

РЕШЕНИЕ

№ 3983

гр. София, 30.01.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 69 състав, в
публично заседание на 21.01.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Милена Славейкова

при участието на секретаря Йоана Владимирова, като разгледа дело номер **12770** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 28, ал.3 от Закона за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход (ЗАРИДСНПП), във връзка с чл. 145-178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).
Образувано е по жалба на „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], със съдебен адрес С.,[жк], [жилищен адрес] чрез адв. Т. Т., срещу Заповед № ФК-С4146-0206444 от 20.06.2025 г. на началник отдел „Оперативни дейности“ С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ (ГДФК) при ЦУ на НАП, с която на основание чл.28, ал.1 от ЗАРИДСНПП му е наложена принудителна административна мярка (ПАМ) – запечатване на обект – съд за съхранение на гориво /неподвижно закрепен към земята резервоар, притежаващ помпа и пистолет за зареждане на гориво/, находящ се на адрес: местност Б., [населено място], [община] в стопански двор към цех за дървообработка, стопанисван от „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] за срок до получаването на регистрация за извършване на дейността.

В жалбата се твърди, че процесната заповед е незаконосъобразна като издадена при неправилно приложение на закона и в противоречие с неговата цел. Жалбоподателят поддържа липса на доказателства и констатации, че в процесния резервоар се съхранява гориво при отсъствие на данни за измерване на нефтени продукти, за тяхното индивидуализиране или изземване. Твърди, че контролните органи не са установили продажби, зареждане на МПС или клиенти, поради което ПАМ била наложена без данни за извършване на дейност, доколкото стопанският двор бил използван за собствени нужди, а не за търговска дейност. Жалбоподателят твърди, че към момента на проверката съдът не е съдържал гориво, а към момента на налагане на ПАМ бил пълен с вода. В допълнение, намира мотивите за налагане на ПАМ за бланкетни в нарушение на

чл.59, ал.2, т.4 от АПК, както и на установената фактическа обстановка. Визира несъответствие на заповедта с целта на закона с оглед тълкуването, дадено от СЕС по дело С-97/21, тъй като едновременно с ПАМ е наложено и административно наказание с наказателно постановление (НП) – имуществена санкция в размер на 25 000 лв. Претендира се отмяна на заповедта и присъждане на разноски.

Ответникът - началник на отдел „Оперативни дейности“, С., в Главна дирекция „Фискален контрол“ при ЦУ на НАП, чрез юрк. М., оспорва жалбата и претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Административен Съд С. - град, Първо отделение, 69-ти състав, след като взе предвид наведените в жалбата доводи, изразените становища на процесуалния представител на ответника по оспорването и се запозна с приетите по делото писмени доказателства, намира за установено от фактическа страна, следното:

Между страните не се спори, че на 24.03.2025 г., в 15:00 ч., на основание чл.26, ал. 1 от ЗАРИДСНПНП, е извършена проверка на търговски обект по смисъла на пар. 1, т. 41 от ДР на ЗДДС - съд за съхранение на гориво /неподвижно закрепен към земята резервоар, притежаващ помпа и пистолет за зареждане на гориво/, находящ се на адрес: местност Б., [населено място], Столична община, в стопански двор към цех за дървообработка, стопанисван от „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД, ЕИК[ЕИК].

При проверката е установено, че на територията на стопанския двор е разположен 1 брой съд за гориво - пропан бутан с вместимост - 4850 л., неподвижно прикрепен към земята. Към резервоара била монтирана помпа и пистолет за зареждане на моторни превозни средства /МПС/. Липсвала монтирана нивомерна измервателна система /НИС/ и фискално устройство тип електронна система с фискална памет /ЕСФП/, въведено в експлоатация и регистрирано в НАП.

От страна на търговеца били предоставени 3 броя свидетелства за регистрация на МПС, както следва за:

- товарен автомобил „“ с рег. [рег.номер на МПС] - собствен;
- товарен автомобил „У. “ с рег. [рег.номер на МПС] - собствен;
- товарен автомобил „У. “ с рег. [рег.номер на МПС] - по договор за наем.

По време на проверката от задълженото лице не било представено Удостоверение за регистрация на дружеството по реда на ЗАРИДСНПНП, за дейност по чл. 2, ал. 1, т. 2 и т. 3 от закона - обект за търговия на дребно или съхраняване на нефт и продукти от нефтен произход извън данъчни складове или складови стопанства на регистрирани получатели по смисъла на Закона за акцизите и данъчните складове.

Предоставено било удостоверение №17991-1/24.02.2010 г. за регистрация на „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] в публичния регистър на търговци за извършване на следните дейности в горски фонд: възпроизводство на горите и ползване на дървесина от горски фонд.

Извършена била проверка в публичния електронен регистър по чл. 16, ал. 1 от ЗАРИДСНПНП, при която е установено, че дружеството няма издадено удостоверение към момента на проверката.

За извършената проверка по чл.110, ал.4, вр. чл.50, ал.1 от ДОПК бил съставен Протокол серия АА № 00206444 от 24.03.2025 г.

Издадена е оспорената Заповед № ФК-С4146-0206444 от 20.06.2025 г. на началник отдел „Оперативни дейности“ С. в ГДФК при ЦУ на НАП, с която на основание чл.28, ал.1 от ЗАРИДСНПНП е наложена ПАМ – запечатване на обект. Въз основа на констатациите от проверката от 24.03.2025 г. органът е формирал извод, че „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], извършва дейност по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗАРИДСНПНП, като стопанисва обект за

съхраняване на нефт и продукти от нефтен произход, без да има активна регистрация по реда на специалния закон. Доколкото съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗАРИДСНПНП всяко лице, което осъществява дейност по чл. 2, ал. 1, подлежи на регистрация по този закон и дружеството не попада в изключенията по чл. 3, ал. 2 от ЗАРИДСНПНП, е направено заключение за нарушение на чл. 3, ал. 1 от ЗАРИДСНПНП, като основание за налагане на мярката по чл. 28, ал. 1 от закона със срок до получаването на регистрация за извършване на дейността. Относно продължителността на срока административният орган е посочил, че същата е законово определена с оглед начина и вида на организиране на дейността по продажба на течни горива, като в конкретния случай нарушителят отдавна извършвал търговска дейност, поради което следвало да е наясно с конкретните изисквания за нея и с начина на организация на същата. Като цел на наложената ПАМ е посочена промяна в начина на извършване на дейността в конкретния обект, както и защита на обществения интерес с оглед на регулиране на обществените отношения по продажба на течни горива.

Административен Съд С. - град, Първо отделение, 69-ти състав, след преценка на събраните по делото доказателства по отделно и в съвкупност и съобразявайки доводите на страните, приема от правна страна следното:

По допустимостта на жалбата: Оспорената заповед е връчена на представител на дружеството-жалбоподател на 19.11.2025 г. и оспорена с жалба от 01.12.2025 г. - в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от легитимирана съгласно чл. 147, ал. 1 от АПК страна – участник в административното производство и срещу акт, с който се засягат негови права и интереси, подлежащ на оспорване съгласно чл. 28, ал. 3 от ЗАРИДСНПНП, поради което същата е процесуално допустима.

Разгледана по същество е неоснователна.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган по смисъла на чл. 26, ал. 1 вр. чл. 28, ал. 1 от ЗАРИДСНПНП съгласно Заповед № ЗЦУ-1148 от 25.08.2020 г. на изпълнителния директор на НАП, с която на основание чл. 10, ал. 1, т. 1 от Закона за НАП и чл. 28 от ЗАРИДСНПНП началниците на отдел "Оперативни дейности" в дирекция "Оперативни дейности" в Главна дирекция "Фискален контрол" в ЦУ на НАП са определени да издават заповеди по чл. 28 от ЗАРИДСНПНП за преустановяване на дейността и запечатване на предприятие на лице, което извършва дейност по чл. 2, ал. 1 в нарушение на условия, установено в глава втора или без регистрация от същия закон.

Противно на твърденията в жалбата, заповедта е издадена в

установената форма и е мотивирана по смисъла на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК - съдържа фактически и правни основания за нейното издаване, в това число и чрез препращане към протокола за извършена проверка, т. е. по отношение на административния акт не са налице отменителни основания по чл. 146, т. 1 и т. 2 от АПК.

При издаване на заповедта не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, водещи на самостоятелно основание до нейната незаконосъобразност съгласно чл. 146, т. 3 от АПК. Преди издаване на заповедта е извършена проверка в обекта в присъствие на управителя на дружеството жалбоподател, резултатите от която са обективирани в приложен по делото протокол, подписан без възражения, който има материална доказателствена сила по смисъла на чл. 179, ал. 1 от ГПК. Изложеното определя спора като материалноправен – по приложението на специалния закон.

Разпоредбите на чл. 2, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ЗАРИДСНПНП дефинират като икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, търговията на дребно с нефт и продукти от нефтен произход, както и съхраняването на нефт и продукти от нефтен произход извън данъчни

складове или складови стопанства на регистрирани получатели по смисъла на Закона за акцизите и данъчните складове.

Съгласно § 1, т. 5, б "б" от ДР на закона зареждането на резервоари на пътни превозни средства, извънпътна техника и механизация, използвани за собствени нужди, чрез вътрешен обект с изключение на зареждане от земеделски стопанин по чл. 2, ал. 2, т. 7 е "търговия на дребно". По изложените съображения са неоснователни доводите на жалбоподателя за липса на дейност по смисъла на специалния закон, както и, че изводите на административния орган се основават единствено на „потенциална възможност“. Наличието на резервоар за ППС за собствени нужди във вътрешен обект е дефинирано от закона като „търговия на дребно“, което обстоятелство е достатъчно жалбоподателят като бъде определен като субект, подлежат на регистрация.

В чл. 3, ал. 1 от ЗАРИДСНППП е предвидено, че всяко лице, което осъществява дейност по чл. 2, ал. 1, т. 1 – 6, подлежи на регистрация по този закон. Обосновани са констатациите на административния орган, че дружеството не осъществява някоя от дейностите по чл.2, ал.2 от ЗАРИДСНППП, нито по отношение на него се установяват изключенията по чл.3, ал.2 от закона. Не е спорно, че жалбоподателят не е вписан в публичния регистър на лицата, извършващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, и не е подавало заявление за регистрация по реда на [ЗАРИДСНППП](#) за коя да е от дейностите, изброени в чл. 2, ал. 1 от същия закон.

Неоснователни са защитните доводи на дружеството за липса на доказателства и констатации, че в процесния резервоар не се съхранява гориво. При проверката на 24.03.2025 г. служителите на НАП са установили на място надземен резервоар за пропан бутан с един брой пистолет за зареждане. На същата дата управителят на „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД е предоставил писмени обяснения, според които от 2014 г. резервоарът се използвал за собствени нужди (§ 1, т. 5, б "б" от ДР от закона) – горивото се използвало за зареждане на високопроходима техника, използвана за превозване на добитата дървесина от гористите местности, по сключени договор с ДГС С.. Според Удостоверение №17991-1 от 24.02.2010 г. „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] има регистрация в публичния регистър на търговци за извършване на следните дейности в горски фонд: възпроизводство на горите и ползване на дървесина от горски фонд, за което разполага с необходимата техника, която (пак според писменото обяснение на управителя) функционира на гориво – пропан бутан, като в пресечените гористи местности разходът на гориво достигал 100 литра на 100 км. В административната преписка се съдържат фактури от 2024 г. и от 2025 г., включително от 07.03.2025 г. за 1620 литра (л.49) за закупено от дружеството гориво – ВВГ (пропан бутан). Фактурите са придружени с акцизни данъчни документи за горивото, електронно изявление от информационна система „Контрол на горивата“ и приемо-предавателни протоколи. Съвкупната преценка на тези доказателства, обсъдени във връзка с основната дейност на търговеца, навежда на категоричен и несъмнен извод, че при проверката на 24.03.2025 г. в установения съд – резервоар е съхранявано гориво – пропан-бутан. За налагането на ПАМ не е необходимо нефтените продукти да бъдат измерени, индивидуализирани или иззети, нито на място да са установени продажби, зареждане на МПС или клиенти, както се твърди в жалбата. Фактът, че към момента на налагане на ПАМ резервоарът е бил пълен с вода също е ирелевантен. Съгласно чл. 28, ал. 1 от ЗАРИДСНППП в случай, че лице извършва дейност по чл. 2, ал. 1 без регистрация, длъжностни лица, определени по чл. 26, ал. 1, издават заповед за преустановяване на дейността на съответното лице и запечатване на предприятието му до регистрацията на лицето за извършване на дейността. Разпоредбата е императивна и органът действа в условията на обвързана компетентност. След като е установено, че дружеството осъществява дейност по чл. 2, ал. 1 от закона без регистрация, за административния орган не съществува друга възможност

освен да действа по предвидения в закона начин – да издаде заповед за налагане на ПАМ. Сроктът на ПАМ също е законово установен, поради което дори и да липсваха мотиви относно продължителността на срока, каквито мотиви подробно са изложени в обжалваната заповед, това не би било основание за отмяната ѝ. В случая, ПАМ е наложена само по отношение на дейността, за която няма необходимата регистрация – съд-резервоар, което не препятства другите търговски дейности в обекта. Дължим е извод, че ПАМ е наложена при правилно приложение на материалния закон.

Фактическата обстановка е различна от тази в решение по дело C-97/21 на СЕС, постановено по приложението на Директивата за ДДС относно наложена мярка запечатване на търговски обект, в който търговецът е извършил продажба на кутия цигари, без да издаде фискална касова бележка. Според т.35 от решението на СЕС принципът *ne bis in idem* забранява кумулирането както на процедури за търсене на отговорност, така и на санкции, които имат наказателноправен характер по смисъла на този член, за същото деяние и срещу същото лице (решение от 22 март 2022 г., *bpast*, C-117/20, [EU:C:2022:202](#), т. 24 и цитираната съдебна практика). Що се отнася до преценката на наказателноправния характер на разглежданите процедури за търсене на отговорност и санкции, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда релевантни са три критерия. Първият критерий е правната квалификация на нарушението във вътрешното право, вторият — самото естество на нарушението, а третият — степента на тежест на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице (вж. в този смисъл решение от 22 март 2022 г., *BPOT*, C-117/10, [EU:C:2022:202](#), т. 25 и цитираната съдебна практика). Мярка, която се свежда само до поправяне на вредата, причинена със съответното нарушение, обаче няма наказателноправен характер (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., *L. R. S. (Точки за пътнотранспортни нарушения)*, C-439/19 (т.42 от решението на СЕС). За този случай запитващата юрисдикция е преценила, че мярката запечатване преследва едновременно превантивна и репресивна цел, тъй като е насочена също към възпиране на съответните лица от допускане на неизпълнение на задължението по член 118, алинея 1 от Закона за ДДС, а именно – извършване на продажби без да се издаде фискална касова бележка. Относно кумулирането на двете мерки (ПАМ и имуществена санкция) е посочено в т.56 от решението на СЕС, че принципът на пропорционалност изисква кумулирането на процедури за търсене на отговорност и санкции, предвидено в национална правна уредба като разглежданата в главното производство, да не превишава границите на онова, което е уместно и необходимо за постигане на легитимните цели, преследвани от тази правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни спрямо поставените цели (решение от 5 май 2022 г., *BV,C-570/20*, [EU:C:2022:348](#), т. 34 и цитираната съдебна практика). Съдът е уточнил, че в такава национална правна уредба трябва да се предвиждат ясни и точни правила, които, най-напред, да позволяват на правния субект да предвиди кои действия и бездействия могат да бъдат предмет на такова кумулиране на процедури за търсене на отговорност и санкции, след това, да осигуряват координиране на производствата с цел да се сведе до стриктно необходимото допълнителната тежест, произтичаща от кумулирането на производства с наказателноправен характер, които се водят независимо едно от друго, и накрая, да позволяват да се гарантира, че тежестта на всички наложени санкции съответства на тежестта на разглежданото нарушение (решение от 5 май 2022 г., *BV,C-570/20*, [EU:C:2022:348](#), т. 36 и цитираната съдебна практика).

В настоящия случай административният орган обосновано е преценил, че търговецът

осъществява дейността си от 2014 г., т.е. достатъчно дълъг период, в който е следвало да се ориентира за задълженията си по ЗАРИДСНПНП. От друга страна, запечатването касае единствено обектът – съд-резервоар, което не пречат цялостната дейност на търговеца. Според настоящия съдебен състав подобна запечатване значително се отличава по тежест от това по дело С-97/21. Всъщност в настоящия случай не може да се приеме, че запечатване на съда-резервоар има наказателно правен характер по смисъла на цитираните три критерия, а наложената ПАМ има изцяло превантивен характер по смисъла на чл.22 от ЗАНН с цел да се пречат извършването на дейност в нарушение на регистрационния режим по ЗАРИДСНПНП. Основната дейност на търговеца не е възпрепятствана, а от доказателствата по делото се установява, че „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД има регистриран търговски обект и на друг адрес (л.42-44), поради което не може да се приеме, че породените от процесната административна мярка неудобства са несъразмерни на поставените цели, които същата пречат – да не се осъществява дейност в нарушение на ЗАРИДСНПНП, който цели сигурност и предвидимост в търговията с нефт и продукти от нефтен произход.

Съдът приема, че заповедта е издадена в съответствие с целта на закона. След като в [чл. 28 от ЗАРИДСНПНП](#) законодателят изрично е посочил, че в тези случаи следва да бъде наложена ПАМ – с цел преустановяване на дейността на съответното лице и запечатване на предприятието му до изпълнение на съответното условие за извършване на дейността, съответно до регистрацията на лицето за извършване на дейността, и фактическата обстановка съответства на хипотезата на нормата (което е установено в хода на производството), то налагането на принудителната административна мярка от този вид във всеки случай съответства на целта на закона ([Решение № 1810 от 15.02.2024 г. по адм. д. № 10217/2023 г.](#), на ВАС, VI отд.; [Решение № 11943 от 6.11.2024 г. по адм. д. № 2385/2024 г.](#), на ВАС, VI отд.).

[Специалният закон](#), уреждащ условията и реда за регистрация и контрола върху лицата, осъществяващи икономически дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, цели постигане на сигурност и предвидимост в търговията с нефт и продукти от нефтен произход и повишаване на енергийната сигурност на страната (чл. 1, ал. 2). Спецификата на обекта обуславя регистрационния режим, на който се подчинява дейността както по отношение на субектите, извършващи търговия, така и спрямо обектите, в които тя се осъществява. Произтичащата от [чл. 2, ал. 1, т. 2, чл. 7, чл. 8 и чл. 16 ЗАРИДСНПНП](#) забрана да се извършва търговия на дребно с нефт и продукти от нефтен произход в обекти, които са извън обхвата на удостоверението за регистрация, е безспорно нарушена в процесния случай. Налагането на ПАМ не нарушава принципа *ne bis in idem*, тъй като тя има преустановителен, а не санкционен характер и целта ѝ е да се постигне съответствие с нормативната уредба, докато имуществената санкция е наказателна (в този смисъл е Решение № 12425 от 03.12.2025 г. по адм. д. № 8222/2025 г., I отд. на ВАС). В същото решение на ВАС е обсъдена практиката на СЕС по приложението на принципа на пропорционалност в контекста на паралелната висещност на производствата по издаване на наказателно постановление от една страна и от друга - затварянето на обекта като ПАМ, но е прието, че това не обуславя извод за прекомерна тежест за лицето. Това е така, тъй като затварянето на търговския обект до момента, в който той бъде вписан в удостоверението за регистрация, е насочено към постигане на съответствие между фактическото и предвиденото в нормативната уредба положение, а размерът на имуществената санкция (в случая тя е минималната предвидена в закона)

изключва възприемането ѝ като непропорционална с оглед параметрите на нарушението – дружеството осъществява дейността от 2014 г.

По изложените съображения оспорената заповед е законосъобразна, а жалбата е неоснователна и следва да се отхвърли.

На основание чл. 143, ал. 3 АПК, вр. с чл. 37 от ЗПП, вр. с чл. 24 от НЗПП, на ответника следва да се присъди поисканото юрисконсултско възнаграждение в размер на 102.26 евро, като легова равностойност на 200 лева.

Водим от гореизложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София – град, Първо отделение, 69-ти състав,

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], със съдебен адрес С.,[жк], [жилищен адрес] чрез адв. Т. Т., срещу Заповед № ФК-С4146-0206444 от 20.06.2025 г. на началник отдел „Оперативни дейности“ С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при ЦУ на НАП.

ОСЪЖДА „САВА ЦИРКОВ“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление [населено място], [улица], [община], да заплати на Националната агенция за приходите юрисконсултско възнаграждение в размер на 102.26 евро, като легова равностойност на 200 лева.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщението до страните.

СЪДИЯ: