

# РЕШЕНИЕ

№ 15588

гр. София, 23.04.2026 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 87 състав, в публично заседание на 16.04.2026 г. в следния състав:**

**СЪДИЯ: Жана Петрова**

при участието на секретаря Станислава Данаилова, като разгледа дело номер **2241** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на 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 на „КАИЕНИС“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] и адрес: [населено място],[жк] [жилищен адрес] представлявано от управителя К. С. М., срещу заповед за налагане на принудителна административна мярка №ФК-С4777- 0167463/04.02.2026 г., издадена от началника на отдел „Оперативни дейности“ С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при Централно управление на Национална агенция за приходите, с която, на основание чл.186, ал.1, т.1, б. „а“ и чл. 187, ал.1 от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС), е наложена принудителна административна мярка –запечатване на търговски обект - павилион 14 „Плодове и зеленчуци“, находящ се на адрес: [населено място], пазар „С.“, стопанисван от дружество „КАИЕНИС“ ЕООД с ЕИК[ЕИК], и забрана за достъп до него за срок от 30 (тридесет) дни.

В жалбата се излагат подробни аргументи за незаконосъобразност на оспорената заповед, като се твърди, че същата е издадена в противоречие с материалния закон и неговата цел, при допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила, както и при неспазване на принципа на съразмерност. Поддържа се, че изложените от административния орган мотиви не кореспондират с действителната фактическа обстановка, тъй като дружеството е търговец от 2014г. и до сега няма налагани ПАМ по ЗДДС или по друг данъчен закон. Счита, че констатираното нарушение е единично и е свързано с неиздаване на касова бележка за продажба на стойност 8,50 лв. от служител, който е назначен на длъжност едва три дни преди извършване на нарушението, поради което приложената мярка се явява несъразмерна спрямо тежестта на

нарушението. Релевира се, че при издаване на мярката запечатване на обекта не е спазен принципът на съразмерност по смисъла на чл. 6 и чл. 5 от АПК, тъй като не е извършена преценка за наличието на баланс между личните и обществените интереси, като бланкетно общо е формулиран обществен интерес. Оплакванията са, че запечатването за максимално-определения срок не съответства на характера и тежестта на нарушението и би довело до унищожаване на цялата налична стока в обекта, тъй като обекта е магазин за плодове и зеленчуци и по този начин се застрашава икономическото съществуване на цялостната дейност на дружеството. С тези аргументи се иска отмяна на заповедта и се претендират направените по делото разноски.

В съдебно заседание жалбоподателят, се представлява от процесуален представител адв. Д. П. П., който поддържа жалбата. Моли съда да отмени процесната заповед като незаконосъобразна, представя 2 бр. Наказателни постановления, доказателство - разписка за заплащане на сума от 880евро към НАП по НП 874317-F863854/26.01.2026г. и разписка за заплащане на сума от 880евро към НАП по НП 872318-F863859/26.01.2026г. Представя Решение от 04.05.2023г. на СЕС по дело С-97/2021г. по преюдициално запитване на осн. чл. 267 ДФЕС от АС-Благоевград. Поддържа още, че за същото деяние е издадено наказателно постановление, което е заплатено и съответно е влязло в сила, поради което прилагането на принудителната административна мярка води до недопустимо кумулиране на санкции, в противоречие с правото на Европейския съюз и практиката на Съда на Европейския съюз. Позовава се на задължителното за националната юрисдикция - тълкуване на чл. 273, дадено с решение на СЕС по дело С-97/2021 г.

Ответникът - началник отдел „Оперативни дейности“ – С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при Централно управление на Националната агенция за приходите, чрез юрисконсулт Х. А., оспорва жалбата като неоснователна с писмен отговор по делото. Възражава срещу твърденията на жалбоподателя за липса на мотиви в ЗНПАМ, като посочва, че не е описана само фактичката обстановка по казуса но са обсъдени и анализирани и събраните доказателства, както и правните основания водещи до извод за необходимостта от налагане на ПАМ. Поддържа, че заповедта е издадена при спазване на материално-правните и процесуално-правните изисквания, като са налице предпоставките за прилагане на принудителната административна мярка. Посочва наличието на издадена предходна ЗНПАМ № ФК-С4549-0206145/06.10.2025г. за извършено нарушение на чл. 118 ал.1 от ЗДДС и наложена и имуществена санкция с предходно наказателно постановление № НП 857466-F853708/22.10.2025г. влязло в сила на 14.11.2025г., което предполага наличие на условията на повторност, поради което наложената ПАМ за срок от 30 дни се явява напълно оправдана. С тези доводи твърди, че наложената ЗНПАМ е издадена при спазване на материално-правните и процесуално-правните правила с искане жалбата да бъде оставена без уважение като неоснователна и недоказана. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение и прави възражение за прекомерност на разноските на насрещната страна с изложени аргументи за това. В съдебно заседание се представлява от юрк. А., който оспорва жалбата и поддържа основанията посочени в писмения отговор по нея.

Административен съд – София-град, I отделение, 87 състав, като обсъди становищата на страните и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа страна следното:

На 27.11.2025 г. в 10:41 часа е извършена проверка на търговски обект по смисъла на § 1, т. 41 от Допълнителните разпоредби на ЗДДС – павилион 14 „Плодове и зеленчуци“, находящ се на адрес: [населено място], пазар „С.“, стопанисван от дружество „КАИЕНИС“ ЕООД с[ЕИК].

При извършената проверка органите по приходите са осъществили контролна покупка на 0,750кг. „Райска ябълка“ х 4,00лв./кг. на обща стойност 3.00 лв. и връзка „Праз“ на стойност 5,50лв. с обща стойност на покупките – 8,50лв., заплатена в брой от М. Г. в 10,41ч. на 27.11.2025г. - главен

инспектор по приходите в НАП при ЦУ. Прието е плащането за покупката, за което не е издадена фискална касова бележка от монтираното в обекта фискално устройство, функциониращо към момента на проверката, модел с индивидуален номер № ФУ ДТ 974440 и фискална памет № 02974440, нито касова бележка от кочан. Покупката е извършена преди легитимацията на проверяващите.

След легитимацията на контролните органи са предприети процесуалните действия за нуждите на проверката (снемане на дневен финансов отчет, снемане на КЛЕН период от 10,35ч. до 10,50ч. на 27.11.2025г. при което е установено, че извършената контролна покупка не е регистрирана чрез издаване на фискална касова бележка на стойност 8,50лв. в 10,41ч. на 27.11.2025г. Установено е, че часовника на ФУ отговаря на астрономическото време.

За установените факти и обстоятелства е съставен Протокол за извършена проверка сер. АА № 0167463/27.11.2025 г.

Във връзка с констатираното нарушение на 27.11.2025 г. е съставен Акт за установяване на административно нарушение сер. АН № F863859/15.12.2025г. срещу „КАИЕНИС“ ЕООД с[ЕИК], за нарушение на чл. 118, ал. 1 ЗДДС.

За същото нарушение е издадено Наказателно постановление № 872318-F863859/26.01.2026 г., с което на дружеството е наложена имуществена санкция в размер на 1100 евро.

На 04.02.2026 г. е издадена заповед за налагане на принудителна административна мярка №ФК-С4777- 0167463/04.02.2026 г., издадена от началника на отдел „Оперативни дейности“ С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при ЦУ на НАП, с която, на основание чл.186, ал.1, т.1, б. „а“ и чл. 187, ал.1 от ЗДДС, е наложена ПАМ –запечатване на търговски обект - павилион 14 „Плодове и зеленчуци“, находящ се на адрес: [населено място], пазар „С.“, стопанисван от дружество „КАИЕНИС“ ЕООД с ЕИК[ЕИК], и забрана за достъп до него за срок от 30 (тридесет) дни.

Наложената санкция па НП№ 872318-F863859/26.01.2026 г., е заплатена от дружеството на 18.02.2026г.

По делото е приета административната преписка.

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

Жалбата е процесуално допустима. Жалбоподателят е адресат на акта, засегнат неблагоприятно от обективизираното в същия властническо волеизявление, поради което има правен интерес от оспорване. Оспореният индивидуален административен акт подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Видно от данните по делото се установява, че заповедта е връчена на дружеството на 09.02.2026 г., а жалбата против нея е подадена на 16.02.2026 г., т.е жалбата срещу същия е депозирана в срока по чл. 149, ал. 1 АПК.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Съгласно чл. 186, ал. 3 от ЗДДС, принудителната административна мярка по ал. 1 се прилага с мотивирана заповед на органа по приходите или оправомощено от него длъжностно лице. Компетентността на издателя на акта следва от приложената по делото Заповед № ЗЦУ-1148/25.08.2020 г. на изпълнителния директор на НАП( л.23), 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. Д. в качеството му на началник на отдел „Оперативни дейности“ – С..

Заповедта е издадена в предписаната писмена форма и съдържа изискуемите реквизити по чл. 59, ал. 2 АПК. Не се установяват съществени нарушения на административно-производствените правила при издаването ѝ, които сами по себе си да обуславят незаконосъобразност на акта. Същият е постановен въз основа на събраните в административното производство доказателства,

включително протокол за извършена проверка, акт за установяване на административно нарушение и относимите към тях писмени материали.

По отношение на материалната законосъобразност съдът съобразява следното:

Разпоредбата на чл. 118, ал. 1 от ЗДДС предвижда, че всяко регистрирано и нерегистрирано по този закон лице е длъжно да регистрира и отчита извършените от него доставки/продажби в търговски обект чрез издаване на фискална касова бележка от фискално устройство (фискален бон) или чрез издаване на касова бележка от интегрирана автоматизирана система за управление на търговската дейност (системен бон), независимо от това дали е поискан друг данъчен документ. В Наредба № Н-18/2006 г. на МФ за регистриране и отчитане на продажби в търговските обекти чрез фискални устройства (Наредба № Н-18) е установен редът и начинът за издаване на фискална касова бележка (фискален бон) . Съгласно чл. 25, ал. 1, т. 1 от Наредба № Н-18, с изключение на случаите, когато плащането се извършва чрез внасяне на пари в наличност по платежна сметка, кредитен превод, директен дебит, чрез наличен паричен превод или пощенски паричен превод е задължително издаването на фискална касова бележка за всяко плащане. Фискалната касова бележка се издава при извършване на плащането, като едновременно с получаване на плащането на клиента се предоставя издадената фискална касова бележка (чл. 25, ал. 3 от Наредбата). Лицето по чл. 3 от Наредба № Н-18/2006г. следва при извършване на плащането и едновременно с получаване на плащането да издаде фискален бон и да го предаде на клиента.

Отрицателният факт на неиздаване на касова бележка се установява от протокола за извършена проверка в обекта С.. ААН№ 0167463/27.11.2025г. (л.28-30 ), КЛЕН за 27.11.2025г. за период от 10,35 до 10,50 ч., опис на парите в каса от 27.11.2025г. и декларации от лицата работещи на 27.11.2025г. в проверявания обект, приети като писмени доказателства по делото, който не е оспорен от страните. По делото не се спори, че в търговския обект е инсталирано и регистрирано касово фискално устройство. Издаването на фискална касова бележка за извършената покупка и плащане в брой е било длъжимо, но това не е сторено видно. Съгласно чл. 186, ал. 1, т. 1, б. а) ЗДДС принудителната административна мярка „запечатване на обект“ се прилага, когато лицето не издаде съответен документ за продажба по чл. 118 ЗДДС. В чл. 118, ал. 1 ЗДДС е въведено задължението всяко лице да регистрира и отчита извършените продажби чрез издаване на фискална касова бележка от фискално устройство. В конкретния случай от доказателствата по делото е установено, че при извършена проверка в стопанисвания от жалбоподателя търговски обект е констатирано неиздаване на фискална касова бележка при извършена контролна покупка, поради което материално-правната предпоставка по чл. 186, ал. 1, т. 1, б. а) ЗДДС формално е налице. Това обстоятелство обаче не изчерпва съдебния контрол за законосъобразност на акта. Прилагането на принудителната административна мярка не е автоматична последица от установяването на нарушението, а представлява упражняване на административна принуда, която следва да бъде съобразена с целта на закона и с принципа на съразмерност по чл. 6 АПК.

Принудителната административна мярка по чл. 186 ЗДДС има превантивен и преустановителен характер и е насочена към предотвратяване и преустановяване на нарушенията, както и към осигуряване на законосъобразното отчитане на продажбите. Тя не представлява санкция за вече извършено нарушение, за което е предвидена административно-наказателна отговорност, а инструмент за въздействие върху бъдещото поведение на търговеца. Именно поради това при нейното прилагане е необходимо да се извърши конкретна и индивидуализирана преценка дали в дадения случай съществува необходимост от прилагане на мярката с оглед постигане на целите по чл. 22 ЗАНН.

Изложените мотиви в оспорената заповед са такива от общ характер, свързани със защита на

фиска, необходимост от предотвратяване на нарушения и гарантиране на правилното отчитане на продажбите и защита на правата на потребителите клиенти на търговския обект. Липсват конкретни мотиви, които да обосновават извода, че в конкретния случай прилагането на ПАМ е необходимо и съразмерно средство за постигане на тези цели, което е основно при налагането на ПАМ.

Съдът отчита, че в издадената ЗПАМ има отделен абзац, озаглавен "Мотиви", които обхващат предимно аргументи досежно взетото решение относно продължителността на срока за запечатване. Изложените фактически и правни основания относно продължителността на запечатването обаче са недостатъчни, общи и лишени от конкретност, въпреки позоваването на повторност, поради констатиран факт, че нарушението е извършено в едногодишен срок от влизане в сила на НП № 857466-F853708/22.10.2025г. ( влязло в сила на 14.11.2025г. ), с което дружеството е било наказано за същото по вид нарушение на чл. 118, ал.1 от ЗДДС. В случая направената преценка от органа не е обоснована и не е обсъдено тежестта на извършеното нарушение, не са описани вида и начина на организиране на отчетността на търговеца както и стойността на твърдяната неотчетена продажба не е отнесена към средно-дневния оборот. Липсват обективни критерии, от които може да се изведе извод за трайно отклоняване на търговеца от данъчно облагане. Предвид това е необоснован изводът, че целта на търговеца е именно отклонение от данъчно облагане. Дори при наличие на такава цел, пак не е ясно защо конкретно избраният срок на ограничаване на правната му сфера ще има коригиращ ефект. В този контекст, налагането на процесната ПАМ не би могло да преустанови евентуалното административно нарушение, нито да предотврати вредните последици от него, тъй като то вече е довършено към момента на констатирането му от приходните органи. Прилагането на ПАМ не би могло и да предотврати бъдещи административни нарушения и вредните последици от тях, а само да преустанови търговската дейност в обекта и генерирането на приходи от нея, респективно и данъци за фиска. В случая налагането на ПАМ не съответства на предвидените в чл. 22 от ЗАНН цели и на регламентираните в чл. 6 АПК принцип за съразмерност, поради което оспорената заповед се явява незаконосъобразна. Така определеният срок на ПАМ засяга права и законни интереси на данъчно задълженото лице в по- голяма степен от необходимото за целта, за който актът се издава, което е в пряко нарушение на чл. 6, ал. 2 АПК, доколкото не е взето в предвид и естеството на търговската дейност и вида на продаваните в търговския обект стоки.

Във връзка с горното, оспорената принудителна административна мярка, предвид нейната тежест и обстоятелствата, при които е наложена, се явява прекомерна. В константната си практика ВАС приема, че при определяне на срока на принудителната мярка, който според закона е до 30 дни, административният орган действа при условията на оперативна самостоятелност. При това положение законът не предоставя на съда правомощие да се произнесе вместо органа, когато прецени, че срокът е прекомерно дълъг, респ. да намали срока /в този смисъл решение № 11465/27.09.2018 г., постановено по адм. дело № 3490/2018 г., Решение № 5371 от 3.06.2022 г. на ВАС по адм. д. № 92/2022 г., VIII о./.

Настоящия съдебен състав приема, че при липсата на индивидуализирана преценка не може да се направи извод, че административният орган е упражнил предоставеното му правомощие при спазване на принципа на съразмерност и това пречатства ефективния съдебен контрол, което обуславя незаконосъобразност на акта.

Наред с това следва да се обсъди и доводът на жалбоподателя относно кумулирането на принудителната административна мярка с административно-наказателната отговорност, който съдът намира за основателен.

Различният процесуален ред при обжалването на мерките не дава възможност за

проверка и гаранции, че при кумулиране на мерките съвместната им тежест би съответствала на тежестта на нарушението. В процесния случай са налице данни за издадено НП № 872318-F863859/26.01.2026г. (л.36 ) за същото нарушение с наложена имуществена санкция в размер на 1100 евро и заплатена от дружеството на осн. чл. 79б от ЗАНН в размер на 80 на сто – а именно : 880 евро на 18.02.2026г. (л.78). Наложена санкция с наказателно-правен характер следва да бъде зачетена при обсъждане законосъобразността на обжалвания пред административния съд акт – ЗНПАМ.

В конкретния случай, безспорно намира приложение тълкуване, дадено от Съда на Европейския съюз по дело C-97/21, съгласно което член 273 от Директива 2006/112/ЕО и член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз, не допускат национална правна уредба, която позволява за едно и също нарушение да бъдат наложени едновременно санкция и мярка с наказателноправен характер, освен ако е осигурена координация между производствата и е гарантирано, че съвкупната тежест от мерките не надхвърля строго необходимото. Това тълкуване има задължителен характер за националния съд, който е длъжен да провери не само формалната допустимост на кумулирането по вътрешното право, но и дали в конкретния случай е осигурено такова координиране на производствата, което да гарантира, че съвкупната тежест на мерките не надхвърля строго необходимото. Следователно в рамките на настоящия спор съдът не се ограничава до проверка дали вътрешното право формално допуска паралелното съществуване на ПАМ и административно-наказателна отговорност, а следва да провери дали конкретното им кумулиране е надлежно координирано и ограничено до строго необходимото. В тази връзка следва да се отбележи, че макар по националното право ПАМ по чл. 186 ЗДДС да е квалифицирана като принудителна административна мярка, а не като административно наказание, при преценка на съвместимостта с правото на Европейския съюз значение има не формалната квалификация, а естеството и ефектът на мярката. Запечатването на търговски обект, съпроводено със забрана за достъп и преустановяване на търговската дейност, представлява тежка намеса в стопанската дейност на търговеца, която по своя интензитет и последици следва да бъде отчетена при преценката за съвкупната тежест на наложените мерки.

Съдът на Европейския съюз изисква националните органи и съдилища да извършват конкретна преценка дали при кумулиране на производства и мерки е налице координация между тях и дали общата тежест е пропорционална на тежестта на нарушението. Това предполага в административния акт да бъдат изложени съображения относно съотношението между наложената имуществена санкция и приложената ПАМ, както и относно необходимостта от тяхното кумулиране. Оспорената заповед не съдържа анализ в тази насока. Административният орган не е обсъдил обстоятелството, че за същото деяние е наложена имуществена санкция, не е извършил преценка дали прилагането на ПАМ е необходимо в допълнение към санкцията, нито е анализирал съвкупния ефект от двете мерки. Липсата на такава преценка води до невъзможност да се установи дали кумулирането на мерките е ограничено до строго необходимото, както изисква правото на Европейския съюз, и пречатства ефективния съдебен контрол върху преценката на административния орган относно необходимостта от кумулиране на мерките и съразмерността на приложената ПАМ.

Не може да бъде споделено становището, че позоваването на превантивната цел на ПАМ е достатъчно, за да обоснове нейното прилагане във всеки случай на установено нарушение. Именно поради различната цел на ПАМ спрямо административното

наказание е необходимо да се установи, че в конкретния случай съществува реална необходимост от превантивна намеса, която не може да бъде постигната чрез вече наложената санкция. При липсата на такава конкретна и обоснована преценка административният орган не е съобразил в достатъчна степен изискванията, произтичащи от правото на Европейския съюз, както и принципа на съразмерност по чл. 6 АПК.

По изложените съображения съдът намира, че оспорената заповед е издадена при неправилно приложение на материалния закон и в несъответствие с целта на закона, поради което е незаконосъобразна на основание чл. 146, т. 4 и т. 5 АПК поради което следва да бъде отменена.

При този изхода на спора, основателно е направеното от жалбоподателя искане за присъждане на сторените разноски. По делото има представени доказателства за заплатена от жалбоподателя държавна такса в размер на 25,56евро, като не е претендирано адвокатско възнаграждение за процесуален представител. Следователно 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(л.18).

Предвид изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд – София-град, I отделение, 87 състав

#### РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед за налагане на принудителна административна мярка №ФК-С4777-0167463/04.02.2026 г., издадена от началника на отдел „Оперативни дейности“ С. в Главна дирекция „Фискален контрол“ при Централно управление на Национална агенция за приходите, с която, на основание чл.186, ал.1, т.1, б. „а“ и чл. 187, ал.1 от Закона за данък върху добавената стойност , е наложена принудителна административна мярка – запечатване на търговски обект - павилион 14 „Плодове и зеленчуци“, находящ се на адрес: [населено място], пазар „С.“, стопанисван от дружество „КАИЕНИС“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] и забрана за достъп до него за срок от 30 (тридесет) дни.

ОСЪЖДА Националната агенция за приходите, [населено място], [улица], да заплати на „КАИЕНИС“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] и адрес: [населено място],[жк][жилищен адрес] представлявано от управителя К. С. М., 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: