WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 10 stycznia 2008 r. *

W sprawie C-70/06

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 228 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 7 lutego 2006 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez X. Lewisa, A. Caeirosa oraz P. Andradego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Portugalskiej, reprezentowanej przez L. Fernandesa, P. Fragoso Martins oraz J. de Oliveirę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: portugalski.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, A. Tizzano (sprawozdawca), R. Schintgen, A. Borg Barthet i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 lipca 2007 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 października 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie, że nie podejmując środków niezbędnych dla zapewnienia wykonania wyroku Trybunału z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-275/03 Komisja przeciwko Portugalii, niepublikowanego w Zbiorze, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 228 ust. 1 WE;

— zasądzenie od Republiki Portugalskiej wypłacenia Komisji Europejskiej, na konto „zasoby własne Wspólnoty Europejskiej", okresowej kary pieniężnej w wysokości 21 450 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału w niniejszej sprawie do dnia wykonania rzeczonego wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii;

— obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

Ramy prawne

2 Motywy trzeci, czwarty i szósty dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395, s. 33) stanowią, co następuje:

„otwarcie rynku zamówień publicznych na konkurencję wspólnotową wymaga zasadniczego wzrostu gwarancji przejrzystości i braku dyskryminacji; dla uzyskania wymiernych efektów należy udostępnić skuteczne i szybkie środki odwoławcze w przypadkach naruszenia prawa Wspólnoty w dziedzinie zamówień publicznych lub też krajowych przepisów wykonujących to prawo;

w przypadku niektórych państw członkowskich brak skutecznych środków odwoławczych lub ich nieefektywność powstrzymuje przedsiębiorstwa wspólnotowe od

przystępowania do przetargów w państwie członkowskim, w którym ustanowiona jest instytucja zamawiająca; wobec tego państwa członkowskie, których to dotyczy, muszą doprowadzić do poprawy tej sytuacji;

należy koniecznie zagwarantować istnienie, we wszystkich państwach członkowskich, odpowiednich procedur umożliwiających uchylenie bezprawnych decyzji oraz przyznanie odszkodowania podmiotom poszkodowanym w wyniku naruszenia".

3 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 89/665 stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne dla zapewnienia, w odniesieniu do procedur udzielania zamówień objętych dyrektywami 71/305/EWG oraz 77/62/EWG, [by] decyzje podjęte przez instytucje zamawiające podlega[ły] efektywnemu oraz w szczególności możliwie szybkiemu postępowaniu odwoławczemu, zgodnie z warunkami określonymi w poniższych artykułach, w szczególności zgodnie z art. 2 ust. 7, z powodu naruszenia przez takie decyzje prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych lub krajowych przepisów wdrażających to prawo".

4 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 89/665 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewnią wprowadzenie do procedur odwoławczych określonych w art. 1 odpowiednich środków obejmujących prawo do:

[…]

c) przyznania odszkodowania podmiotom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia".

Okoliczności poprzedzające powstanie sporu

Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii

5 W pkt 1 sentencji ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii Trybunał orzekł:

„Nie uchylając dekretu ustawodawczego nr 48051 z dnia 21 listopada 1967 r., który uzależnia przyznanie odszkodowania osobom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych lub krajowych przepisów transponujących to prawo, od wykazania winy nieumyślnej lub umyślnego działania, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 lit. c) dyrektywy 89/665 […]".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

6 Pismem z dnia 4 listopada 2004 r. Komisja zwróciła się do Portugalii o powiadomienie jej o środkach, które państwo to podjęło lub zamierzało podjąć w celu zmiany swego prawa wewnętrznego i zastosowania się w ten sposób do ww. wyroku w sprawie Komisji przeciwko Portugalii.

7 W swej odpowiedzi z dnia 19 listopada 2004 r. Republika Portugalska wskazała zasadniczo, że niedawna zmiana rządu spowodowała opóźnienie w ustanowieniu środków wykonujących ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii. Rzeczone państwo członkowskie przekazało również Komisji projekt ustawy uchylającej dekret ustawodawczy nr 48051 i przewidującej nowy reżim prawny cywilnoprawnej odpowiedzialności deliktowej państwa portugalskiego i innych jednostek publicznych, zapytując Komisję, czy projekt ten jest zgodny z wymogami prawidłowej i pełnej transpozycji dyrektywy 89/665.

