

# ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 3

София, 28.04.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд - ОСС от НК на ВКС и I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на петнадесети февруари две хиляди и двадесет и трета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** ГАЛИНА ЗАХАРОВА  
ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

**ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ ВКС:** ЛАДА ПАУНОВА

**ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ ВАС:** МАРИНИКА ЧЕРНЕВА  
ЛЮБОМИР ГАЙДОВ

### ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ:

#### ВАС

ВАНЯ АНЧЕВА  
ЙОВКА ДРАЖЕВА  
ГЕОРГИ КОЛЕВ  
ЕМИЛИЯ МИТКОВА  
СИБИЛА СИМЕОНОВА

#### ВКС

ГАЛИНА ТОНЕВА  
МИНА ТОПУЗОВА  
АНТОАНЕТА ДАНОВА

### ЧЛЕНОВЕ:

#### ВАС

ПАНАЙОТ ГЕНКОВ  
ДИАНА ДОБРЕВА  
ТАНЯ РАДКОВА  
СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА  
ГАЛИНА СОЛАКОВА  
ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ  
ДИАНА ГЪРБАТОВА  
АННА ДИМИТРОВА  
ТЕОДОРА НИКОЛОВА  
ТАНЯ ВАЧЕВА  
ИВАН РАДЕНКОВ  
ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА  
ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА  
ДОНКА ЧАКЪРОВА  
МАРИЕТА МИЛЕВА  
ЕМАНОИЛ МИТЕВ  
ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА  
ТАНЯ КУЦАРОВА  
КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА  
ИЛИАНА СЛАВОВСКА  
ТОДОР ПЕТКОВ  
ЛЮБОМИРА МОТОВА

#### ВКС

РУЖЕНА КЕРАНОВА  
БИЛЯНА ЧОЧЕВА  
БЛАГА ИВАНОВА  
ДАНИЕЛА АТАНАСОВА  
РУМЕН ПЕТРОВ  
СПАС ИВАНЧЕВ  
ПЕТЯ ШИШКОВА  
МАЯ ЦОНЕВА  
ВАЛЯ РУШАНОВА  
МИЛЕНА ПАНЕВА  
ХРИСТИНА МИХОВА  
КРАСИМИР ШЕКЕРДЖИЕВ  
КРАСИМИРА МЕДАРОВА  
НЕВЕНА ГРОЗЕВА  
НАДЕЖДА ТРИФОНОВА  
ПЕТЯ КОЛЕВА  
ЕЛЕНА КАРАКАШЕВА  
ДЕНИЦА ВЪЛКОВА  
ДИМИТРИНА АНГЕЛОВА  
МАРИЯ МИТЕВА  
ТАТЯНА ГРОЗДАНОВА  
ДАНИЕЛ ЛУКОВ

МИРА РАЙЧЕВА  
НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ  
СВИЛЕНА ПРОДАНОВА  
ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА  
СВЕТЛАНА БОРИСОВА  
БИСЕР ЦВЕТКОВ  
АНЕЛИЯ АНАНИЕВА  
КРАСИМИР КЪНЧЕВ  
ДИМИТЪР ПЪРВАНОВ  
МАДЛЕН ПЕТРОВА  
ПЛАМЕН ПЕТРУНОВ  
АГЛИКА АДАМОВА  
ПЕТЯ ЖЕЛЕВА  
ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА  
МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА  
АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА  
МАРИЯ РАДЕВА  
СВЕТОСЛАВ СЛАВОВ  
РУМЯНА ЛИЛОВА  
СТЕФКА КЕМАЛОВА  
ВЕСЕЛА АНДОНОВА  
РОСИЦА ДРАГАНОВА  
ЮЛИЯ РАЕВА  
ВЕСЕЛА ПАВЛОВА  
ЕМИЛИЯ ИВАНОВА  
ЛОЗАН ПАНОВ  
ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ  
ХРИСТО КОЙЧЕВ  
ЮЛИЯ ТОДОРОВА  
ЕМИЛ ДИМИТРОВ  
ЛЮБКА ПЕТРОВА  
СЛАВИНА ВЛАДОВА  
МАРИЯ НИКОЛОВА  
БРАНИМИРА МИТУШЕВА  
ТИНКА КОСЕВА  
ТАНЯ ДАМЯНОВА  
ДЕСИСЛАВА СТОЕВА  
СТАНИМИР ХРИСТОВ  
ДОБРОМИР АНДРЕЕВ  
ЮЛИЯН КИРОВ  
ТАНЯ КОМСАЛОВА  
АЛЕКСАНДЪР МИТРЕВ  
ПОЛИНА БОГДАНОВА  
СТЕЛА ДИНЧЕВА  
КАМЕЛИЯ СТОЯНОВА  
СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ  
МАРИЯ ТОДОРОВА  
ДАРИНА РАЧЕВА

БОНКА ЯНКОВА

ЦВЕТАНКА ПАУНОВА  
ЯВОР КОЛЕВ  
РУМЕН ЙОСИФОВ

при секретар  
на прокурора

Зорница Божкова

и с участието  
разглежда

тълкувателно дело 5 / 2022 г./

докладвано от съдиите  
Славина  
Владова и Деница  
Вълкова

Производството е по реда на чл. 124 и следващите от Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 5/2022 г. е образувано с разпореждане от 28.07.2022 г. на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд по искане на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд по следните въпроси:

1. Коя е надлежната въззиваема страна при обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1 - 3 от Закона за административните нарушения и наказания? и

2. Приложим ли е чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания?.

