

Predmet C-432/05

Unibet (London) Ltd

i

Unibet (International) Ltd

v

Justitiekanslern

(Prethodno pitanje koje je uputio Högsta domstolen)

(Načelo sudske zaštite – Nacionalno zakonodavstvo ne pruža mogućnost samostalne tužbe kojom bi se osporavala usklađenost nacionalne odredbe s pravom Zajednice – Postupovna autonomija – Načela jednakosti i učinkovitosti – Privremena zaštita)

Mišljenje nezavisnog odvjetnika Sharpston dostavljeno 30. studenog 2006.

Odluka Suda (Veliko Vijeće), 13. ožujka 2007.

Sažetak odluke

1. *Pravo Zajednice – Načela – Pravo na učinkovitu sudsku zaštitu*
(Povelja EU o temeljnim pravima, čl. 47.)
2. *Pravo Zajednice – Izravni učinak – Prava pojedinca – Zaštita od strane nacionalnih sudova*
(Čl. 10. EZ)

3. Pravo Zajednice – Načela – Pravo na učinkovitu sudsku zaštitu

4. Pravo Zajednice – Načela – Pravo na učinkovitu sudsku zaštitu

1. Načelo učinkovite sudske zaštite je opće načelo prava Zajednice koje proizlazi iz ustavnih tradicija država članica, a sadržano je u člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava te je potvrđeno u članku 47. Povelje EU o temeljnim pravima.

(vidi točku 37.)

2. Prema načelu suradnje navedenom u članku 10. EZ, na državama članicama je da osiguraju sudsku zaštitu prava pojedinca koja su zajamčena pravom Zajednice. Ako ne postoje pravila kojima Zajednica regulira određeno pitanje, na domaćem je pravnom sustavu svake države članice da odredi sudove i tribunale koji će biti nadležni i da propiše detaljna postupovna pravila koja reguliraju zahtjeve za zaštitu prava pojedinca koja proizlaze iz prava Zajednice.

Iako Ugovor o EZ omogućava u određenom broju slučajeva privatnim osobama podizanje izravnih tužbi, kada je prikladno, pred Europskim sudom, ne postoji namjera stvaranja novih pravnih lijekova pred nacionalnim sudovima, kako bi se osiguralo poštivanje prava Zajednice, uz one koji već postoje u nacionalnom pravu. Drugačije bi bilo jedino kad bi bilo očigledno iz sveobuhvatne sheme nacionalnog pravnog sustava o kojem je riječ da ne postoji pravni lijek koji bi mogao omogućiti, pa i neizravno, poštivanje prava pojedinca zajamčena pravom Zajednice. Stoga, iako je, u načelu, na nacionalnom pravnom poretku da odredi položaj pojedinca i pravni interes u postupku koji pokreće, pravo Zajednice bez obzira na to zahtijeva da nacionalni popisi ne umanjuju pravo na učinkovitu sudsku zaštitu. Na državama članicama je da uspostave sustav pravnih lijekova i postupke koji osiguravaju zaštitu tog prava.

U tom pogledu, detaljna postupovna pravila koja uređuju zahtjeve za zaštitu prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slične domaće zahtjeve (načelo jednakosti) i ne smiju učiniti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava zajamčenih pravom Zajednice (načelo učinkovitosti). U svakom predmetu u kojem je u pitanju je li nacionalna postupovna odredba učinkovita treba provesti analizu s obzirom na ulogu te odredbe u postupku, njegov nastavak i posebne značajke, sagledano u cijelosti, pred nacionalnim sudovima različitih stupnjeva. Također, na nacionalnim je sudovima da interpretiraju postupovna pravila kojima se uređuju podneseni zahtjevi, na način da omoguće da se ta pravila, kad god je moguće, implementiraju na način da pridonese postizanju cilja osiguravanja učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice.

(vidi točke 38. – 44., 54.)

3. Načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice treba interpretirati tako da ne zahtijeva od nacionalnog pravnog poretka države članice da predviđa samostalni zahtjev za ispitivanje usklađenosti nacionalne odredbe s pravom Zajednice, ako drugi učinkoviti pravni lijekovi, koji nisu nepovoljniji od onih koji uređuju slične domaće zahtjeve, omogućavaju da pitanje usklađenosti bude označeno kao prethodno pitanje, što je na nacionalnom sudu da utvrdi.

Učinkovita sudska zaštita nije osigurana ako je pojedinac prisiljen biti podvrgnut upravnom ili kaznenom postupku i bilo kakvim kaznama koje mogu rezultirati zbog same forme pravnog lijeka za osporavanje usklađenosti nacionalne odredbe s pravom Zajednice.

(vidi točke 61., 64. – 65., operativni dio 1.)

4. Načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice treba interpretirati tako da zahtijeva da bude moguće da u pravnom poretku države članice bude odobrena privremena mjera dok nadležni sud ne donese odluku o tome je li nacionalna odredba usklađena s pravom Zajednice, kada je odobrenje mjere nužno da bi se osigurala potpuna učinkovitost presude koja se izriče o postojanju takvih prava.

Kada nije sigurno prema nacionalnim pravom, primjenjenom u skladu sa zahtjevima prava Zajednice, je li zahtjev za zaštitu prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice dopušten, načelo učinkovite sudske zaštite zahtijeva da nacionalni sud može, bez obzira, u toj fazi, odobriti privremenu mjeru nužnu kako bi se osiguralo poštivanje zajamčenih prava. No, načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice ne zahtijeva da bude moguće u pravnom poretku države članice odobrenje privremene mjere od strane nadležnog nacionalnog suda u kontekstu postavljenog zahtjeva koji je nedopušten prema propisima države članice, uz pretpostavku da pravo Zajednice ne dovodi u pitanje tu nedopuštenost.