8 W dniu 21 marca 2005 r. Komisja przesłała władzom portugalskim wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym, po pierwsze, podniosła, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zaistniałe zmiany rządu nie mogą uzasadniać braku przestrzegania obowiązków i terminów wskazanych w dyrektywie 89/665; po drugie, stwierdziła w tym piśmie, że w każdym wypadku projekt wspomnianej ustawy, która ponadto nie została dotychczas przyjęta przez Assembleia da República (parlament), nie jest zgodny z dyrektywą 89/665.

9 Nieusatysfakcjonowana odpowiedzią przedstawioną w dniu 25 maja 2005 r. przez Republikę Portugalską, Komisja skierowała do niej w dniu 13 lipca 2005 r. uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że nie ustanawiając środków niezbędnych do wykonania ww. wyroku Komisja przeciwko Portugalii, rzeczone państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 228 ust. 1 WE. Komisja wezwała rzeczone państwo członkowskie do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.

10 W swej odpowiedzi na uzasadnioną opinię z dnia 12 grudnia 2005 r. Republika Portugalska wyjaśniła, że projekt ustawy nr 56/X z dnia 7 grudnia 2005 r. w przedmiocie cywilnoprawnej odpowiedzialności deliktowej państwa i innych jednostek publicznych (zwany dalej „projektem ustawy nr 56/X"), uchylający dekret ustawodawczy nr 48051, został przedstawiony parlamentowi do ostatecznego zatwierdzenia oraz że przedstawiono wniosek o jego priorytetowe i pilne umieszczenie w porządku obrad tego zgromadzenia.

11 Stwierdzając, że Republika Portugalska nadal nie wykonała ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, Komisja złożyła niniejszą skargę w dniu 7 lutego 2006 r.

W przedmiocie zarzucanego uchybienia

Argumentacja stron

12 Zdaniem Komisji Republika Portugalska — jako że dekret ustawodawczy nr 48051 nie został uchylony — nie podjęła środków niezbędnych dla zapewnienia wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii. W celu zastosowania się do rzeczonego wyroku rząd portugalski ograniczył się bowiem do przyjęcia projektu ustawy nr 56/X. Jednakże projekt ten nie został jeszcze zatwierdzony przez parlament, a jego treść nie jest w każdym razie zgodna z wymogami prawidłowej i pełnej transpozycji dyrektywy 89/665.

13 Republika Portugalska podnosi natomiast, że skarga jest bezzasadna, ponieważ choć projekt ustawy nr 56/X nie został jeszcze ostatecznie zatwierdzony przez parlament, uregulowania w nim przewidziane stanowią odpowiednią transpozycję przepisów dyrektywy 89/665 i gwarantują pełne wykonanie obowiązków wynikających z ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii.

14 Rzeczone państwo członkowskie podnosi ponadto, że miało zawsze „niezmienny zamiar" ustanowienia systemu cywilnoprawnej odpowiedzialności jednostek prawa publicznego zgodnego z wymogami dyrektywy 89/665, lecz że trudności natury konstytucyjnej, których charakter i waga powinny przynajmniej prowadzić do złagodzenia jej odpowiedzialności, uniemożliwiły jej osiągnięcie tego rezultatu.

15 Wreszcie Republika Portugalska podnosi, że w każdym wypadku art. 22 i 271 jej konstytucji oraz nowy kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi, w sposób wystarczający gwarantują wykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, ponieważ przewidują odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone wskutek działań jego funkcjonariuszy i przedstawicieli.

Ocena Trybunału

16 W pkt 1 sentencji ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii Trybunał orzekł, że nie uchylając dekretu ustawodawczego nr 48051, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 lit. c) dyrektywy 89/665.

17 W ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w celu weryfikacji, czy Republika Portugalska ustanowiła środki wykonujące rzeczony wyrok, należy ustalić, czy dekret ustawodawczy nr 48051 został uchylony.

18 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia w rozumieniu art. 228 WE jest data upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii sporządzonej na podstawie tego przepisu (wyroki z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-6263, pkt 30, z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-119/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-6885, pkt 27 i z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-503/04 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6153, pkt 19).

19 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że w dacie, w której upłynął termin wyznaczony w uzasadnionej opinii przesłanej Republice Portugalskiej w dniu 13 lipca 2005 r., państwo to nie uchyliło jeszcze dekretu ustawodawczego nr 48051.

20 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie podejmując niezbędnych środków prowadzących do wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie art. 228 ust. 1 WE.

21 Stwierdzenie to nie może zostać podważone przez argument podniesiony przez Republikę Portugalską, w świetle którego trudności natury konstytucyjnej uniemożliwiły jej doprowadzenie do ostatecznego zatwierdzenia tekstu uchylającego dekret ustawodawczy nr 48051 i w ten sposób wykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii.

22 W świetle utrwalonego orzecznictwa państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego (zob. ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 28 i cytowane tam orzecznictwo).

23 Nie można też przychylić się do argumentu Republiki Portugalskiej, w świetle którego odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone wskutek działań jego funkcjonariuszy i przedstawicieli jest już przewidziana w innych przepisach jej prawa krajowego. Jak Trybunał orzekł bowiem w pkt 33 ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, okoliczność ta nie ma wpływu na uchybienie polegające na utrzymywaniu w mocy dekretu ustawodawczego nr 48051 w wewnętrznym porządku prawnym. Istnienie tych przepisów nie może zatem gwarantować wykonania tego wyroku.

24 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie uchylając dekretu ustawodawczego nr 48051, który uzależnia przyznanie odszkodowania osobom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych lub krajowych przepisów transponujących to prawo, od wykazania winy nieumyślnej lub umyślnego działania, Republika Portugalska nie przyjęła niezbędnych środków prowadzących do wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii i uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 228 ust. 1 WE.

W przedmiocie kary pieniężnej

Argumentacja stron

25 Opierając się na metodzie obliczenia wskazanej w komunikacie Komisji 96/C 242/07 z dnia 21 sierpnia 1996 r. dotyczącym wykonania art. [228] traktatu (Dz.U. C 242, s. 6, zwanym dalej „komunikatem z 1996 r.") oraz w komunikacie Komisji 97/C 63/02 z dnia 28 lutego 1997 r. w sprawie metody obliczania okresowej kary pieniężnej, o której mowa w art. [228] traktatu WE (Dz.U. C 63, s. 2, zwanym dalej „komunikatem z 1997 r."), Komisja zwróciła się do Trybunału o nałożenie na Republikę Portugalską okresowej kary pieniężnej w wysokości 21 450 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału w niniejszej sprawie do dnia zaprzestania stwierdzonego uchybienia.

26 Komisja uważa, że nałożenie okresowej kary pieniężnej jest najbardziej odpowiednim środkiem, aby doprowadzić do zaprzestania stwierdzonego naruszenia w jak najkrótszym czasie. Zdaniem Komisji kwota powinna być obliczona poprzez pomnożenie stawki bazowej wynoszącej 500 EUR przez współczynnik 11 (w skali od 1 do 20) w odniesieniu do wagi naruszenia, przez współczynnik 1 (w skali od 1 do 3)

w odniesieniu do czasu trwania naruszenia oraz przez współczynnik 3,9, obliczony na podstawie portugalskiego produktu krajowego brutto i liczby głosów, którymi to państwo członkowskie dysponuje w Radzie Unii Europejskiej, w odniesieniu do możliwości płatniczych tego państwa członkowskiego.

27 Republika Portugalska podnosi, że proponowana wysokość okresowej kary pieniężnej jest w sposób oczywisty nieproporcjonalna w świetle okoliczności sprawy i nie jest zgodna z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w tej dziedzinie.

28 Zastrzeżenia przedstawione przez to państwo członkowskie dotyczą w szczególności dwóch aspektów sposobu obliczenia okresowej kary pieniężnej. Po pierwsze, zastosowany przez Komisję wskaźnik wagi naruszenia 11 jest zbyt wysoki dla celów ukarania zarzucanego częściowego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dziedzinie zamówień publicznych, wobec okoliczności, że w ramach skarg na uchybienie dotyczących bardziej wrażliwych dziedzin, takich jak w szczególności zdrowie publiczne (wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-5047) lub ochrona środowiska (wyrok z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-14141), Komisja proponowała wskaźniki wagi w wysokości odpowiednio 6 i 4. W niniejszej sprawie Trybunał powinien zatem ustalić wysokość okresowej kary pieniężnej na podstawie wskaźnika wagi naruszenia nieprzekraczającego 4. Po drugie, zgodnie z pkt 13.3 komunikatu Komisji w sprawie wykonania art. 228 traktatu WE [SEC(2005) 1658, zwanego dalej „komunikatem z 2005 r."] czas odniesienia dla oceny zgodności rozpatrywanych przepisów krajowych z dyrektywą 89/665 powinien być oparty na bazie rocznej, a nie, jak żąda tego Komisja, na bazie dziennej.

29 Republika Portugalska twierdzi ponadto, że niezależnie od obniżenia rzeczonej kary pieniężnej i ustalenia jej okresu rozliczeniowego na bazie rocznej Trybunał powinien postanowić o zawieszeniu tej sankcji do czasu wejścia w życie projektu ustawy nr 56/X. Możliwość ta została bowiem przewidziana w pkt 13.4 komunikatu z 2005 r.,

w świetle którego Trybunał może w wyjątkowych przypadkach postanowić o zawieszeniu okresowej kary pieniężnej, gdy państwo członkowskie przyjęło już środki niezbędne dla zastosowania się do wyroku stwierdzającego uchybienie, lecz dla osiągnięcia wymaganego rezultatu konieczny jest upływ pewnego okresu czasu. Zdaniem Republiki Portugalskiej jest tak w niniejszej sprawie.

Ocena Trybunału

30 Stwierdzając, że Republika Portugalska nie zastosowała się do ww. wyroku Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, Trybunał może, na podstawie art. 228 ust. 2 akapit trzeci WE, nałożyć na to państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną.

31 W tym zakresie należy przypomnieć, że do Trybunału należy dokonanie w każdej sprawie oceny, jakie sankcje pieniężne należy orzec w świetle okoliczności sprawy (ww. wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 86 i wyrok z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie C-177/04 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-2461, pkt 58).

32 W niniejszej sprawie, jak wskazano w pkt 25 niniejszego wyroku, Komisja wniosła do Trybunału o nałożenie na Republikę Portugalską okresowej kary pieniężnej.

33 Propozycja ta jest oparta na metodzie obliczenia, którą Komisja wskazała w komunikatach z 1996 i 1997 r. Należy ponadto wskazać, że te dwa komunikaty zostały zastąpione komunikatem z 2005 r., który zgodnie z jego pkt 25 ma zastosowanie do decyzji Komisji o wystąpieniu do Trybunału w trybie art. 228 WE począwszy do dnia 1 stycznia 2006 r.

34 W tym zakresie należy na wstępie stwierdzić, że propozycje Komisji nie mogą wiązać Trybunału i stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia (zobacz ww. wyroki w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 80 i Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 41). Podobnie wytyczne takie jak te zawarte w komunikatach Komisji nie wiążą Trybunału, lecz przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez tę instytucję (zob. podobnie ww. wyroki z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 85 i z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 70).

35 Trybunał wskazał również, iż nałożenie okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu ma na celu wywarcie na państwo członkowskie niewykonujące wyroku stwierdzającego uchybienie nacisku ekonomicznego, który skłoni je do zakończenia stwierdzonego uchybienia. Nakładane kary pieniężne należy zatem ustalać w zależności od stopnia nacisku niezbędnego, by rzeczone państwo członkowskie zmieniło swe zachowanie (zob. podobnie ww. wyroki z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 91 oraz z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 59 i 60).

36 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że na posiedzeniu Trybunału w dniu 5 lipca 2007 r. pełnomocnik Republiki Portugalskiej potwierdził, że dekret ustawodawczy nr 48051 wciąż obowiązywał w tym dniu.

37 Wobec tego, że należy uznać, iż uchybienie nadal trwało w dacie, gdy Trybunał dokonał badania okoliczności faktycznych sprawy, należy stwierdzić, że obciążenie Republiki Portugalskiej, zgodnie z propozycją Komisji, okresową karą pieniężną stanowi odpowiedni środek w celu skłonienia tego państwa do podjęcia środków

niezbędnych dla zapewnienia wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii (zob. podobnie ww. wyroki z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 31, z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 21 oraz w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 33).

38 Następnie, co się tyczy sposobów obliczenia wysokości takiej okresowej kary pieniężnej, zadaniem Trybunału jest określenie, w ramach przysługujących mu uprawnień do swobodnej oceny, wysokości okresowej kary pieniężnej w ten sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do możliwości płatniczych danego państwa członkowskiego (zob. w szczególności ww. wyroki z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 103 oraz z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 61).

39 W tym świetle za podstawowe kryteria zapewniające, że okresowa kara pieniężna wywrze odpowiedni nacisk, wymuszając jednolite i skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, należy przyjąć co do zasady czas trwania naruszenia, wagę tego naruszenia oraz możliwości płatnicze zainteresowanego państwa członkowskiego. Stosując te kryteria, trzeba wziąć pod uwagę w szczególności skutki niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i interesu publicznego oraz stopień pilności w doprowadzeniu do zastosowania się przez państwo członkowskie do jego zobowiązań (zob. w szczególności ww. wyroki z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 104 oraz z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 62).

40 Co się tyczy w pierwszej kolejności wagi naruszenia, a w szczególności konsekwencji braku wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii dla interesów prywatnych i interesu publicznego, należy przypomnieć, że zgodnie z motywem trzecim dyrektywy 89/665 otwarcie rynków zamówień publicznych na konkurencję wspólnotową wymaga zasadniczego wzrostu gwarancji przejrzystości i braku dyskryminacji. Dla uzyskania wymiernych efektów należy udostępnić skuteczne i szybkie środki odwoławcze w przypadkach naruszenia prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych lub krajowych przepisów wykonujących to prawo.

41 W tym celu art. 1 ust. 1 rzeczonej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania, że sprzeczne z prawem decyzje instytucji zamawiających będą mogły być przedmiotem skutecznych i tak szybkich jak to możliwe postępowań odwoławczych, podczas gdy art. 2 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy wskazuje, że istotne jest wskazanie krajowych procedur pozwalających na przyznanie odszkodowania podmiotom, które doznały uszczerbku w wyniku takich naruszeń.

42 Brak uchylenia przez Republikę Portugalską dekretu ustawodawczego nr 48051, który uzależnia przyznanie odszkodowania podmiotom prywatnym od wykazania winy nieumyślnej lub umyślnego działania, które można przypisać państwu portugalskiemu lub zainteresowanym jednostkom publicznym, należy uznać za poważny, w zakresie w jakim nie uniemożliwiając co prawda wnoszenia skarg do sądów przez podmioty prywatne, prowadzi jednakże, jak stwierdził to również rzecznik generalny w pkt 51 swej opinii, do utrudnienia wnoszenia tych skarg i zwiększenia ich kosztów, stanowiąc w ten sposób barierę dla pełnej skuteczności polityki wspólnotowej w dziedzinie zamówień publicznych.

43 Należy jednakże stwierdzić, że proponowany przez Komisję współczynnik 11 (w skali od 1 do 20) jest w niniejszej sprawie zbyt surowy, podczas gdy współczynnik 4 odzwierciedla w bardziej właściwy sposób wagę rozpatrywanego naruszenia.

44 W drugiej kolejności, co się tyczy współczynnika dotyczącego czasu trwania naruszenia, nie można uwzględnić propozycji Komisji, by został on ustalony w wysokości 1. Z akt sprawy wynika bowiem, że współczynnik ten został obliczony na podstawie czasu, który upłynął między datą ogłoszenia wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii a wniesieniem niniejszej skargi.

45 Należy jednakże przypomnieć, że czas trwania naruszenia musi być oceniany z uwzględnieniem chwili, w której Trybunał bada stan faktyczny, a nie momentu wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 14 marca 2006 r. Komisja przeciwko Francji, pkt 71).

46 W niniejszej sprawie uchybienie przez Republikę Portugalską jej obowiązkowi wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii trwało ponad trzy lata, przy uwzględnieniu znacznego okresu czasu, który upłynął od dnia 14 października 2004 r. — daty ogłoszenia tego wyroku.

47 W tych okolicznościach współczynnik 2 (w skali od 1 do 3) wydaje się bardziej odpowiedni dla uwzględnienia czasu trwania naruszenia.

