

РЕШЕНИЕ

№ 8593

гр. София, 04.03.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 17 състав, в публично заседание на 23.02.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ана Методиева

при участието на секретаря Грета Грозданова, като разгледа дело номер **12739** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 186, ал. 4 от Закона за данъка върху добавената стойност (ЗДДС). Образувано е по жалба с вх. № 30452/04.12.2025 г. на „Мистър Палла Бургер“ ЕООД с ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление [населено място], [улица], ет. 4, срещу Заповед за налагане на принудителна административна мярка № ФК-С4599-0162032/19.11.2025 г., издадена от началник отдел „Оперативни дейности“ – С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при Централно управление на Националната агенция за приходите (НАП), с която на основание чл. 186, ал. 1, т. 1, б. а) ЗДДС е наложена принудителна административна мярка (ПАМ) „запечатване на търговски обект“ – заведение за бързо хранене „ПАЛЛА БУРГЕР“, находящо се в [населено място],[жк], [жилищен адрес] стопанисвано от жалбоподателя, както и е въведена забрана за достъп до обекта за срок от 30 дни.

Жалбоподателят - „Мистър Палла Бургер“ ЕООД, излага доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, поради нарушение на административнопроизводствените правила, материалния закон и неговата цел – основания по чл. 146, т. 3 – 5 АПК.

Поддържа, че заповедта противоречи на правото на Европейския съюз и на принципа ne bis in idem, тъй като за същото деяние е образувано административнонаказателно производство и е издадено наказателно постановление. Според жалбоподателя ПАМ по същество има наказателен характер и налагането ѝ едновременно с имуществена санкция представлява недопустимо двойно санкциониране за едно и също нарушение. В тази връзка се позовава на практиката на Съда на Европейския съюз, включително решение по дело С-97/21. Твърди още, че административният орган не е изложил достатъчно и конкретни мотиви относно необходимостта от прилагане на

принудителната административна мярка и относно продължителността на определения срок. Според жалбоподателя мотивите в заповедта са бланкетни и формални, като не са подкрепени с конкретни факти и доказателства за значителни или трудно поправими вреди за фиска. Поддържа също, че е нарушен принципът на съразмерност, тъй като определеният срок на запечатване от 30 дни е прекомерен и не съответства на тежестта на твърдяното нарушение. Според него административният орган не е извършил преценка за баланса между защитата на обществения интерес и засягането на правата и законните интереси на търговеца. Счита, че наложената принудителна административна мярка не съответства на целта на закона, тъй като не е доказано трайно или системно неизпълнение на задълженията за издаване на фискални касови бележки, поради което мярката се явява прекомерна и неоправдана.

Прави искане за отмяна на заповедта като незаконосъобразна и претендира направените по делото разноски.

Ответникът – началник отдел „Оперативни дейности“ – С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при Централно управление на Националната агенция за приходите, оспорва жалбата като неоснователна. Излага, че ПАМ е „в режим на повторност“, поради което според ответника дружеството „не се превъзпитават“ от предходните санкции и е необходимо да се приложи ПАМ, за да се преустанови този вид нарушение, като допълва, че неиздаването на касови бележки винаги води до „ущърб“.

Прави искане жалбата да бъде отхвърлена. Претендира юрисконсултско възнаграждение, като прави възражение за прекомерност на евентуално претендирани от насрещната страна разноски. Ответникът се представлява от юрк. Й..

Административен съд – София-град, III отделение, 17 състав, като обсъди становищата на страните и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа страна следното:

На 12.10.2025 г. в 17:14 часа е извършена проверка на търговски обект по смисъла на § 1, т. 41 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДДС – заведение за бързо хранене „ПАЛЛА БУРГЕР“, находящо се в [населено място],[жк], [жилищен адрес] стопанисвано от „Мистър Палла Бургер“ ЕООД с ЕИК[ЕИК]. При извършена контролна покупка от органите по приходите на 1 брой бургер с плескавица на стойност 9,90 лв., платени в брой, не е издаден фискален касов бон или друг документ за отчетност на продажбата от въведеното в експлоатация за обекта фискално устройство (ФУ) модел „DAISY Expert SX01“, индивидуален номер DY568546, с номер на фискална памет 3674519, регистрирано в приходната администрация с потвърждение № 4719559/22.05.2024 г. След легитимация на контролните органи са предприети процесуалните действия за нуждите на проверката, включително преброяване на наличните парични средства в касата, снемане на отчет от ФУ, попълване на декларации и преглед на документи, като от отпечатаната контролна лента на електронен носител (КЛЕН) от ФУ за дата 12.10.2025 г. е установено, че горепосочената продажба на стойност 9,90 лв. не е отразена като регистрирана чрез издаване на фискална касова бележка.

За установените факти и обстоятелства е съставен Протокол за извършена проверка серия АА № 0162032/12.10.2025 г. на основание чл. 110, ал. 4 във връзка с чл. 50, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), както и Акт за установяване на административно нарушение (АУАН) сер. АН № F856115/23.10.2025 г.

За констатираното нарушение е издадено Наказателно постановление (НП) № 862736-F856115/18.11.2025 г., с което на „Мистър Палла Бургер“ ЕООД е наложена имуществена санкция в размер на 2400 лв., като нарушението е квалифицирано като повторно, включително с позоваване на § 1, т. 35 ДР на ЗДДС и на предходно наказване за същото по вид нарушение.

На 19.11.2025 г. е издадена Заповед за налагане на принудителна административна мярка № ФК-С4599-0162032/19.11.2025 г. от началник отдел „Оперативни дейности“ – С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при Централно управление на Националната агенция за приходите, с която на основание чл. 186, ал. 1, т. 1, б. а) ЗДДС е приложена принудителна административна мярка (ПАМ) „запечатване на търговски обект“ – заведение за бързо хранене „ПАЛЛА БУРГЕР“, находящо се в [населено място],[жк], [жилищен адрес] и забрана за достъп до него за срок от 30 дни.

От данните по делото се установява, че заповедта е връчена на дружеството на 20.11.2025 г., а жалбата против нея е подадена в приходната администрация на 28.11.2025 г.

При така установеното от фактическа страна съдът приема от правна страна следното:

Жалбата е процесуално допустима като подадена от лице с правен интерес – адресат на акта, и срещу подлежащ на съдебен контрол индивидуален административен акт, издаден на основание чл. 186 ЗДДС.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Компетентността на издателя на акта следва от нормата на чл. 186, ал. 3 ЗДДС и от приложената по делото Заповед № ЗЦУ-1148/25.08.2020 г. на изпълнителния директор на НАП, въз основа на която началник отдел „Оперативни дейности“ – С. в структурата на Главна дирекция „Фискален контрол“ при Централно управление на НАП е овластен да издава заповеди от вида на атакуваната, като в случая актът е издаден именно от С. К. Д. в качеството му на началник на отдел „Оперативни дейности“ – С..

Заповедта е в предписаната писмена форма и формално съдържа необходимите реквизити по чл. 59, ал. 2 АПК.

Спазени са и административнопроизводствените правила – заповедта е издадена въз основа на Протокол за извършена проверка серия АА № 0162032/12.10.2025 г., както и на посочените в нея доказателства, включително контролна лента на електронен носител (КЛЕН) от фискалното устройство за дата 12.10.2025 г., данни за отчетността на продажбите и АУАН серия АН № F856115/23.10.2025 г., които са изрично посочени като фактическа основа за прилагане на мярката.

По отношение на материалната законосъобразност съдът съобразява следното:

Съгласно чл. 186, ал. 1, т. 1, б. а) ЗДДС принудителната административна мярка „запечатване на обект“ за срок до 30 дни се прилага независимо от предвидените глоби или имуществени санкции, когато лицето не издаде съответен документ за продажба по чл. 118 ЗДДС. В чл. 118, ал. 1 ЗДДС е установено задължение за всяко регистрирано и нерегистрирано по закона лице да регистрира и отчита продажбите в търговски обект чрез издаване на фискална касова бележка от фискално устройство или системен бон, независимо от това дали е поискан друг данъчен документ. Съгласно чл. 187, ал. 1 ЗДДС при прилагане на мярката се забранява и достъпът до обекта.

В конкретния случай не е спорно, че при извършена на 12.10.2025 г. в 17:14 часа проверка в търговския обект, стопанисван от жалбоподателя, при контролна покупка на стойност 9,90 лв., платени в брой, не е издаден фискален касов бон, като от данните от КЛЕН е установено, че продажбата не е регистрирана чрез издаване на фискална касова бележка. Следователно материалноправните предпоставки за прилагане на ПАМ по чл. 186, ал. 1, т. 1, б. а) ЗДДС принципно са налице.

