



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.х. № 142 - 151
Дата 05.03.2026 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на правосъдието

5.3.2026 г.

X 10-00-3 #1/05.03.2026

изх. рег. №

Signed by: Maria Kuzova Lenqerova-Lybomirova

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТ. ДЕЛО № 2 ОТ 2026 Г.

На Ваш № 78 КД/05.02.2026 г.

СТ А Н О В И Щ Е
ОТ АНДРЕЙ ЯНКУЛОВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО,
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/2026 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 5 февруари 2026 г. министърът на правосъдието е конституиран като заинтересована страна по к. д. № 2 от 2026 г.

Съдът е допуснал за разглеждане по същество искането на I-ви състав на Апелативния съд – Варна за установяване на противоконституционност на чл. 173, ал. 15 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 6 от 2025 г., в сила от 21.01.2025 г.; ЗСВ).

От искането и приложените материали по делото (искане за възобновяване на наказателно дело от общ характер № 1132/2025 г., разпореждане на председателя на съдебния състав от 15.09.2025 г., определение на състава от 12.12.2025 г., протоколи от открити съдебни заседания, проведени на 10.10.2025 г. и на 18.12.2025 г.) е установено, че на 20.08.2025 г. в Районния съд – Варна, е постъпило искане от изпълняващия функциите на главен прокурор за възобновяване на наказателно дело № 1132/2025 г. С Разпореждане № 268/15.09.2025 г. председателят на сезирания състав на Апелативния

съд – Варна, е приел искането за допустимо и е насрочил съдебно заседание за разглеждане на делото. В проведено на 10.10.2025 г. заседание съдебният състав е дал ход на делото. Защитникът на осъденото лице се позовава на публично известни актове на Върховния касационен съд, с които е отказано възобновяване на наказателни дела, поискано от изпълняващия функциите на главен прокурор, като изтъква липса на активна процесуална легитимация, поради което иска прекратяване на производството. На проведено на 18.12.2025 г. заседание съдът отменя определението си за даване на ход на делото по същество, като предпоставя продължаването на съдебното производство от отговор на въпроса „дали подателят на искането разполага с процесуална легитимация по чл. 420 ал. 1 от НПК – предвид нормата на чл. 173 ал.15 от ЗСВ. Според съдебния състав „отговорът на поставения въпрос не е в правомощията му, тъй като изисква преценка за конституционосъобразност на посочения текст от ЗСВ“.

Разпоредбата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ предвижда, че 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 определението на Конституционния съд е дадена възможност на министъра на правосъдието да представи становище по делото.

Сезирацията съд твърди, че „[п]рилагането на оспорената норма към заварения случай създава несъвместимост с конституционните принципи на правовата държава и правната сигурност по чл. 4, ал. 1 и с изискването на чл. 5, ал. 5 от Конституцията нормативните актове да пораждат действие занапред“.

Тъй като Конституционният съд разглежда в производството по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията не само изложените от жалбоподателя основания за противоконституционност, а и съответствието с целия текст на основния закон съгласно чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, в настоящото становище ще се засегнат на първо място аргументите на направения искането до Конституционния съд съдебен състав, така и аргументите за съответствие на оспорения законов текст с принципите за разделение на властите и ограниченията в компетентността на Народното събрание.

На първо място смятам наведените доводи на сезирацията съд за неоснователни по следните съображения:

В практиката на Конституционния съд – Решение № 5/11.05.2017 г. по конституционно дело № 12/2016 г., е направено ясно разграничение между същинско класическо обратно действие на закона (ретроактивност) и т.нар. несъщинско обратно действие. В мотивите на това решение се посочва следното: „Както в правната доктрина, така и в съдебната практика се прави разграничение между обратно действие на закона, когато той преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение (ретроактивност

stricto sensu), и случаите, когато нововъведен правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили (привидна, несъщинска ретроактивност – незабавно прилагане на закона). В своята практика Конституционният съд, като подчертава, че правилото за неретроактивност е проява на конституционните принципи за правова държава и законност, приема, че „... хипотезата на прилагане на новия закон към заварено правоотношение не е равнозначна на обратно действие на новия закон (Решение № 12 от 11.11.2010 г., Решение № 9 от 1996 г., Решение № 10 от 2011 г.). Конституцията не съдържа забрана за обратно действие на правните норми във всички области на правото, а тя произтича от върховенството на правото като конституционен принцип (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и е приложима към хипотезите на ретроактивност stricto sensu, когато се нарушава доверието в правната система, правната сигурност и придобити права. Изрична забрана в този смисъл се съдържа единствено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията по отношение на наказателните закони, които предвиждат нови или по-тежки санкции от отменените. Не е изключен ретроактивен ефект на закона в гражданскоправните отношения и той може да бъде обоснован с публичен интерес, особено ако става дума за правни норми, приети в процес на трансформиране на ценностния фундамент на обществото. Докато ретроактивност stricto sensu е допустима само по изключение, несъщинска ретроактивност е по правило възможна, когато законодателните цели не могат да бъдат надхвърлени от интереса на индивида в продължаващото действие на предишния закон.“

В конкретния случай нормата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ има т. нар. „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 Върховен касационен съд или главен прокурор. След влизането ѝ в сила разпоредбата преурежда за в бъдеще заварените правоотношения, които не са приключили. Тя няма обратно действие спрямо тях, приемайки ги такива, каквито са преди влизането ѝ в сила.

