

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

3 юли 2025 година(*)

„Преюдициално запитване — Член 53, параграф 2 и член 94 от Процедурния правилник на Съда — Свободно предоставяне на услуги — Увеличение с 200 % на таксите за лицензи за организиране на хазартни игри — Изцяло вътрешно положение — Изискване да се посочат причините, поради които е необходим отговор от Съда — Липса на достатъчно точни сведения — Явна недопустимост “

По съединени дела C-687/24 и C-688/24

с предмет две преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Административен съд София-град (България) с актове от 4 октомври 2024 г., постъпили в Съда на 18 октомври 2024 г., в рамките на производства по дела

„Ц.Б.С.-2009“ ООД

срещу

Изпълнителен директор на Националната агенция за приходите (НАП),

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: S. Rodin (докладчик), председател на състава, O. Spineanu-Matei и N. Fenger, съдии,

генерален адвокат: A. Biondi,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, да се произнесе с мотивирано определение в съответствие с член 53, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда,

постанови настоящото

Определение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 56 ДФЕС.
- 2 Запитванията са отправени в рамките на два спора между „Ц.Б.С.-2009“ ООД и изпълнителния директор на Националната агенция за приходите (България) по повод на мълчаливия отказ на последния да издаде акт за прихващане и възстановяване на заплатени в изпълнение на законодателно изменение държавни такси за лицензи за организиране на хазартни игри.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Член 94 от Процедурния правилник на Съда гласи:

„Освен отправените до Съда преюдициални въпроси преюдициалното запитване:

- a) съдържа кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават въпросите;

- б) възпроизвежда съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо — релевантната национална съдебна практика;
- в) излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство“.

Българското право

- 4 Член 30, алинея 6 от Закона за хазарта (ДВ, бр. 26 от 30 март 2012 г.), в приложимата му към 1 януари 2024 г. редакция, предвижда, че за издаване и поддържане на лиценз за игри с игрални автомати със срок на лиценза 10 години се събира еднократна държавна такса в размер на 100 000 български лева (BGN) (около 50 000 евро).
- 5 Тази разпоредба от Закона за хазарта е изменена с § 18 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. (ДВ, бр. 108 от 30 декември 2023 г.) (наричан по-нататък „изменящият закон“), считано от 1 януари 2024 г. След влизането в сила на това изменение размерът на посочената по-горе еднократна държавна такса е увеличен на 150 000 BGN (около 75 000 евро), когато игрите са организирани в населени места до 500 000 жители и на 300 000 BGN (около 150 000 евро), когато игрите са организирани в населени места над 500 000 жители. Освен това по силата на § 19—§ 22 от преходните и заключителните разпоредби на този изменящ закон приетите изменения в член 30 от Закона за хазарта имат обратно действие. Съгласно посочените параграфи увеличените размери на еднократните държавни такси за издаване и поддържане на лицензи са приложими и за организаторите на хазартни игри с издадени преди 1 януари 2024 г. лицензи, без значение дали тези игри са с игрални автомати, или онлайн.

Споровете в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

- 6 Ц.Б.С.-2009 е българско дружество, организатор на хазартни игри, което притежава 56 издадени от българските власти лицензи, по силата на които има право да организира в частност игри с игрални автомати в игрални зали и казина. Два от лицензите, валидни 10 години, за организиране на игри с игрални автомати са издадени за две игрални зали, едната в София (България), по дело С-687/24, а другата — в Казичене (България), по дело С-688/24. Тези лицензи са валидни съответно до 30 септември 2026 г. и до 12 декември 2033 г. При издаването на въпросните лицензи Ц.Б.С.-2009 заплаща дължимите съгласно Закона за хазарта държавни такси еднократно за целия срок на валидност на тези лицензи.
- 7 Считано от 1 януари 2024 г., Законът за хазарта е изменен в смисъл, че размерът на еднократната държавна такса, дължима за валидни 10 години лицензи за хазартни игри с игрални автомати, е увеличен от 100 000 BGN на 150 000 BGN, когато игрите са организирани в населени места до 500 000 жители, и на 300 000 BGN, когато игрите са организирани в населени места над 500 000 жители.
- 8 Съгласно изменящия закон увеличените размери на еднократните държавни такси са приложими и за организаторите на хазартни игри с лицензи, издадени преди 1 януари 2024 г.
- 9 За да не понесе санкции и за да продължи дейността си по лицензите, Ц.Б.С.-2009 заплаща допълнителните държавни такси, дължими поради извършеното с обратна сила тяхно увеличение. Същевременно, считайки, че законодателното изменение в основата на това увеличение е несъвместимо с правото на Съюза, на 7 март 2024 г. това дружество сезира изпълнителния директор на Националната агенция за приходите с искане за прихващане и възстановяване на платените допълнителни такси в размер на 82 500 BGN (около 41 250 евро) по дело С-687/24 и в размер на 148 750 BGN (около 74 375 евро) по дело С-688/24.
- 10 Тъй като изпълнителният директор на Националната агенция за приходите не се произнася в предвидения в закона срок, Ц.Б.С.-2009 сезира Административен съд София-град (България), който е запитващата юрисдикция, с две жалби срещу постановените от този орган мълчаливи откази.
- 11 От една страна, тази юрисдикция си задава въпроса дали разглежданата национална правна уредба е съвместима със свободното предоставяне на услуги, гарантирано с член 56 ДФЕС. Тя

преценява, че макар изменящият закон да не въвежда никаква дискриминация между български и чуждестранни дружества, опериращи в хазартния сектор, драстичното увеличаване с обратна сила на държавните такси, дължими за организирането на хазартни игри, може да създаде пречки за дейността на организаторите на такива игри и да представлява изключително висока бариера за навлизането на нови участници на пазара. Според нея, за да бъде допустима, подобна ограничаваща законодателна мярка трябва да удовлетворява условията, очертани в практиката на Съда, а именно да бъде обоснована с оглед на императивни съображения от общ интерес и да бъде пропорционална; запитващата юрисдикция в случая има съмнения в това отношение.

- 12 От друга страна, тази юрисдикция посочва, че в случая би могло да е налице нарушение на принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания. Тя припомня, че принципът на правна сигурност, следствие от който е принципът на защита на оправданите правни очаквания, изисква правните норми да бъдат ясни, точни и предвидими, що се отнася до техните последици, особено когато могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и за предприятията.
- 13 При тези обстоятелства Административен съд София-град решава да спре производствата и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, формулирани еднакво по дела C-687/24 и C-688/24:
- „1) Съвместима ли е с член 56 ДФЕС правна норма на държава членка Разпоредбите на § 18—§ 22 от ПЗР на ЗДБ на Р. България за 2024 г., която увеличава с 200 % еднократната фиксирана част от държавната такса за издаване и поддържане на дългосрочен лиценз в хазартния сектор както за онлайн, така и за наземни оператори, така че се ограничава дейността на организаторите на хазартни игри?
- 2) Съвместимо ли е с принципите на правната сигурност и на оправданите правни очаквания държава членка да приеме правна уредба — разпоредбите на § 18—§ 22 от ПЗР на ЗДБ на Р. България за 2024 г., която увеличава с 200 % еднократната фиксирана част от държавната такса за издаване и поддържане на дългосрочен лиценз в хазартния сектор както за онлайн, така и за наземни оператори, като увеличените държавни такси се прилагат с обратно действие, включително за съществуващите оператори, които следва да заплатят пропорционално новия размер на таксите, въз основа на формула, базирана на оставащия срок на техния лиценз?“.
- 14 С решение на председателя на Съда от 2 декември 2024 г. дела C-687/24 и C-688/24 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производство и на съдебното решение.

По допустимостта на преюдициалните запитвания

- 15 Съгласно член 53, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато преюдициалното запитване е явно недопустимо, Съдът може във всеки един момент, след изслушване на генералния адвокат и без да провежда докрай производството, да реши да се произнесе с мотивирано определение.
- 16 Тази разпоредба следва да се приложи по настоящите дела.
- 17 Съгласно постоянната съдебна практика въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за разрешаване на висящия пред тях спор (решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 44 и цитираната съдебна практика).
- 18 След като актът за преюдициално запитване е основание за това производство, в самия този акт националната юрисдикция трябва ясно да посочи фактическата обстановка и правната уредба в основата на спора в главното производство и да даде необходимите обяснения за причините да избере разпоредбите от правото на Съюза, които иска да бъдат тълкувани, както и за връзката, която прави между тези разпоредби и приложимото към спора, с който е сезирана, национално законодателство. Тези кумулативни изисквания относно акта за преюдициално запитване са изрично посочени в член 94 от Процедурния правилник (решение от 4 юни 2020 г., *С. Ф. (Данъчна ревизия)*, C-430/19, EU:C:2020:429, т. 23 и цитираната съдебна практика).

- 19 В това отношение е необходимо да се подчертае също, че съдържащата се в актовете за преюдициално запитване информация трябва да позволи, от една страна, на Съда да даде полезен отговор на поставените от националната юрисдикция въпроси и от друга, на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани да упражнят правото си по член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз да представят становища. Съдът трябва да следи тази възможност да се зачита предвид факта, че по силата на посочената разпоредба на заинтересованите се съобщават само актовете за преюдициално запитване (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, т. 134 и цитираната съдебна практика).
- 20 Тези кумулативни изисквания към съдържанието на акта за преюдициално запитване са посочени изрично в член 94 от Процедурния правилник, с който запитващата юрисдикция би следвало да е запозната в рамките на въведеното от член 267 ДФЕС сътрудничество и с който тя следва добросъвестно да се съобразява (определение от 3 юли 2014 г., *Talasca*, C-19/14, EU:C:2014:2049, т. 21, и решение от 9 септември 2021 г., *Топлофикация София* и др., C-208/20 и C-256/20, EU:C:2021:719, т. 20 и цитираната съдебна практика). Освен това те са припомнени в точки 13, 15 и 16 от Препоръките на Съда на Европейския съюз към националните юрисдикции относно отпращането на преюдициални запитвания (ОВ С, C/2024/6008).
- 21 От друга страна, в съответствие с постоянната практика на Съда разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, отнасящи се до основните свободи, не се прилагат към положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка (решения от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, т. 47 и цитираната съдебна практика, и от 2 март 2023 г., *Bursa Română de Mărfuri*, C-394/21, EU:C:2023:146, т. 48).
- 22 Освен това, що се отнася до посочените в точки 50—53 от решение от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874), хипотези, при които Съдът може да тълкува основните свободи въпреки факта, че всички аспекти на спора в главното производство са свързани само с една държава членка, Съдът, сезиран от национална юрисдикция в контекста на такъв спор, не може — без друго указание от страна на тази юрисдикция освен това, че разглежданата национална правна уредба се прилага еднакво към гражданите на съответната държава членка и към гражданите на други държави членки — да приеме, че преюдициалното запитване за тълкуване на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно основните свободи е нужно за решаването на висиящия пред посочената юрисдикция спор. Всъщност от акта за преюдициално запитване трябва да личат конкретните обстоятелства, въз основа на които може да се установи връзка между член 49 ДФЕС, 56 ДФЕС или 63 ДФЕС и предмета или обстоятелствата на спора по главното производство, който във всичките си аспекти е свързан само със съответната държава членка (вж. в този смисъл решения от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, т. 54, и от 2 март 2023 г., *Bursa Română de Mărfuri*, C-394/21, EU:C:2023:146, т. 50).
- 23 Следователно в контекста на спор като разглеждания в главните производства, който във всичките си аспекти е свързан само с една държава членка, запитващата юрисдикция трябва да укаже на Съда, както изисква член 94 от процедурния му правилник, причините, поради които въпреки изцяло вътрешния си характер висиящият пред нея спор е свързан с разпоредбите на правото на Съюза относно основните свободи, така че исканото преюдициално тълкуване да е нужно за решаването на този спор (решения от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, т. 55, и от 18 януари 2022 г., *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, т. 53).
- 24 От това изискване следва, че за да се приеме, че е налице такава привръзка, актът за преюдициално запитване трябва да сочи конкретните обстоятелства, тоест не хипотетични индиции, а сигурни обстоятелства, които позволяват да се установи със сигурност наличието на такава привръзка, като запитващата юрисдикция не може да се задоволи с това да представи на Съда данни, които могат да позволят да не се изключи наличието на такава връзка, или които, разгледани абстрактно, биха могли да бъдат показателни в този смисъл; напротив, пред Съда трябва да се представят обективни и съгласувани обстоятелства, които да му позволят да провери наличието на посочената връзка (решения от 2 март 2023 г., *Bursa Română de Mărfuri*, C-394/21, EU:C:2023:146, т. 52 и цитираната съдебна практика и от 22 февруари 2024 г., *Ente Cambiano società cooperativa per azioni*, C-660/22, EU:C:2024:152, т. 28).
- 25 В случая актовете за преюдициално запитване очевидно не отговарят на изискването по член 94, буква в) от Процедурния правилник, така както то е изяснено в съдебната практика, припомнена в точки 21—24 от настоящото определение.
- 26 Всъщност, макар първият поставен въпрос да се отнася до тълкуването на член 56 ДФЕС, всички аспекти на споровете в главните производства са, видно от актовете за преюдициално запитване, свързани само с България. Действително, тези спорове възникват по повод на искания за

прихващане и възстановяване на допълнителни държавни такси във връзка с издадени лицензи за експлоатация на игрални автомати в намиращи се в България игрални зали и страни по тях са български административен орган и българско дружество. При това положение посочването на онлайн операторите в преюдициалните въпроси не кореспондира с нито едно от фактическите обстоятелства, изложени от запитващата юрисдикция във връзка с висящите спорове. Освен това от актовете за преюдициално запитване не личи част от клиентелата на жалбоподателя в главните производства да е от друга държава членка и в това отношение не са представени никакви конкретни данни.

- 27 Ето защо следва да се подчертае, че не може да се презумира наличие на трансгранично положение само поради това че граждани на Съюза от други държави членки биха могли потенциално да се възползват от така предлаганите възможности за услуги. Съдът вече е постановил, че простото твърдение на доставчик на услуги, че част от клиентелата му е от държава членка, различна от държавата, в която се е установил, не е достатъчно, за да се констатира наличието на трансгранично положение, което може да попада в приложното поле на член 56 ДФЕС. За да сезира Съда с преюдициално запитване относно положението на този доставчик, националната юрисдикция трябва да удостовери в акта за преюдициално запитване основателност на това твърдение (вж. в този смисъл решение от 3 декември 2020 г., *BONVER WIN*, C-311/19, EU:C:2020:981, т. 24 и 25).
- 28 При все това, както в актовете си за преюдициално запитване, така и в отговора си на искане на Съда за предоставяне на информация, с което е приканена да предостави информация — отговор, получен на 11 февруари 2025 г. — запитващата юрисдикция само отбелязва абстрактно, без да посочва наличието на трансграничен елемент, който би направил член 56 ДФЕС приложим, че спорното изменение на националната правна уредба може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на упражняването на свободното предоставяне на услуги във връзка с дейността с игрални автомати в игралните зали в България.
- 29 Актовете за преюдициално запитване съответно не съдържат никакви конкретни данни, позволяващи да се установи връзка на споровете в главните производства с член 56 ДФЕС по смисъла на съдебната практика, припомнена в точки 19—24 от настоящото определение.
- 30 Що се отнася до втория въпрос, повдигнат по двете дела и свързан с принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, от постоянната съдебна практика следва, че общите принципи на правото на Съюза трябва да бъдат зачитани от националното законодателство, попадащо в приложното поле на правото на Съюза или въвеждащо това право (решение от 13 януари 2022 г., *Marcas MC*, C-363/20, EU:C:2022:21, т. 36).
- 31 Поради изложените в точки 26—29 от настоящото определение причини обаче споровете в главните производства видимо се отнасят до положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка и което няма никаква връзка с член 56 ДФЕС. Освен това актовете за преюдициално запитване не съдържат нито данни, въз основа на които да се приеме, че тези спорове се отнасят до национална правна уредба, която въвежда правото на Съюза, нито някакво сведение за това кой нормативен акт на Съюза, евентуално се въвежда с националното право.
- 32 Предвид изложеното по-горе следва да се приеме, че отправените преюдициални запитвания са явно недопустими.

По съдебните разноски

- 33 С оглед на обстоятелството, че за страните по главните производства настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производствата пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (осми състав) определи:

Преюдициалните запитвания, отправени от Административен съд София-град (България) с актове от 4 октомври 2024 г., са явно недопустими.

Съставено в Люксембург на 3 юли 2025 година.

Секретар

Председател на състава

A. Calot Escobar

S. Rodin