

ИСКАНЕ

до

Конституционния съд на Република България на основание чл.150, ал.2 от Конституцията на Република България и чл.16, ал.1, т.1 и т.2 от Правилника за организацията на дейността на конституционния съд

от

Апелативен съд – Варна, тричленен състав, разглеждащ производството по НДВ № 301/2025 г.,

относно

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.) или тълкуването относно действието му спрямо лице, определено за изпълняващ функциите на главен прокурор преди влизането на нормата в сила.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Член 150, ал. 2 от Конституцията предоставя възможност на всеки съд, когато по отношение на приложим по конкретно дело закон възникне съмнение относно съответствието му с Основния закон, да сезира Конституционния съд.

Пред Апелативен съд – Варна е образувано производство по възобновяване на наказателно дело по реда на чл. 422 и сл. НПК, по искане от лице, което към момента на подаване на искането (след 21.07.2025 г.) продължава да изпълнява функциите на главен прокурор, макар шестмесечният срок по новосъздадената ал. 15 на чл. 173 ЗСВ да е изтекъл.

С решение на Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, обективизирано в протокол № 21 от 16.06.2023 г., Борислав Сарафов е

определен за изпълняващ функциите „Главен прокурор на Република България“ при действието на предходната законова уредба, която не предвиждаше преклузивен срок за временното изпълнение на тази функция.

Въпросът дали правомощията на изпълняващия функциите главен прокурор са прекратени *ex lege* след изтичането на шестмесечния срок по чл. 173, ал. 15 ЗСВ е преюдициален спрямо допустимостта на искането за възобновяване. Съдът не може да се произнесе по същество, без да установи дали лицето, направило искането, е разполагало към релевантния момент с процесуалната легитимация да инициира това производство, т.е. дали е притежавало качеството „Главен прокурор“ по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията и съответните разпоредби на НПК.

Приложението на чл. 173, ал. 15 ЗСВ към заварено положение – лице, определено за изпълняващ функциите главен прокурор при действието на закон, който не е установявал срок, а впоследствие законодателят въвежда времеви предел от шест месеца – повдига съмнения за допустимостта на несъщинско обратно действие на закона, засягане на правната сигурност, отражение върху статута и функционалната стабилност на орган, чиято позиция и функции са конституционно уредени, както и за преуреждане на факти и правни последици, настъпили под действието на стария закон. Наред с това, възниква и въпрос дали подобно тълкуване не води до заобикаляне или деформиране на конституционната уредба на прокуратурата по чл. 126, ал. 2 от Конституцията.

В производството е налице и спор между страните относно приложението на нормата. Представителят на Апелативна прокуратура – Варна поддържа, че чл. 173, ал. 15 ЗСВ има действие единствено по отношение на нововъзникнали правоотношения след влизането му в сила и не следва да се прилага към действащ изпълняващ функциите главен прокурор, определен от Висшия съдебен съвет при действието на предходната уредба.

От друга страна, защитата на осъденото лице твърди, че мандатът на изпълняващия функциите главен прокурор е прекратен *ex lege* след изтичане на шестмесечния срок, като се позовава на публично оповестено становище на Върховния касационен съд (<https://www.vks.bg/novini/otkaz-za-obrazuvane-i.f.gl.prokuror-02.10.html>), съгласно което срокът по чл. 173, ал. 15 ЗСВ започва да тече от датата на влизане в сила на нормата (21.01.2025 г.), включително за лицата, определени преди тази дата, и след изтичането му

правомощията на изпълняващия функциите главен прокурор се прекратяват автоматично, без изричен акт на Висшия съдебен съвет.

Посоченото становище на ВКС изрично приема, че чл. 173, ал. 15 ЗСВ има несъщинско обратно действие, като обосновава приложението му и към заварени случаи. То следва обаче да се преценява през призмата на практиката на Конституционния съд, включително на Решение № 14 от 21.12.2010 г. по к.д. № 17/2010 г., докладвано от съдия Владислав Славов, Решение № 7 от 29.09.2009 г. по к.д. № 11/2009 г., докладвано от съдия Пламен Киров, и Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г., докладвано от съдия Георги Ангушев.

