

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 13 marca 2007 r.*

W sprawie C-432/05

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Högsta domstolen (Szwecja) postanowieniem z dnia 24 listopada 2005 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 grudnia 2005 r., w postępowaniu:

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

przeciwko

Justitiekanslern,

* Język postępowania: szwedzki.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (sprawozdawca), R. Schintgen, P. Kūris i E. Juhász, prezesi izb, J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lohmus, E. Levits, A. Ó Caoimh i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 października 2006 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Unibet (London) Ltd. oraz Unibet (International) Ltd. przez H. Bergmana oraz O. Wiklunda, advokater,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez K. Wistrand, działającą w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu belgijskiego przez A. Hubert, wspieraną przez S. Verhulsta i P. Vlaemmincka, advocaten,

- w imieniu rządu czeskiego przez T. Bočka, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme i A. Dittricha, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu greckiego przez A. Samoni-Rantou i K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez F. Sclafaniego, avvocato dello Stato,

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez H.G. Sevenster i C. ten Dam, działające w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu austriackiego przez H. Dossiego, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Fernandes i J. de Oliveirę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu fińskiego przez E. Bygglin, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C. White, a następnie przez Z. Bryanston-Cross, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez T. Warda, barrister,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez E. Traversę i K. Simonssona, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2006 r.,

wyduje następujący

Wyrok

¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni zasady skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym.

- ² Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd (zwanymi dalej łącznie „spółką Unibet”) a Justitiekanslern w przedmiocie stosowania szwedzkiej ustawy o grach losowych (lotterilagen, SFS 1994, nr 1000, zwanej dalej „ustawą o grach losowych”).

Krajowe ramy prawne

Zasady postępowania

- ³ Jak wynika z postanowienia sądu krajowego, kontrola zgodności przepisów prawa krajowego, zarówno ustawowych, i jak wykonawczych, z normami wyższego rzędu unormowana jest w art. 14 rozdziału 11 konstytucji szwedzkiej (regeringsformen). Zgodnie z tym artykułem, jeżeli sąd uzna przepis prawa krajowego za niezgodny z normą rangi konstytucyjnej lub inną normą wyższego rzędu, powinien odmówić jego zastosowania. Jednakże, jeżeli jest to przepis wydany przez parlament lub rząd szwedzki, sąd odmawia jego zastosowania tylko w przypadku, gdy niezgodność jest rażąca. Warunek ten nie znajduje jednak zastosowania, gdy chodzi o zgodność z normą prawa wspólnotowego.
- ⁴ Według informacji sądu krajowego prawo szwedzkie nie przewiduje odrębnego środka prawnego, którego głównym przedmiotem byłoby stwierdzenie niezgodno-

ści aktu wydanego przez parlament lub przez rząd z normą wyższego rzędu. Tego rodzaju kontrola może mieć miejsce jedynie incydentalnie, w postępowaniu prowadzonym przed sądem powszechnym lub administracyjnym.

- 5 Zgodnie z art. 1 rozdziału 13 rättegångsbalken (szwedzkiego kodeksu postępowania sądowego, zwanego dalej „kodeksem postępowania sądowego”), który normuje tryb postępowania przed sądami powszechnymi, wnieść można powództwo o naprawienie szkody w celu uzyskania odszkodowania. Powództwo to może doprowadzić do wydania wyroku zasądzającego, nakazującego pozwanemu zapłatę na rzecz powoda odszkodowania.
- 6 Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego samego rozdziału kodeksu postępowania sądowego wnieść można powództwo mające na celu ustalenie istnienia między powodem a pozwanym stosunku prawnego, jeżeli szkoda poniesiona przez powoda wynika z tego stosunku. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu pozew podlega rozpoznaniu, jeżeli dotyczy istnienia tego stosunku prawnego. Powództwo takie może doprowadzić jedynie do wydania wyroku ustalającego, stwierdzającego ewentualnie istnienie między stronami stosunku prawnego, na przykład obowiązku zapłaty na rzecz powoda odszkodowania.
- 7 W takich okolicznościach sąd rozpatrujący sprawę może być zmuszony w sposób incydentalny do badania zgodności z normą wyższego rzędu obowiązującego przepisu ustawowego, którego zastosowania powinien ewentualnie odmówić.

- 8 Stosowanie środków tymczasowych w postępowaniu cywilnym normuje rozdział 15 kodeksu postępowania sądowego. Artykuł 3 tego rozdziału przewiduje możliwość zarządzenia środków tymczasowych na korzyść powoda w celu zabezpieczenia jego praw. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli powód udowodni, że ma zasadne roszczenia wobec osoby trzeciej, że roszczenia są lub mogą być przedmiotem powództwa i że ta osoba trzecia jest w stanie uniemożliwić ich dochodzenie poprzez swoje działanie lub zaniechanie, właściwy sąd może wydać tej osobie trzeciej odpowiedni zakaz lub nakaz, w razie potrzeby opatrzony sankcjami pieniężnymi.
- 9 Artykuł 7 rozdziału 15 nakazuje powodowi, na korzyść którego zarządzono środki tymczasowe, na przykład na podstawie art. 3 tego rozdziału, wniesienie do właściwego sądu powództwa w terminie miesiąca od dnia zarządzenia tych środków, w związku z czym, zdaniem sądu krajowego, mogą one zapewnić jedynie tymczasową ochronę praw, których powód dochodzi, gwarantując ochronę tych praw do czasu orzeczenia co do istoty sprawy.

Ustawa o grach losowych

- 10 Zgodnie z ustawą o grach losowych prowadzenie loterii otwartych, a szerzej wszystkich gier, w których możliwości wygranej zależą od przypadku, jak zakłady, lotto, automaty do gier czy ruletka, wymagają zezwolenia wydawanego przez właściwe władze na szczeblu lokalnym lub krajowym.
- 11 Decyzję o oddaleniu wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie takiej działalności można zaskarżyć do sądu administracyjnego pierwszej instancji lub — jeżeli decyzja została wydana przez rząd — do Regeringsrätten (sądu administracyjnego

najwyższego szczebla). W takich okolicznościach sądy te mogą być zmuszone w sposób incydentalny do badania zgodności z prawem wspólnotowym obowiązującego przepisu ustawowego, którego zastosowania powinny ewentualnie odmówić.

¹² Artykuł 38 ustawy o grach losowych zakazuje promocji, w ramach działalności zawodowej lub w jakikolwiek inny sposób w celach zarobkowych, udziału w grach losowych prowadzonych na terytorium Szwecji bez zezwolenia lub prowadzonych za granicą.

¹³ Zgodnie z art. 52 tej ustawy zakaz ten może być podstawą konkretnych zobowiązań, których naruszenie podlega sankcjom administracyjnym. Od decyzji administracyjnych wydawanych z tego tytułu przysługuje skarga do sądu administracyjnego, który może zarządzić zawieszenie ich wykonania oraz może być zmuszony w sposób incydentalny do badania zgodności z prawem wspólnotowym obowiązującego przepisu ustawowego, którego zastosowania powinien ewentualnie odmówić.

¹⁴ Do rządu lub wyznaczonego organu można złożyć wniosek o odstąpienie od ustanowionego w art. 38 ustawy o grach losowych zakazu promocji. Od decyzji o oddaleniu takiego wniosku przysługuje na podstawie lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, nr 205 (ustawy o sądowej kontroli niektórych decyzji administracyjnych) skarga do Regeringsrätten, który może być zmuszony w sposób incydentalny do badania zgodności z prawem wspólnotowym obowiązującego przepisu ustawowego, którego zastosowania powinien ewentualnie odmówić.

- 15 Zgodnie z art. 54 ustawy o grach losowych promocja udziału w grach losowych organizowanych za granicą podlega karze grzywny i karze sześciu miesięcy pozbawienia wolności, jeżeli promocja ta skierowana jest w sposób szczególny do osób zamieszkających w Szwecji.
- 16 W ramach postępowania karnego wszczętego w takiej sprawie przez właściwy organ tingsrätt (sąd powszechny pierwszej instancji) może być zmuszony w sposób incydentalny do badania zgodności z prawem wspólnotowym obowiązującego przepisu ustawowego, którego zastosowania powinien ewentualnie odmówić.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 17 Z akt sprawy wynika, że w listopadzie 2003 r. spółka Unibet nabyła w licznych szwedzkich środkach masowego przekazu powierzchnię reklamową w celu promowania prowadzonych przez siebie zakładów w internecie. Na podstawie ustawy o grach losowych szwedzkie władze państwowe podjęły szereg działań, jak nałożenie zobowiązań i postępowania karne, wobec środków masowego przekazu, które udostępniły spółce Unibet powierzchnię reklamową.
- 18 Spółka Unibet, wobec której nie zastosowano środków administracyjnych ani karnych, pozwała w dniu 1 grudnia 2003 r. państwo szwedzkie do tingsrätt celem, po pierwsze, stwierdzenia wynikającego z art. 49 WE uprawnienia tejsze spółki do pro-

mowania w Szwecji prowadzonych przez siebie gier i zakładów, bez przeszkód spowodowanych obowiązywaniem zakazu z art. 38 ustawy o grach losowych (co dalej zwane jest „powództwem o ustalenie”), po drugie, uzyskanie odszkodowania za szkody poniesione w związku z zakazem promocji (co dalej zwane jest „powództwem o odszkodowanie”), a po trzecie stwierdzenie, że nie znajduje do niej zastosowania wspomniany zakaz oraz związane z nim środki i sankcje (co dalej zwane jest „pierwszym wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych”).

¹⁹ Powództwo o ustalenie zostało odrzucone orzeczeniem tingsrätt z dnia 2 lipca 2004 r. Sąd ten uznał, że argumenty podniesione na poparcie tego powództwa nie są związane z istnieniem stosunku prawnego między spółką Unibet a państwem szwedzkim oraz że powództwo to wymaga dokonania abstrakcyjnej kontroli normy prawnej, co jest w Szwecji niedopuszczalne. Tingsrätt nie wydał orzeczenia w przedmiocie pozwu o odszkodowanie ani pierwszego wniosku o zastosowanie środków tymczasowych.

²⁰ W apelacji wniesionej przez spółkę Unibet powództwo o ustalenie i pierwszy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych zostały odrzucone wyrokiem hovrätt (sądu apelacyjnego) z dnia 8 października 2004 r. Sąd ten uznał bowiem, że powództwo o ustalenie stanowi skargę niedopuszczalną w prawie szwedzkim i że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie wynika, by zasada ochrony sądowej wymagała wprowadzenia możliwości abstrakcyjnej kontroli normy prawnej, jeżeli nie przewiduje tego prawo krajowe. Sąd ten orzekł ponadto, że kwestia zgodności zakazu promocji ustanowionego w art. 38 ustawy o grach losowych z prawem wspólnotowym zostanie rozpatrzona przy okazji rozpoznania przez tingsrätt powództwa o odszkodowanie.

²¹ Hovrätt uznał również, że jeżeli spółka Unibet korzystała z praw, na które się powołuje, i promowała w Szwecji swoje usługi, zgodność tego zakazu z prawem wspólno-

towym może zostać poddana ocenie w ramach postępowania ze skargi na decyzje administracyjne lub postępowania karnego.

22 Hovrätt orzekł jeszcze, że powództwa spółki Unibet o ustalenie nie można uznać za dopuszczalne na podstawie prawa wspólnotowego i że pierwszy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych stał się bezprzedmiotowy.

23 W ramach pierwszej rewizji do Högsta domstolen (sądu najwyższego) od wyroku hovrätt z dnia 8 października 2004 r. spółka Unibet wniosła o stwierdzenie dopuszczalności powództwa o ustalenie oraz pierwszego wniosku o zastosowanie środków tymczasowych zarówno na podstawie prawa szwedzkiego, jak i wspólnotowego.

24 Krótco po wydaniu wyroku hovrätt z dnia 8 października 2004 r. odrzucającego powództwo o ustalenie i pierwszy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych spółka Unibet złożyła do tingsrätt nowy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, zmierzający do natychmiastowego zezwolenia jej, mimo zakazu z art. 38 ustawy o grach losowych, na promowanie jej usług w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie w przedmiocie pozwu o odszkodowanie i ograniczenia szkody związanej z tym zakazem (co dalej zwane jest „drugim wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych”). Spółka Unibet twierdzi, że wniosek ten jest bezpośrednio związany z naruszeniem uprawnień, jakie przysługują jej na podstawie prawa wspólnotowego oraz z jej żądaniem odszkodowania, które ma na celu naprawienie szkody wynikającej z tego naruszenia.

- 25 Orzeczeniem z dnia 12 listopada 2004 r. tingsrätt oddalił ten wniosek, uznając, iż analiza sprawy nie wykazała niezgodności art. 38 ustawy o grach losowych z prawem wspólnotowym, a spółka Unibet nie udowodniła też istnienia poważnych wątpliwości co do zgodności ustanowionego tam zakazu z prawem wspólnotowym. Apelacja wniesiona przez spółkę Unibet od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem hovrätt z dnia 26 stycznia 2005 r.
- 26 W drugiej rewizji do Högsta domstolen spółka Unibet wnosi o uchylenie tego wyroku hovrätt i o zarządzenie środków tymczasowych zgodnie z jej wnioskiem w pierwszej instancji.
- 27 W odniesieniu do pierwszego postępowania sąd krajowy podkreśla, że zgodnie z prawem szwedzkim nie przysługuje odrębny środek prawny mający za główny przedmiot stwierdzenie niezgodności przepisu prawa krajowego z normą wyższego rzędu. Sąd krajowy stawia w tej mierze kwestię wymogów prawa wspólnotowego co do zasady ochrony sądowej, wyjaśniając, że spółka Unibet mogłaby doprowadzić do kontroli zgodności ustawy o grach losowych z prawem wspólnotowym w przypadku naruszenia przepisów tej ustawy i wszczęcia postępowania karnego albo w ramach postępowania odszkodowawczego lub przy okazji sądowej kontroli ewentualnych decyzji administracyjnych oddalających wnioski o zezwolenie lub odstępstwo złożone na podstawie tej ustawy.
- 28 Zdaniem sądu krajowego pierwszy wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w ramach tego postępowania powoduje powstanie podobnych pytań, gdyż w prawie

szwedzkim wniosek taki jest dopuszczalny pod warunkiem dopuszczalności samego powództwa.

29 Sad krajowy jest zdania, że w drugim postępowaniu, dotyczącym drugiego wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, także pojawiają się kwestie prawa wspólnotowego, jako że spółka Unibet utrzymuje, iż wniosek ten jest związany z uprawnieniami przysługującymi jej na podstawie prawa wspólnotowego. Kwestie te dotyczą zwłaszcza kryteriów, jakim podlega stosowanie tego rodzaju środków w okolicznościach tej sprawy.

30 Uznawszy w tej sytuacji, że rozstrzygnięcie sporu wymaga wykładni prawa wspólnotowego, Högsta domstolen postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy wymóg prawa wspólnotowego, zgodnie z którym krajowe zasady postępowania winny zapewniać jednostkom skuteczną ochronę uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego, należy interpretować w ten sposób, że środek prawny mający na celu stwierdzenie niezgodności pewnych krajowych przepisów prawa materialnego z art. 49 WE jest dopuszczalny, w przypadku gdy zgodność tych przepisów z tym artykułem może być poddana kontroli tylko w sposób incydentalny, na przykład w postępowaniu odszkodowawczym, dotyczącym naruszenia przepisów prawa krajowego lub kontroli sądowno-administracyjnej?

2) Czy wymóg skutecznej ochrony sądowej wynikający z prawa wspólnotowego oznacza, że krajowy porządek prawny winien zapewniać tymczasową ochronę,

dzięki której krajowe normy prawne uniemożliwiają korzystanie z uprawnienia, jakie przysługuje jednostce, w jej mniemaniu, na mocy prawa wspólnotowego nie będą wobec tej jednostki stosowane, umożliwiając korzystanie z tego uprawnienia do czasu ostatecznego zbadania przez sąd krajowy kwestii jego istnienia?

- 3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na drugie pytanie:

W przypadku wątpliwości co do zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym, czy to ostatnie wymaga, by sąd krajowy rozpatrujący wniosek o tymczasową ochronę uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stosował przepisy krajowe dotyczące takiej ochrony, czy też winien on zastosować kryteria wspólnotowe?

- 4) W razie odpowiedzi na trzecie pytanie stwierdzającej, że należy stosować kryteria wspólnotowe, jakie są to kryteria?”

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- ³¹ Należy odrzucić argumentację rządu belgijskiego, zgodnie z którą niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z powodu braku rzeczywistego sporu przed sądem krajowym.

32 Jak bowiem zauważa rzecznik generalny w pkt 23 opinii, przed sądem krajowym zawisły jest spór, jako że spółka Unibet zwróciła się do sądów szwedzkich o stwierdzenie niezgodności art. 38 ustawy o grach losowych z art. 49 WE w celu uzyskania prawa do promowania w Szwecji świadczonych przez siebie usług oraz naprawienia szkody, jaką w swoim mniemaniu poniosła w związku z obowiązywaniem zakazu ustanowionego w tym przepisie.

33 Zaś kwestia dopuszczalności powództwa spółki Unibet przed sądami szwedzkimi, co jest przedmiotem pierwszego pytania sądu krajowego, jest bez znaczenia dla oceny dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

34 Wniosek ten jest zatem dopuszczalny.

35 W związku z powyższym należy udzielić odpowiedzi na pytania sądu krajowego, biorąc pod uwagę podane przez ten sąd wskazówki odnośnie do ustawodawstwa szwedzkiego, opisanego w pkt 3–16 niniejszego wyroku.

W przedmiocie pierwszego pytania

36 W drodze pierwszego pytania sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona

istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego odrębnego środka prawnego mającego za główny przedmiot kontrolę zgodności przepisów prawa krajowego z art. 49 WE, jeżeli w innego rodzaju postępowaniu można zgodność tę badać w sposób incydentalny.

³⁷ Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa wspólnotowego wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 europejskiej konwencji praw człowieka (wyroki z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651, pkt 18 i 19; z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. str. 4097, pkt 14; z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie C-424/99 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-9285, pkt 45; z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. str. I-6677, pkt 39, i z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-467/01 Eribrand, Rec. str. I-6471, pkt 61), potwierdzoną również w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ogłoszonej w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, str. 1).

³⁸ Zgodnie z zasadą współpracy wyrażoną w art. 10 WE sądy krajowe mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego (zob. podobnie wyroki z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe, Rec. str. 1989, pkt 5, i w sprawie 45/76 Comet, Rec. str. 2043, pkt 12; z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. str. 629, pkt 21 i 22; z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame i in., Rec. str. I-2433, pkt 19, i z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. str. I-4599, pkt 12).

³⁹ Trzeba również przypomnieć, że w braku uregulowań wspólnotowych w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkow-

skich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego (zob. w szczególności ww. wyroki w sprawach Rewe, pkt 5; Comet, pkt 13; Peterbroeck, pkt 12; oraz wyroki z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 Courage i Crehan, Rec. str. I-6297, pkt 29, i z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-13/01 Safalero, Rec. str. I-8679, pkt 49).

⁴⁰ Traktat WE ustanawia bowiem wprawdzie pewne rodzaje skarg, które podmioty prywatne wносить mogą bezpośrednio do sądów wspólnotowych, jego celem nie było jednak wprowadzanie innych środków prawnych wnoszonych do sądów krajowych w celu zapewnienia ochrony prawa wspólnotowego niż środki przewidziane w prawie krajowym (wyrok z dnia 7 lipca 1981 r. w sprawie 158/80 Rewe, Rec. str. 1805, pkt 44).

⁴¹ Odmienne byłyoby tylko w przypadku, gdyby z konstrukcji krajowego porządku prawnego wynikało, iż brak w nim środka prawnego pozwalającego, choćby w sposób incydentalny, zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie Rewe, pkt 5, i ww. wyroki w sprawach Comet, pkt 16, oraz Factortame i in., pkt 19–23).

⁴² Stąd, jakkolwiek to prawo krajowe normuje legitymację i interes podmiotów prawa do wniesienia sprawy do sądu, prawo wspólnotowe wymaga, by przepisy krajowe nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawach połączonych od C-87/90 do C-89/90 Verholen i in., Rec. str. I-3757, pkt 24, i ww. wyrok w sprawie Safalero, pkt 50). Państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić system środków prawnych i procedur zapewniających poszanowanie tego prawa (ww. wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 41).

43 Zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie Rewe, pkt 5, i ww. wyroki w sprawach Comet, pkt 13–16; Peterbroeck, pkt 12; Courage i Crehan, pkt 29; Eribrand, pkt 62, i Safalero, pkt 49).

44 Ponadto sądy krajowe mają obowiązek interpretować obowiązujące w tych sprawach zasady postępowania, jak wymóg istnienia konkretnego stosunku prawnego między powodem a państwem, w miarę możliwości w taki sposób, by ich stosowanie umożliwiło realizację wspomnianego w pkt 37 niniejszego wyroku celu w postaci skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego.

45 Na pierwsze pytanie sądu krajowego należy więc odpowiedzieć w świetle powyższych uwag.

46 Według informacji tego sądu prawo szwedzkie nie przewiduje odrębnego środka prawnego mającego za główny przedmiot kontrolę zgodności przepisów prawa krajowego z normami wyższego rzędu.

- 47 W tej kwestii należy przypomnieć, jak wynika z orzecznictwa przywołanego w pkt 40 niniejszego wyroku i jak zaznaczyły wszystkie rządy, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, oraz Komisja Wspólnot Europejskich, że zasada skutecznej ochrony sądowej nie wymaga sama z siebie istnienia odrębnego środka prawnego mającego za główny przedmiot kontrolę zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym, jeżeli w wewnętrznym systemie środków prawnych zapewnione jest poszanowanie zasad równoważności i skuteczności.
- 48 Po pierwsze, z postanowienia sądu krajowego wynika, że prawo szwedzkie nie przewiduje tego rodzaju odrębnego środka prawnego, niezależnie od tego, czy norma, o której ochronę chodzi, ma charakter krajowy czy wspólnotowy.
- 49 W przypadku obu rodzajów norm prawo szwedzkie pozwala jednak podmiotom prawa uzyskać rozpatrzenie w sposób incydentalny kwestii zgodności w ramach postępowań przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi.
- 50 Z postanowienia sądu krajowego wynika również, że sąd rozpatrujący tę kwestię zobowiązany jest odmówić zastosowania kwestionowanego przepisu, jeżeli uzna go za niezgodny z normą wyższego rzędu, czy to krajową, czy wspólnotową.
- 51 W ramach tej kontroli tylko w przypadku rażącej niezgodności przepisu wydanego przez parlament lub rząd szwedzki z normą wyższego rzędu sąd odmawia jego zasto-

sowania. Jak stwierdzono w pkt 3 niniejszego wyroku, warunek ten nie ma zastosowania, jeżeli norma wyższego rzędu jest normą prawa wspólnotowego.

⁵² W związku z tym należy stwierdzić, jak zauważają wszystkie rządy, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, oraz Komisja, że obowiązujące w prawie szwedzkim zasady postępowania w sprawach mających na celu ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie są mniej korzystne niż w sprawach mających na celu ochronę uprawnień tych podmiotów opartych na przepisach wewnętrznych.

⁵³ Należy następnie ustalić, czy incydentalna droga prawna istniejąca w prawie szwedzkim w celu zakwestionowania zgodności przepisu prawa krajowego z prawem wspólnotowym, nie powoduje w praktyce, iż korzystanie z uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego staje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

⁵⁴ W każdym przypadku analiza kwestii, czy przepis krajowego prawa procesowego powoduje, iż stosowanie prawa wspólnotowego staje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, uwzględniać musi miejsce tego przepisu w całym postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi sądami krajowymi (ww. wyrok w sprawie Peterbroeck, pkt 14).

- 55 Z postanowienia sądu krajowego wynika zaś, że prawo szwedzkie nie wyklucza możliwości zakwestionowania przez podmiot prawa, jak spółka Unibet, zgodności aktu prawa krajowego, jak ustawa o grach losowych, z prawem wspólnotowym, lecz że przeciwnie, istnieje szereg możliwości przeprowadzenia takiej kontroli w sposób incydentalny.
- 56 Sąd krajowy wskazuje, po pierwsze, że Unibet może doprowadzić do kontroli zgodności ustawy o grach losowych z prawem wspólnotowym w ramach postępowania o odszkodowanie przed sądami powszechnymi.
- 57 Z postanowienia sądu krajowego wynika nawet, że spółka Unibet wniosła taki pozew i że został on uznany za dopuszczalny.
- 58 W związku z tym, jeżeli przy rozpatrywaniu pozwu o odszkodowanie nastąpi kontrola zgodności ustawy o grach losowych z prawem wspólnotowym, pozew ten stanowić będzie środek prawny pozwalający zapewnić skuteczną ochronę uprawnień spółki Unibet wynikających z prawa wspólnotowego.
- 59 Zadaniem sądu krajowego jest zapewnić, że kontrola zgodności tej ustawy z prawem wspólnotowym nastąpi niezależnie od oceny istoty sprawy, szczególnie warunków dotyczących szkody i związku przyczynowego w ramach sprawy o odszkodowanie.

60 Po drugie, sąd krajowy dodaje, że jeżeli spółka Unibet zwróci się do rządu szwedzkiego z wnioskiem o odstąpienie od zakazu promowania w Szwecji świadczonych przez siebie usług, ewentualna decyzja odmowna podlegać będzie kontroli sądowej sprawowanej przez Regeringsrätten, w ramach której spółka Unibet będzie mogła podnieść zarzut niezgodności przepisów ustawy o grach losowych z prawem wspólnotowym. Właściwy sąd zobowiązany będzie ewentualnie odmówić zastosowania przepisów tej ustawy, które uzna za niezgodne z prawem wspólnotowym.

61 W tej kwestii należy zauważyć, że tego rodzaju kontrola sądowa, pozwalająca spółce Unibet uzyskać orzeczenie stwierdzające niezgodność tych przepisów z prawem wspólnotowym, stanowi środek prawny zapewniający skuteczną ochronę sądową jej uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Heylens i in., pkt 14, i wyrok z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Rec. str. I-2357, pkt 22).

62 Co więcej, sąd krajowy dodaje, że gdyby spółka Unibet naruszyła przepisy ustawy o grach losowych i zastosowano by w stosunku do niej środki administracyjne lub wszczęto postępowanie karne, miałyby możliwość, w ramach postępowania przed sądem administracyjnym lub powszechnym, zakwestionować zgodność tych przepisów z prawem wspólnotowym. Właściwy sąd miałby ewentualnie obowiązek odmówić zastosowania przepisów tej ustawy, które uznałyby za niezgodne z prawem wspólnotowym.

63 Poza środkami prawnymi wskazanymi w pkt 56 i 60 niniejszego wyroku spółka Unibet miałaby więc możliwość podnieść w ramach postępowania sądowo-administra-

cyjnego przeciwko organom administracji lub w postępowaniu karnym zarzut niezgodności z prawem wspólnotowym działań prawnych podjętych przeciwko niej w związku z tym, że właściwe władze krajowe nie wydały zgody na promowanie w Szwecji świadczonych przez nią usług.

64 Jak w każdym razie wynika z pkt 56–61 niniejszego wyroku, uznać można, że spółce Unibet przysługują środki prawne zapewniające skuteczną ochronę sądową jej uprawnień wynikających ze wspólnotowego porządku prawnego. Gdyby natomiast, jak wspomniano w pkt 62 niniejszego wyroku, zmuszona ona była narazić się na wszczęcie przeciwko niej postępowania administracyjnego lub karnego lub na mogące stąd wynikać sankcje, gdyż jest to jedyną drogą zakwestionowania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym, nie byłoby to wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej.

65 W związku z tym na pierwsze pytanie trzeba udzielić odpowiedzi, iż zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga ona istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego odrębnego środka prawnego, którego głównym przedmiotem byłaby kontrola zgodności przepisów prawa krajowego z art. 49 WE, pod warunkiem że inne środki prawne, nie mniej korzystne niż w przypadku podobnych spraw o charakterze krajowym, pozwalają dokonać takiej kontroli w sposób incydentalny, co ustalić winien sąd krajowy.

W przedmiocie drugiego pytania

66 Poprzez drugie pytanie sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy zasada skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie

wspólnotowym wymaga istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego możliwości skorzystania ze środków tymczasowych polegających na zawieszeniu stosowania przepisów krajowych do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym.

⁶⁷ Na wstępie należy przypomnieć, że sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu wspólnotowemu, winien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa wspólnotowego (ww. wyrok w sprawie *Factortame i in.*, pkt 21, i wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-226/99 *Siples*, Rec. str. I-277, pkt 19).

⁶⁸ W okolicznościach prawa krajowego tego rodzaju wnioski o zastosowanie takich środków, jak przedstawione w postanowieniu sądu krajowego, dotyczyć mogą tylko tymczasowej ochrony uprawnień, których powód dochodzi w sprawie, jak to wynika z pkt 9 niniejszego wyroku.

⁶⁹ W sprawie przed sądem krajowym wiadomo, że spółka Unibet złożyła dwa wnioski o zastosowanie środków tymczasowych, jeden w związku z powództwem o ustalenie, drugi w związku z powództwem o odszkodowanie.

- 70 W odniesieniu do pierwszego z tych dwóch wniosków z postanowienia sądu krajowego wynika, że powództwo o ustalenie zostało uznane za niedopuszczalne na podstawie prawa krajowego, w pierwszej instancji oraz w apelacji. Podzielając taką wykładnię prawa krajowego, sąd krajowy postawił jednak kwestię wymogów prawa wspólnotowego, co skłoniło go do sformułowania pierwszego pytania prejudycjalnego (zob. pkt 36–65 niniejszego wyroku).
- 71 Z odpowiedzi udzielonej na pierwsze pytanie wynika zaś, że zasada skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie wymaga istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego odrębnego środka prawnego, którego głównym przedmiotem byłaby kontrola zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym, pod warunkiem że inne środki prawne pozwalają dokonać takiej kontroli w sposób incydentalny, co ustalić winien sąd krajowy.
- 72 Jeżeli dopuszczalność środka prawnego mającego na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotu prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie jest pewna na gruncie prawa krajowego stosowanego zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego, zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, by sąd krajowy miał jednak możliwość, już na tym etapie, zarządzić odpowiednie środki tymczasowe w celu zapewnienia ochrony tych uprawnień.
- 73 Jednakże zasada skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie wymaga istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego możliwości uzyskania od właściwego sądu krajowego zarządzenia

środków tymczasowych w związku ze środkiem prawnym, który jest niedopuszczalny na gruncie prawa tego państwa, jeżeli prawo wspólnotowe, interpretowane zgodnie z pkt 71 niniejszego wyroku, nie podważa tej niedopuszczalności.

74 Jeśli chodzi o wniosek o zastosowanie środków tymczasowych złożony w związku z powództwem o odszkodowanie, z postanowienia sądu krajowego i innych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że wniosek ten został uznany za dopuszczalny.

75 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 74 opinii i jak przypomniano w pkt 67 niniejszego wyroku, sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu wspólnotowemu, winien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa wspólnotowego.

76 W związku z tym — zważywszy, że właściwy sąd krajowy będzie badał, rozpatrując powództwo o odszkodowanie, zgodność ustawy o grach losowych z prawem wspólnotowym — winien on mieć możliwość zarządzenia żądanych środków tymczasowych, jeżeli ich zastosowanie jest konieczne, co ustalić winien sąd krajowy, w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa wspólnotowego.

77 W związku z powyższym na drugie pytanie trzeba udzielić odpowiedzi, iż zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w pra-

wie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego możliwości skorzystania ze środków tymczasowych polegających na zawieszeniu stosowania przepisów krajowych do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym, jeżeli ich zastosowanie jest konieczne w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa wspólnotowego.

W przedmiocie trzeciego pytania

⁷⁸ Poprzez trzecie pytanie sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy z punktu widzenia skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym, w przypadku wątpliwości co do zgodności przepisów prawa krajowego ze wspólnotowym, zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia stosowania tych przepisów krajowych do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym podlega kryteriom określonym w prawie krajowym, na podstawie którego orzeka ten sąd, czy kryteriom wspólnotowym.

⁷⁹ Z utrwalonego orzecznictwa wynika wprawdzie, że zawieszenie w postępowaniu przed sądem krajowym stosowania przepisu prawa krajowego wydanego na podstawie uregulowań wspólnotowych, jakkolwiek unormowane krajowymi przepisami procesowymi, podlega we wszystkich państwach członkowskich jednolitym zasadom, analogicznym do obowiązujących w postępowaniu w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych przed sądami wspólnotowymi (wyroki z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, Rec. str. I-415, pkt 26 i 27; z dnia 9 listopada 1995 r.

w sprawie C-465/93 Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, Rec. str. I-3761, pkt 39, i z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. str. I-10423, pkt 104). Jednakże sytuacja w sprawie przed sądem krajowym jest odmienna niż w tamtych sprawach, gdyż wniosek spółki Unibet o zastosowanie środków tymczasowych nie ma na celu zawieszenia stosowania przepisu krajowego wydanego na podstawie uregulowań wspólnotowych, których zgodność z prawem została zakwestionowana, lecz stosowania uregulowania krajowego, którego zgodności z prawem wspólnotowym dotyczy wątpliwość.

⁸⁰ Stąd w braku uregulowań wspólnotowych w tej materii, to porządek prawny każdego z państw członkowskich określa zasady stosowania środków tymczasowych mających na celu ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego.

⁸¹ W związku z tym zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia stosowania przepisów prawa krajowego do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym podlega kryteriom określonym w prawie krajowym, na podstawie którego sąd ten orzeka.

⁸² Jednakże kryteria te nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych wniosków o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani powodować w praktyce, że tymczasowa ochrona uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona (zasada skuteczności).

- 83 Na trzecie pytanie trzeba więc udzielić odpowiedzi, iż zasadę skutecznej ochrony uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wątpliwości co do zgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym ewentualne zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia stosowania tych przepisów do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym podlega kryteriom określonym w prawie krajowym, na podstawie którego sąd ten orzeka, pod warunkiem że kryteria te nie są mniej korzystne niż w przypadku podobnych wniosków o charakterze wewnętrznym i nie powodują w praktyce, że tymczasowa ochrona uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona.

W przedmiocie czwartego pytania

- 84 Z uwagi na odpowiedź na pytanie trzecie nie ma potrzeby udzielać odpowiedzi na pytanie czwarte.

W przedmiocie kosztów

- 85 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny w stosunku do postępowania zawisłego przed tym sądem, zatem rozstrzygnięcie o kosztach należy do niego. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty tych stron, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga ona istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego odrębnego środka prawnego, którego głównym przedmiotem byłaby kontrola zgodności przepisów prawa krajowego z art. 49 WE, pod warunkiem że inne środki prawne, nie mniej korzystne niż w przypadku podobnych spraw o charakterze krajowym, pozwalają dokonać takiej kontroli w sposób incydentalny, co ustalić winien sąd krajowy.
- 2) Zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego możliwości skorzystania ze środków tymczasowych polegających na zawieszeniu stosowania przepisów krajowych do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym, jeżeli ich zastosowanie jest konieczne w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa wspólnotowego.
- 3) Zasadę skutecznej ochrony uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wątpliwości co do zgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym ewentualne zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia stosowania tych przepisów do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym podlega kryteriom określonym w prawie krajowym, na podstawie którego sąd ten orzeka, pod warunkiem że kryteria te nie są mniej korzystne niż w przypadku podobnych wniosków o charakterze wewnętrznym i nie powodują w praktyce, że tymczasowa ochrona uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona.

Podpisy