48 W trzeciej kolejności, co się tyczy propozycji Komisji pomnożenia kwoty bazowej o współczynnik oparty na produkcie krajowym brutto zainteresowanego państwa członkowskiego oraz na liczbie głosów, którymi dysponuje ono w Radzie, stanowi ona co od zasady odpowiedni sposób odzwierciedlenia możliwości płatniczych tego państwa członkowskiego, przy zachowaniu racjonalnego zróżnicowania między państwami członkowskimi (zob. podobnie ww. wyroki w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 88, w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 59 oraz z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 109).

49 Jednakże w niniejszej sprawie zaproponowany przez Komisję współczynnik 3,9 nie odzwierciedla w odpowiedni sposób zmian czynników stanowiących podstawę oceny możliwości płatniczych Republiki Portugalskiej, w szczególności w odniesieniu do wzrostu jej produktu krajowego brutto. Zatem — jak wynika to zresztą z pkt 18.1 komunikatu z 2005 r. — współczynnik ten należy zmienić z 3,9 na 4,04.

50 Również kwota bazowa, do której mają zastosowanie współczynniki mnożenia musi zostać ustalona w wysokości 600 EUR, zgodnie z indeksacją kwoty 500 EUR przyjętą przez Komisję w pkt 15 tegoż komunikatu, w celu uwzględnienia zmian inflacji, które nastąpiły po publikacji komunikatu z 1997 r.

51 W świetle ogółu powyższych okoliczności pomnożenie kwoty bazowej w wysokości 600 EUR przez współczynnik 4 w odniesieniu do wagi naruszenia, współczynnik 2 w odniesieniu do czasu jego trwania oraz współczynnik 4,04 w odniesieniu do możliwości płatniczych zainteresowanego państwa członkowskiego daje w niniejszej sprawie kwotę 19 392 EUR za każdy dzień opóźnienia. Kwotę tę należy uznać za odpowiednią dla celów okresowej kary pieniężnej wskazanych w pkt 35 niniejszego wyroku.

52 W odniesieniu do okresu rozliczeniowego okresowej kary pieniężnej, uwzględniając, że w niniejszej sprawie chodzi o wykonanie wyroku Trybunału wiążące się z dokonaniem zmiany przepisów prawnych, okresową karę pieniężną należy nałożyć w rozliczeniu dziennym (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 77).

53 Wreszcie argumenty Republiki Portugalskiej oparte na możliwości postanowienia przez Trybunał w niniejszej sprawie o zawieszeniu okresowej kary pieniężnej na podstawie pkt 13.4 komunikatu z 2005 r. nie mogą zostać uwzględnione. Niezależnie bowiem od okoliczności, że jak przypomniano w pkt 34 niniejszego wyroku, komunikat ten nie może wiązać Trybunału, wystarczy stwierdzić, że w każdym wypadku, sprzecznie z przesłanką podjęcia decyzji o zastosowaniu takiego zawieszenia przewidzianą w rzeczonym pkt 13.4, środki prowadzące do wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii nie zostały ustanowione.

54 W świetle ogółu powyższych rozważań należy obciążyć Republikę Portugalską okresową karą pieniężną w wysokości 19 392 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu środków niezbędnych dla zastosowania się do ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonania rzeczonego wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, płatną Komisji Wspólnot Europejskich na rachunek „zasoby własne Wspólnoty Europejskiej".

W przedmiocie kosztów

55 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Nie uchylając dekretu ustawodawczego nr 48051 z dnia 21 listopada 1967 r., który uzależnia przyznanie odszkodowania osobom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych lub krajowych przepisów transponujących to prawo, od wykazania winy nieumyślnej lub umyślnego działania, Republika Portugalska nie przyjęła niezbędnych środków prowadzących do wykonania wyroku z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-275/03 Komisja przeciwko Portugalii i uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 228 ust. 1 WE.

2) Republika Portugalska zostaje obciążona okresową karą pieniężną w wysokości 19 392 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu środków niezbędnych dla zastosowania się do ww. wyroku z dnia 14 października 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonania rzeczonego wyroku z dnia 14 października 2004 r., płatną Komisji Wspólnot Europejskich na rachunek „zasoby własne Wspólnoty Europejskiej".

3) Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy