



**СЪЮЗ НА СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ**  
Член на Международната асоциация на съдиите (МАС)  
Член на Европейската асоциация на съдиите (ЕАС)  
Член на Европейски магистрати за демокрация и свободи (МЕДЕЛ)  
София 1000, ул. Пиротска 7, ет.5, тел 0879686841  
e.mail: [office@judgesbg.org](mailto:office@judgesbg.org)

## **До Конституционния съд**

бул. „Княз Ал. Дондуков“ № 1

1000 София

## **СТАНОВИЩЕ**

по конституционно дело № 2/2026 г.

от Съюза на съдиите в България  
чрез Управителния съвет,  
представяван от Атанас Атанасов

### **Уважаеми Конституционни съдии,**

С Определение от 5.02.2026 г. по конституционно дело № 2/2026 г. Съюзът на съдиите в България е поканен да предложи становище по делото, по което е допуснато за разглеждане искане за 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.), според 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 следното условие: едно и също лице да няма право да изпълнява съответните функции за срок, по-дълъг от 6 месеца, без значение дали е имало прекъсвания в изпълнението на функциите.

В искането и допълнението към него сезиращият съд твърди, че нормата на чл. 173, ал. 15 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 5 от Конституцията; че оспорената разпоредба има устройствен характер и като такава има действие за в бъдеще и не може да й се предава обратно действие; че налагането на неблагоприятни последици за правните субекти, които са действали в съгласие с

съществуващата правна уредба противоречи на принципа на правовата държава; че забраната за обратното действие на закона е принцип, който се извежда от принципа за правовата държава; че непосредственото приложение на оспорената норма преурежда институционалната функция и засяга правната сигурност по недопустим начин; че въвеждането на срок, след който се прекратява изпълнението на временно изпълняващите функции главен прокурор, засяга кадровата компетентност на ВСС по чл. 130а, ал. 5 ЗСВ от Конституцията, което е в противоречие с принципа за независимост на съдебната власт – съставна част на правовата държава; че липсата на преходна разпоредба, която изрично да уреди как новата разпоредба се прилага към заварени правоотношения води до институционален вакуум – прекъсване на изпълнението на ръководната функция в прокуратурата, което нарушава непрекъснатостта в изпълнение на конституционната функция на прокуратурата.

Оспорената от Апелативен съд – Варна разпоредба от Закона за съдебната власт не противоречи на Конституцията.

Нормата на чл. 173, ал. 15 от ЗСВ урежда хипотезата на определяне на временно изпълняващ функциите на главен прокурор и на председатели на върховните съдилища при предсрочно прекратяване на мандата им или при неговото изтичане до избор на титуляр. Новото в правната уредба е, че се въвежда времево ограничение – срок от шест месеца, в който едно лице (съдия или съответно прокурор) може да изпълнява функциите. Изменението в закона е прието от Народното събрание и обнародвано в Държавен вестник, бр. 6 от 2025 г., като е влязло в сила на 21.01.2025 г. На закона не е придадено обратно действие и той по общо правило на чл. 5, ал. 5 от Конституцията действа за в бъдеще. От влизане на закона в сила е започнал да тече предвиденият в чл. 173, ал. 15 шестмесечен срок, който към 21.07.2025 г. е изтекъл. Новият закон се прилага към вече възникналите правоотношения без да ги преурежда, т.е. за избраните към момента на влизане на закона в сила изпълняващи длъжността главен прокурор и председател на Върховния административен съд е започнал да тече шестмесечният срок от 21.01.2025 г.

В решението на Конституционния съд № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г., което се позовава на доктрината и съдебната практика, се разграничава обратното действие на закона за преуреждане на юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение, от случаите,

когато нов правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили – т.нар. привидна, несъщинска ретроактивност, или незабавно прилагане на закона. В редица свои решения Конституционният съд приема, че правилото за неретроактивност на закона е проява на конституционните принципи за правова държава и законност, но също така подчертава, че хипотезата на прилагане на новия закон към заварено правоотношение не е равнозначна на обратно действие на новия закон (решение № 9/1996 г., решение № 12/2010 г., решение № 10/2011 г.).

Изрична забрана за обратно действие на закона се съдържа единствено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията, който е приложим за наказателните закони, които предвиждат нови състави на престъпления. Докато същинската ретроактивност на закона е възможна по изключение, то т. нар. 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 цитираното по-горе решение № 5/2017 г. Конституционният съд приема, че незабавното прилагане на закона е съвместимо с принципа за закрила на правната сигурност, когато е подходящо и необходимо, за да бъде постигната преследваната от закона цел, и се остава в границите на разумно приемливото.

Приложени към хипотезата на незабавното действие на правилото на чл. 173, ал. 15 от ЗСВ, изведените от конституционната практика принципни положения водят за извода, че не е нарушен принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Новото правило не засяга статуса на главния прокурор и на председателите на върховните съдилища. Въвежда се срок, в който едно лице може да изпълнява функциите, произтичащи от съответната длъжност и то до избора на титуляр. В този смисъл с новия закон не се засягат нормите, които уреждат статуса на конституционно установен орган, какъвто е главният прокурор, а имат характер на допълване и конкретизиране на процедурата, която се прилага от ВСС при избор на лица, които временно да изпълняват функциите, включени в длъжността на главен прокурор или председатели на ВКС и ВАС. Освен това въвеждането на срок за изпълнение на функциите от едно лице не води до промяна в съществени елементи на завареното правоотношение, доколкото органът по назначение и обемът на изпълняваните функции остават

непроменени.

От съществено значение е целта, която законодателят преследва с промяната – въвеждане на времево ограничение за изпълнението на функциите на главен прокурор и председатели на ВКС и ВАС.

При изтичане на мандата на главния прокурор или при предсрочно му прекратяване принципът за непрекъсваемост на функциите на главния прокурор налага определяне на временно изпълняващ функциите до избор на нов титуляр, който да изпълнява в пълен обем правомощията на длъжността с изключение на тези, които са предвидени в Конституцията като правомощия на титуляра. Две са изрично уредените в Конституцията правомощия на главния прокурор – да бъде член по право на ВСС – чл. 130, ал. 1 и да сезира Конституционния съд – чл. 150, ал. 1 от Конституцията. С изключение на тези две правомощия, които принадлежат само на титуляра на длъжността, останалите, свързани основно с функции в наказателния процес, могат да се изпълняват и от временно определен прокурор. Същевременно всяко неограничено във времето упражняване на власт е предпоставка за произвол и за превратното ѝ използване в противоречие с целта на закона. За да не се достигне до този несъвместим с целта общественоопасен резултат, са въведени мандатите, които представляват времево ограничение, в което едно лице може да упражнява определен обем власт. От компетентността на законодателя е да предотврати всички рискове от неограничено упражняване на власт дори в случаите на временно изпълняване на функции, като въведе времева рамка за упражняване на съответната власт.

За правилната оценка на конституционосъобразността на оспорената разпоредба има значение, че чл. 173, ал. 15 от ЗСВ е част от цялостно законодателно решение, възприето със Закона за изменение и допълнение на ЗСВ, обнародван в ДВ, бр. 6/2025 г. Освен оспорения чл. 173, ал. 15 ЗСВ е създаден и чл. 33, ал. 4 ЗСВ, с който се ограничава възможността на ВСС в пленарен състав да избира главен прокурор и председатели на върховните съдилища, ако членовете, които участват в гласуването, са с изтекъл мандат.

Въвеждането на ограничение в правомощията на ВСС с изтекъл мандат на членовете му да избират титулярни главен прокурор и председатели на ВКС и ВАС е съчетано с ограничение и въвеждане на „квизимандат“ за лицата, които временно изпълняват функциите на трите

най-високопоставени длъжности в системата на съдебната власт. Известна е практиката на Конституционния съд, която разглежда принципа за мандатността като гаранция срещу злоупотребата с власт – решение № 13/2010 г.

С оспорената разпоредба принципът за мандатността разширява своето приложно поле, поради което е в пълно съответствие с принципа за правовата държава, регламентиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Следва да се има предвид, че предвид продължаващата повече от четири години криза в мандатите на ВСС и ИВСС, при липса на времево ограничение за временно изпълнение на функциите на главен прокурор и председатели на върховните съдилища, възможността за властова злоупотреба е реална. Това е особено валидно за изпълнението на функциите на главния прокурор за неопределено време с оглед на вече установеното с решението на Европейския съд по правата на човека по делото Колеви с/у България от 2009 г., §§ 204 – 207, че конституционните и процесуални разпоредби относно начина на функциониране му създават висок риск от безнаказаност на противоправни действия и липса на институционален контрол на дейността на главния прокурор, което в пълна степен се отнася и до временно изпълняващите функциите. Иначе казано – липсата на времево ограничение за временното изпълнение на функциите на главния прокурор, а не обратното правно положение, създава реални рискове да правната сигурност и правовата държава.

Конституционният съд посочва в решение № 5/2017 г., че позицията на законодателя относно това как да разреши конфликта за времето действие на стария и новия закон не е въпрос за произволно решение, а за претегляне на конкуриращи се ценности. В случая въвеждането на времево ограничение при временно изпълнение на функциите на трите най-висши длъжности в съдебната власт и в частност – на тази на главния прокурор, отговарят на обществения интерес да се предотвратят рисковете от злоупотреба с власт при неограниченото ѝ упражняване. На този интерес не противостои интереса на конкретното лице, което е определено да изпълнява временно функциите, преди влизане в сила на закона. Както е признато многократно в практиката на Европейския съд по правата на човека – Цанова-Гечева с/у България, §86, Lorenzo Bragado и др. с/у Испания, §§ 79, 82-93, не съществува право да бъдеш избран на висша държавна длъжност, а е гарантирано единствено право на справедлив процес при провеждане на избора.

Правната уредба на чл. 173, ал. 15 ЗСВ не създава правен вакуум, нито несигурност, тъй като изтичането на срока е предвидим юридически факт, с който ВСС може и трябва да съобрази кадровите си правомощия, като преди изтичане на срока избере съответен нов временно изпълняващ функциите главен прокурор и председател на ВКС и ВАС, с което да се гарантира непрекъснатост в дейността на държавните органи. Практиката на Висшия съдебен съвет чрез съдийската му колегия потвърждава това положение при избора на временно изпълняващ функциите на председател на Върховния административен съд.

Неправилно се твърди в допълнението към искането, че с въвеждане на времево ограничение за изпълнение на функциите на главния прокурор се отнема правомощие на Висшия съдебен съвет, с което се накърнявал принципът за независимост на съдебната власт. С новия чл. 173, ал. 15 ЗСВ се въвежда единствено времево ограничение от шест месеца на поначало временното положение, при което едно лице изпълнява функциите главен прокурор и председател на ВКС и ВАС. Очевидно е, че с новата норма не се отнема, нито ограничава правомощието на Висшия съдебен съвет да назначава временно изпълняващите функциите главен прокурор и председатели на върховните съдилища, поради което и принципът за съдебната независимост не е нарушен.

В заключение обобщаваме, че становището ни по искането на състав на Апелативен съд – Варна за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 173, ал. 15 от Закона за съдебната власт, приета с ЗИДЗСВ, обн. в ДВ, бр. 6/2025 г., е, че то трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.

гр. София,

4.03.2026 г.

С уважение:

Атанас Ст. Атанасов

Председател на Управителния съвет

на Съюза на съдиите в България