По поставените въпроси е налице противоречива съдебна практика, формирана с решения на административните съдилища, постановени в производства по чл. 208 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс.

I. По отношение на първия въпрос относно това - коя е надлежната въззиваема страна по смисъла на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в производството по чл. 59 и следващите от същия закон в хипотезата на обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1 – 3 от Закона за административните нарушения и наказания, в съдебната практика на районните и административните съдилища са се оформили две противоречиви становища, както следва:

В първата група съдебни актове се приема, че като надлежна страна в производството следва да бъде конституиран и призован наказващият орган, като само в случаите, когато се оспорва

електронен фиш (акт по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания), като страна се конституира и призовава учреждението или организацията, чийто орган е издал акта. Обосновава се изводът, че като въззиваема страна след влизане в сила на изменението на разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (Държавен вестник (ДВ), бр. 109/2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) в случаите, в които се обжалват актове по чл. 58д, т. 1 – 3 от Закона за административните нарушения и наказания, следва да бъде конституиран и призован наказващият орган, който именно е надлежната страна в производството, като се застъпва, че от текста на разпоредбата е видно, че въззиваема страна следва да е учреждението или организацията, чийто орган е издал акта, само и единствено в случаите на оспорване на акт по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания, а именно - електронен фиш.

Във втората група съдебни актове се приема, че като надлежна страна в производството по обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1 – 3 от Закона за административните нарушения и наказания може да бъде призован или наказващият орган или учреждението/организацията, чийто орган е издал акта. В тях се приема, че изброяването в чл. 61, ал. 1 от същия закон е алтернативно и районният съд може да призове или наказващия орган или учреждението/организацията, чийто орган е издал акта, съответно приемат за надлежна въззиваема страна както учреждението или организацията, чийто орган е издал акта, така и наказващия орган като алтернативно дадени и взаимозаменяеми. Не се приема като съществено нарушение на съдопроизводствените правила призоваването на учреждението или организацията, чийто орган е издал акта, в случаите, в които се обжалва или протестира акт по чл. 58д, т. 1 – 3 от Закона за административните нарушения и наказания.

За да се произнесе по поставения първи въпрос - „Коя е надлежната въззиваема страна при обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1 - 3 от Закона за административните нарушения и наказания?“, Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд взе предвид следното:

Законът за административните нарушения и наказания е нормативният акт, който съдържа общата правна уредба относно административните нарушения и наказания, реда за установяване на административните нарушения, съответно за налагане и изпълнение на административните наказания. Това е и общият правен акт, който осигурява необходимите гаранции за защита правата и законните

интереси на гражданите и организациите при установяване на административни нарушения и налагането на наказания за тях.

Чл. 58д е нов, приет със Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, обнародван в ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г. Според тази нова разпоредба „На обжалване и протестиране подлежат:

1. наказателното постановление;
2. предупреждението по [чл. 28](#);
3. резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство;
4. електронният фиш“.

Разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания определя кои са страните, които следва да бъдат призовани от районния съд при разглеждане на делото по оспорване или протестиране на актовете по този закон.

Предишният текст на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (Обн. в ДВ, бр. 92 от 1969 г., доп. ДВ, бр. 10 от 2011 г.) предвижда, че: „При разглеждане на делото пред районния съд се призовават нарушителят, поискалите обезщетение, включително и тези по чл. 55, ал. 2, и учреждението или организацията, чийто орган е издал наказателното постановление или електронния фиш, както и допуснатите от съда свидетели.“

С изменение на тази разпоредба по Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, обнародвано в Държавен вестник, бр. 109 от 2020 г., влязло в сила от 23.12.2021 г., е предвидено, както следва: чл. 61. (1) (Доп. - ДВ, бр. 10 от 2011 г., изм., бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) „При разглеждане на делото пред районния съд се призовават нарушителят, поискалият обезщетение, включително този по [чл. 55, ал. 2](#), собственикът на вещите, с които е извършено разпореждане или са отнети в полза на държавата, ако не е нарушител, наказващият орган или учреждението, или организацията, чийто орган е издал акта по [чл. 58д, т. 4](#), както и допуснатите от съда свидетели.“

Видно от цитираните текстове на нормата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в редакцията ѝ от ДВ, бр. 10 от 2011 г., като ответна страна при разглеждане на делото пред районния съд е предвидено да бъде призовано „учреждението или организацията, чийто орган е издал наказателното постановление или електронния фиш“. С изменението на тази разпоредба от ДВ, бр. 109/2020 г., в сила от 23.12.2021 г., е предвидено, че при разглеждане на делото от районния съд като ответник по делото се призовава „наказващият орган или

учреждението, или организацията, чийто орган е издал акта по чл. 58д, т. 4“, като актът по чл. 58д, т. 4 е именно електронният фиш.

За да бъде установена действителната воля на законодателя при приемане на изменението на разпоредбата с оглед на поставения въпрос, следва да се приложат правилата за тълкуване на разпоредбите на нормативните актове, заложи в чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове, според която: „Разпоредбите на нормативните актове се прилагат според точния им смисъл, а ако са неясни, се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основните начала на правото на Република България.“

При сравнителен анализ на разпоредбите на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в редакцията от ДВ, бр. 10 от 2011 г., преди актуалното изменение, и действащата към момента от ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г., е видно, че изменението касае допълване на разпоредбата с предвиждането като ответна страна при разглеждане на делото да бъде призоваван „наказващият орган“, без да е уточнено по отношение на кой подлежащ на оспорване акт по този закон. Запазена е частта от разпоредбата, която предвижда призоваването при разглеждане на делото пред районния съд като ответна страна на „учреждението или организацията, чийто орган е издал“, като обаче е отпаднало посочването на „наказателното постановление или електронния фиш“, като тази част е заменена само с „акта по чл. 58д, т. 4“.

Това обосновава извод, че призоваването като страна при разглеждане на делото от районния съд на учреждението или организацията, чийто орган е издал акта по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания, се дължи само в случаите на оспорване на акт по тази разпоредба, а именно - на електронния фиш, но не и при оспорване на наказателно постановление. Именно в тази част е допуснато изменение, като наказателното постановление е отпаднало при редакцията на нормата. Това разрешение кореспондира с правната природа на акта по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания. Съгласно § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 81 от 2015 г., в сила от 21.11.2015 г.) "Електронен фиш" е електронно изявление, записано върху хартиен, магнитен или друг носител, създадено чрез административно-информационна система въз основа на постъпили и обработени данни за нарушения от автоматизирани технически средства или системи“. А според чл. 189, ал. 4 от Закона за движението по пътищата (нова, обн. ДВ, бр. 10 от 2011 г., изм. бр. 19 от 2015 г., бр. 101 от 2016 г., в сила от 21.01.2017 г., бр. 54 от 2017 г.) „При нарушение, установено и заснето с автоматизирано техническо

средство или система, за което не е предвидено наказание лишаване от право да се управлява моторно превозно средство или отнемане на контролни точки, се издава електронен фиш в отсъствието на контролен орган и на нарушител за налагане на глоба в размер, определен за съответното нарушение. Електронният фиш съдържа данни за: териториалната структура на Министерството на вътрешните работи, на чиято територия е установено нарушението, мястото, датата, точния час на извършване на нарушението, регистрационния номер на моторното превозно средство, собственика, на когото е регистрирано превозното средство, описание на нарушението, нарушените разпоредби, размера на глобата, срока, сметката, начините за доброволното ѝ заплащане. Образецът на електронния фиш се утвърждава от министъра на вътрешните работи“. Съобразно цитираните разпоредби електронният фиш, т. е. актът по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания, представлява електронно изявление, което е записано на съответен хартиен, магнитен или друг носител, създадено чрез административно–информационна система и при отсъствие на контролен орган. Именно поради това и съгласно законовото изискване в него се записва и териториалната структура на съответния орган, на чиято територия е установено нарушението, въз основа на данни от автоматизирани технически средства или системи. При тази законова регламентация при издаване на акт по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания законодателят е сметнал, че като страна в производството по оспорване на такъв акт пред районния съд следва да се призове учреждението или организацията, чийто орган е издал това електронно изявление.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) са предвидени някои допълнителни правомощия за административнонаказващия орган, съответно е разширен кръгът от актове, включително във връзка с предоставените нови правомощия, които подлежат на съдебен контрол. Съгласно чл. 59, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в редакцията от ДВ, бр. 10 от 2011 г., преди последното изменение, на обжалване са подлежали само наказателните постановления и електронният фиш.

Със създадения нов чл. 58д на Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) е предвидено, че на обжалване подлежат както наказателните постановления (чл. 58д, т. 1) и електронните фишове (чл. 58д, т. 4), така и предупреждението по [чл. 28](#) (чл. 58д, т. 2) и резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство (чл. 58д, т. 3). За разлика от акта по чл. 58д, т. 4 –

електронния фиш, актовете по чл. 58д, т. 1 – 3 се издават и производството се развива с прякото участие на административнонаказващия орган по смисъла на чл. 47, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания. Така относно акта по чл. 58д, т. 3 - прекратяването с резолюция, съгласно чл. 54, ал. 1 се извършва от наказващия орган, съответно наказателното постановление – акт по чл. 58д, т. 1, съгласно чл. 57 се издава от съответното длъжностно лице, имащо правомощията на наказващ орган съгласно предвижданията в съответен нормативен акт. Най-накрая актът по чл. 58д, т. 2 – предупреждението, също, съгласно чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания, се издава от наказващия орган. Обединяващото за актовете по чл. 58д, т. 1 – 3 от Закона за административните нарушения и наказания е, че се издават от наказващ орган по смисъла на чл. 47, ал. 1 от Закона при развилото се административнонаказателно производство пред него. За разлика от тях актът по чл. 58д, т. 4 е такъв, при който е създадено електронно изявление в отсъствие на контролен орган.

Тълкуването на разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания с оглед на изискването на чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове при неяснота разпоредбите да се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, предполага съобразяване на посочените по-горе разпоредби относно разширения кръг на правомощия на наказващия орган досежно издаваните от него актове, съответно допълнението, касаещо предвиждане на повече актове на наказващите органи, които подлежат на съдебен контрол.

Това налага извод, че съгласно чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания като страна при разглеждане на делото пред районния съд в случаите на обжалване на актовете по чл. 58д, т. 1 – 3, издадени от наказващ орган, следва да се призовава именно този наказващ орган с оглед на защитата и в съдебното производство на издадения акт. Този извод следва и от граматическото тълкуване на разпоредбата, която предвижда призоваване на учреждението или организацията само за случаите на оспорен акт по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания, т. е. в случаите, в които актът представлява електронно изявление.

Това разрешение кореспондира и с разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс и в частност с чл. 153, ал. 1, определящ кои са страните в съдебния административен процес, а именно: „Страни по делото са оспорващият, органът, издал административния акт, както и всички заинтересовани лица.“. В случая с изменението на разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания, предвид спецификата на



делата с административнонаказателен характер по оспорване на актовете с административнонаказателен характер, е предвидено и участието на наказващия орган (съответния административен орган в административнонаказателните производства) и в съдебната фаза по оспорването на такива актове. Това съответства и на разпоредбите, определящи правилата за разпределение на доказателствената тежест и по-конкретно на чл. 170, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, според който: „Административният орган и лицата, за които оспореният административен акт е благоприятен, трябва да установят съществуването на фактическите основания, посочени в него, и изпълнението на законовите изисквания при издаването.“. В случая при участие на наказващия орган и в съдебното производство по оспорване на издаден от него акт се гарантира в по-голяма степен възможността му за защита на издадения от него акт.

Във връзка с изложените по-горе съображения при граматическото и систематичното тълкуване на разпоредбите, нормата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания следва да се тълкува в смисъла, че надлежната въззиваема страна при обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д., т. 1 - 3 от Закона за административните нарушения и наказания е само и единствено наказващият орган.

II. По отношение на втория въпрос относно това - „Приложим ли е чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания“, в съдебната практика на административните съдилища също са се оформили две противоречиви становища, както следва:

В първата група съдебни актове се приема, че разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс е приложима в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания. Съдебните състави достигат до извод, че при касационната проверка по реда на Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс административният съд следи служебно за допустимостта на решението на районния съд, която допустимост се основава на наличието или липсата на касационните основания по чл. 348 от Наказателно-процесуалния кодекс. В случаите, когато административният съд установи наличието на касационните основания по чл. 348 от Наказателно-процесуалния кодекс, съставляващи недопустимост на решението, следва да упражни правомощията по чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс и да обезсили решението на районния съд. Това важи и в случаите, когато първоинстанционният съд е конституирал като страна в процеса учредението вместо наказващия орган. Последният е надлежната страна, като неучастието

на такава в производството представлява съществено нарушение на процесуалните правила по смисъла на чл. 348, ал. 1, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс. Провеждането на производство срещу ненадлежна страна води до постановяване на недопустим съдебен акт, тъй като надлежната страна не може да се ползва от правните последици на постановеното съдебно решение, а ненадлежната страна формално е обвързана от тези правни последици, без обаче да е разполагала с процесуална легитимация за участие в процеса. В тази хипотеза освен това надлежната страна остава лишена от възможността да упражни правото да защити правата си. Недопустимият съдебен акт следва да бъде обезсилен от административния съд на основание чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс и делото да се върне за ново разглеждане от друг състав на районния съд, който го е постановил.

Във втората група съдебни актове се приема, че разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс не е приложима в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания. Извежда се тезата, че при допуснато съществено нарушение на процесуалните правила, включително поради участието на ненадлежна страна в производството пред първоинстанционния съд, постановеното от него решение следва да бъде отменено и делото да се върне на същия съд за ново разглеждане от друг състав, тъй като в Наказателно-процесуалния кодекс липсва касационно основание недопустимост на решението (аргумент от разпоредбата на чл. 348 от Наказателно-процесуалния кодекс), което изключва правомощието на касационната инстанция по чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс да обезсили проверяваното съдебно решение.

За да се произнесе по поставения втори въпрос - „Приложим ли е чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания?“, Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд взе предвид следното:

С правната новела в чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) се предвиди, че решението на районния съд, постановено по жалби срещу актове по чл. 58д от Закона за административните нарушения и наказания (наказателни постановления, предупреждения по чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания, резолюции за прекратяване на административнонаказателното производство и електронните фишове), „подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-

процесуалния кодекс, и по реда на Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс“. В тази разпоредба са съединени обективно процесуалноправни норми от два различни процесуални закона – Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, които по силата на препращането регулират образуването и провеждането на касационното производство за проверка на решенията на районните съдилища, постановени по жалби срещу актове по чл. 58д от Закона за административните нарушения и наказания. От безусловното препращане в чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания към касационните основания по Наказателно-процесуалния кодекс следва, че касационна проверка на такова съдебно решение може да бъде предизвикана само при формулирани и обосновани в жалбата/протеста касационни основания по Наказателно-процесуалния кодекс, които са различни от касационните основания в Административнопроцесуалния кодекс, и са изчерпателно изброени в чл. 348, ал. 1, т. 1 („когато е нарушен законът“), т. 2 („когато е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила“) и т. 3 („когато наложеното наказание е явно несправедливо“) от Наказателно-процесуалния кодекс. Касационните основания в Наказателно-процесуалния кодекс са законна предпоставка за самото образуване на касационното производство.

Във втората си част разпоредбата на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания предвижда касационното обжалване да се проведе по Административнопроцесуалния кодекс, като ясно препраща към установения за това процесуален ред в Глава дванадесета „Касационно производство“ от Административнопроцесуалния кодекс.

Тази уредба отчита характера на административнонаказателните производства, които включват както елементи от наказателното право, така и от административното право. Така при уредените касационни основания по Наказателно-процесуалния кодекс е предвидено такова, което отчита явна несправедливост на наложеното наказание, каквото касационно основание в Административнопроцесуалния кодекс няма, но за което законодателят е отчел, че е относимо към особеностите на уредените обществени отношения във връзка с налагането на административни наказания. Тази уредба обаче взема предвид и наличието на административен елемент в тези обществени отношения, които не намират регулация в Наказателно-процесуалния кодекс. При наличие и на административния елемент в административнонаказателните производства законодателят е предвидил касационното обжалване на съдебни актове да се извършва по реда на Административнопроцесуалния кодекс, който ред отчита

административния елемент в тези отношения, съответно многообразието на хипотези при оспорването на актове, включващи и административен елемент.

Независимо че касационното производство може да започне въз основа на някое от касационните основания по чл. 348, ал. 1, т. 1 - 3 от Наказателно-процесуалния кодекс, в предмета на касационната проверка задължително се включва и преценката на контролиращия (административен) съд за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон, която следва да се обективира в мотивната част на решението на касационната инстанция – съответният административен съд. Аргумент за това е императивният характер на разпоредбата на чл. 218, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс, съгласно която касационният съд следи служебно за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон, както и систематичното място на тази процесуална правна норма в Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс. Бланкетният характер на разпоредбата на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания предопределя запълване на съдържанието ѝ с конкретните и по своето естество императивни правни норми от Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс относно контролно-отменителните правомощия на касационната инстанция, към които безспорно принадлежи и това по чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс – да обезсили проверявания съдебен акт. Необходимото условие за упражняването на това правомощие, съгласно хипотезата и диспозицията на тълкуваната правна норма, е предхождащата го положителна преценка на касационния съд, че съдебното решение е „недопустимо“, а не „неправилно“ или „нищожно“ по смисъла на чл. 221, ал. 2 и ал. 5 от Административнопроцесуалния кодекс. Следователно винаги, когато е налице основание за определяне на решението като недопустимо (например като постановено при липсата или при ненадлежно упражнено право на жалба или след предходно десезиране на съда и др.), разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс е приложима и оправомощава касационната инстанция да го обезсили със съответните правни последици от това (да прекрати делото, да го върне за ново разглеждане или да го прати на компетентния съд или орган). Това важи и за порочното процесуално действие на районния съд, изразяващо се в постановяване на недопустимо съдебно решение поради участие на ненадлежна страна, което се явява абсолютна процесуална пречка за допустимост на съдебното производство.

Упражняването на това правомощие, но и задължение на съда по аргумент от чл. 218, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс,

е гаранция за спазването на правата на засегнатите от административнонаказателен акт лица, съответно осигуряването възможността за упражняване на правото им на защита, включително в контекста на чл. 6 и чл. 13 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Това е така, защото провеждането на производство срещу ненадлежна страна води до постановяване на недопустим съдебен акт, тъй като надлежната страна не може да се ползва от правните последици на постановеното съдебно решение (в случай, че е благоприятно), от една страна, а от друга, е била лишена от възможността да се защити срещу административнонаказателния акт (в случай на неблагоприятно решение), а ненадлежната страна формално е обвързана от тези правни последици, без обаче да е разполагала с процесуална легитимация за участие в процеса. Т. е. в тази хипотеза надлежната страна остава лишена от възможността да упражни правото да защити правата си. В тези случаи касационният (административният) съд на основание чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания във връзка с чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс следва да обезсили порочния съдебен акт и да върне делото за ново разглеждане от друг състав на районния съд, който е допуснал развитието на недопустимото съдебно производство и последиците от него – постановяване на недопустимо съдебно решение.

Разпоредбата на чл. 84 от Закона за административните нарушения и наказания, макар и наименувана в закона като „особена“, не изключва приложението на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс, ерго правомощието на административния съд, когато правораздава като касационна инстанция в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания, да обезсили недопустимото съдебно решение, тъй като предвиденото в нея субсидиарно приложение на Наказателно-процесуалния кодекс за произнасянето по касационни жалби пред административния съд влиза в действие под условие - само доколкото в Закона за административните нарушения и наказания „няма особени правила ...за производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, на касационни жалби пред административния съд и предложения за възобновяване“. Такива особени правила за произнасянето по касационни жалби и протести пред административния съд са предвидените в Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс („Касационно производство“), към които разпоредбата на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания изрично препраща. В тази глава систематично

е уредено правомощието на касационния (административния) съд да обезсили съдебното решение, предмет на касационната проверка, когато е недопустимо, а то е винаги такова, когато съдебното производство пред районния съд е проведено при отсъствие на абсолютни процесуални предпоставки, в това число липсата на процесуална легитимация на страните в процесуалното правоотношение. В този смисъл не е налице същинска конкуренция между разпоредбата на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания и тази в чл. 84 от същия закон, макар последната да е определена от законодателя като „особена“, която да се налага да бъде преодоляна чрез общия правен принцип, че специалната дерогира приложението на общата (*Lex specialis derogat generali*). В исторически план с приемане на коментираното съдържание на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) при завареното действие на чл. 84 от закона (обн. ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. ДВ, бр. 59 от 1998 г. и ДВ, бр. 39 от 2011 г.) законодателят недвусмислено е заявил волята си касационното производство по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания да се провежда по реда на Административнопроцесуалния кодекс, като не е изключил нито едно от предвидените в този процесуален закон правомощия на касационната инстанция, в това число отстраняване на порочните (недопустими) съдебни решения на основание чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс чрез обезсилването им.

Въз основа на изложените по-горе съображения и на основание чл. 124, ал. 3 от Закона за съдебната власт Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

#### **ПОСТАНОВИ:**

1. Надлежната въззиваема страна при обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1 - 3 от Закона за административните нарушения и наказания е наказващият орган.

2. Разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс е приложима в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания.

**Вярно с оригинала,**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/ ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

**ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ**

**ВКС:** /п/ ЛАДА ПАУНОВА

**ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ** /п/ МАРИНИКА ЧЕРНЕВА

**ВАС:** /п/ ЛЮБОМИР ГАЙДОВ

**ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ:**

**ВАС**

/п/ ВАНЯ АНЧЕВА .....  
 /п/ ЙОВКА ДРАЖЕВА .....  
 /п/ ГЕОРГИ КОЛЕВ .....  
 /п/ ЕМИЛИЯ МИТКОВА .....  
 /п/ СИБИЛА СИМЕОНОВА .....

**ЧЛЕНОВЕ:****ВАС**

/п/ ПАНАЙОТ ГЕНКОВ .....  
 /п/ ДИАНА ДОБРЕВА .....  
 /п/ ТАНЯ РАДКОВА .....  
 /п/ СВЕТОЗАРА АНЧЕВА .....  
 /п/ ГАЛИНА СОЛАКОВА .....  
 /п/ ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ .....  
 /п/ ДИАНА ГЪРБАТОВА .....  
 /п/ АННА ДИМИТРОВА .....  
 /п/ ТЕОДОРА НИКОЛОВА .....  
 /п/ ТАНЯ ВАЧЕВА .....  
 /п/ ИВАН РАДЕНКОВ .....  
 /п/ ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА .....  
 /п/ ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА .....  
 /п/ ДОНКА ЧАКЪРОВА .....  
 /п/ МАРИЕТА МИЛЕВА .....  
 /п/ ЕМАНОИЛ МИТЕВ .....  
 /п/ ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА .....  
 /п/ ТАНЯ КУЦАРОВА .....  
 /п/ КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА .....  
 /п/ ИЛИАНА СЛАВОВСКА .....  
 /п/ ТОДОР ПЕТКОВ .....  
 /п/ ЛЮБОМИРА МОТОВА .....  
 /п/ МИРА РАЙЧЕВА .....  
 /п/ НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ .....  
 /п/ СВИЛЕНА ПРОДАНОВА .....  
 /п/ ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА .....  
 /п/ СВЕТЛАНА БОРИСОВА .....  
 /п/ БИСЕР ЦВЕТКОВ .....  
 /п/ АНЕЛИЯ АНАНИЕВА .....  
 /п/ КРАСИМИР КЪНЧЕВ .....  
 /п/ ДИМИТЪР ПЪРВАНОВ .....  
 /п/ МАДЛЕН ПЕТРОВА .....  
 /п/ ПЛАМЕН ПЕТРУНОВ .....  
 /п/ АГЛИКА АДАМОВА .....  
 /п/ ПЕТЯ ЖЕЛЕВА .....  
 /п/ ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА .....  
 /п/ МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА .....  
 /п/ АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА .....

**ВКС**

/п/ ГАЛИНА ТОНЕВА .....  
 /п/ МИНА ТОПУЗОВА .....  
 /п/ АНТОАНЕТА ДАНОВА .....

**ВКС**

/п/ РУЖЕНА КЕРАНОВА .....  
 /п/ БИЛЯНА ЧОЧЕВА .....  
 /п/ БЛАГА ИВАНОВА .....  
 /п/ ДАНИЕЛА АТАНАСОВА .....  
 /п/ РУМЕН ПЕТРОВ .....  
 /п/ СПАС ИВАНЧЕВ .....  
 /п/ ПЕТЯ ШИШКОВА .....  
 /п/ МАЯ ЦОНЕВА .....  
 /п/ ВАЛЯ РУШАНОВА .....  
 /п/ МИЛЕНА ПАНЕВА .....  
 /п/ ХРИСТИНА МИХОВА .....  
 /п/ КРАСИМИР ШЕКЕРДЖИЕВ .....  
 /п/ КРАСИМИРА МЕДАРОВА .....  
 /п/ НЕВЕНА ГРОЗЕВА .....  
 /п/ НАДЕЖДА ТРИФОНОВА .....  
 /п/ ПЕТЯ КОЛЕВА .....  
 /п/ ЕЛЕНА КАРАКАШЕВА .....  
 /п/ ДЕНИЦА ВЪЛКОВА .....  
 /п/ ДИМИТРИНА АНГЕЛОВА .....  
 /п/ МАРИЯ МИТЕВА .....  
 /п/ ТАТЯНА ГРОЗДАНОВА .....  
 /п/ ДАНИЕЛ ЛУКОВ .....  
 /п/ БОНКА ЯНКОВА .....

/п/ МАРИЯ РАДЕВА .....  
/п/ СВЕТОСЛАВ СЛАВОВ .....  
/п/ РУМЯНА ЛИЛОВА .....  
/п/ СТЕФКА КЕМАЛОВА .....  
/п/ ВЕСЕЛА АНДОНОВА .....  
/п/ РОСИЦА ДРАГАНОВА .....  
/п/ ЮЛИЯ РАЕВА .....  
/п/ ВЕСЕЛА ПАВЛОВА .....  
/п/ ЕМИЛИЯ ИВАНОВА .....  
/п/ ЛОЗАН ПАНОВ .....  
/п/ ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ .....  
/п/ ХРИСТО КОЙЧЕВ .....  
/п/ ЮЛИЯ ТОДОРОВА .....  
/п/ ЕМИЛ ДИМИТРОВ .....  
/п/ ЛЮБКА ПЕТРОВА .....  
/п/ СЛАВИНА ВЛАДОВА .....  
/п/ МАРИЯ НИКОЛОВА .....  
/п/ БРАНИМИРА МИТУШЕВА .....  
/п/ ТИНКА КОСЕВА .....  
/п/ ТАНЯ ДАМЯНОВА .....  
/п/ ДЕСИСЛАВА СТОЕВА .....  
/п/ СТАНИМИР ХРИСТОВ .....  
/п/ ДОБРОМИР АНДРЕЕВ .....  
/п/ ЮЛИЯН КИРОВ .....  
/п/ ТАНЯ КОМСАЛОВА .....  
/п/ АЛЕКСАНДЪР МИТРЕВ .....  
/п/ ПОЛИНА БОГДАНОВА .....  
/п/ СТЕЛА ДИНЧЕВА .....  
/п/ КАМЕЛИЯ СТОЯНОВА .....  
/п/ СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ .....  
/п/ МАРИЯ ТОДОРОВА .....  
/п/ ДАРИНА РАЧЕВА .....  
/п/ ЦВЕТАНКА ПАУНОВА .....  
/п/ ЯВОР КОЛЕВ .....  
/п/ РУМЕН ЙОСИФОВ .....

Особено мнение по т. 2 на тълкувателно дело № 5/2022 г. по описа на Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд от съдиите: Галина Тонева, Мина Топузова, Мая Цонева, Милена Панева, Христина Михова, Петя Колева, Мария Митева, Татяна Грозданова (ВКС); Ваня Анчева, Светлозара Анчева, Анна Димитрова, Таня Вачева, Донка Чакърлова, Илиана Славовска, Даниела Мавродиева, Анелия Ананиева, Мадлен Петрова, Мирослава Георгиева, Албена Радославова, Юлия Раева, Весела Павлова, Емилия Иванова, Юлия Тодорова, Емил Димитров (ВАС)



Изразяваме настоящото особено мнение като несъгласие със становището на мнозинството, че разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е приложима в касационното производство по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Разпоредбата на чл. 221, ал. 3 АПК не е приложима в касационното производство по чл. 63в ЗАНН по следните съображения:

Субсидиарното приложение на АПК в административнонаказателното производство е уредено в 63в ЗАНН, а на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) - в чл. 63в и 84 ЗАНН.

Член 84 ЗАНН предвижда, че доколкото в този закон няма особени правила за призоваване и връчване на призовки и съобщения, извършване на опис и изземване на вещи, определяне разноски на свидетели и възнаграждения на вещи лица, изчисляване на срокове, както и за производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, на касационни жалби пред административния съд и предложения за възобновяване, се прилагат разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс.

Относно касационното производство такова особено правило е чл. 63в ЗАНН, който предвижда, че решението на районния съд подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс (преди последните изменения и допълнения на ЗАНН със същата редакция беше чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН). Но това особено правило препраща към АПК само за реда, по който се провежда касационното производство, не и към предвидените в същия кодекс касационни основания, като законодателят изрично посочва, че решението подлежи на касационно обжалване на основанията, предвидени в НПК.

В мотивите на постановените досега тълкувателни решения на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд относно приложението на АПК в касационното производство по ЗАНН (Тълкувателно решение № 2 от 03.06.2009 г. по т. дело № 7/2008 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен, Тълкувателно решение № 3 от 10.05.2011 г. по т. дело № 7/2010 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен и Тълкувателно решение № 8 от 16.09.2021 г. по т. дело № 1/2020 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен) се приема, че препращането към Глава дванадесета от АПК касае само процесуалния ред, по който се

развива касационното производство пред административния съд, и то доколкото не противоречи на НПК.

Приложението на чл. 221, ал. 3 АПК в касационното производство по ЗАНН би довело до въвеждането на ново, допълнително касационно основание наред с вече регламентирани касационни основания в НПК. Разпоредбата на чл. 221, ал. 3 АПК урежда правомощието на касационната инстанция да обезсилва решението на първоинстанционния съд по административни дела, когато то е недопустимо, т. е. нейното приложение в административния процес е пряко обусловено от наличието на касационното основание „недопустимост“ по чл. 209, т. 2 АПК. Касационно основание „недопустимост“ обаче липсва в НПК. Съгласно чл. 348, ал. 1 НПК касационните основания са следните: 1. когато е нарушен законът; 2. когато е допуснато съществено нарушение на процесуални правила; 3. когато наложеното наказание е явно несправедливо.

Разширяването на приложното поле на АПК в касационното производство по ЗАНН чрез въвеждане на касационното основание „недопустимост“ по чл. 209, т. 2 АПК е не само в противоречие с цитираните по-горе тълкувателни решения на ВАС, но и със съдебната практика по наказателни дела относно същността и приложението на касационните основания по НПК. При постановени съдебни актове на въззивната инстанция по съществото на спора в противоречие с чл. 323, ал. 1, т. 2 НПК (просрочие на жалбата) и чл. 323, ал. 1, т. 3 НПК (жалбата или протестът не са подадени от страна, която има право на жалба или протест) Върховният касационен съд (ВКС) приема, че е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила, което е основание за отмяна на съдебния акт по чл. 348, ал. 1, т. 2 НПК и прекратяване на производството. Практика на Наказателната колегия (НК) на ВКС за обезсилване на съдебни актове е налице само по отношение на тяхната гражданска част – по предявени граждански иски в наказателното производство при субсидиарно приложение на Гражданския процесуален кодекс (ГПК) на основание чл. 88, ал. 1 НПК. Същевременно в практиката на Наказателната колегия на ВКС се застъпва и обратното становище - че съдът няма правомощие да обезсили присъдата и в гражданската част, тъй като гражданският иск на пострадалия се разглежда в единен съдебен процес – наказателен, в който разпоредбата на чл. 270, ал. 3 ГПК не намира приложение (в този смисъл Решение № 548 от 9.01.2009 г. на ВКС по н. д. № 594/2008 г., III н. о., НК, Решение № 51 от 3.04.2009 г. на ВКС по н. д. № 660/2008 г., II н. о., НК, Решение № 235 от 5.06.2009 г. на ВКС по н. д. № 224/2009 г., III н. о., НК, Решение № 51 от 3.04.2009 г. на ВКС по н. д. № 660/2008 г., II н. о., НК и Решение № 420 от 20.10.2011 г. на ВКС по н. д. № 2157/2011 г., I н. о., НК).

За разлика от първия въпрос по настоящото тълкувателно дело, по който противоречивата практика е във връзка с последното изменение на чл. 61, ал. 1 ЗАНН (ДВ, бр. 109/2020 г., в сила от 23.12.2021 г.), по втория въпрос няма промяна в съдържанието на приложимите разпоредби (новият чл. 63в ЗАНН е със същото съдържание като старата редакция на чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН), поради което няма причина за промяна на тълкуването и приложението на касационните основания и правомощията на административния съд при обжалване на решенията на районния съд. В този смисъл са и мотивите към проекта на ЗИДЗАНН (№ 002-01-30/23.07.2020 г.) – в т. 10 от мотивите се посочва, че правомощията на съдилищата в административнонаказателното производство не търпят изменение в сравнение с досега съществуващите в чл. 63, ал. 1 ЗАНН.

Положителен отговор на поставения въпрос не може да се обоснове с аргументи, изведени от разпоредбата на чл. 218, ал. 2 „Предмет на касационната проверка“ от Глава дванадесета от АПК, съгласно която за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон съдът следи служебно.

Първо, горното правило касае част от касационните основания по АПК (чл. 209, т. 1, 2 и 3, пр. 1 АПК), докато по силата на препращащата разпоредба на чл. 63в ЗАНН касационното обжалване по административнонаказателните дела е на основанията по НПК, а в НПК липсва касационно основание недопустимост на решението.

Второ, разпоредбата на чл. 218, ал. 2 АПК е израз на принципа на служебното начало, който има различно проявление в административния и в административнонаказателния процес. Макар и да се приема в съдебната практика, че дейността по административно наказване е форма на административна дейност, това не приравнява наказателното постановление по същност и правни последици на административен акт (т. 1 от мотивите на Тълкувателно постановление № 2 от 19.05.2015 г. по т. дело № 2/2014 г. на Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд), нито подчинява производството по издаването и обжалването им на едни и същи принципи с еднакво проявление.

Трето, отчитайки различния подход в съответното национално законодателство при дефинирането на нарушенията на установения правов ред (като дисциплинарни, административни, престъпления и пр.) и регламентацията на реда за тяхното преследване, в своята практика по всяко конкретно дело Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) винаги осъществява собствена проверка дали процедурите имат наказателен характер по смисъла на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ/Конвенцията). Признаците за преценка дали едно производство

е наказателно по смисъла на чл. 6, § 1 от Конвенцията са известни като тест „Енгел” или критерии „Енгел” (делото *Engel and Others v. Netherland*). Критериите са следните: 1) квалификация на деянието по националното право; 2) характер и естество на нарушението; 3) вид и тежест на предвиденото наказание („суровост на възможното наказание”). Целта на тази проверка е да се гарантира баланс между необходимостта от защита на засегнатия правов ред и осигуряване на правото на справедлив съдебен процес по чл. 6, § 1 от ЕКПЧ на лицето, подведено под отговорност. За да се обоснове, че процедурата има наказателен характер, ЕСПЧ приема, че е достатъчно наличието само на един от разглежданите критерии. Критериите могат да бъдат преценени и кумулативно, ако анализът им поотделно не е достатъчен за убедително заключение. В случая поставеният въпрос относно правомощието на касационната инстанция да обезсилва решението на въззивния съд като недопустимо засяга всички видове административни нарушения - без значение на степента на обществена опасност на конкретното административно нарушение, вида и размера на установеното за него административно наказание, т. е. ако му се даде положителен отговор, то това разрешение би било приложимо за всички случаи, включително и когато са изпълнени критериите Енгел. В резултат на това би се стигнало до прилагане на касационно основание по АПК дори в производство, което има наказателен характер по смисъла на чл. 6, § 1 от ЕКПЧ.

Волята на законодателя, обективирана в чл. 63в ЗАНН, че проверката на решението на въззивния съд се извършва на касационните основания по НПК, е ясна и категорична и е недопустимо по тълкувателен път да се въвежда допълнително касационно основание от друг процесуален закон, който регламентира основанията за касационна проверка в административния, а не в административнонаказателния процес.

Точно защото чл. 63в ЗАНН представлява особено правило, ограничаващо обхвата на препращането на чл. 84 ЗАНН към НПК в касационното производство, тълкуването на чл. 63в ЗАНН следва да бъде стриктно, а не разширително. Трайно е становището в съдебната практика, че нормите, установяващи изключение от правило, подлежат на стриктно, а не на разширително тълкуване.

По горните съображения разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс не е приложима в касационното производство по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания.