

РЕШЕНИЕ

№ 38276

гр. София, 18.11.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 4 състав, в
публично заседание на 21.10.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ваня Стоянова

при участието на секретаря Лилия Благоева, като разглежда дело номер **8244** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е образувано по жалба на „Цвети Ина“ ЕООД ЕИК[ЕИК], [населено място], район С.,[жк], ул. С.“ бл.28 Б, вх. Е, ет. 5, ап. 86, представлявано от Ц. И. Д. срещу заповед за налагане на принудителна административна мярка № ФК-С3893-0200319/02.04.2025г., издадена от С. Д.-Началник отдел „Оперативни дейности“, С., на основание чл.186, ал.1, т.1, б“а“ и чл. 187, ал. 1 от ЗДДС относно запечатване на търговски обект – бутик за цветя, находящ се в [населено място], [улица] забрана за достъп до него за срок от 14 дни на основание чл. 186, ал. 1, т. 1, б“а“ и чл. 187, ал.1 от ЗДДС, като е посочено „запечатването да се извърши след влизане в сила на настоящата заповед за ПАМ.

Намира заповедта за неправилна и незаконосъобразна, като необоснована, издадена в нарушение на материалния и процесуалния закон и в противоречие с целта на закона, както и при несъобразяване на принципа за съразмерност. Посочено е, че на 14.02.2025 г., в 13,35 ч. е направена проверка в бутик за цветя, като се твърди, че дружеството е семейна фирма и се издържа с тази дейност, както и осигурява в момента 3- ма души. Площта на обекта била 38 кв.м. На 14.02 2024 г., поради факта на празника, в магазина е имало голямо стълпотворение от хора.В тази връзка според оспорвания и съставените актове и наказателни постановления по този случай намира неправилни и незаконосъобразни. Твърди се още, че не става ясно, кой от гореизброените факти е основание на оспорваната Заповед - дали неиздаване на касов бон при продажба в брой, или неиздаване на такива при продажба при плащане чрез ПОС терминал, или и двете заедно, макар да се говори за един неиздаден бон. Счита в заключение, че в проверките на органите по приходите и на 14.02.2025 г., както и връчването на Заповедта за налагане на ПАМ на 08.05.2025 г.и определяне на момента за налагане на мярката на 23.05.2025 г. има тенденциозност

с оглед факта, че и в двата периода продажбите на цветя са по големи от други периоди през годината, като на 14.02.2025 г. дейността на дружеството фактически е била блокирана.

Иска съдът да постанови решение, с което да бъде отменена обжалваната заповед.

В съдебно заседание оспорващият се представлява от адвокат С., който освен отмяна на заповедта претендира присъждане на разноски. Допълнително акцентува, че паралелното съществуване на административнонаказателно и на административно производство представлява прекомерна тежест за лицето, както е в случая, тъй като са описани четири наказателни постановления.

Ответната страна чрез юрисконсулт И. иска да се отчете факта, че на дружеството са връчени наказателни постановления, като в заповедта е посочено, че при заплащане на имуществената санкция производството по заповедта ще бъде прекратено, съгласно чл. 187, ал. 4 от ЗДДС. С оглед изхода на делото моли за присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

След преценка на събраните доказателства, съдът намира за установено от фактическа страна следното:

На 14.02.2025 г. в 13:35 ч. била извършена проверка на обект по смисъла на § 1 т. 41 от ДР на ЗДДС - бутик за цветя, находящ се на адрес: [населено място], [улица], стопанисван от „ЦВЕТИ ИНА“ ЕООД, с ЕИК №201563605. При проверката се установило, че в обекта има монтирано и въведено в експлоатация фискално устройство модел "DATECS DP-25" с индивидуален номер № DT486752, и фискална памет №02855659, регистрирано в НАП с потвърждение №4534053/23.12.2021 г., както и 1 бр. ДОС терминално устройство към банка ДСК. От наличното пос терминално устройство на ДСК, в проверения търговски обект, е отпечатат подробен отчет за 14.02.2025 г., от който са установени транзакции за покупки, сред които и транзакция за покупка №1236/14.02.2025 г. в 13:28:58 ч. на стойност 57,00лв, приети за сметка на „Цвети Ина“ ЕООД, за които не е издадена фискална бележка от монтираното в обекта фискално устройство, нито касова бележка от кочан.

В конкретния случай, административният орган е посочил, че за извършена контролна покупка от органите по приходите на 1 букет цветя на обща стойност 22,00 лв., платени в брой, не е издаден ФКБ от монтираното и функциониращо към момента на проверката ФУ модел: „DATECS DP-25“, с инд № на ФУ: DT486752 и № на ФП 02855659. Плащането е прието за сметка на „ЦВЕТИ ИНА“ ЕООД, ЕИК[ЕИК].

В допълнение в заповедта е посочено, че в хода на проверката е установено неиздаване на фискална касова бележка за отделно 17 бр. покупки в часовия диапазон от 09:17 ч. до 13:21 ч. Сумите по тях са постъпили през пое терминално устройство в обекта.

При проверката е констатирано, че търговецът „ЦВЕТИ ИНА“ ЕООД, ЕИК[ЕИК] в качеството си на задължено лице по чл. 3 от Наредба Н-18/13.12.2006 г. за регистриране и отчитане чрез фискални устройства на продажбите в търговските обекти, изискванията към софтуерите за управлението им и изисквания към лицата, които извършват продажби чрез електронен магазин на министъра на финансите, не регистрира и отчита всяка извършена продажба на стоки и услуги от търговския обект, чрез издаване на фискални касови бележки от въведеното в експлоатация за обекта фискално устройство (ФУ), с което е допуснато нарушение на разпоредбите на същата наредба и чл. 118, ал. 1 от ЗДДС.

Като доказателство за резултатите от проверката е съставен протокол за извършена проверка №0200319/14.02.2025 г. на основание чл. 110, ал. 4, вр. чл. 50, ал. 1 от ДОПК. В мотивите на заповедта е посочено, че са съставени 4 АУАН, въз основа на които са издадени 4 НП, за нарушения извършени по време на проверката.

При така установените в хода на проверката факти било прието, че дружеството е извършило нарушение на чл.7, ал.1 от Наредба Н-18/13.12.2006г. вр. с чл.118, ал.1 от ЗДДС,

поради което на основание чл.186, ал.1, т.1, б.а от ЗДДС с процесната заповед била наложена ПАМ - запечатване на търговския обект и забрана достъпа до него за срок от 14 дни. В заповедта са изложени мотиви, че се взема предвид естеството и тежестта на нарушението, при което има неотчитане на приходи, негативните последици за фиска и осъщественото отклонение на данъчното облагане. Изложено е, че особено съществено били накърнени обществените отношения и за да се осигури защита на обществения интерес, като има пълна отчетност при извършваните продажби и тяхната регистрация, както и последваща възможност за проследяване на реализираните обороти, то следвало да се наложи ПАМ.

Разгледана по същество жалбата е ОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

Обжалваната заповед е издадена от компетентен орган по смисъла на чл. 186, ал. 3 ЗДДС. Със заповед № ЗЦУ-1148/25.08.2020 г. изпълнителният директор на НАП е оправомощил началниците на отдели „Оперативни дейности“ в Дирекция „Оперативни дейности“ в Главна Дирекция „Фискален контрол“ към ЦУ на НАП да издават заповеди за налагане на принудителна административна мярка запечатване на обект по чл. 186 ЗДДС. По делото е приложена заповед № 441/16.06.2023г. на ИД на НАП, от която се установява, че издателят на акта е назначен на длъжността началник на отдел „Оперативни дейности“ С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при ЦУ на НАП.

Обжалваният акт е издаден в предписаните от закона форма и съдържание. Изложени са фактическите и правни основания за налагане на ПАМ. В хода на административното производство са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които обуславят отмяна на заповедта.

От данните по делото се установява, че оспорения административен акт е издаден на основание чл. 186, ал. 1, т. 1, б.„а“ от ЗДДС и чл. 187, ал. 1 от ЗДДС. Съгласно чл. 186, ал.1, т. 1, б.„а“ от ЗДДС принудителната административна мярка запечатване на обект за срок до 30 дни, независимо от предвидените глоби или имуществени санкции, се прилага на лице, което: 1. не спази реда или начина за: а/ издаване на съответен документ за продажба, издаден по установения ред за доставка/продажба. Разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от ЗДДС гласи, че при прилагане на принудителната административна мярка по чл. 186, ал. 1 се забранява и достъпът до обекта или обектите на лицето, а наличните стоки в тези обекти и прилежащите към тях складове се отстраняват от лицето или от упълномощено от него лице. Мярката се прилага за обекта или обектите, където са установени нарушенията, включително когато към момента на запечатване обектът или обектите се стопанисват от трето лице, ако това трето лице знае, че обектът ще бъде запечатан. Националната агенция за приходите оповестява на своята интернет страница списъци на подлежащите на запечатване търговски обекти и тяхното местонахождение. Счита се, че лицето знае, когато на обекта е поставено трайно закрепено съобщение за запечатването и/или информацията за подлежащия на запечатване търговски обект и неговото местонахождение е оповестена на интернет страницата на приходната администрация.

Издаването от компетентния административен орган на заповедта за ПАМ се извършва при условията на обвързана компетентност. Това означава, че при установено административно нарушение, административният орган не е могъл да преценява дали да наложи или не ПАМ, а е бил длъжен да го направи. Разпоредбите на чл. 186 и чл. 187 от ЗДДС имат санкционен характер, тъй като ПАМ се налагат за преустановяване на административни нарушения и последиците от тях, поради което имат и превантивен характер. При наличие на една от предпоставките, посочени в чл. 186 от ЗДДС, административният орган е длъжен да наложи ПАМ, а чл. 187 от ЗДДС разпорежда, че това се извършва независимо от наложената имуществена санкция за същото нарушение.

Видно от представените доказателства по делото, безспорно е установено административно нарушение - неспазване на реда и начина за издаване на съответен документ за продажба, издаден по установения ред за доставка/продажба, с което не е изпълнено от търговеца задължението му по чл. 118, ал.1 от ЗДДС. Безспорно неиздаването на надлежен документ за получено плащане при осъществена продажба - фискален бон, касова бележка от кочан или удостоверителен знак за продажба е предвидена в закона предпоставка за налагане на принудителната административна мярка по чл. 186 от ЗДДС. Принудителната административна мярка е израз на административната държавна принуда, поради което за всеки конкретен случай трябва да е определена в такъв вид и обем, че да не ограничава правата на субектите в степен надхвърляща тази произтичаща от преследваната от закона цел. Преценката за съответствие на ПАМ с целта на закона следва да се извършва в съответствие с характера ѝ във всяка една от хипотезите на чл.186, ал.1 от ЗДДС. По отношение хипотезата на чл. 186, ал. 1, б. „а” от ЗДДС, мярката запечатване на търговски обект има превантивно действие, а именно да се предотврати извършването на друго противоправно поведение от страна на нарушителя. Следва да се има предвид, че във всички случаи изводът, че съществува такава възможност трябва да е мотивиран и фактически обоснован от конкретни обективни дадености, от които може да се изведе обоснован извод, че нарушителят може да извърши друго административно нарушение. Това е така, тъй като заповедта за налагане на ПАМ е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал.1 от АПК и като такъв следва да отговаря на изискванията за форма установени с АПК. Съгласно разпоредбата на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, в административният акт следва да се съдържат фактическите и правните основания за издаване на същия. Съгласно чл. 186, ал. 3 от ЗДДС, ПАМ се налага с мотивирана заповед от органа по приходите или от оправомощено от него лице, което означава, че заповедта в качеството ѝ на индивидуален административен акт следва да отговаря на всички законови изисквания.

Както нееднократно се посочва в съдебната практика, обаче при упражняване на правомощието за определянето на срока на ПАМ, който според закона е до 30 дни, административният орган действа при условията на оперативна самостоятелност, поради което на съдебен контрол подлежи съответствието на акта с целта на закона и спазването на пределите на оперативната самостоятелност, като част от задължителната преценка за издаването на административния акт при правилно приложение на материалния закон.

В конкретния случай, административният орган е изложил отделни мотиви във връзка с продължителността на срока, които обаче биха могли да бъдат отнесени към всеки един случай на неиздаване на фискална касова бележка и по същество не представляват анализ и преценка на конкретната фактическа обстановка. В заповедта бланкетно е посочено като основание, че създадената организация в обекта, води до неотчитане на приходи и една от целите на търговеца е именно отклонение от данъчно облагане. Формално е налице изпълнение на задължението за мотивиране на акта, но без обвързване с конкретни факти, което се приравнява на липсата на мотиви, независимо от техния обем. Органът се е мотивирал с целта на ПАМ, както и с общоприети постановления, които не касаят конкретния случай. Не става ясно, как точно е формирана волята на административния орган за налагането на ПАМ в съответния размер, съответно каква е корелацията между просто изброените факти и този срок, т. е. каква е тяхната тежест. Така изложеното не може да се приеме, че съставлява надлежно мотивиране на срока на ПАМ, което да обоснове предприемането ѝ за 14 дни.

Излагането на конкретни, а не общи мотиви относно срока на мярката е дължимо с оглед на това, че разпоредената продължителност на ПАМ не е в минимален размер. По правило в тази хипотеза, предварителното изпълнение на мярката се налага с оглед защита на особено

важни държавни интереси, какъвто е събираемостта на данъчни задължения в полза на фиска и в изпълнение целите на закона, както и относно превъзпитаване на нарушителя към спазване на установения правов ред посочен в материалните данъчни закони, както и поради факта, че при продължаване на това нарушение за фиска биха произлезли вреди от неустановени приходи, които биха били значителни и трудно поправими като така определеният размер на ПАМ се явява превенция срещу този нежелан резултат. Фактът, че нарушението е доказано, не игнорира необходимостта от формирането на конкретни мотиви във връзка с продължителността на срока за налагане на процесната ПАМ.

При издаване на ЗПАМ следва императивно да се спазва принципът на съразмерност по смисъла на чл. 6, ал. 5 от АПК като правилото е, че административните органи следва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел. Административният орган е издал индивидуален административен акт без да извърши преценка за наличието на баланс между личните и обществени интереси, а само за наличието на бланкетно и общо формулиран обществен интерес от налагането ѝ. В случая съразмерността на мярката, преценена на базата на всички данни за конкуренция между лични и обществени интереси, е нарушена, тъй като установеният размер на срока за налагането ѝ не е обоснован, като се засягат права и законни интереси на адресата в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която тя се налага.

Следва да се посочи, че съдебната практика на съставите на ВАС, изразена например в Решение № 9544 от 21.09.2021г. на ВАС по адм. д. № 2679/2021г., VIII о., Решение № 10412 от 14.10.2021г. на ВАС по адм. д. № 3782/2021г., I о., Решение № 1059 от 10.02.2025г. по адм.д. № 7972/2024г., VIII отд. на ВАС и др., ясно се е консолидирала върху разбирането, че ЗНПАМ следва да е надлежно мотивирана относно продължителността на срока, за който се налага ПАМ (които мотиви следва да са конкретни спрямо всеки отделен случай, а не бланкетни и общи и неотчитащи конкретните факти по делото), който от друга страна следва да е съобразен с принципа на съразмерност, дефиниран в чл. 6 от АПК, а и на целите, формулирани в чл. 22 от ЗАНН, като условие за законосъобразността ѝ.

Налагането на процесната ПАМ е несъразмерно и от гледна точка на съставеното за същото нарушение НП № 818725-F811310/18.03.2025г. издадено от Началник отдел „Оперативни дейности“, С., Дирекция „Оперативни дейности“ при ЦУ на НАП и наложената с него санкция. Съгласно него член 273 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност и член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която за едно и също неизпълнение на данъчно задължение и след провеждане на отделни и самостоятелни производства на данъчнозадължено лице може да бъде наложена мярка имуществена санкция и мярка запечатване на търговски обект, които подлежат на обжалване пред различни съдилища, доколкото посочената правна уредба не осигурява координиране на производствата, позволяващо да се сведе до стриктно необходимото допълнителната тежест от кумулирането на посочените мерки, и не позволява да се гарантира, че тежестта на всички наложени санкции съответства на тежестта на разглежданото нарушение.

При съобразяване даденото с решението на СЕС тълкуване, следва извод, че независимо от цитираната по-горе национална правна уредба, за администрацията е било налице ограничение да издаде на дружеството утежняващия административен акт, тъй като по отношение на „Цвети Ина“ ЕООД за същото нарушение е било проведено административнонаказателно производство, завършило с издаване на наказателно постановление, с което е наложена имуществена санкция. Независимо че националната уредба допуска кумулация на мерките на административната

принуда и на административното наказване за неизпълнение на едни и същи данъчни задължения, същата е приета за несъвместима със Съюзното право с решението на СЕС по посоченото дело C-97/2021. Прилагането на санкционни мерки в областта на ДДС съставлява прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, на членове 2 и 273 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006г. относно общата система на данък върху добавената стойност – решение от 26 февруари 2013г., Ekerberg Fransson, C-617/10 (EU: C: 2013: 105), т. 27, и решение от 5 април 2017г., Orsi и Baldetti, C-217/15 и C-350/15 (EU: C: 2017: 264), т. 16, поради което тези мерки следва да бъдат съобразени с изискването да не надхвърлят необходимото за постигане на преследваните от законодателството цели – чл.6, ал.2 от АПК, и точки 56 и 57 от решението от 4 май 2023г. на Съда на ЕС по дело C-97/21. Кумулирането на мярката по чл.186, ал.1, т.1, б.а от ЗДДС с инициране на административнонаказателно производство срещу дружеството за налагане на имуществена санкция с правно основание чл.185, ал.1 от ЗДДС за нарушението по Наредбата във връзка с чл.118, ал.4, т.1 от ЗДДС не зачита правото по чл.50 от Хартата на основните права на ЕС, от една страна, а от друга страна се явява непропорционално. Постановената с обжалваната заповед ПАМ се явява допълнителна тежест, която, преценена с оглед иницираното срещу дружеството административнонаказателно производство, надхвърля тежестта на извършеното нарушение и е в противоречие с изискванията на принципа за пропорционалност. Кумулирането на мярката по чл.186, ал.1, т.1, б.а от ЗДДС, със санкцията в административнонаказателното производство е недопустимо, доколкото не се гарантира, че тежестта на ПАМ, преценена съвкупно с тежестта на имуществената санкция ще съответства на тежестта на нарушението, а изложеното в тази насока в оспорената заповед е само декларативно заявено и немотивирано. Запечатването на търговския обект, наред с инициране на административнонаказателно производство, в рамките на което законодателят е предвидил налагане на имуществена санкция не е необходимо за постигане на целта на ЗДДС и е непропорционално ограничение спрямо тежестта на нарушението.

Съгласно указаното в Решение на Съда на Европейския съюз/първи състав/ от 04.05.2023 г. по дело C-97/21 на СЕС, Член 273 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност и член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която, за едно и също неизпълнение на данъчно задължение и след провеждане на отделни и самостоятелни производства на данъчнозадължено лице може да бъде наложена мярка имуществена санкция и мярка запечатване на търговски обект, които подлежат на обжалване пред различни съдилища, доколкото посочената правна уредба не осигурява координиране на производствата, позволяващо да се сведе до стриктно необходимото допълнителната тежест от кумулирането на посочените мерки, и не позволява да се гарантира, че тежестта на всички наложени санкции съответства на тежестта на разглежданото нарушение.

Предвид изложеното оспорения акт като материално незаконосъобразен и несъответстващ на целта на закона, следва да бъде отменен.

С оглед изхода на спора е основателно искането на оспорващия за присъждане на разноски по делото, които следва да бъдат уважени в доказвания размер от 650 лева, от които 600 лева за адвокатско възнаграждение и 50 лева внесена държавна такса.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд – София - град, Първо отделение, 4 състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалба на „Цвети Ина“ ЕООД ЕИК[ЕИК], [населено място], район С.,[жк], ул. С.“ бл.28 Б, вх. Е, ет. 5, ап. 86, представлявано от Ц. И. Д. заповед за налагане на принудителна административна мярка № ФК-С3893-0200319/02.04.2025г., издадена от Началник отдел „Оперативни дейности“, С. при ЦУ на НАП, с която на основание чл.186, ал. 1, т. 1, б. „а“ и чл. 187, ал. 1 от ЗДДС, на дружеството е наложена принудителна административна мярка – запечатване на търговски обект — бутик за цветя, находящ се в [населено място], [улица] забрана за достъп до него за срок от 14 дни на основание чл. 186, ал. 1, т. 1, б“а“ и чл. 187, ал.1 от ЗДДС.

ОСЪЖДА НАП да заплати на „Цвети Ина“ ЕООД ЕИК[ЕИК], [населено място], район С.,[жк], ул. С.“ бл.28 Б, вх. Е, ет. 5, ап. 86, представлявано от Ц. И. Д. сумата от 650/шестстотин и петдесет/ лева, представляваща разноски по делото.

Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд в 14 – дневен срок от деня на съобщаването му на страните.

СЪДИЯ