

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

П. д. № 149 - КД  
Дата 09.03.2026

Български институт за правни инициативи  
Ул. „Д-р Николай П. П. П.“  
Сградка „Б“ 1, 1000 София  
Тел: +359 2 980 09326  
[www.bili-bg.org](http://www.bili-bg.org)  
[office@bili-bg.org](mailto:office@bili-bg.org)

 **Б i П И**  
БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ

До  
Конституционния съд  
на Република България

**СТАНОВИЩЕ**

По к. д. № 2/2026 г.  
От фондация „Български институт за правни инициативи“  
чрез директора  
Биляна Гяурова-Вегертседер

Изх. № ОВ-343-090326

Уважаеми конституционни съдии,

С определение на КС от 5.02.2026 г., получено на 9.02.2026 г., Българският институт за правни инициативи е поканен да даде становище по к.д. № 2/2026 г.

С допуснатото за разглеждане искане съдийски състав от Апелативен съд Варна търси установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 173, ал. 15 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 6 от 2025 г., в сила от 21.01.2025 г.), съгласно която 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 следните кумулативни условия: едно и също лице да няма право да изпълнява съответните функции и то за срок, по-дълъг от 6 месеца, без значение дали е имало прекъсвания в изпълнението на функциите.

По-конкретно съставът на Апелативен съд Варна обосновава теза за установяване на противоконституционност с текста на чл. 4, ал. 1 от КРБ уреждащ, че България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната и чл. 5, ал. 5 уреждащ публикуването на нормативните актове и влизането им сила три дни след обнародването им, освен ако изрично няма определен друг срок за това.

Изчерпателността изисква да бъде отбелязано, че искането на състава на Апелативен съд Варна се явява последствие от натрупана разнородна практика от други съдилища в страната по

отношение тълкуването на приложението на чл. 173, ал. 15 ЗСВ. То следва и противоположната практика от страна на двете колегии във Висшия съдебен съвет. От една страна е Прокурорската колегия, която с решение от 5.07.2025 г. прие, че определеното към юни 2023 г. лице за изпълняващ функциите главен прокурор, ще продължи да осъществява тези правомощия и след 21 юли 2025 г., когато изтичат определените с новия текст на ЗСВ шест месеца. Съдийската колегия от друга страна, застъпи становище за избор на изпълняващ функциите председател на Върховния административен съд, след като мандатът на титуляра беше изтекъл, както и шестте месеца съгласно разпоредбата на цитирания по-горе текст от Закона за съдебната власт.

В същия смисъл, Съюзът на съдиите в България изпрати сигнал до Върховния касационен съд с искане за постановяване на Тълкувателно решение от Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд, чрез което по безспорен начин да се преодолее съществуващата противоречива съдебна практика и „ ... за осигуряване на възможност за възобновяване на наказателни дела в случаите, в които правомощия да сезира със съответно искане могат да бъдат упражнени от надлежно легитимирано да изпълнява функциите главен прокурор лице“.

Извън горното, на 02.10.2025 г. на интернет страницата на ВКС беше публикувана позиция на Наказателната колегия на съда, според която „ ... правомощията на и. ф. главен прокурор се прекратяват по силата на чл. 173, ал. 15 от ЗСВ след изтичане на шестмесечния срок от влизане в сила на тази разпоредба, поради което искане за възобновяване на наказателно дело, подадено от и. ф. главен прокурор след 21.07.2025 г., не съставлява валидно сезиране“.

Исходната правна позиция следва на първо място от самия текст на чл. 173, ал. 15 ЗСВ. С промяната от януари 2025 г. се въвежда срок от 6 месеца, който ограничава времето, през което изпълняващ функциите съдия или прокурор на една от трите изчерпателно изброени позиции – председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор, може да реализира тези правомощия. Хипотезата е релевантна при предсрочно прекратяване или изтичане на мандата на посочените длъжности и не може да се отнася до други административни позиции в съдебната власт. Нормативното изменение се налага, заради възникването на ситуация, в която държавни органи, не успяват да изпълнят не само в законов, но и в житейски разумен срок, своите правомощия по провеждане на една или повече от процедурите, описани в чл. 173 ЗСВ. За да преодолее тази правно нетърпима ситуация законодателят от LI Народно събрание предприема цитираните промени в ЗСВ. По този начин законодателят изпълнява хипотезата на чл. 133 от КРБ в частта, която гласи, че „организацията и дейността на съдебната власт се урежда със закон.“ Цитираната конституционна норма дава широка свобода на законодателна преценка, основана единствено на законодателна целесъобразност по отношение на институционалната организация на съдебната власт, без това да поражда съмнение за уронване на независимостта на последната. Аргументи в тази посока предоставя Решение № 10 от 2011 г. КС. Разбира се, преценката на законодателя при прилагането на чл. 133 КРБ не може да засяга функционалната независимост на органите на съдебната власт. Но в разглеждания случай не може да става дума за никакво ограничение на функционалната независимост на съдебната власт, тъй като хипотезите на чл. 173, ал. 15 уреждат единствено временната институционална организация на органите, описани в него.

В Конституцията на Република България са фиксирани мандатите на председателите на ВКС и ВАС, и на главния прокурор. В КРБ не е уредена хипотеза по отношение на изпълняващи функциите. Поради което, напълно легитимно парламентът реализира т.нар. остатъчна законодателна компетентност, въз основа на която са предприети действия за регулиране на компетенции в рамките на изпълняващи функциите, за уреждане на детайлите на преходни периоди и за създаване на гаранции срещу блокиране на институциите.

В хода на обсъждане на предложените и в следствие приети промени в Закона за съдебната власт водещ мотив е била необходимостта от предотвратяване на безкрайното продължение във времето на изпълняващите правомощията като изпълняващи функциите. Индиректно, новата законова разпоредба насочва към нуждата от провеждането на редовна процедура за избор на съответната позиция.

Отделно от това, тя затвърждава и един от ключовите демократични принципи, а именно този за мандатността, по който Конституционният съд също се е произнесъл и то неведнъж.

Така например, в решение № 13 от 2010 г. КС тълкува правната категория „мандат“ като „пълномощие за осъществяване на власт“, но за определен период от време. В същото решение КС доразвива своите разсъждения по отношение на мандата именно съотнесен към основните принципи на една демократична и правова държава. По отношение на чл. 4, ал. 1, към която препраща и съставът на Апелативен съд Варна, конституционните съдии казват, че *„Наличието на определени властнически правомощия и упражняването на власт е същностната характеристика на мандата. Принципът на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) отнесен към мандата означава, че следва да има еднакво отношение и разбиране за всички държавни органи що е мандат и срок на мандат“*. В същия смисъл е и едно по-ранно решение на КС, а именно решение № 4 от 2005 г., в което изрично е подчертано, че липсата на фиксирана продължителност, респ. фактическото продължаване на мандата за неопределен период от време, са противоконституционни.

Принципът на мандатността е и една от гаранциите срещу концентрацията на власт, а от там и срещу възможността за фактическо изкривяване на конституционно-установената форма на държавно управление. По този повод решение № 3 от 2005 г. казва, че *„Парламентарното управление се осъществява чрез системата на основните конституционни органи, от тяхното структуриране, начинът на образуването им, статута, мандата и установения между тях баланс - Народно събрание, президент и вицепрезидент, Конституционен съд и Министерски съвет.“*

Конституцията на Република България не познава безсрочните мандати. Поради това е конституционно неприемливо да съществува фигура на временно изпълняващ функциите главен прокурор, която да не е ограничена със срок. Ако няма възможност за законово и фактическо ограничение на временното изпълнение на функциите главен прокурор, би се създадала параконституционна институция, което ще е в сериозно противоречие именно с чл. 4 КРБ, който

прокламира че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Ситуацията ще е и в противоречие с чл. 129 КРБ, който определя мандатността и продължителността на мандатите в съдебната власт.

Разпоредбите в чл. 173, ал. 15 ЗСВ санира фактическото продължаване за неопределен период от време на позицията изпълняващ функциите за органите, описани в него, в две хипотези – при предсрочно прекратяване или при изтичане на мандата. Фиксира се определен срок, в случай, че някоя от тях настъпи. Неговият текст не противоречи на Конституцията, защото има пълна кореспонденция с принципите за яснота и предвидимост. Разпоредбите на чл. 173, ал. 15 поставят ясен и конкретен срок от шест месеца като предписват еднакво приложение и уреждат ясни последствия.

Тук следва да се отбележи, че новата разпоредба допълнително засилва независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 КРБ). Лицата, които временно изпълняват функциите не разполагат в пълен обем с конституционните гаранции на редовно избраните и назначени административни ръководители, защото последните черпят стабилност и демократична легитимност от процедура проведена от овластения за това орган, в случая, Висшият съдебен съвет.

Един преходен период, който е с отворен край, крие сериозни рискове относно институционална зависимост, политическа уязвимост и ерозия на общественото доверие. В този контекст разпоредбата на чл. 173, ал. 15 създава гаранции срещу превръщането на временното в трайно; косвено засилва принципа на несменяемост, като изисква навременно редовно назначаване по процедура и защитава институционалната независимост.

Не може да се търси подкопаване на правната сигурност, защото текстът утвърждава точно обратното. Той засилва предвидимостта, защото елиминира неопределеността по отношение на продължителността на изпълняващия функциите. Следователно, налице е утвърждаване върховенството на правото, а не неговото отслабване.

Това че към момента са налице две различни, вече формирани и взаимноизключващи се становища на държавни органи, относно действието на чл. 173, ал. 15 ЗСВ спрямо заварени случаи, е реален проблем, който обаче не се дължи на неяснота на цитираната разпоредба или на конституционна колизия, а на нежеланието на повече от един държавен орган да се съобрази с волята на законодателя. Това пряко рефлектира върху упражняването на конституционно установени функции на главния прокурор на Република България, върху основните права на българските граждани и не на последно място, върху допустимостта на конкретно съдебно производство. По отношение на конституционното питане дали чл. 173, ал. 15 следва да се разглежда като разпоредба с действие занапред, която не засяга заварени случаи или обратно – като разпоредба, чиито последици обхващат и лица, определени за изпълняващи функциите на главен прокурор преди влизането и в сила, не може да има съмнение каква е волята на законодателя, а именно, нормата да има обратно действие. Следователно, не може да бъде твърдяно и противоречие с принципа на чл. 5, ал. 5 КРБ и аргументацията в тази посока се обосновава на константната конституционна доктрина.

Съгласно нея се диференцира същинско обратно действие, при което е налице промяна в правните последици по отношение на факти, които са се осъществили в миналото или има отмяна на правни факти, които са били осъществени по законосъобразен начин. Извън това съществува и несъщинското обратно действие, което се изразява в незабавно приложение на законови норми по отношение на вече съществуващи в правния мир факти и положения или по отношение на регулирането на бъдещи ефекти от съществуваща правна уредба.

Изпълняващият функциите на публична позиция конституира продължаващо правно взаимоотношение, а не завършен правен факт. В подкрепа на това твърдение могат да бъдат изложени следните критерии:

- Позицията съществува продължително във времето, т.е. докато продължава и временното изпълнение на функциите;
- Изпълнението на функциите е свързано с упражняването на разписаните по закон правомощия, от чието реализиране, в правното пространство се произвеждат документи с правно значение и сила;
- Правното взаимоотношение продължава докато не бъде прекратено или лицето не бъде заменено с друго.

Тези три критерия водят до извода, че правните ефекти от това едно лице временно да изпълнява функциите се простират и в бъдещи правоотношения, което дава основателен аргумент на законодателя легитимно да регулира и продължението на функциите напред във времето.

Текстът на чл. 173, ал. 15 ЗСВ удовлетворя и двете условия разписани в чл. 5, ал. 5 КРБ – налице е легитимно обнародван законов текст чийто правен ефект започва своето действие след влизането на текста в сила. Цитираната разпоредба по никакъв начин не променя правната същност на фигурата на изпълняващ функциите главен прокурор в конкретния случай. Както вече беше посочено, атакуваната разпоредба ограничава единствено продължението във времето на изпълнението на функциите. Следователно, уредената в минал момент правна регулация на назначението/избора остава непроменена и текстът е относим към упражняването на правомощията към настоящия момент и занапред.

В допълнение, лицата, които заемат позиция на временно изпълняващ функциите нямат конституционно определен и защитим мандат, защото правната природа на тази фигура сама по себе си е временна и под условие. Следователно, ограничаването на продължителността на тази позиция не погасява придобито право.

Единственият легитимен извод в този случай е, че разпоредбата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ е в съответствие с конституционните изисквания на чл. 5, ал. 5. Налице е допустимо незабавно приложение на законовия текст синхронизирано с конституционно закрепените принципи на правна сигурност, върховенство на правото и бъдещо действие на нормативните актове.

В светлината на всичко изложено дотук, сме на мнение, че не може да бъде твърдяна противоконституционността на чл. 173, ал. 15 ЗСВ и последиците от него следва да са относими и към лица, определени за изпълняващи функциите на главен прокурор преди и към момента на

влизането на разпоредбата в сила, тъй като текстът е приет в съответствие с правомощията и компетенциите на парламента; чрез него се засилва независимостта на съдебната власт и се увеличава правната сигурност. Не на последно място, той е съобразен и с изискванията относно обратното действие. Поради което, искането на състав на Апелативен съд Варна следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

С уважение,  
Биляна Гяурова-Вегертседер  
Директор, БИПИ

**Bilyana  
Gyaurova-  
Wegertseder**  
er

Digitally signed  
by Bilyana  
Gyaurova-  
Wegertseder  
Date: 2026.03.09  
16:15:32 +02'00'