ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

13. března 2007 *

Ve věci C-432/05,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Högsta domstolen (Švédsko) ze dne 24. listopadu 2005, došlým Soudnímu dvoru dne 5. prosince 2005, v řízení

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

proti

Justitiekanslern,

* Jednací jazyk: švédština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (zpravodaj), R. Schintgen, P. Kūris a E. Juhász, předsedové senátů, J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh a L. Bay Larsen, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: J. Swedenborg, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. října 2006,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd H. Bergmanem a O. Wiklundem, advokater,

— za švédskou vládu K. Wistrand, jako zmocněnkyní,

— za belgickou vládu A. Hubert, ve spolupráci s S. Verhulstem a P. Vlaemminckem, advocaten,

— za českou vládu T. Bočkem, jako zmocněncem,

— za německou vládu M. Lummou a A. Dittrichem, jako zmocněnci,

— za řeckou vládu A. Samoni-Rantou a K. Boskovitsem, jako zmocněnci,

— za italskou vládu I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s F. Sclafanim, avvocato dello Stato,

— za nizozemskou vládu H. G. Sevenster a C. ten Dam, jako zmocněnkyněmi,

— za rakouskou vládu H. Dossim, jako zmocněncem,

— za portugalskou vládu L. Fernandesem a J. de Oliveirou, jako zmocněnci,

— za finskou vládu E. Bygglin, jako zmocněnkyní,

— za vládu Spojeného království C. White, poté Z. Bryanston-Cross, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s T. Wardem, barrister,

— za Komisi Evropských společenství, E. Traversou a K. Simonssonem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 30. listopadu 2006,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zásady účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd (dále jen společně „Unibet") na jedné straně a Justitiekanslern na straně druhé ohledně použití švédského zákona o loteriích a hazardních hrách (lotterilagen, SFS 1994, č. 1000, dále jen „zákon o loteriích").

Vnitrostátní právní rámec

Procesní pravidla

3 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že přezkum souladu vnitrostátních ustanovení právní povahy s nadřazenými normami se řídí článkem 14 kapitoly 11 švédské ústavy (regeringsformen). Na základě tohoto článku, pokud má soud za to, že vnitrostátní ustanovení není v souladu s normou ústavní povahy nebo jinou nadřazenou normou, toto ustanovení musí zůstat nepoužité. Pokud však uvedené ustanovení přijal švédský parlament nebo vláda, musí zůstat nepoužité pouze tehdy, pokud je nesoulad zjevný. Tato posledně uvedená podmínka se nicméně nevyžaduje, když otázka souladu vyvstává ve vztahu k normě práva Společenství.

4 Podle předkládajícího soudu švédské právo nestanoví samostatnou žalobu, jejímž cílem je primárně určit nesoulad aktu přijatého parlamentem nebo vládou

s nadřazenou normou, jelikož takový přezkum může být proveden pouze incidenčně v rámci řízení zahájených před obecnými soudy nebo před soudy správními.

5 Na základě čl. 1 kapitoly 13 švédského kodexu soudního řízení (rättegångsbalken, dále jen „kodex soudního řízení"), který upravuje řízení před obecnými soudy, může být podána žaloba na náhradu škody za účelem dosažení zaplacení náhrady škody s příslušenstvím. Taková žaloba může vést k vykonatelnému rozhodnutí ukládajícímu žalovanému, aby žalobci zaplatil náhradu škody s příslušenstvím.

6 Podle čl. 2 prvního pododstavce téže kapitoly kodexu soudního řízení může být podána žaloba směřující k určení existence právního vztahu mezi žalovaným a žalobcem, pokud žalobci vznikne z takového vztahu újma. Podle druhého pododstavce téhož článku se žaloba přezkoumá, pokud se týká existence uvedeného vztahu. Taková žaloba může vést pouze k deklaratornímu rozhodnutí, které případně určuje existenci právního vztahu mezi účastníky řízení stejně jako povinnost vyplatit žalobci náhradu škody s příslušenstvím.

7 V tomto kontextu soud, jemuž byla předložena žaloba, může být přiveden k tomu, aby incidenčně ověřil soulad použitelného právního ustanovení s nadřazenou normou, přičemž toto ustanovení případně musí zůstat nepoužité.

8 Nařízení předběžných opatření v občanských řízeních je upraveno v kapitole 15 kodexu soudního řízení. Článek 3 této kapitoly stanoví možnost nařídit předběžná opatření ve prospěch žalobce za účelem ochrany jeho práv. Na základě tohoto ustanovení, pokud žalobce prokáže opodstatněnost svých nároků vůči třetí osobě, které jsou nebo mohou být předmětem žaloby, a pokud je tato třetí osoba může jednáním nebo opomenutím ohrozit, příslušný soud může přijmout zakazovací nebo přikazovací opatření spojená případně s peněžitými sankcemi ve vztahu k uvedené třetí osobě.

9 Článek 7 téže kapitoly 15 ukládá navrhovateli, v jehož prospěch byla nařízena předběžná opatření, zejména podle článku 3 uvedené kapitoly, podat k příslušnému soudu žalobu ve věci samé v měsíci, který následuje po nařízení těchto opatření, takže podle předkládajícího soudu tato opatření mohou zajistit pouze předběžnou ochranu práv, která navrhovatel uplatňuje, přičemž dodržování takových práv zajišťují až do vyhlášení rozsudku ve věci samé.

Zákon o loteriích

10 Na základě zákona o loteriích loterní činnosti otevřené veřejnosti a obecněji všechny hry, u nichž možnost výhry závisí na náhodě, jako sázky, loto, výherní hrací přístroje a ruleta, podléhají správnímu povolení vydanému příslušnými orgány na místní nebo národní úrovni.

11 Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení směřující k organizaci takovýchto činností může být napadeno u správních soudů prvního stupně nebo, pokud bylo

uvedené rozhodnutí vydáno vládou, u Regeringsrätten (správní soud rozhodující v posledním stupni). V tomto kontextu tyto soudy mohou být přivedeny k tomu, aby incidenčně ověřily soulad použitelného právního ustanovení s právem Společenství, přičemž toto ustanovení případně musí zůstat nepoužité.

12 Článek 38 zákona o loteriích zakazuje v rámci profesní činnosti nebo jakýmkoliv jiným způsobem pro výdělečné účely propagovat účast na nepovolené loterii organizované ve Švédsku nebo na loterii organizované mimo Švédsko.

13 Na základě článku 52 uvedeného zákona tento zákaz může vést k příkazům, jejichž porušení podléhá správním sankcím. Správní opatření přijatá z tohoto titulu příslušnými orgány mohou být napadena před správními soudy, které mohou nařídit pozastavení jejich výkonu a mohou být přivedeny k tomu, aby incidenčně ověřily soulad použitelného právního ustanovení s právem Společenství, přičemž toto ustanovení případně musí zůstat nepoužité.

14 Zákaz propagace uvedený v článku 38 zákona o loteriích může být předmětem žádosti o výjimku zaslané vládě nebo orgánu určenému pro tento účel. Rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti může být na základě švédského zákona o soudním přezkumu určitých správních rozhodnutí (lagen on rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, č. 205) předmětem žaloby k Regeringsrätten, který může být přiveden k tomu, aby incidenčně ověřil soulad použitelného právního ustanovení s právem Společenství, přičemž toto ustanovení případně musí zůstat nepoužité.

15 Na základě článku 54 zákona o loteriích lze za propagaci účasti na loterii organizované v zahraničí uložit peněžitý trest a trest odnětí svobody na šest měsíců, pokud tato propagace směřuje specificky vůči osobám s bydlištěm ve Švédsku.

16 V rámci trestních řízení zahájených z tohoto důvodu příslušnými orgány tingsrätt (obecný soud rozhodující v prvním stupni) může být přiveden k tomu, aby incidenčně ověřil soulad právního ustanovení s právem Společenství, přičemž toto ustanovení případně musí zůstat nepoužité.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

17 Z písemností ve spise vyplývá, že v průběhu měsíce listopadu 2003 Unibet získala reklamní prostory v několika švédských médiích za účelem propagace svých sázkových služeb na internetu. Podle zákona o loteriích švédský stát přijal různá opatření, jako například příkazy a zahájení trestních řízení vůči médiím, která souhlasila s poskytnutím reklamních prostor společnosti Unibet.

18 Aniž by sama byla předmětem správních opatření či trestního stíhání, společnost Unibet dne 1. prosince 2003 podala na švédský stát žalobu k tingsrätt zaprvé, aby nechala určit své právo vyplývající z článku 49 ES propagovat ve Švédsku své herní

a sázkové služby, aniž by jí v tom bránil zákaz uvedený v článku 38 zákona o loteriích (dále jen „určovací žaloba"), zadruhé, aby získala náhradu škod utrpěných v důsledku tohoto zákazu propagace (dále jen „žaloba na náhradu škody"), a zatřetí, aby uvedený zákaz, jakož i sankční opatření s ním související, byly prohlášeny ve vztahu k ní za nepoužitelné (dále jen „první návrh na předběžná opatření").

19 Určovací žaloba byla odmítnuta rozhodnutím tingsrätt ze dne 2. července 2004. Tingsrätt usoudil, že argumenty dovolávané na podporu této žaloby nevyplývají z existence konkrétního právního vztahu mezi Unibet a švédským státem a že uvedená žaloba znamená, že by se přistoupilo k abstraktnímu přezkumu normy, přičemž taková žaloba je podle švédského práva nepřípustná. Tingsrätt se nevyjádřil k žalobě na náhradu škody ani k prvnímu návrhu na předběžná opatření.

20 Po odvolání podaném společností Unibet byly určovací žaloba a první návrh na předběžná opatření rovněž odmítnuty rozsudkem hovrätt (odvolací soud) ze dne 8. října 2004. Tento soud totiž měl za to, že určovací žaloba představuje žalobu na určení nepřípustnou podle švédského práva a že z judikatury Soudního dvora nevyplývá, že zásada soudní ochrany vyžaduje, aby byla zavedena možnost provést abstraktní přezkum normy, když takovou žalobu vnitrostátní právo nestanoví. Uvedený soud krom toho rozhodl, že otázka souladu zákazu propagace uvedeného v článku 38 zákona o loteriích s právem Společenství bude posuzována při přezkumu žaloby na náhradu škody ze strany tingsrätt.

21 Hovrätt rovněž usoudil, že pokud by Unibet vykonala práva, kterých se dovolává, a propagovala by své služby ve Švédsku, soulad uvedeného zákazu s právem

Společenství by mohl být přezkoumán soudem, kterému byla předložena žaloba směřující proti správním opatřením nebo v rámci trestního řízení.

22 Hovrätt tak rozhodl, že žaloba na určení Unibet nemůže být považována za přípustnou na základě práva Společenství a že první návrh na předběžná opatření se stal bezpředmětným.

23 V rámci prvního kasačního opravného prostředku před Högsta domstolen (nejvyšší soud) proti rozsudku hovrätt ze dne 8. října 2004 se společnost Unibet domáhala přípustnosti své určovací žaloby a svého prvního návrhu na předběžná opatření jak na základě švédského práva, tak na základě práva Společenství.

24 Nedlouho po rozsudku hovrätt ze dne 8. října 2004 odmítajícím její určovací žalobu a její první návrh na předběžná opatření Unibet předložila tingsrätt nový návrh na předběžná opatření, aby jí bylo bez ohledu na zákaz propagace stanovený v článku 38 zákona o loteriích okamžitě povoleno propagovat své služby, zatímco očekává výsledek řízení ve věci samé týkající se její žaloby na náhradu škody, a aby byla zmírněna škoda spojená s tímto zákazem (dále jen „druhý návrh na předběžná opatření"). Unibet uplatnila, že tento návrh přímo souvisí s porušením práv, která jí vyplývají z práva Společenství, jakož i s její žalobou na náhradu škody, neboť směřuje k zastavení újmy vyplývající z takového porušení.

25 Rozhodnutím ze dne 12. listopadu 2004 tingsrätt tento návrh zamítl, jelikož usoudil, že přezkum věci neprokázal, že článek zákona o loteriích není v souladu s právem Společenství a že Unibet ani neprokázala existenci vážných pochyb, pokud jde o soulad zákazu stanoveného tímto ustanovením s právem Společenství. Odvolání podané Unibet proti tomuto rozhodnutí bylo rovněž zamítnuto rozsudkem ze dne 26. ledna 2005.

26 V rámci druhého kasačního opravného prostředku k Högsta domstolen Unibet navrhuje zrušení tohoto rozsudku hovrätt a nařízení předběžných opatření v souladu se svým návrhem v prvním stupni.

27 Pokud jde o první kasační opravný prostředek, překládající soud zdůrazňuje, že podle švédského práva nemůže být podána samostatná žaloba primárně za účelem určení nesouladu vnitrostátního ustanovení s nadřazenou normou. Předkládající soud se v tomto ohledu zabývá otázkou požadavků Společenství ohledně zásady soudní ochrany, přičemž uvádí, že Unibet by mohla docílit přezkumu souladu zákona o loteriích s právem Společenství, kdyby porušila ustanovení tohoto zákona a byla stíhána nebo v rámci žaloby na náhradu škody nebo dále také při příležitosti soudního přezkumu správních rozhodnutí případně zamítajících žádosti o povolení nebo o výjimku předložené podle uvedeného zákona.

28 Podle předkládajícího soudu první návrh na předběžná opatření podaný k soudu rozhodujícímu ve věci samé v rámci tohoto kasačního opravného prostředku vznáší

podobné otázky, neboť podle švédského práva takový návrh nemůže být přípustný, pokud je nepřípustná žaloba ve věci samé.

29 Pokud jde o druhý kasační opravný prostředek týkající se druhého návrhu na předběžná opatření, předkládající soud má za to, že vyvstávají otázky práva Společenství, jelikož Unibet tvrdí, že uvedený návrh souvisí s právy, která pro ni vyplývají z práva Společenství. Tyto otázky se týkají zejména kritérií, která mají být použita pro nařízení takových opatření v kontextu věci v původním řízení.

30 Maje za to, že řešení sporu v původním řízení za těchto podmínek vyžaduje výklad práva Společenství, Högsta domstolen se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být požadavek práva Společenství, podle něhož vnitrostátní procesní pravidla musejí jednotlivci poskytnout účinnou ochranu práv, které pro něj vyplývají z práva Společenství, vykládán tak, že žaloba, jejímž předmětem je určit, že některá vnitrostátní hmotněprávní ustanovení jsou v rozporu s článkem 49 ES, musí být přípustná v případě, že soulad těchto ustanovení s uvedeným článkem může být jinak přezkoumán pouze incidenčně, například v rámci žaloby na náhradu škody, žaloby týkající se porušení vnitrostátního hmotného ustanovení nebo soudního přezkumu?

2) Znamená tento požadavek na účinnou právní ochranu vycházející z práva Společenství, že vnitrostátní právní řád musí poskytnout předběžnou ochranu,

na základě které mohou být vnitrostátní pravidla, která brání výkonu práva dovolávaného jednotlivcem na základě práva Společenství, nepoužita ve vztahu k jednotlivci za tím účelem, aby posledně uvedený mohl vykonávat toto právo do té doby, než vnitrostátní soud vydá konečné rozhodnutí o otázce existence tohoto práva?

3) Je-li odpověď na druhou otázku kladná:

Vyplývá z práva Společenství, že v případě, že existují pochybnosti o souladu vnitrostátních ustanovení s právem Společenství, musí vnitrostátní soud při přezkoumání žádosti o předběžnou ochranu práv vyplývajících z práva Společenství uplatnit vnitrostátní ustanovení o podmínkách takové ochrany, nebo musí tento soud použít kritéria práva Společenství?

4) Je-li odpověď na třetí otázku taková, že musí být použita kritéria vycházející z práva Společenství, která kritéria to jsou?"

K předběžným otázkám

Úvodní úvahy

31 Je třeba odmítnout argumentaci belgické vlády, podle níž je tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepřípustná z důvodu neexistence skutečného sporu před předkládajícím soudem.

32 Jak totiž uvedla generální advokátka v bodě 23 svého stanoviska, existuje spor, který probíhá před předkládajícím soudem, v tom smyslu, že Unibet se obrátila na švédské soudy za účelem určení, že článek 38 zákona o loteriích není v souladu s článkem 49 ES, a to za účelem povolení propagace svých služeb ve Švédsku a získání náhrady škody, o které tvrdí, že ji utrpěla z důvodu zákazu stanoveného v uvedeném článku 38.

33 Otázka, zda je žaloba Unibet přípustná před švédskými soudy, která je předmětem první otázky předkládajícího soudu, přitom nemá vliv na posouzení přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

34 Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je tudíž přípustná.

35 V důsledku toho je třeba odpovědět na otázky předkládajícího soudu s přihlédnutím k údajům poskytnutým tímto soudem, pokud jde o švédský právní rámec, jak byl uveden v bodech 3 až 16 tohoto rozsudku.

K první otázce

36 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství musí být vykládána v tom smyslu, že vyžaduje existenci samostatné žaloby v právním řádu členského

státu směřující primárně k přezkumu souladu vnitrostátních ustanovení s článkem 49 ES, když jiné právní prostředky umožňují takový soulad posoudit incidenčně.

37 Je třeba hned připomenout, že podle ustálené judikatury zásada účinné soudní ochrany představuje obecnou zásadu práva Společenství, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům, která byla zakotvena v článcích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (rozsudky ze dne 15. května 1986, Johnston, 222/84, Recueil, s. 1651, body 18 a 19; ze dne 15. října 1987, Heylens a další, 222/86, Recueil, s. 4097, bod 14; ze dne 27. listopadu 2001, Komise v. Rakousko, C-424/99, Recueil, s. I-9285, bod 45; ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 39, a ze dne 19. června 2003, Eribrand, C-467/01, Recueil, s. I-6471, bod 61) a která byla rovněž znovu stvrzena v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie vyhlášené dne 7. prosince 2000 v Nice (Úř. věst. C 364, s. 1).

38 V tomto ohledu přísluší soudům členských států podle zásady spolupráce uvedené v článku 10 ES zajistit soudní ochranu práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 16. prosince 1976, Rewe, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 5, a Comet, 45/76, Recueil, s. 2043, bod 12; ze dne 9. března 1978, Simmenthal, 106/77, Recueil, s. 629, body 21 a 22; ze dne 19. června 1990, Factortame a další, C-213/89, Recueil, s. I-2433, bod 19, jakož i ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck, C-312/93, Recueil, s. I-4599, bod 12).

39 Je rovněž namístě připomenout, že při neexistenci právní úpravy Společenství v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil

příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství (viz zejména výše uvedené rozsudky Rewe, bod 5; Comet, bod 13; Peterbroeck, bod 12; rozsudek ze dne 20. září 2001, Courage a Crehan, C-453/99, Recueil, s. I-6297, bod 29, jakož i ze dne 11. září 2003, Safalero, C-13/01, Recueil, s. I-8679, bod 49).

40 Ačkoliv Smlouva o ES založila některé přímé žaloby, které mohou být případně uplatněny soukromými osobami před soudem Společenství, nezamýšlela vytvořit před vnitrostátními soudy za účelem zachování práva Společenství jiné právní prostředky než ty, které zakládá vnitrostátní právo (rozsudek ze dne 7. července 1981, Rewe, 158/80, Recueil, s. 1805, bod 44).

41 Jinak by tomu bylo pouze tehdy, kdyby ze struktury vnitrostátního právního řádu vyplývalo, že neexistuje žádný právní prostředek umožňující, ani incidenčně, zajistit dodržování práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ze dne 16. prosince 1976, Rewe, bod 5, a výše uvedené rozsudky Comet, bod 16, jakož i Factortame a další, body 19 až 23).

42 Jestliže tak v zásadě přísluší vnitrostátnímu právu, aby určilo aktivní legitimaci procesního subjektu a jeho právní zájem na podání žaloby, právo Společenství nicméně vyžaduje, aby vnitrostátní právní předpisy nezasahovaly do práva na účinnou soudní ochranu (viz zejména rozsudky ze dne 11. července 1991, Verholen a další, C-87/90 až C-89/90, Recueil, s. I-3757, bod 24, a výše uvedený rozsudek Safalero, bod 50). Je totiž věcí členských států stanovit systém procesních prostředků a řízení, které umožní zajistit dodržování tohoto práva (výše uvedený rozsudek Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, bod 41).

43 V tomto ohledu procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivity) (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 16. prosince 1976, Rewe, bod 5, a výše uvedené rozsudky Comet, body 13 až 16; Peterbroeck, bod 12; Courage a Crehan, bod 29; Eribrand, bod 62, jakož i Safalero, bod 49).

44 Krom toho vnitrostátním soudům přísluší vykládat takové procesní podmínky použitelné na řízení, ve kterých rozhodují, jako je požadavek konkrétního právního vztahu mezi žalobcem a státem, v co nejvyšším možném rozsahu takovým způsobem, aby tyto podmínky mohly být použity způsobem přispívajícím k provedení cíle připomenutého v bodě 37 tohoto rozsudku, a to zajistit účinnou soudní ochranu práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství.

45 Na první otázku položenou překládajícím soudem je třeba odpovědět ve světle těchto úvah.

46 Podle předkládajícího soudu švédské právo nestanoví možnost podat samostatnou žalobu směřující primárně k napadení souladu vnitrostátních ustanovení s nadřazenou normou.

47 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 40 tohoto rozsudku a jak to uplatnily všechny vlády, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, jakož i Komise Evropských společenství, že zásada účinné soudní ochrany jako taková nevyžaduje existenci samostatné žaloby směřující primárně k napadení souladu vnitrostátních ustanovení s normami Společenství, je-li zajištěno dodržování zásad rovnocennosti a efektivity v rámci systému řízení na základě vnitrostátního práva.

48 Z předkládacího rozhodnutí přitom zaprvé vyplývá, že švédské právo nestanoví možnost podat takovou samostatnou žalobu, ať je nadřazenou normou, jejíž dodržování je třeba zajistit, norma vnitrostátní, nebo norma Společenství.

49 Pokud jde o obě tyto kategorie norem, švédské právo nicméně dává procesním subjektům možnost dosáhnout přezkumu této otázky souladu incidenčně v rámci řízení zahájených před obecnými soudy nebo před soudy správními.

50 Z předkládacího rozhodnutí rovněž vyplývá, že soud pověřený rozhodnutím o této otázce je povinen ponechat napadené ustanovení nepoužité, pokud má za to, že není v souladu s nadřazenou normou, ať se jedná o normu vnitrostátní, nebo Společenství.

51 V rámci tohoto přezkumu ustanovení přijaté švédským parlamentem nebo vládou zůstane nepoužité pouze v případě svého zjevného nesouladu s nadřazenou normou.

Jak bylo uvedeno v bodě 3 tohoto rozsudku, tato podmínka se naproti tomu nepožaduje, je-li dotčená nadřazená norma normou práva Společenství.

52 Jak uvedly všechny vlády, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, stejně jako Komise, je tudíž třeba konstatovat, že procesní podmínky soudních řízení stanovených švédským právem k zajištění ochrany práv procesních subjektů vyplývajících z práva Společenství nejsou méně příznivé než podmínky řízení směřujících k zajištění ochrany práv procesních subjektů založených na vnitrostátních ustanoveních.

53 Zadruhé je třeba ověřit, zda incidenční právní prostředky stanovené švédským právem k napadení souladu vnitrostátního ustanovení s právem Společenství nemají za účinek znemožnění nebo nadměrné ztížení výkonu práv přiznaných právním řádem Společenství.

54 V tomto ohledu každý případ, v němž vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití práva Společenství, musí být analyzován s přihlédnutím k místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, jeho průběhu a jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů (výše uvedený rozsudek Peterbroeck, bod 14).

55 Z předkládacího rozhodnutí přitom vyplývá, že švédské právo nevylučuje možnost, aby procesní subjekt jako Unibet napadl soulad takového vnitrostátního právního předpisu, jako je zákon o loteriích, s právem Společenství, ale že naopak pro tento účel existují různé incidenční právní prostředky.

56 Předkládající soud tak jednak uvádí, že Unibet má možnost dosáhnout přezkumu souladu zákona o loteriích s právem Společenství v rámci žaloby na náhradu škody k obecným soudům.

57 Z předkládacího rozhodnutí krom toho vyplývá, že Unibet takovou žalobu podala a že tato žaloba byla považována za přípustnou.

58 V důsledku toho, jelikož přezkum souladu zákona o loteriích s právem Společenství proběhne v rámci posouzení žaloby na náhradu škody, uvedená žaloba představuje právní prostředek umožňující Unibet zajistit účinnou ochranu práv, která jí přiznává právo Společenství.

59 V tomto ohledu předkládajícímu soudu přísluší zajistit, aby přezkum souladu uvedeného zákona s právem Společenství proběhl nezávisle na meritorním posouzení podmínek týkajících se škody a příčinné souvislosti v rámci žaloby na náhradu škody.

60 Krom toho předkládající soud doplňuje, že kdyby Unibet požádala švédskou vládu o výjimku ze zákazu propagovat ve Švédsku své služby, případné rozhodnutí o zamítnutí této žádosti by podléhalo soudnímu přezkumu vykonávanému Regeringsrätten, v jehož rámci by Unibet mohla uplatnit nesoulad ustanovení zákona o loteriích s právem Společenství. Příslušný soud by případně byl povinen ponechat nepoužitá ta ustanovení tohoto zákona, o nichž by rozhodl, že nejsou v souladu s právem Společenství.

61 V tomto ohledu je třeba uvést, že takový soudní přezkum umožňující Unibet dosáhnout soudního rozhodnutí určujícího nesoulad uvedených ustanovení s právem Společenství představuje právní prostředek, který jí zajišťuje účinnou soudní ochranu práv, která jí vyplývají z práva Společenství (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Heylens a další, bod 14, a rozsudek ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, s. I-2357, bod 22).

62 Předkládající soud nadto upřesňuje, že kdyby Unibet porušila ustanovení zákona o loteriích a byla by předmětem správních opatření nebo trestního stíhání ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, měla by možnost v rámci řízení zahájeného u správního soudu nebo u obecného soudu napadnout soulad uvedených ustanovení s právem Společenství. Příslušný soud by případně byl povinen ponechat nepoužitá ta ustanovení tohoto zákona, o kterých by rozhodl, že nejsou v souladu s právem Společenství.

63 Krom právních prostředků uvedených v bodech 56 a 60 tohoto rozsudku by tedy Unibet měla možnost dovolávat se v rámci soudního řízení zahájeného proti

správním orgánům nebo v rámci trestního řízení toho, že opatření přijatá nebo požadovaná vůči ní z důvodu skutečnosti, že propagace jejích služeb ve Švédsku nebyla schválena příslušnými vnitrostátními orgány nejsou v souladu s právem Společenství.

64 V každém případě z bodů 56 až 61 tohoto rozsudku vyplývá, že je namístě mít za to, že Unibet má k dispozici právní prostředky, které jí zajišťují účinnou soudní ochranu práv, která jí vyplývají z právního řádu Společenství. Pokud by naopak, jak bylo uvedeno v bodě 62 tohoto rozsudku, byla nucena se vystavit správním nebo trestním řízením a sankcím, které by z nich mohly vyplývat, jako jedinému právnímu prostředku k napadení souladu vnitrostátních ustanovení s právem Společenství, nestačilo by to k tomu, aby jí byla zajištěna taková účinná soudní ochrana.

65 V důsledku toho je namístě na první otázku odpovědět, že zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství musí být vykládána v tom smyslu, že v právním řádu členského státu nevyžaduje existenci samostatné žaloby směřující primárně k přezkumu souladu vnitrostátních ustanovení s článkem 49 ES, pokud jiné účinné právní prostředky, které nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných vnitrostátních žalob, umožňují takový soulad posoudit incidenčně, což vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit.

Ke druhé otázce

66 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství vyžaduje v právním

řádu členského státu možnost dosáhnout nařízení předběžných opatření k odkladu použití vnitrostátních ustanovení až do doby, kdy příslušný soud rozhodne o souladu těchto ustanovení s právem Společenství.

67 Úvodem je třeba připomenout, že vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídící se právem Společenství, musí být schopen nařídit předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv dovolávaných na základě práva Společenství (výše uvedený rozsudek Factortame a další, bod 21, a rozsudek ze dne 11. ledna 2001, Siples, C-226/99, Recueil, s. I-277, bod 19).

68 V kontextu vnitrostátního práva, jak byl vysvětlen v předkládacím rozhodnutí, mohou návrhy na taková opatření směřovat pouze k zajištění předběžné ochrany práv, která navrhovatel uplatňuje ve věci samé, jako vyplývá z bodu 9 tohoto rozsudku.

69 Ve věci probíhající v původním řízení není sporné, že Unibet podala dva návrhy na předběžná opatření, první v rámci určovací žaloby a druhý v rámci žaloby na náhradu škody.

70 Pokud jde o první z těchto návrhů na předběžná opatření, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že určovací žaloba byla posouzena jako nepřípustná na základě vnitrostátního práva v prvním stupni i po odvolání. Předkládající soud potvrdil tento výklad vnitrostátního práva, nicméně se zabýval požadavky práva Společenství v tomto ohledu, což ho vedlo k položení první předběžné otázky (viz body 36 až 65 tohoto rozsudku).

71 Z odpovědi na první otázku přitom vyplývá, že zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství v právním řádu členského státu nevyžaduje existenci samostatné žaloby směřující primárně k přezkumu souladu vnitrostátních ustanovení s právem Společenství, pokud jiné účinné právní prostředky umožňují takový soulad posoudit incidenčně, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

72 Pokud není přípustnost žaloby směřující k zaručení dodržování práv, která procesnímu subjektu vyplývají z práva Společenství, jistá na základě vnitrostátního práva uplatněného v souladu s požadavky práva Společenství, zásada účinné soudní ochrany vyžaduje, aby vnitrostátní soud nicméně mohl již v tomto stadiu nařídit předběžná opatření nezbytná k zajištění uvedených práv.

73 Zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství nicméně nevyžaduje v právním řádu členského státu možnost dosáhnout nařízení předběžných opatření příslušným vnitrostátním soudem

v rámci žaloby nepřípustné podle práva tohoto členského státu, pokud právo Společenství vykládané v souladu s bodem 71 tohoto rozsudku tuto nepřípustnost nezpochybňuje.

74 Pokud jde o návrh na předběžná opatření podaný v rámci žaloby na náhradu škody, z předkládacího rozhodnutí a dalších písemností obsažených ve spise vyplývá, že tato žaloba byla posouzena jako přípustná.

75 Jak uvedla generální advokátka v bodě 74 svého stanoviska a jak bylo připomenuto v bodě 67 tohoto rozsudku, vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídící se právem Společenství, musí být schopen nařídit předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv dovolávaných na základě práva Společenství.

76 V důsledku toho, jelikož příslušný soud bude v rámci žaloby na náhradu škody zkoumat soulad zákona o loteriích s právem Společenství, musí být schopen nařídit požadovaná předběžná opatření, pokud bude nařízení takových opatření nezbytné k zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno ohledně existence práv dovolávaných na základě práva Společenství, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

77 Z předcházejícího vyplývá, že na druhou otázku je namístě odpovědět tak, že zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství

musí být vykládána v tom smyslu, že v právním řádu členského státu vyžaduje, aby mohla být nařízena předběžná opatření až do doby, kdy příslušný soud rozhodne o souladu vnitrostátních ustanovení s právem Společenství, je-li nařízení takových opatření nezbytné k zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno ohledně existence takových práv.

K třetí otázce

78 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda s přihlédnutím k zásadě účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství a v případě pochybnosti o souladu vnitrostátních ustanovení s tímto právem, se nařízení předběžných opatření k odkladu uplatnění uvedených ustanovení až do doby, kdy se příslušný soud vyjádří k souladu těchto ustanovení s právem Společenství, řídí kritérii upravenými vnitrostátním právem použitelným před příslušným soudem nebo kritérii Společenství.

79 V tomto ohledu z ustálené judikatury sice vyplývá, že na odklad provádění vnitrostátního ustanovení založeného na právní úpravě Společenství se ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem vztahují vnitrostátní procesní pravidla, avšak podléhá ve všech členských státech podmínkám jeho nařízení, které jsou jednotné a obdobné jako v případě řízení o předběžných opatřeních před soudem Společenství (rozsudky ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen

a Zuckerfabrik Soest, C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, body 26 a 27; ze dne 9. listopadu 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, C-465/93, Recueil, s. I-3761, bod 39, a ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další, C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, bod 104). Nicméně věc v původním řízení se od věcí, ve kterých byly vydány tyto rozsudky, liší v tom, že návrh Unibet na předběžná opatření směřuje k odkladu nikoliv účinků vnitrostátního ustanovení přijatého podle právní úpravy Společenství, jejíž legalita by byla zpochybňována, ale účinků vnitrostátní legislativy, jejíž soulad s právem Společenství je zpochybňován.

80 Při neexistenci právní úpravy Společenství v této oblasti přísluší tedy vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu upravit podmínky nařízení předběžných opatření určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství.

81 V důsledku toho nařízení předběžných opatření k pozastavení použití vnitrostátních ustanovení až do doby, kdy příslušný soud rozhodne o souladu těchto ustanovení s právem Společenství, se řídí kritérii stanovenými vnitrostátním právem použitelným před tímto soudem.

82 Nicméně tato kritéria nemohou být méně příznivá než ta, která se týkají obdobných návrhů na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), ani nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat předběžnou soudní ochranu práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivity).

83 Na třetí otázku je tudíž namístě odpovědět, že zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství musí být vykládána v tom smyslu, že v případě pochybnosti o souladu vnitrostátních ustanovení s právem Společenství se případné nařízení předběžných opatření k odkladu použití uvedených ustanovení až do doby, kdy příslušný soud rozhodne o souladu těchto ustanovení s právem Společenství, řídí kritérii určenými vnitrostátním právem použitelným před uvedeným soudem, pokud tato kritéria nejsou méně příznivá než ta, která se týkají obdobných návrhů na základě vnitrostátního práva, a pokud v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují předběžnou soudní ochranu takových práv.

Ke čtvrté otázce

84 S přihlédnutím k odpovědi poskytnuté na třetí otázku není namístě na čtvrtou otázku odpovědět.

K nákladům řízení

85 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství musí být vykládána v tom smyslu, že v právním řádu členského státu nevyžaduje existenci samostatné žaloby směřující primárně k přezkumu souladu vnitrostátních ustanovení s článkem 49 ES, pokud jiné účinné právní prostředky, které nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných vnitrostátních žalob, umožňují takový soulad posoudit incidenčně, což vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit.**

2) **Zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství musí být vykládána v tom smyslu, že v právním řádu členského státu vyžaduje, aby mohla být nařízena předběžná opatření až do doby, kdy příslušný soud rozhodne o souladu vnitrostátních ustanovení s právem Společenství, je-li nařízení takových opatření nezbytné k zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno ohledně existence takových práv.**

3) **Zásada účinné soudní ochrany práv přiznaných procesním subjektům právem Společenství musí být vykládána v tom smyslu, že v případě pochybnosti o souladu vnitrostátních ustanovení s právem Společenství se případné nařízení předběžných opatření k odkladu použití uvedených ustanovení až do doby, kdy příslušný soud rozhodne o souladu těchto ustanovení s právem Společenství, řídí kritérii určenými vnitrostátním právem použitelným před uvedeným soudem, pokud tato kritéria nejsou méně příznivá než ta, která se týkají obdobných návrhů na základě vnitrostátního práva, a pokud v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují předběžnou soudní ochranu takových práv.**

Podpisy.