Kada se osporava usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, odobrenje bilo kakve privremene mjere da se obustavi primjena tih odredaba dok nadležni sud ne donese odluku jesu li te odredbe u skladu s pravom Zajednice je uređeno kriterijima utvrđenima u nacionalnom pravu primjenjivom pred tim sudom, pod uvjetom da ti kriteriji nisu nepovoljniji od onih koji se primjenjuju na slične domaće zahtjeve i da ne čine gotovo nemogućom ili pretjerano teškom privremenu sudsku zaštitu tih prava.

U slučaju nepostojanja pravila Zajednice koja uređuju pitanje, na domaćim je pravnim porecima svake države članice da utvrdi uvjete pod kojima će se privremena mjera odobriti da bi zaštitila prava pojedinca zajamčena pravom Zajednice.

(vidi točke 72. – 73., 77., 80., 83., operativni dio 2. - 3.)

PRESUDA SUDA (Veliko Vijeće)

13. ožujka 2007. (*)

(Načelo sudske zaštite – Nacionalno zakonodavstvo ne pruža mogućnost samostalne tužbe kojom bi se osporavala usklađenost nacionalne odredbe s pravom Zajednice – Postupovna autonomija – Načela jednakosti i učinkovitosti – Privremena zaštita)

U predmetu C-432/05,

PRETHODNO PITANJE na temelju članka 234. EZ koji je uputio Högsta domstolen (Švedska) odlukom od 24. studenoga 2005., primljene na Sudu 5. prosinca 2005. u postupku

Unibet (London) Ltd

Unibet (International) Ltd

v

Justitiekanslern,

SUD (Veliko Vijeće)

u sastavu [izostavljeno]

donosi sljedeću

Odluku

1. Ovo prethodno pitanje odnosi se na interpretaciju načela učinkovite sudske zaštite prava pojedinca koja su zajamčena pravom Zajednice.
2. Pitanje se pojavilo u postupku između Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd (zajedno, „Unibet“) i Justitiekanslern (Ured ministra pravosuđa) u vezi s primjenom Švedskog zakona o lutriji i igrama na sreću (Lotterilagen SFS 1994 No 1000) („Zakon o lutriji“).

Nacionalno zakonodavstvo

Pravila postupka

3. Iz prethodnog pitanja je očito da je sudska kontrola usklađenosti nacionalnog zakonodavstva ili regulatornih odredaba s pravilima višeg pravnog ranga određena

Poglavljem 11., odjeljkom 14. švedskog Ustava (Regeringsformen). Prema tom odjeljku, kad sud smatra da se određena odredba ne slaže s odredbom ustavnog ranga ili drugom odredbom višeg pravnog ranga, ta se odredba neće primijeniti. No, ako je takva odredba prihvaćena od strane Švedskog parlamenta ili Vlade, neće se primijeniti jedino ako je navedena nesuglasnost očita. No, taj se uvjet ne primjenjuje kada se pitanje suglasnosti javlja u vezi s pravilom prava Zajednice.

4. Prema Högsta domstolen (Vrhovni sud) (Švedska), švedsko pravo ne predviđa samostalni zahtjev za proglašenje mjere koju je usvojio Parlament ili Vlada da nije u suglasnosti s pravnim pravilom višeg ranga, već je takvo odlučivanje moguće jedino kao prethodno pitanje u postupku pokrenutom pred redovnim ili upravnim sudovima.
5. Prema Poglavlju 13., odjeljku 1., švedskog Zakona o sudskom postupku (Rättegångsbalken, „Zakon o sudskom postupku“), kojim se regulira postupak pred redovnim sudovima, može se podići tužba za naknadu štete. Takva tužba može završiti ovršnom presudom kojom se nalaže tuženiku da plati naknadu podnositelju tužbe.
6. Prema prvom podstavku odjeljka 2., Poglavlja 13. Zakona o sudskom postupku, zahtjev se može podići kako bi se utvrdilo postoji li pravni odnos između tuženika i podnositelja zahtjeva kada takav odnos potonjeg izlaže na štetu. Prema drugom podstavku tog odjeljka, zahtjev će se razmatrati ako se odnosi na to da li takav odnos postoji. Rezultat takvog zahtjeva može biti samo deklaratorna odluka koja navodi, ukoliko je prikladno, da postoji pravni odnos između stranaka, kakav je obveza plaćanja naknade štete podnositelju zahtjeva.
7. U takvoj situaciji, sud pred kojim se vodi postupak bi mogao imati razlog označiti kao prethodno pitanje suglasnost relevantne zakonske odredbe s pravilom višeg pravnog ranga i, ako je prikladno, primjenu takve odredbe treba opozvati.
8. Poglavlje 15. Zakona o sudskom postupku uređuje odobravanje privremenih mjera u građanskopravnim tužbama. Odjeljak 3. navedenog Poglavlja navodi da je

moguće odrediti privremene mjere u korist podnositelja zahtjeva kako bi se osigurala prava te stranke. Prema toj odredbi, ukoliko podnositelj zahtjeva pokaže da ima opravdani razlog vjerovati da ima pravo na zahtjev protiv drugoga to je ili može biti temelj za tužbu, a druga stranka može, činjenjem ili nečinjenjem, negativno utjecati na prava podnositelja zahtjeva, nadležni sud može naložiti mjere, kao što su zabrana ili naredba, ili zajedno sa, kada je prikladno, novčanim kaznama protiv druge stranke.

9. Odjeljak 7. Poglavlja 15. zahtijeva od podnositelja zahtjeva u čiju je korist privremena mjera određena, između ostalog prema odjeljku 3. navedenog Poglavlja, da podigne stvarnopravni zahtjev pred nadležnim sudom u mjesecu koji slijedi iza odobrenja te mjere tako da, prema sudu koji upućuje pitanje, te mjere mogu predstavljati samo privremenu zaštitu prava koja podnositelj zahtjeva tvrdi da ima osiguravajući da se ta prava poštuju do donošenja odluke povodom stvarnopravnog zahtjeva.

Zakon o lutriji

10. Prema Zakonu o lutriji, lutrije za širu javnost i, općenitije, sve aktivnosti koje se odnose na igre u kojima mogućnost dobitka ovisi o slučaju, kao što su kladenje, bingo igre, automati i rulet, moraju imati upravnu dozvolu izdanu od nadležnih tijela na lokalnoj ili nacionalnoj razini.
11. Odluka kojom se odbija zahtjev za odobrenjem organiziranja takvih aktivnosti može biti osporavana pred nižim upravnim sudovima ili, kad je takvu odluku donijela Vlada, pred Regeringsrätten (Vrhovni upravni sud) (Švedska). U takvom slučaju, ti sudovi mogu imati razlog da označe kao prethodno pitanje je li relevantna zakonska odredba u skladu s pravom Zajednice, i, kad je prikladno, opozovu primjenu te odredbe.

12. Prema odjeljku 38. Zakona o lutriji nije dopušteno, u komercijalnim radnjama ili na drugi način za stjecanje dobiti, promovirati sudjelovanje u nezakonitim lutrijama koje su organizirane u zemlji ili u inozemstvu.
13. Prema odjeljku 52. navedenog zakona, ta se zabrana može izvršiti izdavanjem naloga, povreda kojeg može biti predmet upravne novčane kazne. Upravne mjere poduzete na toj osnovi od strane nadležnih tijela mogu se pobijati pred upravnim sudovima, koji mogu naložiti obustavu izvršavanja tih mjera i imati razlog da utvrde kao prethodno pitanje je li relevantna pravna odredba u skladu s pravom Zajednice i, kada je prikladno, trebaju opozvati primjenu te odredbe.
14. Zahtjev se može uputiti Vladi ili imenovanom tijelu za izuzeće od zabrane o promoviranju u odjeljku 38. Zakona o lutriji. Prema Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (Zakon o sudskoj kontroli određenih upravnih odluka, SFS 1988, No 205), odluka kojom se odbacuje takav zahtjev može biti predmet sudske kontrole pred Regeringsrätten, koji može imati razlog da označi, kao prethodno pitanje, je li određena pravna odredba u skladu s pravom Zajednice i, kada je prikladno, treba opozvati primjenu te odredbe.
15. Prema odjeljku 54. Zakona o lutriji, promoviranje sudjelovanja u lutriji organiziranoj u inozemstvu je podložno nametanju novčane kazne i šest mjeseci zatvora osobito ako takvo promoviranje posebno cilja na rezidente u Švedskoj.
16. U kaznenom postupku pokrenutom na tom temelju od strane nadležnih tijela, Tingsrätt (Županijski sud) (Švedska) može imati razlog, kao prethodno pitanje, utvrditi je li relevantna zakonska odredba u skladu s pravom Zajednice i, kada je prikladno, treba opozvati primjenu te odredbe.

Spor u glavnom postupku i postavljena prethodna pitanja

17. Prema dokumentima u spisu predmeta, u studenom 2003., Unibet je kupio oglasni prostor u više različitih švedskih medija s namjerom promicanja svojih usluga

igara na internetu. U skladu sa Zakonom o lutriji, Švedska je poduzela niz mjera, uključujući izdavanje zabrana i započinjanje kaznenog postupka, protiv medija koji su pristali Unibetu dati oglasni prostor.

18. Nije podignut upravni zahtjev, niti pokrenut kazneni postupak protiv Unibeta, koji je, 1. prosinca 2003., podigao zahtjev protiv Švedske pred Tingsrätt tražeći, prvo, izjavu da ima pravo, u skladu s člankom 49. EZ, promovirati svoje usluge kladjenja i igara u Švedskoj i da nije spriječen od takvog djelovanja zabranom iz odjeljka 38. Zakona o lutriji („zahtjev za deklaraciju“), drugo, naknadu za pretrpljenu štetu kao posljedicu te zabrane o promoviranju („zahtjev za naknadu štete“) te, treće, izjavu da zabrana i mjere i sankcije za kršenje iste nisu primjenjive na njih („prvi zahtjev za privremenu mjeru“).
19. Zahtjev za deklaraciju je odbijen odlukom Tingsrätt od 2. srpnja 2004. Taj sud je zaključio da iz priloženih argumenata u prilog zahtjevu ne proizlazi postojanje posebnog pravnog odnosa između Unibeta i Švedske i da je taj zahtjev tražio apstraktno ispitivanje zakonske odredbe, a takav je zahtjev nedopušten prema švedskom pravu. Tingsrätt nije donio odluku o zahtjevu za naknadu štete i prvom zahtjevu za privremenu mjeru.
20. U odgovoru na žalbu koju je podnio Unibet, zahtjev za deklaraciju i prvi zahtjev za privremenu mjeru su također odbijeni presudom Hovrätt (Žalbeni sud) (Švedska) 8. listopada 2004. Taj sud je zaključio da zahtjev predstavlja tužbu za deklaraciju, koja je nedopuštena prema švedskom pravu, i da ne proizlazi iz sudske prakse Suda da načelo sudske zaštite zahtijeva apstraktno preispitivanje zakonske odredbe treba biti moguće kada ne postoji odredba o takvoj tužbi prema nacionalnom pravu. Taj sud je također zaključio da će pitanje je li zabrana promoviranja iz odjeljka 38. Zakona o lutriji u skladu s pravom Zajednice biti utvrđeno kad Tingsrätt bude razmatrao zahtjev za naknadu štete.
21. Hovrätt smatra da , ako Unibet ostvaruje ona prava koja navodi i promiče svoje usluge u Švedskoj, bi sklad te zabrane s pravom Zajednice mogao bit ispitan od

strane suda kojemu u smislu izravne tužbe protiv administrativne mjere ili u kaznenom postupku.

22. Hovrätt je prema tome zaključio da se Unibetov zahtjev za deklaraciju ne može smatrati dopuštenim prema pravu Zajednice i kako je bilo nepotrebno uputiti prvi zahtjev za privremenu mjeru.
23. U svojoj prvoj žalbi Högsta domstolenu protiv presude Hovrätt od 8. listopada 2004. Unibet je tvrdio da su njegov zahtjev za deklaraciju i prvi zahtjev za privremenu mjeru dopustivi i prema švedskom pravu i prema pravu Zajednice.
24. Uskoro nakon što je dostavljena presuda Hovrätt 8. listopada 2004. kojom odbacuje zahtjev za deklaraciju i prvi zahtjev za privremenu mjeru, Unibet je podnio novi zahtjev za privremenu mjeru Tingsrättu kojim traži da mu se odobri bez odgode, iako postoji zabrana promoviranja prema odjeljku 38. Zakona o lutriji, promoviranje njegovih usluga očekujući ishod samostalnog postupka povodom njegovog zahtjeva za naknadu štete i kako bi smanjio gubitke koji proizlaze iz te zabrane („drugi zahtjev za privremenu mjeru“). Unibet je naveo kako je taj zahtjev izravno povezan s kršenjem njegovih prava zaštićenih pravom Zajednice i s njegovim zahtjevom za naknadu štete u smislu da je tražio da se stane na kraj gubitcima koji su posljedica tog kršenja.
25. Odlukom od 12. studenog 2004., Tingsrätt je odbacio taj zahtjev, smatrajući kako njegovo ispitivanje tog predmeta nije pokazalo da odjeljak 38. Zakona o lutriji krši pravo Zajednice i da je Unibet isto tako zakazao u dokazivanju o postojanju ozbiljnih sumnji jesu li zabrane prema toj odredbi u skladu s pravom Zajednice. Žalba koju je uložio Unibet protiv te odluke također je odbijena presudom Hovrätta 26. siječnja 2005.
26. U drugoj žalbi Högsta domstolenu, Unibet je tražio da se presuda Hovrätta ukine i da se izda nalog za privremenu mjeru u skladu s njegovim zahtjevom upućenim sudu prvoga stupnja.

27. U odnosu na prvu žalbu, Högsta domstolen naglašava da, prema švedskom pravu, samostalan zahtjev ne može biti podignut primarno zbog deklaracije da nacionalna odredba nije u skladu s pravilom višeg pravnog ranga. Högsta domstolen izražava sumnje u tom pogledu uzimajući u obzir zahtjeve prava Zajednice koji se tiču načela sudske zaštite, dok istovremeno naglašava da Unibet ima pravo da se razmotri pitanje je li Zakon o lutriji u skladu s pravom Zajednice ako je prekršio odredbe tog zakona i bio podvrgnut kaznenom postupku ili u zahtjevu za naknadu štete ili, u slučaju sudskog ispitivanja upravne odluke kojom se odbija, kao što može biti slučaj, zahtjev za dozvolu ili iznimku podnesen na temelju tog zakona.
28. Prema Högsta domstolenu, prvi zahtjev za privremenu mjeru podnesen sudovima pred kojima se raspravlja o meritumu koji je u vezi s tom žalbom postavlja slična pitanja budući da, prema švedskom pravu, takav zahtjev ne može biti dopušten ukoliko je glavni zahtjev sam nedopušten.
29. U odnosu na drugu žalbu koja se tiče drugog zahtjeva za privremenu mjeru, Högsta domstolen smatra da se pitanja prava Zajednice javljaju budući da Unibet tvrdi da je taj zahtjev vezan za njegova prava prema pravu Zajednice. Ta se dva pitanja prvenstveno tiču kriterija koje treba primijeniti pri odobravanju takvih mjera u kontekstu zahtjeva u glavnom postupku.
30. U tim okolnostima, zauzimajući stav da je tumačenje prava Zajednice bilo nužno kako bi se došlo do odluke u postupku povodom glavnog zahtjeva, Högsta domstolen je odlučio zastati s postupkom i postaviti sljedeća prethodna pitanja Sudu:

'(1) Treba li uvjet prava Zajednice da nacionalna postupovna pravila moraju pružiti učinkovitu zaštitu prava pojedinca koja su utemeljena na pravu Zajednice interpretirati u smislu da zahtjev za deklaraciju da određena nacionalna samostalna pravila nisu u skladu s člankom 49. EZ treba biti dopušten za podnošenje u slučaju u kojem usklađenost samostalnih odredaba s tim člankom može biti ispitana samo kao

prethodno pitanje, kao na primjer, zahtjev za naknadu štete, postupci koji se odnose na povredu materijalne nacionalne odredbe ili postupak revizije?

(2) Znači li zahtjev učinkovite sudske zaštite prema pravu Zajednice da nacionalni pravni poredak mora osigurati privremenu zaštitu, putem koje nacionalna pravila koja sprječavaju ostvarivanje navodnog prava zajamčenog pravom Zajednice mogu biti primijenjena u odnosu prema pojedincu tako da on može ostvarivati to pravo dok o pitanju postojanja tog prava konačno ne odluči nacionalni sud?

(3) Ako je odgovor na drugo pitanje pozitivan:

Slijedi li iz prava Zajednice da, kada se osporava usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, pri svom materijalnom razmatranju zahtjeva za privremenom zaštitom prava zajamčenih pravom Zajednice nacionalni sud mora primjenjivati nacionalne odredbe koje uređuju uvjete za privremenu zaštitu, ili u takvoj situaciji treba nacionalni sud primijeniti kriterije prava Zajednice za privremenu zaštitu?