Спорът по делото се концентрира не върху самото наличие на основание за налагане на мярката, а върху законосъобразността на определения срок от 30 дни, представляващ максимума по закон, и върху начина, по който органът е упражнил предоставената му оперативна самостоятелност,

включително при съобразяване на повторността и при наличието на кумулиране на санкции. При установяване на предпоставките по чл. 186, ал. 1 ЗДДС административният орган разполага с правомощие да приложи ПАМ, като съдебният контрол обхваща законосъобразността на упражняването на това правомощие и в частност спазването на принципа на съразмерност. Именно затова законодателят е въвел изискването заповедта да е мотивирана по чл. 186, ал. 3 ЗДДС, а общият режим на мотивиране по чл. 59, ал. 2 АПК предполага да бъдат изложени конкретни фактически основания и съображения, позволяващи да се провери дали избраният срок е съразмерен. В този смисъл съдебната практика последователно приема, че при избор на по-дълъг, а още повече – на максимален срок, се изисква по-висока степен на конкретизация на мотивите, обвързана с факти относно тежестта на нарушението, поведението на търговеца, наличието на системност, данни за обороти и други релевантни показатели, които да оправдаят интензитета на намесата.

В процесната заповед органът е обосновал срока основно с повторността на нарушението и с общи съображения за фискалната дисциплина, превенцията и необходимостта да се създаде нормална организация на отчитането. Тези мотиви обаче не съдържат необходимата индивидуализация на конкретния случай. Органът не е изложил факти за установена системност на неиздаването на касови бележки в обекта, не е анализирал дали са налице разминавания между касова наличност и отчетен оборот, не е посочил данни за обороти в предходни дни или периоди, нито е обсъдил дали нарушението е инцидентно или е част от трайна практика. Липсва и преценка защо по-кратък срок не би постигнал целите на закона, въпреки че законът предоставя точно такава възможност чрез диапазона „до 30 дни“. Когато административният орган определя срока в максималния му размер, той дължи конкретни и индивидуализирани мотиви защо по-кратък срок не би постигнал целите на закона, като при липсата им съдебният контрол върху упражнената оперативна самостоятелност е фактически възпрепятстван.

Доводът на ответника, изразен в съдебно заседание, че „дружеството не се превъзпитават“ и че неиздаването на касови бележки „винаги води до ущърб“ отразява принципна теза за защитата на фиска, но не може да замести изискваните от закона мотиви в самия административен акт, нито да оправдае автоматизъм при определяне на максималния срок. Законът не съдържа правило, че при „повторност“ срокът на запечатване задължително е 30 дни, поради което и при повторност следва да се извърши индивидуализирана преценка по чл. 6 АПК, а не да се достига до максимума чрез общо позоваване на квалификацията. Повторността по § 1, т. 35 ДР на ЗДДС е юридическа категория, която има значение за административнонаказателната отговорност и за квалификацията на нарушението, но не заличава необходимостта от съразмерност и от конкретни мотиви, които да обяснят защо точно максималната по продължителност намеса е строго необходима. Твърдението за „ущърб“ също е по същество абстрактно. То не отговаря на въпроса защо при конкретната фактическа картина, установена чрез единична контролна покупка на стойност 9,90 лв., следва да се приложи най-тежкият възможен срок на преустановяване на дейността, без анализ на допълнителни утежняващи обстоятелства.

Наред с това следва да се има предвид задължителното тълкуване, дадено от Съда на Европейския съюз по дело C-97/21. В решението си Съдът приема, че член 273 от Директива 2006/112/ЕО и член 50 от Хартата следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която за едно и също неизпълнение на данъчно задължение и след отделни и самостоятелни производства на данъчнозадължено лице може да бъде наложена имуществена санкция и мярка „запечатване на търговски обект“, които подлежат на обжалване пред различни съдилища, доколкото уредбата не осигурява координиране на производствата, позволяващо допълнителната тежест от кумулирането да се сведе до стриктно необходимото, и не

позволява да се гарантира, че тежестта на всички наложени санкции съответства на тежестта на нарушението. Съдът на Европейския съюз разяснява още, че кумулирането на процедури и санкции с наказателноправен характер трябва да бъде подчинено на условия, които да гарантират, че не се засяга самото право по член 50 от Хартата, както и че принципът на пропорционалност изисква кумулирането да не превишава границите на онова, което е уместно и необходимо за постигане на легитимните цели, като при избор между няколко подходящи мерки да се прибегне до тази, която създава най-малко ограничения.

В настоящия случай от доказателствата по преписката и от съдържанието на акта се установява, че за същото деяние е издадено наказателно постановление № 862736-F856115/18.11.2025 г., с което е наложена имуществена санкция 2400 лв., а на следващия ден – 19.11.2025 г., е издадена процесната заповед за запечатване за 30 дни. Двата акта са издадени в отделни производства, всяко със собствен процесуален ред и самостоятелна защита. Именно в такава хипотеза, аналогична по правна конструкция, Съдът на Европейския съюз приема, че когато липсва координация и гаранция за общата пропорционалност, националната уредба в приложението си не е съвместима с член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

В този контекст не е достатъчно в заповедта да се заяви, че ПАМ се прилага „независимо“ от санкциите, или че има превантивна цел. След Решение С-97/21 съдебният контрол следва да провери дали в конкретното упражняване на правомощието органът е отчел кумулативната тежест и е мотивирал срока по начин, който позволява да се гарантира, че общият ефект не надхвърля строго необходимото. В процесния акт липсва конкретна оценка на съвкупната тежест от имуществената санкция и от запечатването за максималния срок. Не се съдържа анализ дали при вече наложена санкция от 2400 лв. и при установеното нарушение, доказано чрез единична контролна покупка на стойност 9,90 лв., запечатването за 30 дни не води до диспропорционален общ резултат, който надхвърля необходимото за постигане на целите по чл. 22 ЗАНН и на фискалната дисциплина. Практиката на административните съдилища след С-97/21 последователно поставя именно този акцент и отменя заповеди, когато е налице кумулиране без индивидуализирана преценка на общата тежест и без конкретни мотиви за срока. Националният съд е длъжен да тълкува и прилага вътрешното право в съответствие с правото на Европейския съюз, като при преценка на законосъобразността на ПАМ следва да гарантира, че кумулативното въздействие на наложената имуществена санкция и на запечатването остава в границите на строго необходимото за постигане на целите по чл. 22 ЗАНН и защитата на фиска.

В този смисъл е константната съдебна практика на Върховния административен съд - Решение № 12751 от 10.12.2025 г. на ВАС по адм. д. № 10274/2025 г.; Решение № 11876 от 25.11.2025 г. на ВАС по адм. д. № 10099/2025 г.; Решение № 11635 от 18.11.2025 г. на ВАС по адм. д. № 10029/2025 г.; Решение № 10834 от 4.11.2025 г. на ВАС по адм. д. № 7560/2025 г.; Решение № 10521 от 29.10.2025 г. на ВАС по адм. д. № 5364/2025 г.; Решение № 10120 от 21.10.2025 г. на ВАС по адм. д. № 6984/2025 г.; Решение № 6836 от 23.06.2025 г. на ВАС по адм. д. № 4460/2025 г.; Решение № 5983 от 4.06.2025 г. на ВАС по адм. д. № 3657/2025 г.; Решение № 4664 от 7.05.2025 г. на ВАС по адм. д. № 703/2025 г.; Решение № 4057 от 15.04.2025 г. на ВАС по адм. д. № 122/2025 г. и др.

По изложените съображения съдът приема, че оспорената заповед е издадена в нарушение на материалния закон и неговата цел, поради което е незаконосъобразна на основание чл. 146, т. 4 и т. 5 АПК.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 1 АПК Националната агенция за приходите - юридическото лице, в чиято структура е органът-ответник, следва да бъде осъдена да заплати на жалбоподателя направените и претендирани по делото разноски за внесена държавна такса в

размер на 25,56 евро.

Предвид изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд – София-град, III отделение, 17 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед за налагане на принудителна административна мярка № ФК-С4599-0162032/19.11.2025 г., издадена от началник отдел „Оперативни дейности“ – С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при Централно управление на Националната агенция за приходите.

ОСЪЖДА Националната агенция за приходите, [населено място], [улица], да заплати на „Мистър Палла Бургер“ ЕООД с ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление [населено място], [улица], ет. 4, направените по делото разноски в размер на 25,56 евро (двадесет и пет евро и петдесет и шест евроцента).

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба чрез Административен съд – София-град пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Препис от решението да се изпрати на страните по реда на чл. 137 АПК.

СЪДИЯ: