

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

13. ožujak 2007. (\*)

„Načelo sudske zaštite – Nacionalno zakonodavstvo ne predviđa samostalnu tužbu radi osporavanja usklađenosti nacionalne odredbe s pravom Zajednice – Postupovna autonomija – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti –Privremena zaštita”

U predmetu C-432/05,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Högsta domstolen (Vrhovni sud, Švedska), odlukom od 24. studenoga 2005., koju je Sud zaprimio 5. prosinca 2005., u postupku

**Unibet (London) Ltd,**

**Unibet (International) Ltd**

protiv

**Justitiekanslern,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (izvjestitelj), R. Schintgen, P. Kūris and E. Juhász, predsjednici vijeća, J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lōhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh i L. Bay Larsen, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: J. Swedenborg, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. listopada 2006.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd, H. Bergman i O. Wiklund, *advokater*,
- za švedsku vladu, K. Wistrand, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, A. Hubert, uz asistenciju S. Verhulsta i P. Vlaemmincka, *advocaten*,
- za češku vladu, T. Boček, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, M. Lumma i A. Dittrich, u svojstvu agenata,

- za grčku vladu, A. Samoni-Rantou i K. Boskovits, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, I.M. Braguglia, u svojstvu agenta, i F. Sclafani, *avvocato dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, H.G. Sevenster i C. ten Dam, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, , H. Dossi, u svojstvu agenta,
- za portugalsku vladu, L. Fernandes i J. de Oliveira, u svojstvu agenata,
- za finsku vladu, E. Bygglin, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, C. White i, zatim, Z. Bryanston-Cross, u svojstvu agenata, uz asistenciju T. Warda, *barrister*,
- za Komisiju Europskih zajednica, E. Traversa i K. Simonsson, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 30. studenoga 2006.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje načela djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd (u daljnjem tekstu, zajedno: Unibet) i Justitiekanslern (Ured Kancelara za pravosuđe) u odnosu na primjenu švedskog Zakona o lutriji i igrama na sreću (Lotterilagen, SFS 1994., br. 1000, u daljnjem tekstu: Zakon o lutriji).

### **Nacionalni pravni okvir**

#### *Poslovník*

- 3 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je sudski nadzor usklađenosti nacionalnih zakonskih ili podzakonskih odredaba s pravnim pravilima više razine uređen člankom 14. poglavlja 11. švedskog Ustava (Regeringsformen). Navedenim je člankom predviđeno da, ako sud smatra da neka nacionalna odredba nije usklađena s pravilom ustavnog prava ili nekim drugim pravilom više razine, se ta odredba izuzima od primjene. Međutim, ako je odredbu donio švedski parlament ili vlada, ona se izuzima od primjene samo ako je neusklađenost očita. Navedeni se uvjet, međutim, ne zahtijeva u slučaju pitanja usklađenosti u odnosu na pravilo prava Zajednice.

- 4 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, švedskim pravom nije predviđena samostalna deklaratorna tužba za proglašenje neusklađenosti neke mjere koju su donijeli parlament ili vlada s pravnim pravilom više razine te je takav nadzor moguć samo u obliku prethodnog pitanja u postupku pred redovnim sudovima ili upravnim sudovima.
- 5 Na temelju članka 1. poglavlja 13. švedskog Kodeksa o sudskom postupku (Rättegångsbalken, u daljnjem tekstu: Kodeks o sudskom postupku), koji uređuje postupak pred redovnim sudovima, radi isplate odštete moguće je podići tužbu za naknadu štete. Posljedica takve tužbe može biti izvršna odluka kojom se tuženiku nalaže da isplati naknadu štete podnositelju zahtjeva.
- 6 Prvim podstavkom članka 2. poglavlja 13. Kodeksa o sudskom postupku omogućeno je pokretanje postupka u kojem se utvrđuje postoji li pravni odnos između tuženika i podnositelja zahtjeva kada je odnos na štetu potonjeg. Na temelju drugog podstavka navedenoga članka, zahtjev se razmatra kada se odnosi na to postoji li takav odnos. Ishod spomenutog postupka može biti samo deklaratorna presuda u kojoj se navodi, ovisno o slučaju, da između stranaka postoji pravni odnos, poput obveze isplate naknade štete podnositelju zahtjeva.
- 7 U takvoj situaciji sud pred kojim se vodi postupak može imati osnove utvrditi da je usklađenost relevantne zakonske odredbe s pravilom više razine prethodno pitanje i da se, ovisno o slučaju, dotična odredba izuzima od primjene.
- 8 Poglavljem 15. Kodeksa o sudskom postupku uređena je dodjela privremene zaštite u građanskom postupku. Člankom 3. navedenog poglavlja predviđeno je da je moguće odrediti privremenu zaštitu u korist podnositelja zahtjeva u cilju zaštite njegovih prava. Na temelju navedene odredbe, ako podnositelj dokaže osnovanost svojeg zahtjeva prema trećoj osobi koji jest ili može biti predmet tužbe te da treća osoba može kroz činidbu ili nečinidbu nepovoljno utjecati na prava podnositelja, nadležni sud može odrediti mjere, kao što su zabrana ili privremena mjera, ovisno o slučaju, zajedno s novčanom kaznom, protiv spomenute treće osobe.
- 9 Člankom 7. poglavlja 15. predviđeno je da podnositelj zahtjeva u čiju je korist određena privremena zaštita osobito na temelju članka 3. navedenog poglavlja podnese tužbu pred nadležnim sudom unutar mjesec dana od dodjele zaštite tako da, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, navedene mjere pružaju samo privremenu zaštitu prava koja podnositelj traži, na način da se pomoću navedene zaštite osigurava poštovanje tih prava do donošenja presude u glavnom postupku.

#### *Zakon o lutriji*

- 10 Na temelju Zakona o lutriji, javna lutrija i općenito sve djelatnosti koje se odnose na igre u kojima se mogućnost dobitka zasniva na sreći, kao što su klađenje, bingo, automati na kovanice i automati za rulet, podliježu izdavanju administrativne dozvole koju izdaju nadležna tijela na lokalnoj ili nacionalnoj razini.
- 11 Odluka kojom se odbija zahtjev za izdavanje dozvole za organizaciju takvih aktivnosti može se osporavati pred upravnim sudovima prvog stupnja ili, kada odluku donosi vlada, pred Regeringsrätten (Vrhovni upravni sud) (Švedska). U takvoj situaciji ti

sudovi mogu imati osnove utvrditi da je pitanje je li relevantna zakonska odredba usklađena s pravom Zajednice prethodno pitanje i da se, ovisno o slučaju, dotična odredba izuzima od primjene.

- 12 Na temelju članka 38. Zakona o lutriji, u komercijalnim poslovima ili drugim profitnim djelatnostima zabranjeno je promicati sudjelovanje u lutriji koja se organizira u Švedskoj ili u inozemstvu ako za nju nije izdana dozvola.
- 13 Na temelju članka 52. navedenog Zakona, ta zabrana može rezultirati privremenom mjerom čije kršenje podliježe administrativnoj novčanoj kazni. Administrativne mjere koje na temelju navedenoga poduzimaju nadležna tijela mogu se osporavati pred upravnim sudovima koji mogu odrediti obustavu provedbe tih mjera i mogu imati osnove utvrditi da je pitanje je li relevantna zakonska odredba usklađena s pravom Zajednice prethodno pitanje i da se, ovisno o slučaju, dotična odredba izuzima od primjene.
- 14 Vladi ili tijelu koje je za to određeno moguće je podnijeti zahtjev za izuzeće od zabrane promicanja iz članka 38. Zakona o lutriji. Na temelju Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (Zakon o sudskom nadzoru određenih upravnih odluka, SFS 1988., br. 205), odluka kojom se odbija takav zahtjev može podlijegati sudskom nadzoru od strane Regeringsrätten koji može imati osnove utvrditi da je pitanje je li relevantna zakonska odredba usklađena s pravom Zajednice prethodno pitanje i da se, ovisno o slučaju, dotična odredba izuzima od primjene.
- 15 Na temelju članka 54. Zakona o lutriji, promicanje sudjelovanja u lutriji koja se organizira u inozemstvu podliježe novčanoj kazni i kazni šestomjesečnog zatvora ako su ciljna skupina promicanja osobe s boravištem u Švedskoj.
- 16 U kaznenom postupku koji na temelju toga pokreću nadležna tijela Tingsrätt (okružni sud) (Švedska) može imati osnove odrediti da je pitanje je li relevantna zakonska odredba usklađena s pravom Zajednice prethodno pitanje i da se, ovisno o slučaju, dotična odredba izuzima od primjene.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 17 Iz sadržaja spisa proizlazi da je u studenome 2003. Unibet kupio oglasni prostor u više različitih švedskih medija s ciljem promicanja svojih usluga igara na sreću na internetu. U skladu sa Zakonom o lutriji švedska država poduzela je niz mjera, uključujući donošenje privremenih mjera i pokretanje kaznenog postupka, protiv medija koji su pristali osigurati oglasni prostor za Unibet.
- 18 Unibet, protiv kojega nije pokrenut ni upravni postupak ni kazneni postupak, 1. prosinca 2003. pokrenuo je postupak protiv švedske države pred Tingsrättom (prvostupanjski sud) tražeći, kao prvo, da se utvrdi njegovo pravo na temelju članka 49. UEZ-a da promiče svoje usluge igara na sreću i klađenja u Švedskoj i da ga u tome ne sprječava zabrana predviđena u članku 38. Zakona o lutriji (u daljnjem tekstu: zahtjev za utvrđenje), kao drugo, naknadu štete koju je pretrpio zbog zabrane promicanja (u daljnjem tekstu: zahtjev za naknadu štete) te kao treće, da se ta zabrana, zajedno s pratećim mjerama i sankcijama, proglasi neprimjenjivom na njega (u daljnjem tekstu: prvi zahtjev za privremenu zaštitu).

- 19 Zahtjev za utvrđenje odbačen je odlukom Tingsrätta (prvostupanjski sud) od 2. srpnja 2004. Taj je sud smatrao da iz argumenata na koje se poziva u potporu tom zahtjevu ne proizlazi da postoji posebni pravni odnos između Unibeta i švedske države i da se zahtjevom traži apstraktni nadzor zakonske odredbe, s tim da je takva tužba nedopuštena na temelju švedskog prava. Tingsrätt (prvostupanjski sud) nije presudio o zahtjevu za naknadu štete ni o prvom zahtjevu za privremenu zaštitu.
- 20 Kao odgovor na žalbu koju je podnio Unibet, presudom od 8. listopada 2004. Hovrätt (žalbeni sud) (Švedska) također odbacuje zahtjev za utvrđenje i prvi zahtjev za privremenu zaštitu. Taj je sud u biti smatrao da zahtjev za utvrđenje predstavlja deklaratornu tužbu koja je nedopuštena prema švedskom pravu, te da iz prakse Suda ne proizlazi da se načelom sudske zaštite zahtijeva da bude moguć apstraktni nadzor zakonske odredbe ako nacionalno pravo ne predviđa takvu tužbu. Osim toga navedeni sud smatrao je da će pitanje je li zabrana promicanja na temelju članka 38. Zakona o lutriji usklađena s pravom Zajednice biti ocijenjeno kada Tingsrätt (prvostupanjski sud) bude razmatrao zahtjev za naknadu štete.
- 21 Hovrätt (žalbeni sud) je također polazio od toga da bi, ako bi Unibet realizirao svoja prava na koja se poziva i promicao svoje usluge u Švedskoj, usklađenost zabrane s pravom Zajednice mogao ispitati nadležni sud u okviru izravnog postupka protiv administrativnih mjera ili kaznenog postupka.
- 22 Hovrätt (žalbeni sud) je dakle presudio da se Unibetov zahtjev za utvrđenje ne može smatrati dopuštenim na temelju prava Zajednice i da je bespredmetno rješavati prvi zahtjev za privremenu zaštitu.
- 23 U svojoj prvoj žalbi podnesenoj Högsta domstolen (vrhovni sud) protiv presude Hovrätta (žalbeni sud) od 8. listopada 2004., Unibet tvrdi da su njegov zahtjev za utvrđenje i njegov prvi zahtjev za privremenu zaštitu dopušteni prema švedskom pravu i prema pravu Zajednice.
- 24 Nedugo nakon što je Hovrätt (žalbeni sud) donio presudu od 8. listopada 2004. kojom odbacuje njegov zahtjev za utvrđenje i njegov prvi zahtjev za privremenu zaštitu, Unibet je Tingsrättu podnio novi zahtjev za privremenu zaštitu (prvostupanjski sud) tražeći dopuštenje da odmah, unatoč zabrani promicanja na temelju članka 38. Zakona o lutriji, promiče svoje usluge do okončanja materijalnog postupka o njegovom zahtjevu za naknadu štete i ublaži štetu povezanu s tom zabranom (u daljnjem tekstu: drugi zahtjev za privremenu zaštitu). Unibet je naveo da je dotični zahtjev izravno povezan s kršenjem njegovih prava na temelju prava Zajednice kao i s njegovim zahtjevom za naknadu štete, s obzirom da ima za cilj okončanje štete koja proizlazi iz toga kršenja.
- 25 Odlukom od 12. studenoga 2004. Tingsrätt (prvostupanjski sud) je odbacio taj zahtjev smatrajući da tijekom pregleda predmeta nije dokazano da članak 38. Zakona o lutriji nije u skladu s pravom Zajednice te da Unibet također nije dokazao da postoje ozbiljne sumnje u usklađenost zabrane iz navedene odredbe s pravom Zajednice. Žalba koju je Unibet uložio protiv odluke također je odbačena presudom Hovrätta (žalbeni sud) 26. siječnja 2005.

- 26 Svojom drugom žalbom koju je uložio kod Högsta domstolen (vrhovni sud) Unibet je zatražio ukidanje presude Hovrätta (žalbeni sud) i donošenje naloga o privremenoj zaštiti u skladu s njegovim zahtjevom iz prvog stupnja.
- 27 U odnosu na prvu žalbu, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi da prema švedskom pravu nije predviđena mogućnost podnošenja samostalne tužbe čiji je glavni cilj utvrditi neusklađenost nacionalne odredbe s pravnim pravilom više razine. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku pita se u ovom smislu koji su zahtjevi koji proizlaze iz prava Zajednice u vezi s načelom sudske zaštite, ali istovremeno navodi da bi Unibet mogao ishoditi preispitivanje usklađenosti Zakona o lutriji s pravom Zajednice u slučaju da prekrši odredbe tog zakona ili da je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili u okviru postupka za naknadu štete ili u slučaju sudskog nadzora upravne odluke kojom se odbija, ovisno o slučaju, zahtjev za izdavanje dozvole ili izuzeće na temelju navedenog zakona.
- 28 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, prvi zahtjev za privremenu zaštitu podnesen sucima koji odlučuju o meritumu u vezi s tom žalbom sadržava slična pitanja budući da prema švedskom pravu takav zahtjev nije dopušten ako je glavni zahtjev sam po sebi nedopušten.
- 29 U odnosu na drugu žalbu u vezi s drugim zahtjevom za privremenu zaštitu, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku smatra da se tu radi o pitanjima prava Zajednice jer Unibet drži da je taj zahtjev povezan s pravima koje ima na temelju prava Zajednice. Ta se pitanja u biti odnose na kriterije koji se primjenjuju kod određivanja takvih mjera u okviru glavnog postupka.
- 30 U tim okolnostima, zauzimajući stajalište da je tumačenje prava Zajednice potrebno da bi donio odluku u glavnom postupku, Högsta domstolen (vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li zahtjev prava Zajednice prema kojem nacionalna postupovna pravila moraju osiguravati djelotvornu zaštitu prava pojedinaca na temelju prava Zajednice tumačiti na način da treba dopustiti podnošenje zahtjeva za utvrđenje predstavljaju li određene nacionalne materijalne odredbe nepoštovanje članka 49. UEZ-a u slučaju kada je usklađenost materijalnih odredaba s tim člankom moguće ispitati samo kao prethodno pitanje u, na primjer, postupku za naknadu štete, postupku o kršenju nacionalnih materijalnih odredaba ili postupku sudskog nadzora?
  2. Podrazumijeva li zahtjev djelotvorne pravne zaštite na temelju prava Zajednice da nacionalnim pravnim poretkom treba osigurati privremenu zaštitu kojom se određuje prestanak primjene nacionalnih pravila koja sprječavaju ostvarenje navodnog prava na temelju prava Zajednice u odnosu na pojedinca tako da može ostvariti dotično pravo dok nacionalni sud konačno ne preispita pitanje postojanja prava?
  3. Ako je odgovor na drugo pitanje potvrđan:  
  
Proizlazi li iz prava Zajednice da, u slučaju kada postoji sumnja u usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, nacionalni sud u svojem

materijalnom ispitivanju zahtjeva za privremenu zaštitu prava koja proizlaze iz prava Zajednice treba primijeniti nacionalne odredbe kojima se uređuju uvjeti za privremenu zaštitu ili da u tom slučaju nacionalni sud treba primijeniti kriterije prava Zajednice?

4. Ako je odgovor na treće pitanje da valja primijeniti kriterije prava Zajednice, koji su to kriteriji?"

## O prethodnim pitanjima

### *Uvodna razmatranja*

- 31 Argument belgijske vlade da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku nedopušten budući da se pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku ne vodi pravi spor valja zanemariti.
- 32 U skladu s primjedbom nezavisne odvjetnice u točki 23. njezina mišljenja, pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku vodi se spor koji treba riješiti s obzirom da je Unibet pred švedskim sudovima podnio tužbu za proglašenje članka 38. Zakona o lutriji neusklađenim s člankom 49. UEZ-a, a kako bi mogao zakonito promicati svoje usluge u Švedskoj i ishoditi naknadu štete koju je pretrpio zbog zabrane određene na temelju navedenog članka 38.
- 33 Pitanje je li zahtjev Unibeta dopušten pred švedskim sudovima, a što je predmet prvog pitanja koje je uputio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, nije relevantno za potrebe ocjenjivanja dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku.
- 34 Zahtjev za prethodnu odluku je prema tome dopušten.
- 35 Stoga proizlazi da na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku valja odgovoriti na temelju informacija koje je navedeni sud dostavio u odnosu na švedski pravni okvir kako je izložen u točkama od 3. do 16. ove presude.

### *Prvo pitanje*

- 36 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita treba li načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice tumačiti na način da se njime zahtijeva da u pravnom poretku države članice postoji mogućnost pokretanja samostalne tužbe u svrhu prvenstveno ispitivanja usklađenosti nacionalnih odredaba s člankom 49. UEZ-a ako je drugim djelotvornim pravnim sredstvima tu usklađenost moguće neizravno ocijeniti.
- 37 Odmah na početku valja podsjetiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom načelo djelotvorne sudske zaštite čini opće načelo prava Zajednice koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, a koje je sadržano u člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (presude od 15. svibnja 1986., Johnston, 222/84, Zb., str. 1651., t. 18. i 19.; od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, Zb., str. 4097., t. 14.; od 27. studenoga 2001., Komisija/Austrija, C-424/99, Zb., str. I-9285., t. 45.; od 25. srpnja 2002., Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, C-50/00 P, Zb., str. I-6677., t. 39. i od 19. lipnja 2003.,

Eribrand, C-467/01, Zb., str. I-6471., t. 61.) i koje je također potvrđeno u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima proglašene 7. prosinca 2000. u Nici (SL, C 364, str. 1.).

- 38 Na temelju načela suradnje iz članka 10. UEZ-a, na državama članicama je da osiguraju sudsku zaštitu prava koje pojedinci uživaju na temelju prava Zajednice (vidjeti u tom smislu presude od 16. prosinca 1976., Rewe, 33/76, Zb., str. 1989., t. 5., i Comet, 45/76, Zb., str. 2043., t. 12.; od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, Zb., str. 629., t. 21. i 22.; od 19. lipnja 1990., Factortame i dr., C-213/89, Zb., str. I-2433., t. 19., te od 14. prosinca 1995., Peterbroeck, C-312/93, Zb., str. I-4599., t. 12.).
- 39 Također valja podsjetiti da je, u nedostatku propisa Zajednice kojim se uređuje to pitanje, na unutarnjem pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i uredi postupovna pravila za postupke koji trebaju osigurati punu zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Zajednice (vidjeti osobito gore navedene presude Rewe, t. 5.; Comet, t. 13.; Peterbroeck, t. 12.; od 20. rujna 2001., Courage i Crehan, C-453/99, Zb., str. I-6297., t. 29., te također od 11. rujna 2003., Safalero, C-13/01, Zb., str. I-8679., t. 49.).
- 40 Iako je Ugovorom o EZ-u uspostavljen određeni broj izravnih tužbi koje, ovisno o slučaju, privatne osobe mogu podnositi pred sudovima Zajednice, nije mu bila namjera pred nacionalnim sudovima, radi očuvanja prava Zajednice, stvoriti druge pravne lijekove osim onih koje ustanovljuje nacionalno pravo (presuda od 7. srpnja 1981., Rewe, 158/80, Zb., str. 1805., t. 44.).
- 41 Drukčije bi bilo jedino kad bi iz opće strukture odnosnog nacionalnog pravnog poretko proizlazilo da ne postoji nijedan pravni lijek koji osigurava, makar posredno, poštovanje prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Zajednice (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 16. prosinca 1976., Rewe, t. 5., te gore navedene presude Comet, t. 16. i Factortame i dr., t. od 19. do 23.).
- 42 Dakle, iako je u načelu na nacionalnom pravu da odredi položaj i pravni interes pojedinca u odnosu na pokretanje postupka, pravom Zajednice ipak je propisano da se nacionalnim zakonodavstvom ne narušava pravo na djelotvornu sudsku zaštitu (vidjeti osobito presude od 11. srpnja 1991., Verholen i drugi., od C-87/90 do C-89/90, Zb., str. I-3757., t. 24., i gore navedenu Safalero, t. 50.). Na državama članicama je da utvrde sustav pravnih sredstava i postupaka kojima se osigurava poštovanje tog prava (gore navedena presuda Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, t. 41.).
- 43 U tom smislu postupovna pravila kojima su uređena pravna sredstva za zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Zajednice ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva u domaćem pravu (načelo ekvivalentnosti) ) niti uređena na način da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju izvršavanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Zajednice (načelo djelotvornosti) (vidjeti osobito gore navedenu presudu od 16. prosinca 1976., Rewe, t. 5., i gore navedene presude Comet, t. od 13. do 16.; Peterbroeck, t. 12.; Courage i Crehan, t. 29.; Eribrand, t. 62, i također Safalero, t. 49.).
- 44 Nadalje, na nacionalnim je sudovima da postupovna pravila kojima se uređuju tužbe pokrenute pred njima, kao što je zahtjev da između podnositelja i države postoji



poseban pravni odnos, tumače tako da se u najvećoj mogućoj mjeri omogući provedba tih pravila na način kojim se doprinosi ostvarenju cilja iz točke 37. odnosno osiguranju djelotvorne sudske zaštite prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Zajednice.

- 45 Na prvo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku valja odgovoriti s obzirom na ova razmatranja.
- 46 Navedeni je sud mišljenja da švedskim pravom nije predviđena mogućnost pokretanja samostalne tužbe u svrhu prvenstveno osporavanja usklađenosti nacionalnih odredaba s pravnim pravilima više razine.
- 47 U tom smislu valja podsjetiti da, kao što proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 40. te u skladu s argumentima svih vlada koje su svoja očitovanja podnijele Sudu, kao i Komisije Europskih zajednica, načelo djelotvorne sudske zaštite samo po sebi ne zahtijeva da se omogući pokretanje samostalne tužbe prvenstveno radi osporavanja usklađenosti nacionalnih odredaba s pravom Zajednice ako je poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti zajamčeno domaćim sustavom pravnih sredstava.
- 48 Kao prvo, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da švedsko pravo ne predviđa mogućnost podizanja takve samostalne tužbe, bez obzira na to je li pravno pravilo više razine u skladu s kojim je potrebno postupiti nacionalno pravilo ili pravilo Zajednice.
- 49 Međutim u odnosu na navedene dvije kategorije pravnih pravila švedskim je pravom pojedincima omogućeno da ispitivanje pitanja usklađenosti ishode u postupcima pred redovnim sudovima ili pred upravnim sudovima.
- 50 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku također proizlazi da je sud koji odlučuje o dotičnom pitanju dužan odrediti prestanak primjene sporne odredbe ako smatra da je neusklađena s pravnim pravilom više razine, bez obzira na to radi li se o nacionalnom pravilu ili pravilu Zajednice.
- 51 U okviru tog ispitivanja, izuzimanje iz primjene odredbe određuje se samo kada je odredba koju je donio švedski parlament ili vlada očito neusklađena s pravnim pravilom više razine. Kao što je navedeno u točki 3., taj se uvjet s druge strane ne primjenjuje ako je dotično pravilo više razine, pravilo prava Zajednice.
- 52 Prema tome, kao što su primijetile sve vlade koje su podnijele svoja očitovanja, kao i Komisija, jasno je da postupovna pravila koja uređuju postupke pokrenute na temelju švedskog prava za zaštitu prava pojedinaca na temelju prava Zajednice nisu nepovoljnija od pravila kojima se uređuju pravna sredstva za zaštitu prava pojedinaca na temelju nacionalnih odredaba.
- 53 Kao drugo valja utvrditi imaju li neizravna pravna sredstva predviđena švedskim pravom za osporavanje usklađenosti nacionalne odredbe s pravom Zajednice takav učinak da praktički onemogućuju ili pretjerano otežavaju izvršavanje prava dodijeljenih pravnim poretom Zajednice.
- 54 U tom smislu svaki slučaj u kojem se postavi pitanje onemogućuje li neka nacionalna procesnopravna odredba ili pretjerano otežava primjenu prava Unije treba ispitati

uzimajući u obzir položaj te odredbe u cjelokupnom postupku, tijekom postupka i njegove posebnosti pred različitim nacionalnim tijelima. (gore navedena presuda Peterbroeck, t. 14.).

- 55 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da švedsko pravo ne sprječava osobu, kao što je Unibet, da osporava usklađenost nacionalnog zakonodavstva, kao što je Zakon o lutriji, s pravom Zajednice, već da, upravo suprotno, u tu svrhu postoje razna neizravna pravna sredstva.
- 56 Tako kao prvo sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi da Unibet može ishoditi ispitivanje usklađenosti Zakona o lutriji s pravom Zajednice u okviru zahtjeva za naknadu štete pred redovnim sudovima.
- 57 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi i da je Unibet uveo takav zahtjev za koji je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku utvrdio da je dopušten.
- 58 Posljedično, kada se ispitivanje usklađenosti Zakona o lutriji s pravom Zajednice provodi u okviru ocjene zahtjeva za naknadu štete, taj zahtjev predstavlja pravno sredstvo koje omogućava Unibetu da osigura djelotvornu zaštitu svojih prava predviđenih pravom Zajednice.
- 59 Na sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku je da osigura provedbu ispitivanja usklađenosti dotičnog zakona s pravom Zajednice neovisno o ocjeni merituma u predmetu u odnosu na zahtjev za naknadu štete i uzročnoj vezi u okviru zahtjeva za naknadu štete.
- 60 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku dodaje da bi, ako Unibet zatraži od švedske vlade izuzeće od zabrane promicanja svojih usluga u Švedskoj, svaka odluka kojom se odbija taj zahtjev mogla podlijegati postupku sudskog nadzora pred Regeringsrätten u kojem bi Unibet mogao tvrditi da odredbe Zakona o lutriji nisu usklađene s pravom Zajednice. Ovisno o slučaju, nadležni sud bio bi dužan iz primjene izuzeti odredbe tog zakona za koje se smatra da nisu usklađene s pravom Zajednice.
- 61 Valja primijetiti da bi takav postupak sudskog nadzora, a koji bi omogućio Unibetu da ishodi sudsku odluku da su dotične odredbe neusklađene s pravom Zajednice, predstavljao pravno sredstvo kojim se osigurava djelotvorna sudska zaštita njegovih prava na temelju prava Zajednice (vidjeti u tom smislu gore navedene presude Heylens i dr., t. 14. i od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou, C-340/89, Zb., str. I-2357., t. 22.).
- 62 Nadalje Högsta domstolen (vrhovni sud) navodi da bi Unibet, kada bi povrijedio odredbe Zakona o lutriji pa bi protiv njega nadležno nacionalno tijelo pokrenulo upravni postupak ili kazneni postupak, usklađenost tih odredaba s pravom Zajednice mogao osporavati u postupku pred upravnim sudom ili redovnim sudom. Ovisno o slučaju, nadležni sud bio bi dužan iz primjene izuzeti odredbe tog zakona za koje se smatra da nisu usklađene s pravom Zajednice.

- 63 Uz pravna sredstva iz točaka 56. i 60., Unibet bi dakle imao mogućnost u sudskom postupku protiv uprave [državne administracije] ili u kaznenom postupku isticati da mjere koje se poduzimaju ili se zahtijevaju protiv njega nisu usklađene s pravom Zajednice zbog činjenice da mu nadležna nacionalna tijela nisu dopustila promicati usluge u Švedskoj.
- 64 U svakom slučaju, iz točaka od 56. do 61. proizlazi da valja smatrati da Unibet ima na raspolaganju pravna sredstva kojima je osigurana djelotvorna sudska zaštita njegovih prava na temelju prava Zajednice. Ako bi suprotno tome, kao što je spomenuto u točki 62. ove presude, bio prisiljen na upravni ili kazneni postupak i eventualne kazne koje iz toga mogu proizići kao jedino pravno sredstvo za osporavanje usklađenosti nacionalnih odredbi s pravom Zajednice, to ne bi bilo dostatno da se osigura djelotvorna sudska zaštita.
- 65 Sukladno tome, na prvo pitanje valja odgovoriti da načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice valja tumačiti na način da se njime ne zahtijeva da u pravnom poretku države članice postoji mogućnost pokretanja samostalne tužbe u svrhu prvenstveno ispitivanja usklađenosti nacionalnih odredaba s člankom 49. UEZ-a ako je drugim djelotvornim pravnim sredstvima koja nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične nacionalne tužbe moguće neizravno ocijeniti tu usklađenost, što je na nacionalnom sudu da utvrdi.

*Drugo pitanje*

- 66 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita zahtijeva li načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice mogućnost da se u pravnom poretku države članice ishodi privremena zaštita kojom se suspendira primjena nacionalnih odredaba do donošenja odluke nadležnog suda o tome jesu li te odredbe usklađene s pravom Zajednice.
- 67 Uvodno valja podsjetiti da nacionalni sud pred kojim se vodi spor na koji se primjenjuje pravo Zajednice mora biti u mogućnosti dodijeliti privremenu zaštitu kako bi osigurao potpunu djelotvornost sudske odluke koja se donosi o postojanju prava na koja se poziva na temelju prava Zajednice (gore navedena presuda Factortame i dr., t. 21. i od 11. siječnja 2001., Siples, C-226/99, Zb., str. I-277., t. 19.).
- 68 U nacionalnom pravnom okviru kako je predstavljen u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje svrha zahtjeva kojima se traži takva zaštita može biti samo osiguranje privremene zaštite prava koja podnositelj ističe u glavnom postupku, kao što proizlazi iz točke 9. ove presude.
- 69 U glavnom postupku ne osporava se da je Unibet podnio dva zahtjeva za privremenu zaštitu, prvi u vezi sa zahtjevom za utvrđenje i drugi u vezi sa zahtjevom za naknadu štete.
- 70 Što se tiče prvog od tih zahtjeva za privremenu zaštitu, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je zahtjev za utvrđenje u prvostupanjskom i žalbenom postupku smatran nedopuštenim prema nacionalnom pravu. Iako podržava takvo tumačenje nacionalnog prava, sud koji je uputio zahtjev unatoč tome ima

pitanja u pogledu zahtjeva prava Zajednice u tom smislu, zbog čega je uputio prvo prethodno pitanje (vidjeti točke od 36. do 65. ove presude).

- 71 Iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da se načelom djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice ne zahtijeva da u pravnom poretku države članice postoji mogućnost pokretanja samostalne tužbe u svrhu prvenstveno ispitivanja usklađenosti nacionalnih odredaba s pravom Zajednice ako je drugim djelotvornim pravnim sredstvima tu usklađenost moguće neizravno ocijeniti, što je na nacionalnom sudu da utvrdi.
- 72 Kada na temelju nacionalnog prava koje se primjenjuje u skladu sa zahtjevima prava Zajednice nije sigurno je li tužba za zaštitu poštovanja prava pojedinaca na temelju prava Zajednice dopuštena, načelom djelotvorne sudske zaštite predviđeno je da nacionalni sud unatoč tome može u toj fazi odobriti privremenu zaštitu potrebnu da se osigura poštovanje tih prava.
- 73 Međutim načelom djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice ne zahtijeva se da u pravnom poretku države članice od nadležnog nacionalnog suda bude moguće ishoditi privremenu zaštitu u okviru primjene koja je na temelju prava te države članice nedopuštena, ako se pravom Zajednice, na način kako se tumači u skladu s točkom 71., ta nedopuštenost ne dovodi u pitanje.
- 74 U odnosu na zahtjev za privremenu zaštitu u vezi sa zahtjevom za naknadu štete, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku te iz ostalih dokumenata u predmetu proizlazi da se dotični zahtjev smatrao dopuštenim.
- 75 Kao što je nezavisna odvjetnica navela u točki 74. svojeg mišljenja i kao što je navedeno u točki 67. ove presude, nacionalni sud pred kojim se vodi spor za koji je mjerodavno pravo Zajednice mora biti u mogućnosti odobriti privremenu zaštitu kako bi osigurao potpunu djelotvornost sudske odluke koja se donosi o postojanju prava na koja se poziva na temelju prava Zajednice.
- 76 Posljedično, kada u okviru zahtjeva za naknadu štete nadležni nacionalni sud ispituje je li Zakon o lutriji usklađen s pravom Zajednice, mora biti u mogućnosti odobriti privremenu zaštitu koja se traži, pod uvjetom da je zaštita potrebna, što je na nacionalnom sudu da utvrdi, kako bi se osigurala potpuna djelotvornost sudske odluke koja se donosi o postojanju prava na koja se poziva na temelju prava Zajednice.
- 77 Iz gore navedenog proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti da načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice treba tumačiti na način da se njime zahtijeva da u pravnom poretku države članice postoji mogućnost odobravanja privremene zaštite dok nadležni sud ne donese odluku o tome jesu li nacionalne odredbe usklađene s pravom Zajednice, u slučaju kada je odobravanje navedene zaštite potrebno radi osiguranja potpune djelotvornosti sudske odluke koja se donosi o postojanju tih prava.

### *Treće pitanje*

- 78 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita jesu li, s obzirom na načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice, u

slučaju kada postoji sumnja u usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, za odobravanje privremene zaštite u smislu suspenzije primjene takvih odredaba dok nadležni sud ne donese odluku o tome jesu li te odredbe usklađene s pravom Zajednice, mjerodavni kriteriji utvrđeni nacionalnim pravom koje se primjenjuje pred nadležnim sudom ili kriteriji Zajednice.

- 79 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da obustava izvršenja nacionalne odredbe na temelju propisa Zajednice u sporu koji je u tijeku pred nacionalnim sudom, iako se ravna prema nacionalnim postupovnim pravilima, u svim državama članicama podliježe uvjetima koji su jedinstveni i analogni uvjetima za zahtjev za privremenu pravnu zaštitu koji se podnosi pred sudom Zajednice (presude od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, Zb., str. I-415., t. 26. i 27.; od 9. studenoga 1995., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, C-465/93, Zb., str. I-3761., t. 39. i od 6. prosinca 2005., ABNA i dr., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, Zb., str. I-10423., t. 104.). Međutim predmet u glavnom postupku razlikuje se od predmeta u kojima su donesene te presude po tome što se zahtjevom Unibeta za privremenu zaštitu ne traži suspenzija učinaka nacionalne odredbe donesene u skladu s propisom Zajednice čija se zakonitost osporava, već učinaka nacionalnog zakonodavstva kada se osporava usklađenost tog zakonodavstva s pravom Zajednice.
- 80 Stoga je, u nedostatku propisa Zajednice kojim se uređuje to pitanje, na unutarnjem pravnom poretku svake države članice da odredi uvjete prema kojima je moguće odobriti privremenu zaštitu radi zaštite prava koje pojedinci uživaju na temelju prava Zajednice.
- 81 Prema tome, za odobravanje privremene zaštite u smislu suspenzije primjene nacionalnih odredaba dok nadležni sud ne donese rješenje o tome jesu li te odredbe usklađene s pravom Zajednice mjerodavni su kriteriji utvrđeni nacionalnim pravom koje se primjenjuje pred tim sudom.
- 82 Međutim, ti kriteriji ne smiju biti nepovoljniji od onih koji se odnose na slične zahtjeve u domaćem pravu (načelo ekvivalentnosti) niti uređeni na način da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju privremenu sudsku zaštitu prava dodijeljenih pravnim poretkom Zajednice (načelo djelotvornosti).
- 83 Na treće pitanje dakle valja odgovoriti da načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice treba tumačiti na način da je, u slučaju kada postoji sumnja u usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, eventualno odobravanje privremene zaštite u smislu suspenzije primjene takvih odredaba dok nadležni sud ne donese odluku o tome jesu li te odredbe usklađene s pravom Zajednice, uređeno kriterijima utvrđenim nacionalnim pravom koje se primjenjuje pred navedenim sudom, pod uvjetom da ti kriteriji nisu nepovoljniji od onih koji se primjenjuju na slične zahtjeve u domaćem pravu niti uređeni na način da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju privremenu sudsku zaštitu tih prava.

#### *Četvrto pitanje*

- 84 S obzirom na odgovor na treće pitanje, na četvrto pitanje nije potrebno odgovoriti.

## Troškovi

85 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice treba tumačiti na način da se njime ne zahtijeva da u pravnom poretku države članice postoji mogućnost pokretanja samostalne tužbe u svrhu prvenstveno ispitivanja usklađenosti nacionalnih odredaba s člankom 49. UEZ-a ako je drugim djelotvornim pravnim sredstvima koja nisu nepovoljnija od onih kojima su uređene slične nacionalne tužbe moguće neizravno ocijeniti tu usklađenost, što je na nacionalnom sudu da utvrdi.**
2. **Načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice treba tumačiti na način da se njime zahtijeva da u pravnom poretku države članice postoji mogućnost odobravanja privremene zaštite dok nadležni sud ne donese odluku o tome jesu li nacionalne odredbe usklađene s pravom Zajednice, u slučaju kada je odobravanje navedene zaštite potrebno radi osiguranja potpune djelotvornosti sudske odluke koja se donosi o postojanju tih prava.**
3. **Načelo djelotvorne sudske zaštite prava pojedinaca na temelju prava Zajednice treba tumačiti na način da su, u slučaju kada postoji sumnja u usklađenost nacionalnih odredaba s pravom Zajednice, za odobravanje privremene zaštite u smislu suspenzije primjene takvih odredaba dok nadležni sud ne donese odluku o tome jesu li te odredbe usklađene s pravom Zajednice, mjerodavni kriteriji predviđeni nacionalnim pravom koje se primjenjuje pred navedenim sudom ako ti kriteriji nisu nepovoljniji od onih koji se primjenjuju na slične zahtjeve u domaćem pravu niti uređeni na način da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju privremenu sudsku zaštitu tih prava.**

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: švedski