Становището на Апелативна прокуратура – Варна почива на разбирането, че чл. 173, ал. 15 ЗСВ е норма с устройствен характер, засягаща вътрешната организация и функциониране на органи на държавната власт, поради което по общо правило има действие само занапред. В Решение № 14 от 21.12.2010 г. по к.д. № 17/2010 г. Конституционният съд приема, че законите с устройствен характер, с оглед съдържанието им и отношенията, които регулират, „могат да имат действие само напред във времето“ и че е „недопустимо тези норми да уреждат обществени отношения с обратна сила“, като подчертава, че е „фактически невъзможно създаването, реорганизирането, съществуването или осъществяването на правомощия от такава институция или неин орган на управление преди датата на обнародването на съответния нормативен акт“. В същото решение се приема, че придаването на обратно действие на устройствена норма противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

Същите принципи са залегнали в Решение № 7 от 29.09.2009 г. по к.д. № 11/2009 г., в което Конституционният съд приема, че законодателят не може чрез нови законови разпоредби да обезсилва или ревизира правни последици, настъпили при действието на предходния закон, когато това накърнява правната сигурност и стабилността на правния ред. Съдът подчертава, че ретроактивното засягане на вече възникнали правни положения, особено когато касае организацията и функционирането на публични органи, е несъвместимо с принципа на предвидимостта, произтичащ от чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В Решение № 8 от 13.09.1994 г. по к.д. № 9/1994 г. Конституционният съд изрично приема, че „нормите, които уреждат вътрешната организация и

функционирането на органи на държавната власт, имат действие за в бъдеще, освен ако законодателят изрично не е приел друго“, и свързва това правило с изискването за правна сигурност, публичност и предвидимост на законодателството. В разглежданата хипотеза законодателят не е предвидил преходна уредба, която да указва, че шестмесечният срок по чл. 173, ал. 15 ЗСВ се прилага и за лицата, определени преди влизането му в сила, нито е изразил воля да придаде обратно действие на нормата. При това положение разбирането, че разпоредбата се прилага единствено към назначения, извършвани след влизането ѝ в сила, се намира в пълно съответствие с посочената практика на Конституционния съд относно действието на устройствените норми във времето и принципа на правовата държава.

От друга страна, позицията на защитата, основана на становището на ВКС, също може да бъде подкрепена с аргументи от практиката на Конституционния съд, ако се приеме, че приложението на чл. 173, ал. 15 ЗСВ към заварени случаи представлява несъщинско, а не същинско обратно действие. В Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г. Конституционният съд ясно разграничава двете категории и приема, че несъщинското обратно действие е конституционно допустимо, когато „не накърнява конституционно защитени интереси, не създава непропорционална тежест върху субектите и не представлява заобикаляне на компетентността на друг държавен орган“. Съдът отбелязва, че приложението на нов закон към бъдещите последици на продължаващи заварени правоотношения не представлява недопустимо обратно действие и че законодателят може да изменя режима на упражняване на публични функции, когато това не засяга съществени конституционни гаранции.

Временният изпълняващ функциите главен прокурор не притежава конституционно установен мандат – Конституцията гарантира мандат единствено на титулярите на тримата „големи“ по чл. 129, ал. 3. Определянето на лице за изпълняващ функциите главен прокурор е решение на Висшия съдебен съвет на основание законова делегация и има временен, служебен характер. В този смисъл може да се приеме, че въвеждането на максимален срок за временното изпълнение не засяга конституционно гарантиран мандат, а само ограничава продължителността на едно преходно правоотношение. При това положение приложението на шестмесечния срок към завареното положение, считано занапред от момента на влизане на закона

в сила, може да се квалифицира като несъщинско обратно действие, което урежда бъдещото развитие на едно продължаващо правоотношение, без да санкционира поведение в миналото.

Ако се приеме, че временно изпълняващият функциите главен прокурор не може да има оправдано правно очакване за продължителност на заместването, аналогично на мандата на титуляр, то въвеждането на максимален срок, приложим и към заварените случаи, не би могло да се разглежда като накърняване на конституционно защитено положение. Новата уредба би служила на легитимна конституционна цел – да се предотврати продължително заместване на конституционно установен орган и да се стимулира своевременното попълване на вакантната длъжност от Висшия съдебен съвет. В този смисъл може да се твърди, че при определени условия прилагането на чл. 173, ал. 15 ЗСВ и към лицата, определени преди влизането му в сила, също би могло да се приеме за съвместимо с критериите, установени в Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г.

Накрая следва да се подчертае, че правото на Европейския съюз не е приложимо към разглеждания спор. Разпоредбата на чл. 173, ал. 15 ЗСВ урежда вътрешната организация на национален орган на съдебната власт и продължителността на временно упражнявана функция, без да транспонира, конкретизира или прилага норма от правото на ЕС. Съдът на Европейския съюз последователно приема, че устройството и вътрешната структура на съдебните институции са част от конституционната идентичност на държавата членка и остават в нейната компетентност (вж. например дело C-508/18 и C-82/19 PPU, OG и PI, т. 64–67). Съгласно чл. 51, § 1 от Хартата на основните права, тя се прилага за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, а в случаи като настоящия, при които липсва такова прилагане, Хартата не може да служи като критерий за преценка на националната уредба (вж. дело C-206/13, *Siragusa*, т. 24–26, дело C-617/10, *Åkerberg Fransson*, т. 17).

Апелативен съд – Варна, след като обсъди релевантните фактически и правни въпроси, приема, че възникналото съмнение относно конституционносъобразността и допустимото тълкуване на чл. 173, ал. 15 ЗСВ не може да бъде преодоляно в рамките на висящото производство, без да се навлезе в преценка, която е от изключителната компетентност на Конституционния съд. В настоящия случай нормата следва да бъде

приложена с оглед определяне на това дали лицето, подало искането за възобновяване на делото, притежава правомощията на изпълняващ функциите главен прокурор към момента на сезирането на съда. Въпросът за обхвата, действието във времето и приложението на чл. 173, ал. 15 ЗСВ спрямо лица, определени преди влизането му в сила, е неразривно свързан с преценка за неговата съвместимост с конституционните принципи на правовата държава, правната сигурност и стабилността на институционалните механизми за упражняване на конституционните функции на главния прокурор.

Съгласно чл. 149 от Конституцията единствено Конституционният съд е компетентен да се произнася по съответствието на законите с Основния закон. В Решение № 22 от 31.10.1995 г. по к.д. № 25/1995 г., докладвано от съдия Димитър Гочев, Конституционният съд приема, че общите съдилища прилагат закона, но не могат да отказват приложението му поради предполагаема противоконституционност, нито могат чрез тълкуване да достигнат до резултат, който практически води до неприложимост на законов текст поради противоречие с Конституцията – такова правомощие принадлежи единствено на Конституционния съд. В Решение № 3 от 25.02.2003 г. по к.д. № 22/2002 г., докладвано от съдия Румен Янков, се подчертава, че когато при прилагането на закон възникне съмнение дали тълкуването на нормата би довело до противоконституционен резултат, съдът е длъжен да сезира Конституционния съд, тъй като не може сам да избира между едно „конституционносъобразно“ и едно „противоконституционно“ тълкуване. В Решение № 10 от 23.09.2021 г. по к.д. № 10/2021 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова, Конституционният съд отново приема, че общите съдилища не могат чрез тълкуване да отстраняват противоконституционност или да ограничават приложението на законов текст, чието съдържание поражда съмнения за съвместимостта му с Конституцията.

С настоящото искане се настоява не само за контрол за конституционносъобразност на чл. 173, ал. 15 ЗСВ, но и за изясняване на конституционните граници на временното изпълнение на функциите на главния прокурор по задължителен и обвързващ начин. Настоящата необходимост от тълкуване се отличава от хипотезата, по която Конституционният съд постановява Определение № 8 от 22.11.2016 г. по к.д.

№ 17/2016 г., където искането за тълкуване на чл. 99, ал. 7 от Конституцията е отклонено поради яснота на разпоредбата, липса на реален конституционноправен проблем и отсъствие на противоречиво прилагане. В настоящия случай са налице две различни, вече формирани и взаимноизключващи се становища на държавни органи относно действието на чл. 173, ал. 15 ЗСВ спрямо заварени случаи, които имат пряко отражение върху упражняването на конституционно установени функции на главния прокурор и върху допустимостта на конкретно съдебно производство. Налице е реален конституционноправен проблем, обективиран в практиката, и конкретен правен интерес от произнасяне, а не абстрактен доктринален спор.

При тези данни Апелативният съд – Варна намира, че е налице съмнение дали чл. 173, ал. 15 ЗСВ, в частта, в която се прилага и към лица, определени за изпълняващи функциите главен прокурор преди влизането му в сила, е в съответствие с Конституцията, както и че възниква въпрос за конституционно допустимите граници на временното изпълнение на функциите на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 и чл. 130 от Конституцията. Съдът не разполага с компетентност сам да реши тези въпроси и на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията следва да сезира Конституционния съд.

По изложените съображения Апелативен съд – Варна и на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България и чл. 16, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд:

ВНАСЯ искане за произнасяне от Конституционния съд по следните въпроси:

1. Противоречи ли чл. 173, ал. 15 ЗСВ (обн. ДВ, бр. 6 от 2025 г., в сила от 21.01.2025 г.) на Конституцията?

2. Следва ли чл. 173, ал. 15 ЗСВ да се тълкува като:

- а) разпоредба с действие занапред, която не засяга заварени случаи, или
- б) разпоредба, чиито последици обхващат и лица, определени за изпълняващи функциите на ГП преди влизането ѝ в сила?

На основание чл. 18 ал. 5 от Правилника за дейността на Конституционния съд прилагаме заверени преписи от материалите по делото, относими към предмета на искането – искане на Главния прокурор за възобновяване на наказателно дело с вх. №1944/19.08.2025г., разпореждане за

насрочване на НДВ № 301/2025г. по описа на Апелативен съд – Варна,
протокол от съдебно заседание от 10.10.2025г., определение
№285/12.12.2025г. и протокол от съдебно заседание от 18.12.2025г.

С УВАЖЕНИЕ :

/

Председател :

Членове :

/Янко Янков/

/Даниела Костова/

/Светослава Колева/