ТРЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

РЕШЕНИЕ ПО ДОПУСТИМОСТ

Жалби № 1284/21 и 14181/21  
ЕВРОФУТБОЛ ООД срещу България  
и НАЦИОНАЛНА ЛОТАРИЯ АД и други срещу България

Европейският съд по правата на човека (трето отделение), заседаващ на 10 декември 2024 г. в състав, състоящ се от:

Йоанис Ктистакис*, председател*,  
 Петер Руусма,  
 Летиф Хюсеинов,  
 Дариан Павли,  
 Диана Ковачева,  
 Уна Ни Райфърти,  
 Матея Джурович*, съдии*,  
и Милан Блашко, *секретар на съдебното отделение,*

Като взе предвид горепосочените жалби, подадени съответно на 23 декември 2020 г. и 27 февруари 2021 г.,

Като взе предвид становищата, представени от правителството ответник, и становищата в отговор, представени от жалбоподателите,

След като проведе разисквания, взе следното решение:

1. ОПИСАНИЕ НА ФАКТИТЕ

1.  Списък на жалбоподателите е изложен в приложението. Жалбоподателите са представлявани пред Съда от г-н М. Екимджиев и г-жа К. Бончева, адвокати, практикуващи в Пловдив.

2.  Българското правителство („правителството“) е представлявано от своите представители г-жа М. Коцева, г-жа М. Димитрова и г-жа Р. Николова от Министерството на правосъдието.

3.  Фактите по делото, представени от страните, могат да бъдат обобщени, както следва.

* + 1. Контекст на делото

4.  Преди 2020 г. дружеството с ограничена отговорност „Еврофутбол“ ООД (жалбоподател по жалба № 1284/21, наричан по-нататък „първият жалбоподател) и акционерното дружество „Национална лотария“ АД (един от жалбоподателите по жалба № 14181/21, наричан по-нататък „вторият жалбоподател“) са сред най-големите оператори на реални хазартни игри в България, като хазартът е единствената им стопанска дейност. Първият жалбоподател работи в областта на спортните залагания, а вторият жалбоподател предимно организира различни лотарийни игри.

5.  Първият и вторият жалбоподател функционират съгласно Закона за хазарта от 2012 г. (вж. параграфи 37 и сл. по-долу) и въз основа на лицензи за хазарт, издадени в съответствие с този закон.

6.  През 2013 г. Законът за хазарта е изменен, по-специално по отношение на системата от такси за хазартни игри, дължими на държавата от притежателите на лицензи за хазартни игри, като измененията влизат в сила на 1 януари 2014 г. Алинея 3 на член 30 от закона е изменена съответно, за да се предвидят два варианта за събиране на такси, а именно: 1) операторите на реални хазартни игри, организиращи традиционни игри (посочени след допълнителни изменения като лотарии, бинго, кено и други подобни игри) и операторите на спортни залагания плащат „такси в размер на 15% от стойността на залозите във всяка игра“, докато 2) операторите на „хазартни игри, за които следва да се плащат такси и комисиони“, плащат такси в размер на 20% от стойността на получените такси и комисиони.

7.  От 2014 г. до началото на 2020 г. първият и вторият жалбоподател плащат такси за хазартни игри съгласно втория вариант, посочен по-горе, като подават месечни декларации в съответствие със закона. Декларациите са приемани без възражения от компетентния орган - Държавната комисия по хазарта.

8.  Петдесет и един процента от акциите на първия жалбоподател са собственост на друго дружество, което от своя страна е изцяло под контрола на г-н Васил Божков (един от жалбоподателите по жалба № 14181/21, наричан по-долу „трети жалбоподател“). Г-н Божков притежава и 51% от акциите на втория жалбоподател чрез дружествата Нове Дивелопмент ЕООД и Нове Интернал ЕООД (двама от жалбоподателите по жалба № 14181/21, наричани по-нататък „четвъртият и петият жалбоподател“).

* + 1. Актове № 1, 2 и 5 на председателя на Държавната комисия по хазарта и последиците от тях
       1. Актове № 1, 2 и 5

9.  През декември 2019 г. министърът на финансите възлага на Агенцията за държавна финансова инспекция да извърши проверка на Държавната комисия по хазарта. На 28 януари 2020 г. Агенцията публикува доклад, в който отбелязва, че различните хазартни оператори, организиращи подобни игри, са плащали различни такси за хазартни игри, някои в съответствие с първата, а други в съответствие с втората хипотеза на алинея 3 на член 30 от Закона за хазарта (вж. параграф 6 по-горе). Според Агенцията тази ситуация е резултат от неадекватен надзор над операторите на хазартни игри от страна на Държавната комисия по хазарта и е довела до значителни загуби за държавния бюджет.

10.  На 14 февруари 2020 г., след проверка на първия и втория жалбоподатели и получаване на писмените им обяснения, председателят на Държавната комисия по хазарта издава три акта за установяване на публични държавни вземания (АУПДВ). Два от тези акта, а именно тези с номера 1 и 2 (наричани по-долу „Акт № 1“ и „Акт № 2“), се отнасят до втория жалбоподател, а друг акт с номер 5 (наричан по-долу „Акт № 5“) се отнася до първия жалбоподател. Според председателя на Държавната комисия по хазарта дружествата неправилно плащат по-ниски такси за хазартни игри по втората хипотеза на алинея 3 на член 30 от Закона за хазарта, а не по първата. Поради това на дружествата е разпоредено да заплатят разликата.

.  Сумата, поискана от първия жалбоподател, е 261 164 891 лв. (BGN), което се равнява на 133 588 179 евро (EUR), за периода от 2014 г. до 2019 г. Освен това дружеството трябва да заплати лихви в размер на 67 717 779 лв. (34 638 250 евро). Що се отнася до втория жалбоподател, той трябва да заплати 14 945 470 лв. (7 644 741 евро) дължими такси за хазартни игри за периода от 2015 г. до началото на 2020 г., плюс 4 015 496 лв. (2 053 962 евро) лихви. Общата искана сума от първия жалбоподател е съответно около 329 млн. лв. (168 млн. евро), а считаната за дължима от втория жалбоподател е приблизително 19 млн. лв. (9,7 млн. евро).

12.  В допълнение горните актове съдържат разпореждане за предварителното им изпълнение. Тези части съдържат подробни разсъждения, отнасящи се до необходимостта да се защитят „много важни държавни и обществени интереси“. Също така се твърди, че когато задължението към държавния бюджет е в толкова голям размер, това застрашава нормалното функциониране на бюджетната система и трябва да се предприемат „всички възможни мерки в съответствие със закона“, за да се гарантира плащането. Жалбоподателите вече са демонстрирали „липса на финансова дисциплина“ през предходните години и заплащането на по-ниски такси е поставило конкурентите им в неизгодно положение.

13.  Предварителното изпълнение на актове № 1, 2 и 5 е потвърдено от националните съдилища с окончателни решения на Върховния административен съд от 11 и 23 март 2020 г.

* + - 1. Отнемане на лицензите за хазартни игри на първия и втория жалбоподател

14.  С няколко решения, взети на 13 и 25 март 2020 г., а именно само дни след като предварителното изпълнение на актове № 1, 2 и 5 е потвърдено окончателно (вж. параграф 13 по-горе), Държавната комисия по хазарта спира действието на лицензите за хазартни игри на първия и втория жалбоподател за три месеца, на основание че дружествата не са заплатили или гарантирали в достатъчна степен задълженията, установени в разглежданите актове. Мярката е предприета съгласно чл. 85 от Закона за хазарта (вж. параграф 40 по-долу).

15.  Решенията от 13 и 25 март 2020 г. влизат незабавно в сила (вж. параграф 42 по-долу). Дейността на втория жалбоподател вече е затруднена в резултат на законови изменения, които не са предмет на настоящото дело (вж. параграф 45 по-долу), а горепосочените решения за спиране ефективно слагат край на дейността на първия жалбоподател. През май 2020 г. дружеството съкращава много от служителите си.

16.  С последващи решения от 22 юни и 14 юли 2020 г., като отбелязва, че първият и вторият жалбоподатели все още не са изплатили задълженията си, установени с актове № 1, 2 и 5, Държавната комисия по хазарта окончателно отнема лицензите за хазартни игри на двете дружества. Мярката е предприета на основание чл. 86 от Закона за хазарта (вж. параграф 41 по-долу).

.  Решенията, посочени в предходния параграф, съдържат разпореждане за предварителното им изпълнение (вж. параграф 42 по-долу). Опитите на първия и втория жалбоподател за за отмяна на предварителното изпълнение са отхвърлени от националните съдилища, които установяват, че жалбоподателите не са доказали вредата, която биха претърпели в резултат на предварителното изпълнение на решенията, че прекратяването на дейността е целеният резултат от отнемането на лицензи за хазартни игри и че всяка претърпяна вреда би била чисто материална и по този начин възстановима съгласно Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (вж. параграфи 46 и сл. по-долу).

18.  Решенията за спиране и отнемане на лицензите на жалбоподателите подлежат на съдебен контрол. Що се отнася до тези, които са разпоредили спиране - някои от тях са потвърдени от съдилищата, а други са отменени.

19.  Всички решения за отнемане на лицензите обаче са потвърдени с окончателни решения на Върховния административен съд, постановени на 29 юли и 22 декември 2022 г. По-специално, националният съд установява, че фактът, че актове № 1, 2 и 5 са предмет на предварително изпълнение, е достатъчен за обосноваване на заключението, което жалбоподателите оспорват, че имат неизплатени и подлежащи на събиране задължения към държавата, което означава, че решенията за отнемане са правилни.

* + - 1. Съдебен контрол на актове № 1, 2 и 5

20.  Първият и вторият жалбоподател подават и жалби срещу актове № 1, 2 и 5.

21.  С решение от 8 март 2021 г. Административен съд София-град частично потвърждава акт № 5. Той приема, че председателят на Държавната комисия по хазарта правилно е приложил чл. 30, ал. 3 от Закона за хазарта по отношение на периода след ноември 2014 г., но че исканията на държавата за неплатени такси за хазартни игри по отношение на предходните месеци са погасени по давност.

22.  Въпреки че приема, че това не е валидно основание за отмяна на акт № 5, националният съд също обсъжда, *obiter dictum*, отговорността на държавата за ситуацията, като отбелязва, че тази ситуация е възникнала с „изричното или мълчаливо приемане“ от страна на властите. Властите не са реагирали на плащането на по-ниски такси от първия жалбоподател за продължителен период от време, въпреки че са извършили многобройни проверки, и са създали ситуация, при която дори добросъвестният оператор на хазартни игри би бил объркан по отношение на правилния курс на действие.

23.  С окончателно решение от 8 ноември 2022 г. Върховният административен съд отменя решението на първоинстанционния съд и обявява акт № 5 за нищожен на основание, че председателят на Държавната комисия по хазарта не е разполагал с необходимата компетентност да вземе такова решение.

24.  Що се отнася до акт № 1, той е потвърден с решение на Административен съд София-град от 23 март 2022 г.

25.  По отношение на акт № 2 Административен съд София-град постановява решение на 4 май 2023 г., с което частично потвърждава акта, като установява, че правото на държавата да претендира такси за хазартни игри по отношение на периода преди 31 декември 2014 г. е погасено по давност.

26.  Вторият жалбоподател обжалва горепосочените решения. Върховният административен съд образува производство, но го спира с две решения съответно от 28 април 2023 г. и 24 януари 2024 г., като отбелязва, че междувременно е бил сезиран с искане за тълкувателно решение относно компетентността на председателя на Държавната комисия по хазарта (която вече е премахната по това време – вж. параграф 38 по-долу) да издава актове за установяване на публични държавни вземания като тези в случая на втория жалбоподател. Към момента на последната комуникация със страните (септември 2024 г.) тълкувателното решение все още не е постановено.

* + - 1. Изпълнение на актове № 1, 2 и 5

27.  След издаването на актове № 1, 2 и 5 Националната агенция за приходите замразява всички банкови сметки и други активи на първия и втория жалбоподател. През следващите години при изпълнение на актовете Агенцията успява да събере около 14 млн. лв. (7 млн. евро) от първия жалбоподател и 13,5 млн. лв. (6,9 млн. евро) от втория жалбоподател.

* + 1. Други развития
       1. Последваща ревизия на първия жалбоподател от Националната агенция за приходите

28.  През декември 2022 г. Националната агенция за приходите (която е поела правомощията на Държавната комисия по хазарта – вж. параграф 38 по-долу) стартира нов финансов одит на първия жалбоподател. Агенцията издава нова заповед за замразяване на всички активи на дружеството и задържа сумите, събрани по-рано съгласно акт № 5, като обезпечение.

29.  Националната агенция за приходите излиза с акт за установяване на публични вземания на 22 декември 2023 г. Документът се отнася до периода от декември 2016 г. до ноември 2018 г. Националната агенция за приходите отново е на мнение, че първият жалбоподател неправилно е заплатил по-ниски такси за хазартни игри съгласно втората, а не първата хипотеза по чл. 30, ал. 3 от Закона за хазарта (вж. параграф 6 по-горе) и изчислява дължимите такси за въпросния период, плюс лихвите, на около 220 млн. лв. (112 млн. евро) общо.

30.  Горепосоченият акт не е влязъл в сила към момента на последната комуникация от страните (септември 2024 г.).

* + - 1. Други съдебни производства

31.  Освен мерките срещу първия и втория жалбоподател, разгледани по-горе, Държавната комисия по хазарта и Националната агенция за приходите налагат глоби на двете дружества за неправилно деклариране на дължимите такси за хазартни игри през периодите, обхванати от актове № 1, 2 и 5. Тези глоби са предмет на отделни производства за съдебен контрол, инициирани от първия и втория жалбоподател, и в много случаи са отменяни. Националните съдилища често отбелязват, наред с други неща, че жалбоподателите са организирали игрите си въз основа на и са действали в съответствие с общите условия, одобрени от Държавната комисия по хазарта, и също така са определили начина на изчисляване на таксите за хазартни игри.

.  В друго решение от 23 февруари 2023 г. относно размера на таксите за хазартни игри, дължими от първия жалбоподател за февруари 2020 г., Върховният административен съд постановява, че не вижда ясни индикации за това коя от двете хипотези по член 30, ал. 3 от Закона за хазарта (вж. параграф 6 по-горе) е приложима за различните видове оператори на хазартни игри. Това означава, че определянето коя от двeте е приложимa във всеки конкретен случай е оставено на преценката на Държавната комисия по хазарта, която е направила това определяне при одобряването на общите условия на първия жалбоподател.

33.  Същото заключение е направено в решение от 20 февруари 2023 г. относно таксите за хазартни игри, дължими в подобна ситуация от друго дружество, контролирано от третия жалбоподател. Върховният административен съд постановява, че законовите разпоредби относно фискалните задължения трябва да се тълкуват строго, че не вижда ясно разграничение между операторите, предмет на всяка от двете хипотези по чл. 30, ал. 3 от Закона за хазарта, и че очевидно Държавната комисия по хазарта е трябвало да определи кой вариант е приложим във всеки отделен случай при одобряването на общите условия на игрите. В този случай председателят на Държавната комисия по хазарта, при неспазване на решенията за одобряване на тези общи условия, е действал в нарушение на принципа на правната сигурност.

* + - 1. Наказателно производство

.  През декември 2019 г. прокуратурата образува наказателно производство срещу третия жалбоподател и впоследствие той е обвинен в укриване на данъци и такси и в ръководене на организирана престъпна група. Някои от обвиненията се основават на разглежданите по настоящото дело факти, а именно, че неговите дружества са заплатили такси за хазартни игри в по-нисък размер от законоустановения по Закона за хазарта. Според прокуратурата третият жалбоподател е действал на базата на тайно споразумение с няколко председатели и служители на Държавната комисия по хазарта. През април 2024 г. на третия жалбоподател и предполагаемите му съучастници са повдигнати обвинения и те са предадени на съд.

35.  През 2022 г. прокуратурата стартира друго наказателно производство за предполагаема принуда, извършена от държавен служител срещу третия жалбоподател между 2014 г. и 2019 г. Производството е образувано във връзка с твърденията на третия жалбоподател, че през тези години е трябвало да плаща значителни подкупи, за да поддържа рентабилността на хазартния си бизнес, по-специално на тогавашния министър на финансите.

36.  Това производство е прекратено с постановление на прокурор от Софийска градска прокуратура от 12 декември 2023 г., в което се заключава, че не е установено, че е извършено престъпление и по-специално, че няма доказателства, че третият жалбоподател е бил изнудван или принуждаван да плаща редовни подкупи, за да поддържа бизнеса си.

1. ПРИЛОЖИМА ПРАВНА УРЕДБА И ПРАКТИКА
   * 1. Законът за хазарта

37.  Законът за хазарта *влиза* в сила през 2012 г. Той урежда лицензирането, организацията и държавния надзор върху хазарта.

38.  Първоначално органът, оправомощен да взема решения по Закона за хазарта, е Държавната комисия по хазарта. През август 2020 г. комисията е разпусната и нейните функции са поети от Националната агенция за приходите. Според националните медии причината за тази мярка е „скандалът“, в който са замесени дружествата, собственост на г-н Божков.

39.  Що се отнася до таксите за хазарт, дължими от операторите на хазартни игри, разпоредбите на чл. 30, ал. 3 от Закона за хазарта са описани по-горе (вж. параграф 6). Тези разпоредби, както са били в сила към съответния момент, не са приложими за дружества, управляващи казина или игрални автомати, или за оператори на онлайн хазартни игри.

40.  Разпоредбата на чл. 85 от Закона за хазарта описва подробно условията, при които компетентният държавен орган може да отнеме лиценз за хазартни игри за период от три до шест месеца. Те включват по-специално ситуацията, при която операторът на хазартни игри има непогасено задължение към държавата в размер, надвишаващ 5000 лв. (2556 евро), и не е предложено обезпечение.

41.  Член 86 от Закона за хазарта, от друга страна, предвижда отнемане на лиценз за хазартни игри, което може да бъде разпоредено, по-специално, когато нарушението, довело до спиране на лиценза, не е преустановено.

42.  Всички решения по чл. 85 и чл. 86 от закона подлежат на съдебен контрол, но са с предварително изпълнение независимо от това дали са обжалвани пред съд.

43.  Съгласно чл. 8, ал. 1 от Закона за хазарта притежател на лиценз за хазартни игри, който впоследствие е бил отнет, не може да кандидатства за нов лиценз за хазартни игри.

44.  Според данни, предоставени от Националната агенция за приходите, по искане на жалбоподателите шест оператори на реални хазартни игри плащат такси за хазартни игри съгласно чл. 30, ал. 3 от Закона за хазарта (вж. параграф 6 по-горе) между 2014 г. и 2019 г. От тях две дружества са платили такси в съответствие с първата хипотеза по тази разпоредба, а останалите четири дружества – всички, включително първият и вторият жалбоподател, контролирани от третия жалбоподател – са платили таксите си съгласно втората хипотеза.

45.  През въпросния период дружествата на третия жалбоподател имат най-голям дял от реалната хазартна индустрия в България. Ситуацията се променя в началото на 2020 г.: освен мерките, предприети срещу първия и втория жалбоподател, които са предмет на настоящото дело, и подобни мерки, предприети срещу другите две дружества на третия жалбоподател, бизнесът на неговите дружества е засегнат и от законодателни изменения в Закона за хазарта, приети през февруари 2020 г. Като кумулативен резултат от описаните по-горе събития, четирите хазартни дружества на третия жалбоподател престават да извършват дейност и пазарът на хазартни игри в крайна сметка е поет от други оператори.

* + 1. Законът от 1988 г.

46.  Разпоредбата на чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди („Законът от 1988 г.“) предвижда, че държавата носи отговорност за вреди, претърпени от лица в резултат на незаконни актове или действия на администрацията.

47.  Правителството представя няколко решения, постановени през 2021 г. и 2022 г., с които Върховният административен съд е потвърдил решенията на долуинстнационни съдилищата, с които се присъждат обезщетения на дружества за вреди, произтичащи от отменени решения на Националната агенция за приходите за установяване на публични вземания. Две дела са заведени от един и същ ищец, който е направил разходи за издаване и поддържане на банкови гаранции за обезпечаване на задълженията, установени в оспорените решения. В друго дело наложените от Националната агенция за приходите обезпечителни мерки, като например замразяване на банкови сметки, са попречили на ищеца да изпълнява задълженията си към бизнес партньори, а в друго дело Агенцията е продала един от активите на ищеца в процеса на незабавно изпълнение на решение, което в крайна сметка е обявено за нищожно. В последния случай дружеството ищец не е било в състояние да изплати банков заем поради първоначалния отказ на Агенцията да признае правото му на приспадане на данък върху добавената стойност, като по този начин то е направило неоправдани разходи под формата на лихви и банкови такси. Във всички тези решения Върховният административен съд е констатирал, че претендираната вреда е пряка и непосредствена последица от съответните незаконосъобразни решения за установяване на публични вземания (*Решение № 8174 от 6.07.2021 г. на ВАС по адм. д. № 11276/2020 г.*; *Решение № 8273 от 7.07.2021 г. на ВАС по адм. д. №* *9445/2021 г.*; *Решение № 10522 от 18.10.2021 г. на ВАС по адм. д. № 5541/2021 г.*; *Решение № 4909 от 23.05.2022 г. на ВАС по адм. д. № 1493/2020 г.*; *Решение № 7104 от 13.07.2022 г. на ВАС по адм. д. № 2059/2022 г.*).

48.  Правителството представя друго решение, с което Административен съд - Пловдив е уважил иск по Закона от 1988 г. срещу Държавната комисия по хазарта на основание факта, че решението на Комисията за отнемане на лиценза за хазартни игри на ищеца в крайна сметка е било отменено (*Решение № 1438 от 3.08.2020 г. на АдмС-Пловдив по адм.д. 3326/2019 г.*).

49.  В още две решения, представени от правителството и постановени през 2021 г. и 2022 г., Върховният административен съд и Върховният касационен съд са постановили, че принципно могат да присъдят обезщетение за неимуществени вреди на юридически лица (*Решение № 3445 от 16.03.2021 г. на ВАС по адм. д. № 10209/2020 г.*; *Решение № 35 от 12.08.2022 г. на ВКС по гр. д. № 3901/2018 г.*). Върховният касационен съд отбелязва по-специално, че българските съдилища преди това са отказвали да го направят, но че практиката се е променила. Критериите за оценка на такава вреда биха могли да се изведат по-специално от практиката на Съда.

50.  Жалбоподателите от своя страна представят решения по искове, предявени по Закона от 1988 г., с които между 2021 г. и 2023 г. Върховният административен съд отказва да присъди обезщетение на жалбоподателите или потвърждава отказа на долуинстанционни съдилища да го направят. По-специално, в случай на предполагаемо незаконно претърсване, той посочва, че причинно-следствената връзка между всяко незаконно действие или решение на публичен орган и всяка претърпяна вреда трябва да бъде „непосредствена“, т.е. „незасегната от други решения или действия“ (*Решение № 5624 от 30.05.2023 г. на ВАС по адм. д. № 930/2023 г.*).

51.  В друг случай ищецът търси обезщетение за пропуснати ползи на основание, че отказът на държавен орган да приеме техническо решение относно земята му го е лишил от възможността да получи земеделска субсидия. Отказът на държавния орган не е обявен за незаконен, но дори и да е бил, не е имало пряка причинно-следствена връзка между отказа и загубата на субсидията, като се има предвид, че отпускането на субсидията е изисквало отделно административно решение (*Решение № 9416 от 15.09.2021 г. на ВАС по адм. д. № 9446/2020 г.*). В друг случай дружество предявява иск за обезщетение за вреди, произтичащи от незаконосъобразна заповед за закриване на неговото стопанство въз основа на съображения, свързани с опазване на здравето и безопасност. Върховният административен съд е установил, че евентуално претърпените вреди, по-специално поради невъзможността на дружеството да изпълни договорните си задължения към трети лица, не са пряка последица от незаконосъобразната заповед: с предишно решение, което не е било отменено, на дружеството вече е било разпоредено да спазва съответните стандарти за здравословни и безопасни условия на труд, но то не ги е спазило, въпреки че за това не е представлявало голяма тежест за него. Вредите, които е претърпяло, се дължат и на лошо управление (*Решение № 2459 от 16.03.2022 г. на ВАС по адм. д. № 3863/2021 г.*). Последният случай се отнася също до незаконосъобразна заповед за затваряне на стопанство. Въпреки това дружеството-собственик не се съобразява със заповедта и управлява неправилно стопанството си така, че вредите, които е претърпяло, не биха могли да бъдат пряка и непосредствена последица от неправомерната заповед (*Решение № 835 от 25.01.2023 г. на ВАС по адм. д. № 8250/2021 г.*).

52.  В тълкувателно решение, постановено на 13 януари 2023 г., Върховният касационен съд, обсъждайки стандарта на доказване при присъждане на обезщетение за пропуснати ползи (не непременно по Закона от 1988 г.), постановява, че тази вреда трябва да бъде доказана „със сигурност“ (Тълкувателно решение *№ 3 от 13.01.2023 г. по т. д. № 3/2021 г., ОСГТК*).

1. ОПЛАКВАНИЯ

.  Жалбоподателите се оплакват по чл. 1 от Протокол № 1, като се позовават и на чл. 6 § 1 от Конвенцията, относно предварителното изпълнение на актове № 1, 2 и 5 и отнемането на лицензите за хазартни игри на първия и втория жалбоподател. Те твърдят, че съответните държавни органи са предприели действия, без да вземат предвид тежките последици от своите решения и въз основа на тълкуване на Закона за хазарта, което е било прието едва в началото на 2020 г. Те изискват от първия и втория жалбоподател да платят големи суми пари в кратки срокове и в крайна сметка предприемат мерки, които причиняват непоправими щети на бизнеса на двете дружества.

.  Жалбоподателите се оплакват допълнително по чл. 18 от Конвенцията, че мерките срещу първия и втория от тях не са насочени към събиране на неплатени такси за хазартни игри, а към унищожаване на бизнеса на основния съдружник, третия жалбоподател, който е можел да замеси високопоставени държавни служители в мащабна корупционна схема. По този начин мерките имат за цел да го отстранят от българския икономически, политически и обществен живот. Мерките са насочени към елиминиране на всякаква вероятност първият и вторият жалбоподател да възстановят бизнеса си и изобщо не постигат „официалната“ си цел, а именно да осигурят ефективно плащане на таксите за хазартни игри, претендирани от държавата.

1. ПРАВОТО
   * 1. Обединяване на жалбите

55.  С оглед на сходния предмет на жалбите Съдът счита за целесъобразно те да бъдат разгледани заедно в едно решение.

* + 1. Жалби на третия, четвъртия и петия жалбоподател

56.  Правителството поддържа, че третият, четвъртият и петият жалбоподател (г-н Васил Божков и две дружества, притежаващи акции от капитала на втория жалбоподател – вж. параграф 8 по-горе и приложената таблица) не са пряко засегнати от предполагаемите нарушения на Конвенцията. Фактът, че интересите на тези жалбоподатели може да са пострадали в резултат на нарушенията, не е достатъчен, за да ги превърне в „жертви“ по смисъла на член 34 от Конвенцията.

57.  Третият, четвъртият и петият жалбоподател твърдят, че са били пряко засегнати от мерките, предприети от властите срещу втория жалбоподател. Тези трима жалбоподатели преди това са получавали значителни дивиденти, но в резултат на оспорваните мерки успешният бизнес, който са развивали в продължение на години, се е сринал. Нещо повече, третият жалбоподател ефективно е притежавал 51% от капитала на втория жалбоподател и се е идентифицирал с дружеството, така че разграничаването между двамата от тях би било изкуствено.

58.  Съдът е постановил, че терминът „жертва“, използван в чл. 34 от Конвенцията, се отнася до лицето, пряко засегнато от въпросното действие или бездействие. Дадено лице не може да се оплаква от нарушение на правата си в производство, по което не е страна, дори ако е акционер в дружество, което е страна в производството (вж., наред с други органи, *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy* [GC], № 38433/09, § 92, ЕСПЧ 2012).

59.  Когато става въпрос за дела, заведени от акционери на дружество, е от решаващо значение да се направи разграничение между жалбите, подадени от акционерите, относно мерки, засягащи техните права като акционери, и тези относно действия, засягащи дружества, в които те притежават акции (вж. *Albert and Others v. Hungary* [GC], № 5294/14, § 122, 7 юли 2020 г.). В първата група самите акционери могат да се считат за жертви, докато във втората група общият принцип е, че акционерите на дружества не могат да се разглеждат като жертви по смисъла на чл. 34 от Конвенцията. За да могат акционерите да претендират, че са жертви, оспорваните мерки или действия трябва да засягат пряко и лично техните законни права и да надхвърлят обикновеното засягане на техните интереси в дружеството (пак там, §§ 123 - 124 и 134).

60.  В настоящия случай мерките, срещу които е подадена жалба № 14181/21, пряко засягат втория жалбоподател, дружеството „Национална лотария“ АД, и Съдът не смята, че третият, четвъртият и петият жалбоподател са преки или косвени жертви на нарушенията, за които се твърди, че се дължат на тези мерки, независимо от факта, че техните парични интереси несъмнено са били засегнати от сриването на бизнеса на втория жалбоподател. Съдът отбелязва в допълнение, че делото не се отнася до мерки, „насочени към правата на акционерите като такива“ (вж. *Olczak v. Poland* (dec.), № 30417/96, § 59, ЕСПЧ 2002-X (извлечения)).