(4) Ukoliko je odgovor na treće pitanje da treba primijeniti kriterije prava Zajednice, koji su to kriteriji?

Pitanja upućena putem prethodnog pitanja

Prethodna razmatranja

31. Argument Belgijske vlade da je trenutno obraćanje putem prethodnog pitanja nedopušteno budući da nema pravog spora pred Högsta domstolen treba zanemariti.
32. Kao što je nezavisna odvjetnica istaknula u točki 23. svog mišljenja, postoji spor koja traži rješenje pred Högsta domstolen u kojem je Unibet uputio zahtjev švedskim sudovima za deklaraciju da odjeljak 38. Zakona o lutriji nije u skladu s člankom 49. EZ kako bi mogao zakonito promovirati svoje usluge u Švedskoj i dobiti naknadu za štetu koju je pretrpio kao posljedicu zabrane iz odjeljka 38.
33. Pitanje je li Unibetova tužba dopuštena pred švedskim sudovima, što je predmet prvog pitanja koje je postavio Högsta domstolen, je nebitno za potrebe utvrđivanja je li upućivanje prethodnog pitanja dopušteno.
34. Stoga je upućivanje prethodnog pitanja dopušteno.
35. Slijedi da je nužno odgovoriti na pitanja koja je postavio Högsta domstolen u svjetlu informacija koje daje taj sud u vezi švedskog pravnog poretka, kao što je naznačeno u točkama 3. - 16.

Prvo pitanje

36. U svom prvom pitanju Högsta domstolen pita, u biti, mora li se načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice interpretirati tako da zahtijevaju da bude moguće unutar pravnog poretka države članice podići samostalni zahtjev putem kojeg se ispituje je li nacionalna odredba u skladu s člankom 49. EZ ako ostali pravni lijekovi dopuštaju da pitanje usklađenosti bude postavljeno kao prethodno pitanje.

37. Na početku treba istaknuti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo učinkovite sudske zaštite opće načelo prava Zajednice koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, sadržano u člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (predmet 222/84 *Johnston* [1986] ECR 1651, točke 18. i 19.; predmet *Heylens i ostali* [1987] ECR 4097, točka 14., predmet C-424/99 *Komisija protiv Austrije* [2001] ECR I-9285, točka 45., predmet C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores protiv Vijeća* [2002] ECR I-6677, točka 39. i predmet C-467/01 *Eribrand* [2003] ECR I-6471, točka 61.) i potvrđeno člankom 47. Povelje EU o temeljnim pravima, objavljene 7. prosinca 2000. u Nici (OJ 2000 C 364, p. 1).
38. Prema načelu suradnje navedenom u članku 10. EZ, države članice moraju osigurati sudsku zaštitu prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice (vidi, u tom smislu, predmet 33/76 *Rewe*, [1976] ECR 1989, točka 5., predmet 45/76 *Comet* [1976] ECR 2043, točka 12., predmet 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629, točke 21. i 22., predmet C-213/89 *Factortame i ostali* [1990] ECR I- 2433, točka 19.; i predmet C-312/93 *Peterbroeck* [1995] ECR I-4599, točka 12.).
39. Također treba primijetiti da je, u nedostatku pravila prava Zajednice koja reguliraju to pitanje, na domaćim pravnim sustavima svake države članice da odrede sudove i tribunale koji će biti nadležni i da propiše detaljna postupovna pravila kojima se uređuju tužbe za zaštitu prava pojedinca zajamčena pravom Zajednice (vidi, između ostalog, *Rewe*, točka 5.; *Comet*, točka 13.; *Peterbroeck*, točka 12.; predmet C-453/99 *Courage i Crehan* [2001] ECR I-6297, točka 29.; i predmet C-13/01 *Safalero* [2003] ECR I-8679, točka 49.).
40. Iako Ugovor o EZ omogućuje privatnim osobama u nekoliko slučajeva podizanje izravne tužbe, kada je prikladno, Europskom sudu, nema namjeru stvoriti nove pravne lijekove pred nacionalnim sudovima kako bi se osiguralo poštivanje prava Zajednice uz one koji već postoje u nacionalnom pravu (predmet 158/80 *Rewe* [1981] ECR 1805, točka 44.).

41. Drugačije bi bilo jedino kad bi bilo očigledno iz sveobuhvatne sheme nacionalnog pravnog sustava o kojem je riječ da ne postoji pravni lijek koji bi mogao omogućiti, pa i neizravno, poštivanje prava pojedinca zajamčena pravom Zajednice (vidi, u tom pogledu, predmet 33/76 *Rewe*, točka 5., *Comet*, točka 16., i *Factortame*, točke 19. – 23.).
42. Stoga, iako je, u načelu, na nacionalnom pravnom poretku da odredi položaj pojedinca i pravni interes u postupku koji pokreće, pravo Zajednice bez obzira na to zahtijeva da nacionalni popisi ne umanjuju pravo na učinkovitu sudsku zaštitu (vidi, između ostaloga, spojene predmete C-87/90 i C-89/90 *Veholen i ostali* [1991] ECR I-3757, točka 24., i *Safalero*, točka 50.). Na državama članicama je da uspostave sustav pravnih lijekova i postupke koji osiguravaju zaštitu tog prava (*Unión de Pequeños Agricultores protiv Vijeća*, točka 41.).
43. U tom pogledu, detaljna postupovna pravila koja uređuju zahtjeve za zaštitu prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slične domaće zahtjeve (načelo jednakosti) i ne smiju učiniti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava zajamčenih pravom Zajednice (načelo učinkovitosti) (vidi, između ostaloga, predmet 33/76 *Rewe*, točka 5., *Comet*, točke 13. – 16.; *Peterbroeck*, točka 12.; *Courage i Crehan*, točka 29.; *Eribrand*, točka 62.; i *Safalero*, točka 49.).
44. Također, na nacionalnim je sudovima da interpretiraju postupovna pravila kojima se uređuju podneseni zahtjevi, na način da omoguće da se ta pravila, kad god je moguće, implementiraju na način da pridonese postizanju cilja, navedenog u točki 37., osiguravanja učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice.
45. U svjetlu tih razmatranja treba dati odgovor na prvo pitanje postavljeno od Högsta domstolen.

46. Prema tom sudu, švedsko pravo ne predviđa samostalnu tužbu koja primarno zahtjeva osporavanje usklađenosti nacionalne odredbe s pravnim pravilom višeg pravnog ranga.
47. U tom pogledu, treba primijetiti, kao što proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 40. i kako tvrde sve vlade koje su podnijele razmatranja Europskom sudu i Europskoj komisiji, načelo učinkovite sudske zaštite ne zahtijeva da bude moguće, kao takvo, podnijeti samostalni zahtjev koji primarno osporava usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, pod uvjetom da se načela jednakosti i učinkovitosti poštuju u domaćem sustavu pravnih lijekova.
48. Prvo, očito je iz zahtjeva za prethodno pitanje da švedsko pravo ne predviđa takvu samostalnu tužbu, bez obzira jesu li pravna pravila višeg ranga u pitanju nacionalna pravila ili pravila Zajednice.
49. Međutim, u vezi s te dvije kategorije pravnih pravila, švedsko pravo dopušta pojedincima ispitivanje pitanja usklađenosti u postupcima pred redovnim sudovima ili pred upravnim sudovima u obliku prethodnog pitanja.
50. Također je vidljivo iz zahtjeva za prethodno pitanje da je na sudu na kojem je da utvrdi da je pitanje potrebno da opozove primjenu sporne odredbe ako smatra da je u sukobu s pravnim pravilom višeg pravnog ranga, bez obzira radi li se o nacionalnom pravilu ili pravilu Zajednice.
51. U tom se preispitivanju, koje se odnosi samo na odredbu usvojenu od strane Švedskog parlamenta ili Vlade koja je očito neusklađena s pravnim pravilom višeg ranga, ne treba primjenjivati takva odredba. Kao što je vidljivo iz gore navedenog paragrafa 3., to ne vrijedi, s druge strane gdje je prano pravilo višeg pravnog ranga iz pitanja pravilo prava Zajednice.
52. Stoga, kao što je primijećeno od strane svih vlada koje su podnijele razmatranja i od Komisije, jasno je kako detaljna proceduralna pravila koja uređuju tužbe prema švedskom pravu za osiguranje prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice nisu

nepovoljnije od pravila koja uređuju tužbe za zaštitu prava pojedinca zajamčenih nacionalnim pravom.

53. Nužno je, drugo, utvrditi je li učinak neizravnog pravnog lijeka predviđenog švedskim pravom za osporavanje usklađenosti nacionalne odredbe s pravom Zajednice čini gotovo nemogućim ili pretjerano teškim ostvariti prava zajamčena pravom Zajednice.
54. U tom pogledu, u svakom predmetu u kojem je u pitanju je li nacionalna postupovna odredba učinkovita treba provesti analizu s obzirom na ulogu te odredbe u postupku, njegov nastavak i posebne značajke, sagledano u cijelosti, pred nacionalnim sudovima različitih stupnjeva (*Peterbroeck*, točka 14.).
55. Očito je iz zahtjeva za prethodno pitanje da švedsko pravo ne sprječava osobu, kao što je Unibet, da osporava usklađenost nacionalnih propisa, kao što je Zakon o lutriji, s pravom Zajednice ali da, suprotno tome, postoje različiti neizravni pravni lijekovi koji služe u tu svrhu.
56. Prema tome, prvo, Högsta domstolen tvrdi da Unibet može tražiti ispitivanje je li Zakon o lutriji usklađen s pravom Zajednice u kontekstu tužbe za naknadu štete pred redovnim sudovima.
57. Također je jasno iz zahtjeva za prethodno pitanje da je Unibet podigao takav zahtjev te da ga Högsta domstolen smatra dopuštenim.
58. Iz toga proizlazi, ukoliko se ispitivanje usklađenosti Zakona o lutriji s pravom Zajednice odvija u kontekstu odlučivanja o zahtjevu za naknadu štete, ta tužba čini pravni lijek koji omogućava Unibetu da osigura učinkovitu zaštitu prava zajamčenih pravom Zajednice.
59. Högsta domstolen mora osigurati da će se ispitivanje usklađenosti tog prava s pravom Zajednice odvijati bez obzira na ocjenu merituma predmeta s obzirom na pretpostavke za naknadu štete i uzročnu vezu u zahtjevu za naknadu štete.

60. Drugo, Högsta domstolen dodaje da, ako se Unibet obratio Švedskoj vladi zbog iznimke od zabrane promoviranja njegovih usluga u Švedskoj, bilo koja odluka koja odbija taj zahtjev može predmet postupka revizije pred Regeringsrätten, u kojem bi Unibet mogao osporiti da su odredbe Zakona o lutriji usklađene s pravom Zajednice. Kada je prikladno, nadležni sud će biti obvezan opozvati primjenu odredaba tog zakona za koje se smatra da su u sukobu s pravom Zajednice.
61. Treba primijetiti da takvi sudski postupci revizije, koji bi omogućili Unibetu da bude donesena sudska odluka prema kojoj su te odredbe neusklađene s pravom Zajednice, predstavljaju pravni lijek osiguravajući učinkovitu sudsku zaštitu njegovih prava zajamčenih pravom Zajednice (vidi, u tom pogledu, *Heylens*, točka 14., i predmet C-340/89 *Vlassopoulou* [1991] ECR I-2357, točka 22.).
62. Nadalje, Högsta domstolen tvrdi da ukoliko Unibet nije poštivao odredbe Zakona o lutriji i ako su upravni ili kazneni postupak pokrenuti protiv njega od strane nadležnih nacionalnih tijela, imao bi mogućnost, u postupku pred upravnim ili redovnim sudom, osporavati usklađenost tih odredaba s pravom Zajednice. Kada je prikladno, nadležni sud bi trebao opozvati primjenu odredaba tog zakona za koje se smatra da su neusklađene s pravom Zajednice.
63. Dodatno pravnim lijekovima spomenutima u navedenim točkama 56. i 60., bi za Unibet bilo moguće da tvrdi u sudskom postupku protiv uprave ili kaznenom postupku da su mjere koje su poduzete ili trebale biti poduzete protiv njega neusklađene s pravom Zajednice zbog činjenice da mu nadležna nacionalna tijela nisu odobrila promicanje usluga u Švedskoj.
64. U svakom slučaju, jasno je iz gore navedenih točaka 56. – 61. da treba smatrati kako je Unibet imao dostupne pravne lijekove koji osiguravaju učinkovitu zaštitu njegovih prava zajamčenih pravom Zajednice. Ako je, suprotno tome, kao što je navedeno u točki 62., protiv njega pokrenut upravni ili kazneni postupak i nametnuta bilo kakva novčana kazna što može biti posljedica same forme pravnog lijeka kojim se osporava usklađenost određene nacionalne odredbe s pravom Zajednice, to ne bi bilo dovoljno za osiguranje učinkovite sudske zaštite.

65. Prema tome, odgovor na prvo pitanje treba biti da načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice treba tumačiti tako da ne zahtijeva od nacionalnog pravnog poretka države članice da predviđa samostalni zahtjev za ispitivanje usklađenosti nacionalne odredbe s člankom 49. EZ, ako drugi učinkoviti pravni lijekovi, koji nisu nepovoljniji od onih koji uređuju slične domaće zahtjeve, omogućavaju da takvo pitanje usklađenosti bude označeno kao prethodno pitanje, što je na nacionalnom sudu da utvrdi.

Drugo pitanje

66. U drugom pitanju, Högsta domstolen u biti pita očekuje li se od načela učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice da bude moguće u pravnom poretku države članice izreći privremenu mjeru kojom se obustavlja primjena nacionalnih mjera dok nadležni sud ne donese odluku jesu li te mjere usklađene s pravom Zajednice.

67. Kao prethodno razmatranje, potrebno je istaknuti da sud pred kojim je spor reguliran pravom Zajednice treba biti u poziciji odobriti privremenu mjeru da bi se osigurala potpuna učinkovitost presude koja se donosi o postojanju navodnih prava zajamčenih pravom Zajednice (*Factortame*, točka 21., i predmet C-226/99 *Sipiles* [2001] ECR I-277, točka 19.).

68. Prema nacionalnom pravu koje je istaknuto u zahtjevu za prethodno pitanje, svrha zahtjeva za takvu mjeru može biti jedino da omogući privremenu zaštitu prava koja podnositelj navodi u materijalnoj tužbi, kao što je očito iz gore navedene točke 9.

69. U tužbi u glavnom postupku, nije sporno da je Unibet podnio dva zahtjeva za privremenu mjeru, prvi u vezi sa zahtjevom za deklaraciju, a drugi u vezi sa zahtjevom za naknadu štete.

70. Što se tiče prvog od ta dva zahtjeva za privremenu mjeru, očito je iz zahtjeva za prethodno pitanje da se zahtjev za deklaraciju smatran nedopuštenim, prema nacionalnom pravu, pred sudom prvog stupnja i žalbenim sudom. Iako potvrđuje takvo tumačenje nacionalnog prava, Högsta domstolen ima sumnje u vezi zahtjeva prava Zajednice u tom smislu, što je dovelo do toga da postavi prvo prethodno pitanje (vidi gore navedene točke 36. – 65.).
71. Prema odgovoru na prvo pitanje, načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice ne zahtijeva od nacionalnog pravnog poretka države članice da omogući postojanje samostalnog zahtjeva za ispitivanje usklađenosti nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, pod uvjetom da ostali pravni lijekovi omogućavaju da se takvo pitanje usklađenosti označi kao prethodno pitanje, što je na nacionalnom sudu da utvrdi.
72. Kada je nejasno prema nacionalnom pravu, primijenjenom u skladu sa zahtjevima prava Zajednice, je li zahtjev za zaštitu poštivanja prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice dopušten, načelo učinkovite sudske zaštite zahtijeva od nacionalnog suda da može, ipak, u tom stadiju, odobriti privremenu mjeru koja je nužna da se osigura poštivanje tih prava.
73. Međutim, načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice ne traži da bude moguće u pravnom poretku države članice odobrenje privremene mjere od nadležnog nacionalnog suda u kontekstu zahtjeva koji je nedopušten prema pravu države članice, uz pretpostavku da pravo Zajednice, interpretirano u skladu s gore navedenom točkom 71., ne dovodi u pitanje tu nedopuštenost.
74. S obzirom na zahtjev za privremenu mjeru postavljen u vezi sa zahtjevom za naknadu štete, očito je iz zahtjeva za prethodno pitanje i iz ostalih dokumenata u spisu predmeta da je taj zahtjev smatran dopuštenim.
75. Kao što je nezavisna odvjetnica istaknula u točki 74. svog mišljenja i kao što je istaknuto u gore navedenoj točki 67., nacionalni sud pred kojim je spor reguliran

pravom Zajednice treba biti u mogućnosti odobriti privremenu mjeru kako bi se osigurala potpuna učinkovitost presude koja se izriče o postojanju prava zajamčenih pravom Zajednice.

76. Posljedično, kada nadležni nacionalni sud ispituje, u kontekstu zahtjeva za naknadu štete, je li Zakon o lutriji u skladu s pravom Zajednice, treba biti u stanju odobriti zatraženu privremenu mjeru, pod pretpostavkom da je takva mjera nužna, što je na nacionalnom sudu da odluči, kako bi se osigurala potpuna učinkovitost presude koja se izriče o postojanju prava zajamčenih pravom Zajednice.

77. Slijedi iz navedenog da odgovor na drugo pitanje treba biti da se načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice treba interpretirati tako da traži da bude moguće u pravnom poretku države članice da bude odobrena privremena mjera dok nadležni sud ne donese odluku o tome jesu li nacionalne odredbe usklađene s pravom Zajednice, kada je odobrenje takve mjere nužno kako bi se osigurala potpuna učinkovitost presude koja se izriče o postojanju takvih prava.

Treće pitanje

78. U trećem pitanju, Högsta domstolen u biti pita da li se, s obzirom na načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice, kada se osporava usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, odobrenje privremene mjere da se obustavi primjena tih odredaba, dok nadležni sud ne donese odluku o usklađenosti takvih odredaba s pravom Zajednice, rukovodi kriterijima uspostavljenim nacionalnim pravom primjenjivim pred nadležnim sudom ili kriterijima Zajednice.

79. Jasno je iz uspostavljene sudske prakse da je obustava primjene nacionalne odredbe koja se temelji na uredbi Zajednice u postupcima koji se odvijaju pred

nacionalnim sudom, koji su uređeni nacionalnim postupovnim pravom, je u svim državama članicama predmet uvjeta koji su ujednačeni i analogni s uvjetima za zahtjev za privremenu mjeru koji je postavljen Sudu Zajednice (spojeni predmeti C-143/88 i C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen and Zuckerfabrik Soest* [1991] ECR I-415, točke 26. i 27.; predmet C-465/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* [1995] ECR I-3761, točka 39.; i spojeni predmeti C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 *ABNA i ostali* [2005] ECR I-10423, točka 104.). Međutim, predmet u glavnom postupku je različit od tih koji su doveli do navedenih odluka utoliko što Unibetov zahtjev za privremenu mjeru ne traži da se obustavi primjena nacionalne odredbe prihvaćene u skladu s uredbom Zajednice kada se osporava zakonitost te uredbe, nego primjena nacionalne odredbe kada se osporava usklađenost tog nacionalnog propisa s pravom Zajednice.

80. Prema tome, u nedostatku pravila Zajednice koja uređuju to pitanje, na domaćem je pravnom sustavu svake države članice da odredi uvjete pod kojima se može odobriti privremena mjera za zaštitu prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice.
81. U skladu s tim, odobrenje za privremenu mjeru koja će obustavi primjenu nacionalnih odredaba dok nadležni sud ne donese odluku o usklađenosti tih odredaba s pravom Zajednice je regulirano kriterijima uspostavljenim nacionalnim pravom primjenjivim pred tim sudom.
82. Međutim, ti kriteriji ne smiju biti nepovoljniji od onih koji se primjenjuju na slične domaće zahtjeve (načelo jednakosti) i ne smiju činiti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim privremenu sudsku zaštitu prava zajamčenih pravom Zajednice (načelo učinkovitosti).
83. Stoga odgovor na treće pitanje treba biti da načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice treba intepretirati tako da znači da je, kada je osporavana usklađenost nacionalne odredbe s pravom Zajednice, odobrenje bilo kakve privremene mjere da se obustavi primjena takvih odredaba dok nadležni sud ne donese odluku o tome jesu li nacionalne odredbe usklađene s

pravom Zajednice regulirano kriterijima koji nisu nepovoljniji od onih koji se primjenjuju na slične domaće zahtjeve i ne čine gotovo nemogućim ili pretjerano teškim privremenu sudsku zaštitu tih prava.

Četvrto pitanje

84. S obzirom na odgovor na treće pitanje nema potrebe odgovoriti na četvrto.

Troškovi [izostavljeno]

Na tom temelju, Sud (Veliko vijeće) donosi odluku:

1. Načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice treba interpretirati tako da ne zahtijeva od nacionalnog pravnog poretka države članice da predviđa samostalni zahtjev za ispitivanje usklađenosti nacionalnih odredaba s člankom 49. EZ, ako drugi učinkoviti pravni lijekovi, koji nisu nepovoljniji od onih koji uređuju slične domaće zahtjeve, omogućavaju da pitanje usklađenosti bude označeno kao prethodno pitanje, što je na nacionalnom sudu da utvrdi.

2. Načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice treba interpretirati tako da zahtijeva da bude moguće da u pravnom poretku države članice bude odobrena privremena mjera dok nadležni sud ne donese odluku o tome je li nacionalna odredba usklađena s pravom Zajednice, kada je odobrenje mjere nužno da bi se osigurala potpuna učinkovitost presude koja se izriče o postojanju takvih prava.

3. Načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenih pravom Zajednice treba interpretirati tako da, kada se osporava usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, odobrenje bilo kakve privremene mjere da se obustavi primjena tih odredaba dok nadležni sud ne donese odluku jesu li te odredbe u skladu s pravom Zajednice je uređeno kriterijima utvrđenima u nacionalnom pravu primjenjivom pred tim sudom, pod uvjetom da ti kriteriji nisu nepovoljniji od onih koji se primjenjuju na slične domaće zahtjeve i da ne čine gotovo nemogućom ili pretjerano teškom privremenu sudsku zaštitu tih prava.