



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 6

София, 7 април 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Джелепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

Галина Тонева

Сашо Пенев

Невин Фети

Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 07.04.2026 г. конституционно дело №2/2026 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 20.01.2026 г. по искане на състав на Апелативен съд – Варна за установяване на противоконституционност на чл. 173, ал. 15 от Закона за съдебната власт (разпоредбата, обн. ДВ, бр. 6 от 2025 г., в сила от 21.01.2025 г.; ЗСВ). Оспорената разпоредба гласи: „При предсрочно прекратяване или изтичане на мандата на главния прокурор, председателя на Върховния касационен съд или председателя на Върховния административен съд се определя временно изпълняващ съответните

функции, при спазване на следното условие: едно и също лице няма право да изпълнява съответните функции за срок, по-дълъг от 6 месеца, без значение дали е имало прекъсвания в изпълнението на функциите“.

С определение от 05.02.2026 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност.

Сезирацията съд твърди противоречие на посочената разпоредба с чл. 4, ал. 1 и с чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Оспорването е във връзка с прилагането на чл. 420, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) относно процесуалната легитимация на изпълняващия функциите на главен прокурор като вносител на искане за възобновяване на наказателно производство.

Вносителят оспорва разпоредбата с оглед на нейното прилагане към лицата, които в момента на влизането ѝ в сила вече заемат съответната длъжност. Той се позовава на практика на Конституционния съд, според която „законодателят може да уреди въпроси, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, но свободата му е ограничена от Конституцията“, защото „не може да засяга независимостта на съдебната власт“. В искането се посочва „липсата на преходна уредба, която да определи как се отразява новият срок върху заварени институционни положения“ и се твърди, че „[в]ъзможността да се прекъсне упражняването на ръководна функция в прокуратурата без кадрово решение и без обезпечена приемственост създава нестабилност в непрекъснатостта на изпълнението на конституционната функция на прокуратурата“. Според вносителя „автоматичното прекратяване на заварено институционно положение чрез несъщинско обратно действие на оспорената норма не издържа теста за пригодност, необходимост и съразмерност, утвърден с Решение №5 от 11.05.2017 г. по к.д. №12/2016 г., тъй като липсата на изпълнение на функцията „главен прокурор“ би довела до институционален вакуум, блокиране на централизираното ръководство на прокуратурата,

нарушение на конституционно установените принципи за непрекъснатост и правова държава, и накърнява кадровата компетентност на ВСС“. Съдебният състав изтъква, че последица от създадения институционален вакуум е „отпадането на единствения процесуален субект, на когото НПК възлага правомощия по защитата на обществения интерес в производствата по възобновяване на наказателни дела по Глава XXXIII от НПК“. Това би довело до нарушаване на права на редица осъдени лица и на пострадали.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции и изтъкнати специалисти становища са представили министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Съюзът на съдиите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Българският институт за правни инициативи, а правно мнение – гл. ас. д-р Дилян Начев.

Представените становища и правно мнение могат да се отнесат към две групи: министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Съюзът на съдиите в България, Българският институт за правни инициативи и гл. ас. д-р Дилян Начев поддържат, че оспорената разпоредба не нарушава Конституцията; обратно, Асоциацията на прокурорите в България и Камарата на следователите в България твърдят, че тя е противоконституционна.

Според министъра на правосъдието оспорената норма урежда хипотеза на „несъщинско обратно действие върху заварени правоотношения, запазвайки юридическия характер на факта, който се е реализирал преди нейното влизане в сила, но преуреждайки неговите правни последици чрез установяване на максимален 6-месечен срок, за който едно и също лице може да изпълнява функциите председател на Върховния касационен съд или Върховния административен съд или главен прокурор“. Министърът посочва, че продължителността на временното изпълнение на функциите на главен прокурор може да се определя със

закон, „стига да не се засяга компетентността, запазена от Конституцията за органите на съдебната власт“. Поддържа, че чл. 173, ал. 15 ЗСВ не нарушава кадровата компетентност на Висшия съдебен съвет (ВСС) по чл. 130а, ал. 5 от Конституцията. Определянето на шестмесечен срок за временно изпълнение на функциите на главния прокурор, на председателя на Върховния касационен съд (ВКС) и на председателя на Върховния административен съд (ВАС) е обществено оправдано, защото „подчертава временния характер на тези правоотношения и е гаранция срещу превръщането им в неограничено във времето продължаване на изтекли мандати“.

Върховният касационен съд излага доводи, че атакуваната разпоредба на ЗСВ „не влиза в пряка колизия“ с глава шеста от Конституцията и „не засяга статута“ на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор. Предвиденото в чл. 173, ал. 15 ЗСВ ограничение е определено като „прецизиране на процедурата, която се прилага от ВСС при избор на лица, които временно да изпълняват функциите“. Освен това чрез нея се премахва конституционно нетърпимата възможност лице, което не е избрано съобразно предвидения в Конституцията и ЗСВ ред за председател на едно от върховните съдилища или за главен прокурор, да изпълнява съответните функции „за срок равен или дори по-голям от срока на мандата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията“. Върховният касационен съд отхвърля съображенията на сезиращия съд за последиците от несъщинското обратно действие на оспорената норма, като изтъква, че непрекъснатостта в изпълнението на конституционната функция на тримата висши магистрати не е засегната от съдържанието на оспорената норма, а от практическото ѝ прилагане.

В становището на Съюза на съдиите в България се обосновава тезата, че „[н]овото правило не засяга статуса на главния прокурор и председателите на върховните съдилища“, а чл. 173, ал. 15 ЗСВ „преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили“. В

становището се прави разграничение между изрично уредените в Конституцията правомощия на главния прокурор и останалите правомощия, свързани „основно с функции в наказателния процес“, като втората група „могат да се изпълняват и от временно определен прокурор“. Подчертава се, че „всяко неограничено във времето упражняване на власт е предпоставка за произвол и за превратното ѝ използване в противоречие с целта на закона“. Съюзът на съдиите посочва също, че за преценката на съответствието на оспорената разпоредба с Конституцията от значение е обстоятелството, че тя е част от цялостно законодателно решение, което включва и новосъздадения чл. 33, ал. 4 ЗСВ, предвиждащ ограничението „ВСС в пленарен състав да избира главен прокурор и председатели на върховните съдилища, ако членовете, които участват в гласуването, са с изтекъл мандат“.

Българският институт за правни инициативи (БИПИ) посочва, че искането на Апелативен съд – Варна е „последствие от натрупана разнородна практика [...] по отношение на тълкуването на приложението на чл. 173, ал. 15 ЗСВ“. С оспорената норма се „затвърждава и един от ключовите демократични принципи, а именно този на мандатността“, основните характеристики на който се извеждат от практиката на Конституционния съд. Според БИПИ съществуването на фигура на временно изпълняващ функциите, която не е ограничена със срок, би довело до създаване на „параконституционна институция“, което противоречи на принципа на правовата държава. Шестмесечният срок не само е ясен и предвидим, но неговото въвеждане засилва независимостта на съдебната власт. Наличието на взаимно изключващи се становища на държавни органи относно действието на оспорената норма е проблем, който се дължи на „нежеланието на повече от един държавен орган да се съобрази с волята на законодателя“. Направен е извод за неоснователност на искането.

Правното мнение на д-р Дилян Начев поставя два въпроса: „има ли обратно действие и съответно ако да, съвместимо ли е това с изискванията

на Основния закон“ и „дали оспореният текст не влиза в противоречие с принципа на правовата държава“. Той излага съображение, че атакуваната норма на ЗСВ е от категорията норми с несъщинско обратно действие, защото е налице „незабавно действие на закона, включително за вече започнали правни отношения, но единствено за фактите (и техните последици), които тепърва предстои да се реализират“. Споделя направената в искането констатация за правна несигурност, но тя не е предизвикана от приетия законов текст, а от „отказа на компетентния за това държавен орган да го приложи“. Делян Начев не открива колизия между принципи, прогласени в Конституцията, от една страна, и заложения в чл. 173, ал. 15 ЗСВ шестмесечен срок, от друга, защото това е „времево рамкиране на едно така или иначе временно състояние“.

Твърдения и доводи за противоконституционност на оспорената разпоредба са изложени в становищата на Асоциацията на прокурорите в България и на Камарата на следователите в България.

Асоциацията на прокурорите в България изразява позиция по отношение както на допустимостта, така и на основателността на искането на Апелативен съд – Варна. Според нея допускането на искането е правилно, защото има две различни и взаимно изключващи се становища на държавни органи относно действието на чл. 173, ал. 15 ЗСВ спрямо заварени случаи. Споделя се виждането на вносителя на искането за противоконституционност на оспорената норма, защото тя „не съответства на важни конституционни принципи“, тъй като води до „установяване на преклузивен механизъм *ex lege* касателно срока на правомощията на изпълняващия функциите главен прокурор“, до накърняване на принципа на разделение на властите, до подриване устоите на съдебната власт, до ерозиране на правната сигурност и предвидимост. В становището се проследява и процедурата за приемане на Закона за изменение и допълнение на ЗСВ и се твърди, че са допуснати съществени пороци – липса на мотиви и на ясна законодателна цел.

Според Камарата на следователите в България разпоредбата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ „допуска различни кадрови режими без ясно установени и обективни критерии“ и „променя правните последици на акт, който е бил издаден при други правила“. Твърди се, че въведеният от законодателя различен режим не се базира на „обективни, легитимни и пропорционални основания“. Резултатът от предвиденото в чл. 173, ал. 15 ЗСВ ограничение е определен като индиректно ограничаване на правомощия на ВСС.

Общото между представените становища, независимо от противоположните заключения относно съвместимостта на оспорената разпоредба с принципа на правовата държава, е връзката, която правят, между съответствието на оспорената разпоредба с Конституцията и нейното действие към заварени случаи, т.нар. несъщинско обратно действие.

Конституционният съд, като обсъди твърденията и доводите в искането, представените по делото становища и правно мнение, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Член 129, ал. 2 от Конституцията определя еднократен 7-годишен мандат на председателя на ВКС, на председателя на ВАС и на главния прокурор. Конституционният съд ясно дефинира конституционния институт „мандат“, определя целите и ролята му – „[м]андатността е механизъм, установен от Конституцията или от закон, за демократично конституиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето на определени правомощия за определен период от време [...] мандатността се определя като защитен механизъм на демокрацията. [...] В същото време тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок“ (Решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г.). В своята практика Конституционният съд посочва също, че няма възможност за продължаване на срока, за който едно лице заема длъжността главен прокурор, председател на ВКС или председател на ВАС (Решение №4/2005 г. по к.д. №11/2004 г.).

За разлика от длъжностите председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор, които са конституционно установени, Основният закон не предвижда „временно изпълняващ функциите“ на председател на ВКС, на председател на ВАС и на главен прокурор и не урежда неговия статус, включително и времетраенето на изпълнението на функциите от едно и също лице. „Временно изпълняващ функциите“ на главен прокурор, на председател на ВКС и на председател на ВАС е предвидено с оспорената разпоредба на чл. 173, ал. 15 ЗСВ. Неговото въвеждане е свързано с настъпване на различни обстоятелства, изправящи органите на съдебната власт пред хипотези на липса на избрани по надлежния ред ръководители, което налага уреждането на временното им управление до избора на такива.

Произнасянето по направеното искане предполага конституционната юрисдикция да прецени дали приетата от Народното събрание разпоредба на чл. 173, ал. 15 ЗСВ съответства на посочената цел, или представлява недопустима намеса на законодателната власт в кадровата дейност на съдебната, т.е. дали тя противоречи на принципа на разделение на властите, респективно на принципа на независимост на съдебната власт и в крайна сметка на принципа на правовата държава.

Сезирацият съд е изтъкнал, че „[о]тправеният с първоначалното искане тълкувателен въпрос относно действието на чл. 173, ал. 15 ЗСВ във времето не се поддържа като самостоятелно основание за сезиране. Изложената аргументация относно действието на нормата във времето, липсата на преходна уредба и ефектът на несъщинското обратно действие е ядрото на мотивите на тезата за противоречието на чл. 173, ал. 15 ЗСВ с чл. 4 и чл. 5 от Конституцията“, както и че „въпросът за действието на закона във времето е съществен елемент от преценката дали оспореният закон нарушава принципа на правовата държава, правната сигурност и забраната за обратно действие на законови разпоредби, особено когато става въпрос за устройствена норма с последици върху функционирането на независимите органи на съдебната власт“.

На Конституционния съд е възложено да дава задължителни тълкувания на Конституцията, но не и на законите, а върховният съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища е възложен на Върховния касационен съд (чл. 124 от Конституцията), респективно на Върховния административен съд (чл. 125, ал. 1 от Конституцията). Изземването на тази компетентност от конституционната юрисдикция би нарушило Основния закон.

По отношение на обоснования в допълнението към искането основен мотив за обявяване на чл. 173, ал. 15 ЗСВ за противоконституционен – „действието на нормата във времето, липсата на преходна уредба и ефекта на несъщинското обратно действие“, е необходимо да се отбележи, че е недопустимо посредством способите за нормен контрол да се преодолее празнота в нормативната уредба (Определение №2/1994 г. по к.д. №1/1994 г. и Определение №3/2024 г. по к.д. №6/2024 г.), както и необходимостта от тълкуване на оспорена разпоредба за „времето действие на стария и новия закон в публичноправната сфера“, което не попада в компетентността на Конституционния съд. Изложените в искането съображения за „противоречива съдебна практика по искания за възобновяване на наказателни дела по правилата на гл. XXXIII от НПК“ се отнасят не до компетентността на Конституционния съд по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а до осъществяването на върховен съдебен надзор съгласно чл. 124 от Конституцията, което е в правомощията на Върховния касационен съд.

Въпросите, които са от компетентността на Конституционния съд по това дело, са: дали липсата на конкретна уредба в Основния закон на „временно изпълняващ функциите“ на председател на ВКС, на председател на ВАС и на главен прокурор позволява на Народното събрание да го уреди със закон, без да нарушава принципите на правовата държава, на разделението на властите и на независимостта на съдебната власт, както и

за пределите на законодателната дискреция относно времевото ограничаване на изпълнението на съответната функция от едно и също лице.

Както вече бе посочено, предвиждането на „временно изпълняващ функциите“ се налага с оглед хипотези на липса на избран по надлежния ред ръководител на някой от обсъжданите органи на съдебната власт с оглед гарантиране на временното им управление до избора на такъв. Оспорената разпоредба предвижда и условие едно и също лице да не изпълнява съответните функции за срок, по-дълъг от 6 месеца.

В искането си сезирацията съд твърди, че оспорената разпоредба на чл. 173, ал. 15 ЗСВ засяга кадровата компетентност на ВСС по чл. 130а, ал. 5 от Конституцията чрез въвеждане на законодателна техника за автоматично прекратяване дейността на „временно изпълняващ функциите“ на председател на ВКС, на председател на ВАС и на главен прокурор поради изтичане на определен срок, без необходимост от вземане на кадрово решение от ВСС. Това твърдение не намира опора в законовата уредба. Компетентността да избере председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор, както и да определи временно изпълняващи функциите им (при необходимост) принадлежи на кадровия орган на съдебната власт, който осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия. Систематично разпоредбата на ал. 15 от чл. 173 ЗСВ е част от регламентацията на процедурата за избор на ръководители на върховните органи на съдебната власт, която се организира и провежда от Висшия съдебен съвет. С оглед на това правилата за започване на процедура по избор на председател на ВКС, на председател на ВАС и на главен прокурор в определен срок преди изтичане на мандата им или след настъпване на обстоятелствата по чл. 129, ал. 3 от Конституцията следва да се прилагат и при определяне на „временно изпълняващ функциите“, съобразно със спецификата на неговото положение. Законодателната уредба не отнема компетентност на ВСС за определяне на „временно изпълняващ функциите“ на председател на ВКС, на председател на ВАС и на главен прокурор, което

прави неоснователна тезата на вносителя за засягане на кадровата компетентност на ВСС.

Обстоятелството, че чл. 173, ал. 15 ЗСВ регулира временно положение, обхващащо периода, необходим за провеждане на надлежна процедура по избор на ръководител на съответната институция – председател на ВКС, на ВАС или на главен прокурор – обосновава уредбата на правната рамка на изпълняващия съответните функции да е в закон. Конституцията по силата на чл. 133 предоставя на Народното събрание организацията и дейността на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи да се уреждат със закон. Затова то разполага с правомощие да уреди правното положение на временно изпълняващ съответните функции, включително и периода на упражняването им, съобразен с правилата за провеждане на избор на титуляри за заемане на тези длъжности в системата на съдебната власт съобразно Конституцията и Закона за съдебната власт. Следователно, след като уредбата на „временно изпълняващ функциите“ на председател на ВКС, на председател на ВАС и на главен прокурор е в дискрецията на Народното събрание, то не е противоконституционно едно и също лице да може да изпълнява съответните функции само в рамките на определен от закона срок.

Следва да се има предвид, че 6-месечният срок, установен в оспорената разпоредба на чл. 173, ал. 15 ЗСВ, не е мандат на временно изпълняващия функциите на главен прокурор, председател на ВКС или на ВАС, защото мандат е установен единствено за титулярите на тези длъжности, и то в Основния закон (чл. 129, ал. 2 от Конституцията). Целта на въвеждането на срок с оспорената разпоредба е да не се допуска неограничено във времето изпълняване на функциите на главен прокурор, на председател на ВКС или на председател на ВАС от едно и също лице.

Въз основа на изложените аргументи Съдът намира, че разпоредбата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ не е противоконституционна, поради което искането следва да бъде отхвърлено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на състав на Апелативен съд – Варна за установяване на противоконституционност на чл. 173, ал. 15 от Закона за съдебната власт (разпоредбата, обн. ДВ, бр. 6 от 2025 г., в сила от 21.01.2025 г.).

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Надежда Джелепова

Десислава Атанасова

Атанас Семов

Галина Тонева

Красимир Влахов

Сашо Пенев

Янаки Стоилов

Невин Фети

Соня Янкулова

Орлин Колев

Борислав Белазелков