61.  Съдът също така не счита, че третият жалбоподател може да се разглежда като жертва на предполагаемите нарушения на основание, че той и вторият жалбоподател трябва да се разглеждат като толкова тясно свързани помежду си, че би било изкуствено да се прави разграничение между тях (вж., за прилагането на такъв подход, *Ankarcrona v. Sweden* (dec.), № 35178/97, ЕСПЧ 2000-VI). Вторият жалбоподател е акционерно дружество, а третият жалбоподател притежава чрез четвъртия и петия жалбоподател 51% от акциите му (вж. параграфи 4 и 8 по-горе). Следователно в това отношение делото е подобно на *Agrotexim and Others v. Greece* (24 октомври 1995 г., §§ 64 -66, серия А № 330-A), където жалбоподателите притежават подобен дял от засегнатото дружество и Съдът отказва да им предостави *процесуална легитимация* да се оплакват пред него от мерките, засягащи това дружество.

62.  С оглед на гореизложеното Съдът констатира, че третият, четвъртият и петият жалбоподател не могат да претендират, че са „жертви“ на предполагаемите нарушения на Конвенцията в жалба № 14181/21.

63.  Съответно техните жалби са несъвместими *ratione personae* с разпоредбите на Конвенцията по смисъла на член 35 § 3 (а) и трябва да бъдат отхвърлени в съответствие с член 35 § 4.

* + 1. Жалби на първия и втория жалбоподател
       1. Твърденията на страните

64.  Правителството поддържа, че първият и вторият жалбоподател не са изчерпали наличните вътрешноправни средства за защита.

65.  Що се отнася до втория жалбоподател, производствата относно законосъобразността на актове № 1 и 2 остават висящи (вж. параграф 26 по-горе), което означава, че въпросът не е решен на национално ниво и оплакванията са повдигнати преждевременно.

66.  Що се отнася до първия жалбоподател, правителството посочва, че той не е завел дело по Закона от 1988 г., за обезщетение за вредите, които е претърпял в резултат на незабавното влизане в сила на решение № 5, което в крайна сметка е обявено за нищожно. Остава отворена възможността за образуване на такова производство. Според правителството отмяната на акт № 5 означава, че всички решения, свързани с него, трябва да се считат за „опорочени“. Като се позовава на съдебната практика на цитираните по-горе национални съдилища (вж. параграф 47), правителството твърди, че въпросното средство за правна защита по принцип е ефективно и че прибягвайки до него, първият жалбоподател би имал разумна възможност да получи адекватно обезщетение. Няма причина да се приеме, *a priori*, че националните съдилища биха заели произволна или прекалено формална позиция по отношение на иск за пропуснати ползи, както се опасяват жалбоподателите (вж. параграф 70 по-долу). Първият жалбоподател би имал право и да претендира обезщетение и за всички нанесени му неимуществени вреди.

67.  Вторият жалбоподател също може да предяви иск за обезщетение по Закона от 1988 г., ако актове № 1 и 2 в крайна сметка бъдат отменени от националните съдилища. В подкрепа на аргумента си по отношение на втория жалбоподател правителството се позовава на националното дело, цитирано в параграф 48 по-горе. Те твърдят, че въпросното средство за правна защита не е „очевидно неефективно“.

68.  Вторият жалбоподател от своя страна посочва, че въпреки че производството срещу актове № 1 и 2 е висящо, оплакванията му не зависят от изхода на това производство. Повдигнатите оплаквания се отнасят до спирането и отнемането на лицензите му за хазартни игри и произтичащите от това вреди за бизнеса му.

69.  Първият и вторият жалбоподател не са съгласни и с аргумента на правителството относно потенциалната ефективност на средствата за правна защита по Закона от 1988 г. Първият жалбоподател посочва, че вредите, причинени на бизнеса му, не са резултат само от акт № 5, а произтичат особено от решенията на Държавната комисия по хазарта за отнемане на лицензите за хазартни игри, които са предмет на отделно производство за съдебен контрол и са потвърдени от националните съдилища. Тези допълнителни решения „разводняват“ всяка причинно-следствена връзка между акт № 5 и вредите, причинени на бизнеса на жалбоподателя, както се е случило по делата, цитирани в параграфи 50 - 51 по-горе, на които се позовават жалбоподателите. Първият и вторият жалбоподател твърдят, че всяко потенциално прибягване до въпросното средство за правна защита от тяхна страна би било „обречено на неуспех“.

70.  Първият и вторият жалбоподател твърдят освен това, че ако от тях се изисква да докажат евентуални пропуснати ползи в рамките на производство за непозволено увреждане срещу държавата, те ще трябва да изпълнят „недостижим“ стандарт на доказване след тълкувателното решение на Върховния касационен съд от 13 януари 2023 г. (вж. параграф 52 по-горе).

* + - 1. Преценката на Съда

71.  Общите принципи относно изчерпването на националните средства за правна защита са обобщени в делото *Vučković and Others v. Serbia* ([GC] (предварително възражение), № 17153/11 и 29 други, §§ 69-77, 25 март 2014 г.). По-специално Съдът е посочил, че жалбоподателите са длъжни да прибегнат до вътрешноправни средства за защита, които са ефективни, т.е. когато тези средства могат да поправят пряко оспорваното положение и предлагат разумни перспективи за успех. Единствено наличието на съмнения относно изгледите за успех на определено средство за правна защита, което не е очевидно безполезно, не е основателна причина да не се изчерпи тази възможност за правна защита.

72.  Що се отнася до тежестта на доказване, правителството, което твърди, че възможността не е изчерпана, е длъжно да убеди Съда, че средството за правна защита е ефективно, достъпно на теория и на практика. След като представи доказателства за това, жалбоподателят трябва да докаже, че средството за правна защита, предложено от правителството, всъщност е било изчерпано или по някаква причина е неадекватно и неефективно при конкретните обстоятелства по делото (вж., наред с други органи, *Romeo Castaño v. Belgium*, № 8351/17, § 54, 9 юли 2019 г. и *Gutsanovi v. Bulgaria*, № 34529/10, § 89, ЕСПЧ 2013 (извлечения)).

73.  В настоящия случай правата, за които се твърди, че са нарушени, са по-специално тези по чл. 1 от Протокол № 1 за мирно ползване на собствеността (жалбоподателите се позовават допълнително на член 6 § 1, без обаче да представят аргументи по същество съгласно тази разпоредба) (вж. параграф 53 по-горе). Последиците от нарушение на правото, защитено от чл. 1 от Протокол № 1, по принцип следва да могат да бъдат компенсирани чрез присъждане на обезщетение. Или, по-общо, от гледна точка на Конвенцията, накърняване на имуществото може да бъде компенсирано чрез парично обезщетение (вж. *Demopoulos and Others v. Türkiye* (dec.) [GC], nos. 46113/99 и 7 други, § 115, ЕСПЧ 2010).

74.  Правителството посочва на първо място, че производствата относно законосъобразността на актове № 1 и 2, заведено от втория жалбоподател, остава висящо (вж. параграф 65 по-горе). Всъщност и двете производства са спрени, за да се изчака тълкувателното решение на Върховния административен съд (вж. параграф 26 по-горе).

75.  Съдът взема под внимание позицията на втория жалбоподател, че жалбите му не са свързани с валидността на актове № 1 и 2, а до спирането и отнемането на лицензите за хазартни игри и произтичащото от това накърнаване на хазартния му бизнес (вж. параграф 68 по-горе). Съдът обаче, намира, чеизходът от висящите производства относно актове № 1 и 2 е достатъчно относим към повдигнатите оплаквания. Евентуалната отмяна на тези решения, както в случая с акт № 5 по отношение на първия жалбоподател, би могла да постави под съмнение законосъобразността и целесъобразността на последващите решения за спиране и отнемане на лицензите за хазартни игри на втория жалбоподател. Макар че засега подобен изход остава в сферата на спекулациите, вторият жалбоподател запазва разумни шансове за успех в производството, по-специално с оглед на изразената до момента позиция на националните съдилища. Първо, по отношение на първия жалбоподател акт № 5 е отменен. На второ място, в допълнителните решения, посочени в параграфи 31 - 33 по-горе, Върховният административен съд приема, че разграничението между двете хипотези на чл. 30, ал. 3 от Закона за хазарта е неясно и че първият и вторият жалбоподател и дружество в подобно положение не са действали в противоречие със закона. Положителният изход от висящото съдебно производство би позволил на втория жалбоподател да заведе дело срещу държавата за непозволено увреждане съгласно Закона от 1988 г.

76.  Горепосочената възможност за предявяване на иск по Закона от 1988 г. вече е открита за първия жалбоподател, който не е уведомил Съда, че е предявил такъв иск. Той все още има право да го направи, като приложимият давностен срок съгласно националното право е пет години (вж. *Tsonev v. Bulgaria* (dec.), № 9662/13, § 41, 30 май 2017 г., и *Harizanov v. Bulgaria* (dec.), № 53626/14, § 52, 5 декември 2017 г.). Този срок трябва да е започнал да тече от решението от 8 ноември 2022 г. (вж. параграф 23 по-горе).

77.  Съгласно чл. 1 от Закона от 1988 г. физическите и юридическите лица могат да търсят обезщетение от държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на администрацията (вж. параграф 46 по-горе). В тази връзка правителството е представило няколко национални решения, с които Върховният административен съд е присъдил обезщетения на дружества за отстраняване на последиците от незаконни актове за установяване на публични вземания (вж. параграф 47 по-горе). В разглеждания случай акт № 5, който също се отнася до установяването на публично държавно вземане, вече е обявен за нищожен (вж. параграф 23 по-горе) и, както беше отбелязано, вторият жалбоподател има реален шанс да получи сходни изводи по отношение на актове № 1 и 2 (вж. параграф 75 по-горе). Правителството представя друго национално решение, където въпросната вреда е резултат от незаконното отнемане на лиценз за хазартни игри (вж. параграф 48 по-горе).

78.  Първият и вторият жалбоподател твърдят, че няма да са в състояние да докажат причинно-следствена връзка между вредите, които са претърпели, и незаконните или потенциално незаконните решения на администрацията. Според тях това е така, защото административният орган е постановил допълнителни решения, по-специално относно отнемането на лицензите им за хазартни игри, които са били потвърдени от националните съдилища. Според първия и втория жалбоподател тези допълнителни решения „разводняват“ причинно-следствената връзка между претърпените от тях вреди и актове № 1, 2 и 5 (вж. параграф 69 по-горе).

79.  Въпреки това, както вече беше отбелязано по-горе, само съмнения относно ефективността на вътрешноправно средство за защита, като тези, изразени от първия и втория жалбоподател, не могат да бъдат достатъчно основание за това да не бъде използвано (вж. параграф 71 по-горе, цитиращ *Vučković and Others*; вж. в допълнение, наред с други органи, *Pellegriti v. Italy* (dec.), № 77363/01, 26 май 2005 г., и *Zihni v. Türkiye* (dec.), № 59061/16, § 23, 29 ноември 2016 г.). Вътрешноправното средство може да не бъде използвано само ако жалбоподателите могат да докажат, като представят примери от съответната национална съдебна практика или други подходящи доказателства, че въпросното средство за правна защита е било обречено на неуспех или че е имало незначителни изгледи за успех (вж., наред с други органи, *Vomočil and Art 38, a.s. v. the Czech Republic* (dec.), № 38817/04 и 1458/07, § 47, 5 март 2013 г., и *Kužmarskienė v. Lithuania* (dec.), № 54467/12, § 66, 11 юли 2017 г.).

80.  За да се установи неефективността на средството за правна защита по Закона от 1988 г., първият и вторият жалбоподател са представили няколко решения на Върховния административен съд (вж. параграфи 50 - 51 по-горе). Съдът обаче отбелязва, че тези решения се отнасят до много различни фактически положения, по-специално до селското стопанство и селскостопанските субсидии, както и до незаконосъобразно претърсване. Освен това в решенията, посочени в параграф 51 по-горе, исковете срещу държавата са отхвърлени на различни основания, а не поради липсата на причинно-следствена връзка между незаконосъобразните решения на администрацията и всички претърпени вреди.

81.  Съответно Съдът не може да заключи въз основа на националната съдебна практика, представена от първия и втория жалбоподател, че разглежданото средство за правна защита би било неефективно в техния случай с оглед на това, че актове № 1, 2 и 5 са последвани от решения за отнемане на лицензите за хазартни игри на жалбоподателите. На този етап Съдът няма основание да счита, че националните съдилища, които разглеждат евентуален иск на жалбоподателите по Закона от 1988 г., не биха разгледали техния случай надлежно, като вземат предвид всички относими обстоятелства и евентуалната отговорност на държавата за срива на бизнеса на жалбоподателите.

82.  Първият жалбоподател, и вторият жалбоподател в случай че актове № 1 и 2 бъдат отменени, ще имат право да претендират обезщетение както за имуществени, така и за неимуществени вреди (вж. параграф 49 по-горе). Що се отнася до възможността за предявяване на иск за пропуснати ползи - който вероятно ще обхване по-голямата част от претенциите на жалбоподателите с оглед на обстоятелствата по делото - Съдът не може да приеме предположението на жалбоподателите, че стандартът за доказване на такива пропуснати ползи е *a priori* „непостижим“ след решението на Върховния касационен съд, според което пропуснатите ползи трябва да бъдат доказани „със сигурност“ (вж. параграфи 52 и 70 по-горе). Съдът не може да спекулира относно подхода, който биха възприемли националните съдилища, и не вижда причина да смята, че те няма да разгледат въпроса справедливо, в светлината на съответните обстоятелства и представените доказателства (вж., *mutatis mutandis*, *Stefanov v. Bulgaria* (dec.), № 51127/18, § 77, 8 септември 2020 г., и *Zlatanov v. Bulgaria* (dec.), № 53050/21, § 192, 30 януари 2024 г.).

83.  В съответствие с това Съдът заключава, че първият и вторият жалбоподател не са доказали, че предложеното от правителството средство за правна защита, а именно иск за непозволено увреждане срещу държавата по Закона от 1988 г., непременно ще бъде обречено на неуспех или ще има незначителни шансове за успех. Представената от жалбоподателите съдебна практика не се отнася до този въпрос, докато въпросното средство за правна защита е създадено, за да осигури защита срещу незаконосъобразни актове или действия на администрацията, и изглежда, че може да осигури подходящо обезщетение. Както вече беше посочено, дори и да има съмнения относно ефективността на дадено средство за правна защита, въпросът трябва да бъде разгледан в рамките на вътрешното производство (вж., например, *Svoboden Zheleznicharski Sindikat “Promyana” v. Bulgaria* (dec.), № 5044/04, § 54, 28 май 2013 г.).

84.  Освен това следва да се отбележи, че националните съдилища също са посочили принципната възможност жалбоподателите да прибягнат до Закона от 1988 г., в случай че незабавното влизане в сила на актове № 1, 2 и 5 се окаже необосновано (вж. параграф 17 по-горе *in fine*).

85.  Първият и вторият жалбоподател се оплакват и по чл. 18 от Конвенцията, че правата им са ограничени с непредвидена (скрита) цел (вж. параграф 54 по-горе). Съдът обаче отбелязва, че те не са се оплакали в този смисъл пред националните власти. Освен това нищо не пречи да повдигнат този въпрос в бъдещи производства за непозволено увреждане, а в предишни подобни случаи Съдът е приемал, че българските съдилища по принцип могат да разгледат надлежно такива твърдения (вж., например, *Zlatanov*, цитирано по-горе, § 196). По делото *Zlatanov* Съдът очертава в допълнение основните принципи, установени в съдебната му практика по чл. 18 (вж.§§198-200 и 229 от решението).

86.  В светлината на горните съображения Съдът заключава, че при обстоятелствата по делото средството за правна защита по Закона от 1988 г. може да бъде ефективно по смисъла на чл. 35 § 1 от Конвенцията по отношение на оплакванията както по чл. 1 от Протокол № 1, така и по чл. 18 от Конвенцията. Следователно първият и вторият жалбоподател са длъжни да изчерпят това вътрешноправно средство защита, при условие че, в случая на втория жалбоподател, Върховният административен съд отмени актове № 1 и 2 в националните производства, които все още са висящи.

87.  Горното означава, че тази част от жалбата трябва да бъде отхвърлена на основание член 35 §§ 1 и 4 от Конвенцията поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита.

По тези съображения Съдът единодушно

*Решава* да обедини жалбите;

*Обявява* жалбите за недопустими.

Съставено на английски език и изпратено писмено уведомление на 16 януари 2025 г.

Милан Блашко Йоанис Ктистакис  
 Секретар Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

Списък на делата:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Жалба № | Име на делото | Подадена на | Жалбоподател Година на раждане/регистрация Местопребиваване или седалище Националност |
| 1. | 1284/21 | Еврофутбол ООД срещу България | 23.12.2020 г. | **Дружество ЕВРОФУТБОЛ ООД** 1993 г. София Българска |
| 2. | 14181/21 | Национална лотария АД и други срещу България | 27.02.2021 г. | **Дружество НАЦИОНАЛНА ЛОТАРИЯ АД** 2016 г. София Българска  **Васил Крумов БОЖКОВ** 1956 г. София Българска  **Дружество НОВЕ ДИВЕЛОПМЕНТ ЕООД** 2015 г. София Българска  **Дружество НОВЕ ИНТЕРНАЛ ЕООД** 2013 г. София Българска |