Следва да се има предвид също така, че временно изпълняващият функциите на главен прокурор не се ползва от защитата на Конституцията срещу предсрочно прекратяване на мандата си, както изрично е посочено в Решение № 13/15.10.2010 г. по конституционно дело № 12/2010 г. – постът на временно изпълняващ функциите не е уреден в Конституцията и следователно основанията за определяне на продължителността на това временно изпълнение на функции и за евентуалното му предсрочно прекратяване могат да се определят със закон, както е посочено и в цитираното решение, стига да не се засяга компетентността, запазена в Конституцията за органите на съдебната власт. Последните не се засягат от разпоредбата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ – органът, в чиито правомощия е определянето на временно изпълняващ функциите на главен прокурор е все Висшият съдебен съвет.

На следващо място, не споделям довода на сезиращия съд, че разпоредбата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ засяга кадровата компетентност на Висшия съдебен съвет по чл. 130а, ал. 5 от Конституцията.

Няма спор, че разпоредбата засяга отношенията между различните власти в рамките на разделението им на законодателна, изпълнителна и съдебна, уредено в чл. 8

от Конституцията. Съдебната власт е независима държавна власт, в която правомощията за определяне на персоналният ѝ състав се определят съгласно чл. 129 от Конституцията от Висшия съдебен съвет, а не от законодателния орган.

Въпреки това Конституционният съд е признал в редица свои решения – напр. в тълкувателното Решение № 8/01.09.2005 г. по конст. дело № 7/2005 г., че правилно упражняване на държавните функции е невъзможно без взаимодействие на властите и взаимен контрол помежду им. При това е посочено, че „взаимодействието и сътрудничеството, от една страна, и взаимният контрол и възпиране – от друга, не следва да водят обаче до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните собствени отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти.“

Действително Конституционният съд е посочил в т. 2 от Решение № 12/27.09.2022 г. по конституционно дело № 7/2022 г., че дискреционната власт на Народното събрание е ограничена по въпросите за мандатите на конституционните органи и начина на работата им, но това ограничение не е абсолютно. Принципът на правовата държава не допуска в общия случай законодателната власт да променя правилата за мандатите на органите на съдебната власт. Това обаче се отнася, съгласно цитираното Решение № 13/15.10.2010 г. по конституционно дело № 12/2010 г. на Конституционния съд само до случаите на избран по конституционен ред орган, чийто мандат не е изтекъл. След изтичането на темпоралния мандат – определения срок на правомощията, титулярят на държавната длъжност не може да се ползва с пълната защита, която Конституцията или закон му дават за упражняване на функциите му, именно за да се гарантира защитата на ограниченото упражняване на власт в темпорален аспект – установено е в цитираното последно решение, че в правовата държава няма орган без ограничение на властта си във времето, а и е всеизвестно, че неограничената, вкл. и във времето, власт покварява.

Именно затова и законодателната власт е избрала с приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 6/2025 г.) да се намеси минимално в упражняването на правомощията на висшите кадрови органи – поведението на кадровите органи в съдебната власт има потенциал да доведе до избор, критичен за институционалното бъдеще на държавата в дълъг период от време – за мандата на главния прокурор от седем години, като е ограничил правомощията на Висши съдебни съвети с изтекъл мандат на членовете да вземат решения с последици в толкова дълъг период от време.

Макар и да не е посочено изрично в практиката на Конституционния съд относно всички видове мандати според Конституцията, на тази практика не е чужда идеята, че има определена системност на определените в основния закон като срок мандати на различните държавни органи, която има за цел и осигуряване на някои елементи от модела на разделение на властите, който учредителната власт е искала да изгради. Това винаги е било подчертавано от Конституционния съд по отношение на мандата на конституционните съдии – последно в Решение № 1/11.01.2024 г. по конституционно дело № 17/2023 г.

Затова и законодателната намеса в ограничаване на правомощията на Висшия съдебен съвет след изтичане на мандата на членовете му е оправдана от това същият да не взема трайни решения за бъдещето на държавните органи при положение, че изтеклият срок на правомощията му създава риск от неправомерно влияние – това

решение е в съответствие и със задълженията на законодателя по отношение на опазване на независимостта на съдебната власт, наложени от правото на Европейския съюз, според тълкуването дадено от Съда на Европейския съюз в т. 94 – 96 от Решение от 30.0.2025 г. по съединени дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23 *Инспекторат към Висшия съдебен съвет*. В посочените параграфи изрично е предвидено изискване след изтичане на мандатите на държавните органи, ангажирани с управлението на съдебната власт, националните парламенти да вземат мерки, с които да ограничат правомощията, за да гарантират независимостта на съдебните органи. Тъй като контролът на другите власти върху Висшия съдебен съвет след конституирането му е минимален – членовете на съвета могат да бъдат освободени само с решение на мнозинство от съвета; актовете на Висшия съдебен съвет се контролират от съд, в който кадровите решения се вземат от същия този съвет; органът, който може да привлича към наказателна отговорност спрямо членовете на съвета, е част от него – главният прокурор и прокурорската колегия. При това положение да се отрече контрол над Висшия съдебен съвет от законодателната власт и след изтичане на мандата на членовете му приближава този орган до форма на абсолютна власт по въпросите на кадровото обезпечение на съдебната власт. Законодателната реакция – ограничението на правомощията с текста на чл. 173, ал. 15 ЗСВ е необходим коректив, за да не се допусне това.

По въпроса дали подобно въведено в закон ограничение е пропорционално, трябва да бъде отчетено, че обществените отношения, които урежда чл. 173, ал. 15 ЗСВ, са с ограничен времеви характер. Поставянето на 6-месечен срок цели да подчертае временния характер на тези правоотношения и е гаранция срещу превръщането им в неограничено във времето продължаване на изтекли мандати. Няма конституционна разпоредба, на която да противоречи предвиденият в чл. 173, ал. 15 ЗСВ срок. Съгласно становището на Конституционния съд в Решение № 4/21.04.2005 г. по к.д. № 11/2004 г.: „Освен това принцип за непрекъснатост в изпълнение на длъжността на тримата магистрати не се съдържа в Конституцията. Въвеждането на тази непрекъснатост е въпрос на законодателна преценка. Когато се въвежда, правната ѝ уредба трябва да отговаря на конституционното изискване по чл. 5, ал. 1, което е един от принципите на правовата държава, а именно тя да не противоречи на Конституцията. В случая противоречие има, защото, когато и доколкото осигурява непрекъснатост в изпълнение на длъжността, чл. 28, ал. 9, изр. 2 ЗСВ допуска, както вече се изтъкна, продължаването с неопределено време на срока по чл. 129, ал. 2 от Конституцията“.

Посоченото решение на Конституционния съд визира легитимно избраните председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор. На още по-голямо основание принципът следва да важи за временно изпълняващите тази длъжност.

Аргументите на вносителя на искането, че липсата на изпълнение на функцията „главен прокурор“ би довела до институционен вакуум, блокиране на централизираното ръководство на прокуратурата, нарушение на конституционно установените принципи за непрекъснатост и правова държава, не намират опора в текста на чл. 173, ал. 15 ЗСВ. Оспорваната разпоредба не съдържа правило за поведение, което да позволява институционален вакуум, доколкото тя не забранява определянето на следващ изпълняващ съответните функции при спазване на заложеното в нея условие.

Посочените проблеми произтичат от неприлагането на законодателната уредба от компетентните органи.

Тъй като настоящото становище е изпратено след публикуване на други становища по делото, следва да коментирам и тяхното съдържание:

В становището си Асоциацията на прокурорите в България поддържа противоконституционност на оспорената разпоредба поради това, че не било ясно защо е определен 6-месечен максимален срок за заемане на длъжността от изпълняващия функциите и липсвали конкретни мотиви за необходимостта от подобно решение, както и какъв обществен интерес се защитава. Следва да се посочи, че още с Решение № 6/05.06.1992 г. по конституционно дело № 9/1992 г., а и в други свои решения – Решение № 21/15.07.1998 г. по конституционно дело № 18/1997 г., Конституционният съд е приел, че не преценява целесъобразността на законодателните решения на Народното събрание. Следва да се обсъди само съответствието на тези разрешения със съдържанието и ограниченията на Конституцията.

Становището на д-р Дилян Начев отразява основните положения в настоящото, които подкрепям.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид гореизложените съображения изразявам становище, че разпоредбата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ не е в противоречие с Конституцията, и предлагам да оставите искането на вносителя без уважение.

С УВАЖЕНИЕ:

3/5/2026

X

Андрей Янкулов
министър на правосъдието
Signed by: Andrey Ivanov Yankulov