



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 26 lutego 2026 r.*

Spis treści

I.	Ramy prawne	6
A.	Prawo Unii	6
1.	Dyrektywa o zezwoleniach	6
2.	Dyrektywa ramowa	8
3.	Dyrektywa w sprawie konkurencji	10
4.	Dyrektywa 2018/1972	11
B.	Prawo węgierskie	12
II.	Okoliczności faktyczne leżące u podstaw skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego	17
III.	Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem	18
IV.	W przedmiocie skargi	20
A.	W przedmiocie zastosowania prawa Unii	20
1.	W przedmiocie zastosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej i Karty	20
a)	Argumentacja stron	20
b)	Ocena Trybunału	23
1)	W przedmiocie ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej	23
2)	W przedmiocie Karty	26
2.	W przedmiocie zastosowania ratione temporis dyrektywy 2018/1972	26

* Język postępowania: węgierski.

a) Argumentacja stron	26
b) Ocena Trybunału	27
B. W przedmiocie dopuszczalności	27
1. W przedmiocie dopuszczalności zarzutów szczegółowych podniesionych w odniesieniu do spornych decyzji	27
a) Argumentacja stron	27
b) Ocena Trybunału	28
2. W przedmiocie dopuszczalności zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy	30
C. Co do istoty	30
1. W przedmiocie zarzutów szczegółowych odnoszących się do § 48 ust. 7 ustawy o mediach i decyzji odmownej	30
a) W przedmiocie szczegółowego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności	31
1) Argumentacja stron	31
2) Ocena Trybunału	34
i) W przedmiocie zastosowania art. 10 dyrektywy o zezwoleniach	34
ii) W przedmiocie zakresu § 48 ust. 7 lit. a) ustawy o mediach	34
iii) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności, jakie stanowi § 48 ust. 7 ustawy o mediach	36
b) W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji	38
1) Argumentacja stron	38
2) Ocena Trybunału	39
c) W przedmiocie zarzutu szczegółowego, dotyczącego braku wydania w odpowiednim czasie decyzji odmownej	40
1) Argumentacja stron	40
2) Ocena Trybunału	41
d) Wnioski	42
2. W przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących spornego przetargu i decyzji stwierdzającej nieważność	42

a) W przedmiocie szczegółowych zarzutów dotyczących naruszenia zasad przejrzystości i proporcjonalności	42
1) Argumentacja stron	42
2) Ocena Trybunału	47
i) W przedmiocie podstaw unieważnienia dotyczących audycji Reggeli Gyors Ismétlés i Kovátsműhely	48
ii) W przedmiocie podstawy unieważnienia dotyczącej biznesplanu i planu finansowego Klubrádió	49
b) W przedmiocie zarzutu szczegółowego, dotyczącego braku wydania w odpowiednim czasie decyzji stwierdzającej nieważność	52
1) Argumentacja stron	52
2) Ocena Trybunału	53
c) Wnioski	55
3. W przedmiocie zarzutów szczegółowych odnoszących się do § 65 ust. 11 ustawy o mediach	56
a) Argumentacja stron	56
b) Ocena Trybunału	58
1) W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji	58
2) W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności	59
3) W przedmiocie zarzutu szczegółowego opartego na naruszeniu obowiązku zapewnienia efektywnego zarządzania widmem radiowym	60
4) Wnioski	60
4. W przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących naruszenia art. 11 Karty	60
a) Argumentacja stron	60
b) Ocena Trybunału	63
W przedmiocie kosztów	67
Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Sieci i usługi łączności elektronicznej – Widmo radiowe – Dyrektywy 2002/20/WE, 2002/21/WE, 2002/77/WE i (UE) 2018/1972 – Indywidualne prawa użytkownika – Krajowe przepisy oraz decyzje administracyjne pozbawiające komercyjną stację radiową możliwości rozpowszechniania treści na naziemnej radiowej	

częstotliwości analogowej FM – Zasady proporcjonalności, przejrzystości, niedyskryminacji
i dobrej administracji – Artykuł 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej –
Wolność wypowiedzi i informacji – Wolność mediów

W sprawie C-92/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia
zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 17 lutego 2023 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali A. de Gregorio Merino, U. Małecka, L. Malferrari
i A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Belgii, które reprezentowali początkowo C. Jacob, M. Jacobs, C. Pochet, L. Van den
Broeck i M. Van Regemorter, a następnie C. Jacob, M. Jacobs, C. Pochet i M. Van Regemorter,
w charakterze pełnomocników,

Królestwo Danii, które reprezentowały początkowo D. Elkan, J.F. Kronborg i Ch.A.-S. Maertens,
a następnie D. Elkan i Ch.A.-S. Maertens, a w końcu Ch.A.-S. Maertens i J. Sandvik Loft,
w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentowały M.K. Bulterman i Ch.S. Schillemans,
w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

Węgrom, które reprezentowali M.Z. Fehér i G. Koós, w charakterze pełnomocników, których
wspierał G. Trinn, ügyvéd,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz, wiceprezes, K. Jürimäe, C. Lycourgos,
M.L. Arastey Sahún (sprawozdawczyni), prezesi izb, S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, D. Gratsias,
M. Gavalec, S. Gervasoni, N. Fenger i R. Frendo, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 grudnia
2024 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 kwietnia 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Węgry:
 - uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 5, 7 i 10 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37), art. 4 pkt 2 dyrektywy Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. 2002, L 249, s. 21, zwanej dalej „dyrektywą w sprawie konkurencji”), art. 9 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33), zmienionej dyrektywą 2009/140 (zwanej dalej „dyrektywa ramową”), oraz zasad proporcjonalności, niedyskryminacji i lojalnej współpracy, a także na mocy art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”);
 - ze względu na wydanie przez Médiateur (radę ds. mediów, Węgry) w dniu 8 września 2020 r. decyzji nr 830/2020 (IX. 8), w drodze której odmówiono Klubrádió odnowienia przysługujących mu praw użytkowania widma radiowego;
 - ze względu na przyjęcie § 48 ust. 7 a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény [ustawy nr CLXXXV z 2010 r. o usługach medialnych i środkach masowego przekazu (*Magyar Közlöny* 2010/202, zwanej dalej „ustawą o mediach”)], który w przypadku ponownych naruszeń wyklucza automatycznie odnowienie praw użytkowania widma radiowego związanych z nadawaniem programów radiowych, nawet w przypadku gdy naruszenie nie miało szczególnej wagi i ma wyłącznie charakter formalny, oraz
 - ze względu na uniemożliwienie w ten nieproporcjonalny i dyskryminacyjny sposób kontynuowania prowadzenia przez Klubrádió działalności w sektorze nadawania programów radiowych;
 - uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 8 i 9 dyrektywy ramowej, art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach, a także zasady dobrej administracji:
 - ze względu na niewydanie w terminie sześciu tygodni określonym w art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach decyzji co do wniosku Klubrádió o odnowienie praw użytkowania widma radiowego oraz
 - ze względu na nieprzeprowadzenie postępowania w celu przydziału częstotliwości radiowej wcześniej wykorzystywanej przez Klubrádió w czasie umożliwiającym wydanie decyzji przed wygaśnięciem przysługujących mu praw użytkowania;

- uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 5 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach, art. 45 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36) i art. 11 Karty ze względu na to, że rada ds. mediów w ogłoszeniu zaproszenia do składania ofert odnoszącym się do wykorzystania możliwości świadczenia usług medialnych na częstotliwości 92,9 MHz, które opublikowała ona w dniu 4 listopada 2020 r., i w decyzji nr 180/2021 (III. 10.), którą wydała w dniu 10 marca 2021 r., uzależniła przyznanie prawa użytkowania widma radiowego od spełnienia nieproporcjonalnych warunków, nie określiła z góry kryteriów przyznania praw użytkowania tego widma, nie przewidziała żadnego zakresu uznania w odniesieniu do oceny wagi i istotności błędów występujących w przedstawionej dokumentacji, mogących mieć wpływ na dopuszczalność zgłoszeń, ani nie uwzględniła nieznacznego charakteru błędów, oraz
- uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, a także naruszyły zasady proporcjonalności i niedyskryminacji ze względu na przyjęcie przepisu prawnego takiego jak § 65 ust. 11 ustawy o mediach, w którym wykluczono możliwość ubiegania się o prawo tymczasowego użytkowania w przypadku, w którym nie odnowiono uprzednio przysługującego dostawcy usług medialnych prawa użytkowania, podczas gdy przyznano tę możliwość dostawcom usług, których prawo użytkowania zostało już raz odnowione, i nie uzasadniono tego odmiennego traktowania, mimo że powody wykluczające odnowienie nie uniemożliwiają przyznania nowego prawa użytkowania.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

- 2 Na ramy regulacyjne, wspólne dla usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej oraz dla urządzeń i usług towarzyszących, obowiązujące do dnia 21 grudnia 2020 r., składały się: dyrektywa ramowa i cztery szczególne dyrektywy, które jej towarzyszą, w tym dyrektywa o zezwoleniach oraz dyrektywa w sprawie konkurencji. Dyrektywa ramowa i dyrektywa o zezwoleniach zostały uchylone dyrektywą 2018/1972 (zwaną dalej – łącznie z dyrektywą w sprawie konkurencji – „ramami regulacyjnymi Unii dla łączności elektronicznej”).

1. Dyrektywa o zezwoleniach

- 3 Artykuł 5 dyrektywy o zezwoleniach stanowił:

„[...]”

2. W przypadku gdy konieczne jest przyznanie indywidualnych praw użytkowania częstotliwości radiowych i numerów, państwa członkowskie przyznają takie prawa – na wniosek – każdemu przedsiębiorstwu w związku z dostarczaniem sieci lub usług na podstawie ogólnego zezwolenia, o którym mowa w art. 3, z zastrzeżeniem przepisów art. 6, 7 i art. 11 ust. 1 lit. c) niniejszej dyrektywy oraz wszelkimi innymi przepisami zapewniającymi skuteczne wykorzystanie tych zasobów zgodnie z przepisami dyrektywy [2002/21].

Bez uszczerbku dla szczegółowych kryteriów i procedur przyjętych przez państwa członkowskie w celu przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych dostawcom usług radiowych lub

telewizyjnych, aby osiągnąć cele leżące w interesie ogólnym zgodnie z prawem wspólnotowym, prawa użytkowania częstotliwości radiowych i numerów są przyznawane w oparciu o otwarte, obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne procedury, a w przypadku częstotliwości radiowych – zgodnie z przepisami art. 9 dyrektywy [2002/21]. Wyjątek od stosowania wymogu otwartych procedur może mieć zastosowanie w przypadkach, gdy przyznanie indywidualnych praw użytkowania częstotliwości radiowych dostawcom usług radiowych lub telewizyjnych jest konieczne do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym określonego przez państwa członkowskie zgodnie z prawem wspólnotowym.

[...]

3. Decyzje dotyczące przyznawania praw użytkowania są podejmowane, ogłaszane i podawane do wiadomości publicznej jak najszybciej po wpłynięciu całkowitej dokumentacji wniosku do krajowego organu regulacyjnego, w terminie trzech tygodni – w przypadku numerów przyznanych do realizacji szczególnych zadań w ramach krajowego planu numeracji oraz w terminie sześciu tygodni – w przypadku częstotliwości radiowych, które przyznano na potrzeby usług łączności elektronicznej w ramach krajowej tabeli przeznaczeń częstotliwości. Termin sześciu tygodni pozostaje bez uszczerbku dla obowiązujących postanowień umów międzynarodowych dotyczących użytkowania częstotliwości radiowych lub pozycji orbitalnych.

[...]”.

4 Artykuł 7 dyrektywy o zezwoleniach miał następujące brzmienie:

„[...]

3. W przypadku gdy należy ograniczyć przyznawanie praw użytkowania częstotliwości radiowych, państwa członkowskie przyznają takie prawa według kryteriów selekcji, które muszą być obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne oraz proporcjonalne. Każde takie kryterium wyboru musi przyznawać odpowiednią wagę celom określonym [w sposób odpowiedni uwzględniać cele określone] w art. 8 dyrektywy [2002/21] i wymaganiom zawartym w art. 9 tej dyrektywy.

4. W razie przeprowadzenia procedury selekcji konkurencyjnej lub porównawczej, państwa członkowskie będą mogły przedłużyć maksymalny termin sześciu tygodni, o którym mowa w artykule 5 ust. 3 o tyle, o ile jest to niezbędne dla zapewnienia, by procedury były sprawiedliwe, otwarte i przejrzyste dla wszystkich zainteresowanych stron, jednakże nie dłużej niż o okres ośmiu miesięcy.

[...]”.

5 Artykuł 10 dyrektywy o zezwoleniach stanowił:

„1. Krajowe organy regulacyjne monitorują i nadzorują przestrzeganie wymogów związanych z ogólnym zezwoleniem lub prawami użytkowania oraz szczególnych obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2, zgodnie z art. 11.

[...]

3. Właściwy organ uprawniony jest do żądania zaprzestania naruszeń, o których mowa w ust. 2, niezwłocznie albo w rozsądnym terminie, a także przyjmuje odpowiednie i proporcjonalne środki służące zapewnieniu przestrzegania przepisów.

[...]

5. W przypadkach poważnego lub powtarzającego się naruszania warunków ogólnego zezwolenia lub warunków związanych z prawami użytkownika lub szczególnych obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2, w przypadku gdy środki służące zapewnieniu przestrzegania przepisów, o których mowa w ust. 3 niniejszego artykułu, okażą się nieskuteczne, krajowe organy regulacyjne mogą uniemożliwić przedsiębiorstwu dalsze świadczenie usług dostępu do sieci lub usług łączności elektronicznej albo zawiesić lub cofnąć prawo użytkownika. W odniesieniu do okresu każdego uchybienia mogą zostać zastosowane sankcje i kary, które są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, nawet jeżeli takie uchybienie zostało później naprawione.

[...]”.

2. Dyrektywa ramowa

6 Zgodnie z motywem 5 dyrektywy ramowej:

„Konwergencja sektorów telekomunikacji, mediów i technologii informacyjnych oznacza, iż wszelkie sieci i usługi związane z przekazywaniem informacji powinny zostać objęte jednolitymi unormowaniami prawnymi. Na takie ramy prawne składają się postanowienia niniejszej dyrektywy oraz czterech dyrektyw szczegółowych: dyrektywy [2002/20], dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępi[e]) [(Dz.U. 2002, L 108, s. 7)], dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) [(Dz.U. 2002, L 108, s. 7)], dyrektywy 97/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych oraz ochrony prywatności w sektorze telekomunikacyjnym [(Dz.U. 1998, L 24, s. 1)] (zwane dalej »dyrektywami szczegółowymi«). Konieczne jest oddzielenie unormowań dotyczących sposobów przekazywania informacji od unormowań dotyczących ich treści. Powyższe ramy prawne nie obejmują więc zagadnień związanych z treścią usług świadczonych za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej przy wykorzystaniu usług łączności elektronicznej, takich jak zagadnienia treści nadawanych programów, usług finansowych lub niektórych usług społeczeństwa informacyjnego i dlatego nie stoją one w sprzeczności ze środkami podejmowanymi przez Wspólnotę lub na szczeblu krajowym w odniesieniu do takich usług, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego i w celu promowania kulturowej i językowej różnorodności oraz ochrony pluralizmu w mediach. Treść programów telewizyjnych stanowi przedmiot unormowań zawartych w dyrektywie Rady 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej [(Dz.U. 1989, L 298, s. 23)]. Oddzielenie unormowań dotyczących sposobów przekazywania informacji od unormowań dotyczących ich treści nie stoi jednak na przeszkodzie uwzględnianiu występujących pomiędzy nimi powiązań, w szczególności w celu zapewnienia pluralizmu mediów, różnorodności kulturowej i ochrony konsumenta”.

7 Artykuł 1 dyrektywy ramowej stanowił:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia zharmonizowane ramy prawne dla świadczenia usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej, urządzeń i usług towarzyszących i niektórych aspektów urządzeń końcowych, aby ułatwić dostęp użytkownikom niepełnosprawnym. Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych oraz procedury zmierzające do zapewnienia zharmonizowanego stosowania uregulowań prawnych w obrębie Wspólnoty.

2. Postanowienia niniejszej dyrektywy, jak również dyrektyw szczegółowych, nie uchybiają wymogom określonym w przepisach prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym ani w przepisach prawa wspólnotowego dotyczących usług świadczonych przy użyciu sieci i usług łączności elektronicznej.

3. Postanowienia niniejszej dyrektywy, jak również dyrektyw szczegółowych, nie stoją na przeszkodzie podejmowaniu przez Wspólnotę lub państwa członkowskie, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, środków niezbędnych do realizacji ogólnych interesów, w szczególności związanych z unormowaniami dotyczącymi treści programów i polityką audiowizualną.

[...]”.

8 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowił:

„Dla celów niniejszej dyrektywy:

a) »sieć łączności elektronicznej« oznacza systemy transmisyjne oraz, w stosownych przypadkach, urządzenia przełączające lub routingowe oraz inne zasoby, w tym nieaktywne elementy sieci, które umożliwiają przekazywanie sygnałów przewodowo, za pomocą radia, środków optycznych lub innych środków elektromagnetycznych, w tym sieci satelitarnych, stacjonarnych (komutowanych i pakietowych, w tym Internetu) i naziemnych sieci przENOśnych, elektrycznych systemów kablowych, w zakresie, w jakim są one wykorzystywane do przekazywania sygnałów, w sieciach nadawania radiowego i telewizyjnego oraz sieciach telewizji kablowej, niezależnie od rodzaju przekazywanej informacji;

[...]

c) »usługa łączności elektronicznej« oznacza usługę zazwyczaj świadczoną za wynagrodzeniem, polegającą całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej, w tym usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne świadczone poprzez sieci nadawcze; nie obejmuje jednak usług związanych z zapewnianiem albo wykonywaniem kontroli treści przekazywanych przy wykorzystaniu sieci lub usług łączności elektronicznej. Spod zakresu niniejszej definicji wyłączone są usługi społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 dyrektywy 98/34/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasady usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 1998, L 204, s. 37), zmienionej dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r. (Dz.U. 1998, L 217, s. 18)], jeżeli nie polegają one całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej;

[...]”.

9 Artykuł 8 dyrektywy ramowej stanowił:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne, wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych, podejmowały stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w ust. 2, 3 oraz 4. Takie środki winny być proporcjonalne do celów, jakie mają zostać osiągnięte.

[...]

Krajowe organy regulacyjne mogą przyczyniać się, w ramach swoich kompetencji, do realizacji polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów.

2. Krajowe organy regulacyjne będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług, m.in.:

a) zapewniając, aby użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, starsi użytkownicy i użytkownicy o szczególnych potrzebach społecznych, czerpali maksymalne korzyści z różnorodności, ceny i jakości usług;

[...]

d) wspierając skuteczne wykorzystywanie oraz zarządzanie radiowymi częstotliwościami i zasobami numeracyjnymi.

[...]”.

10 Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy:

„W należyтым stopniu uwzględniając fakt, że częstotliwości radiowe są dobrem publicznym, które ma istotną wartość społeczną, kulturalną i ekonomiczną, państwa członkowskie zapewniają efektywne zarządzanie częstotliwościami radiowymi do celów świadczenia usług łączności elektronicznej na ich terytorium zgodnie z art. 8 i 8a. Zapewniają także, aby przydział widma na użytek usług łączności elektronicznej i wydawanie zezwoleń ogólnych lub indywidualnych praw do użytkowania takich częstotliwości radiowych przez właściwe organy krajowe odbywały się według obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów.

[...]”.

3. Dyrektywa w sprawie konkurencji

11 Artykuł 4 dyrektywy w sprawie konkurencji stanowi:

„Bez uszczerbku dla szczególnych kryteriów i procedur przyjętych przez państwa członkowskie w odniesieniu do przyznawania praw do wykorzystywania częstotliwości radiowych dostawcom usług w dziedzinie nadawania programów radiowych lub telewizyjnych, mając na celu realizowanie celów o interesie ogólnym zgodnie z prawem wspólnotowym:

1) państwa członkowskie nie przyznają praw wyłącznych lub specjalnych do wykorzystywania częstotliwości w odniesieniu do świadczenia usług łączności elektronicznej;

- 2) przydzielanie częstotliwości w odniesieniu do usług łączności elektronicznej opiera się na obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych oraz proporcjonalnych kryteriach”.

4. *Dyrektywa 2018/1972*

- 12 Zgodnie z motywem 1 dyrektywy 2018/1972:

„Dyrektywy [2002/20 i 2002/21] zostały znacząco zmienione. Ze względu na konieczność dalszych zmian, dla zachowania przejrzystości, dyrektywy te należy przekształcić”.

- 13 Artykuł 2 pkt 4 dyrektywy 2018/1972 ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

4) »usługa łączności elektronicznej« oznacza usługę zazwyczaj świadczoną za wynagrodzeniem za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej, która obejmuje, z wyjątkiem usług związanych z zapewnianiem albo wykonywaniem kontroli treści przekazywanych przy wykorzystaniu sieci lub usług łączności elektronicznej, następujące rodzaje usług:

- a) »usługę dostępu do internetu« [...];
- b) »usługę łączności interpersonalnej«; oraz
- c) usługi polegające całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów, takie jak usługi transmisyjne stosowane na potrzeby świadczenia usług łączności maszyna–maszyna oraz na potrzeby nadawania”.

- 14 Artykuł 45 tej dyrektywy przewiduje:

„1. W należyтым stopniu uwzględniając fakt, że widmo radiowe jest dobrem publicznym, które ma istotną wartość społeczną, kulturalną i ekonomiczną, państwa członkowskie zapewniają efektywne zarządzanie widmem radiowym do celów dostarczania sieci łączności elektronicznej i świadczenia usług łączności elektronicznej na ich terytorium zgodnie z art. 3 i 4. Zapewniają także, aby przeznaczenie widma radiowego na użytek sieci i usług łączności elektronicznej i wydawanie ogólnych zezwoleń lub indywidualnych praw do użytkowania takiego widma radiowego przez właściwe organy odbywały się według obiektywnych, przejrzystych, sprzyjających konkurencji, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów.

[...]

2. Państwa członkowskie wspierają proces harmonizacji wykorzystania widma radiowego przez sieci i usługi łączności elektronicznej w obrębie Unii [Europejskiej], mając na uwadze potrzebę zapewnienia jego efektywnego i wydajnego użytkowania oraz osiągnięcie takich korzyści dla konsumentów, jak konkurencja, ekonomia skali i interoperacyjność sieci i usług. W procesie tym postępują one zgodnie z art. 4 niniejszej dyrektywy i decyzją [Parlamentu Europejskiego i Rady] nr 676/2002/WE [z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie ram regulacyjnych dotyczących polityki spektrum radiowego we Wspólnocie Europejskiej (decyzja o spektrum radiowym) (Dz.U. 2002, L 108, s. 1)] m.in. poprzez:

[...]

c) zapewnienie przewidywalności i spójności podczas przyznawania, odnowy, zmiany, ograniczenia i wycofania praw użytkowania widma radiowego, aby promować długoterminowe inwestycje;

[...]

g) stosowanie zasad przyznawania, przenoszenia, odnawiania, zmieniania i cofania praw wykorzystania widma radiowego, które są jasno i przejrzysto ustanowione, aby zagwarantować pewność regulacyjną oraz spójność i przewidywalność regulacji;

[...]”.

15 Artykuł 48 ust. 3 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„Wyjątek od stosowania wymogu otwartych procedur może mieć zastosowanie w przypadkach, gdy przyznanie indywidualnych praw użytkowania widma radiowego dostawcom treści radiowych lub telewizyjnych jest konieczne do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym określonego przez państwa członkowskie zgodnie z prawem Unii”.

16 Artykuł 124 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, najpóźniej do dnia 21 grudnia 2020 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów”.

17 Zgodnie z art. 125 dyrektywy 2018/1972:

„Dyrektywy [2002/20 i 2002/21] tracą moc od dnia 21 grudnia 2020 r., bez uszczerbku dla zobowiązań państw członkowskich dotyczących terminów przeniesienia do prawa krajowego i stosowania dyrektyw określonych w załączniku XII część B.

[...]

Odesłanie do uchylonych dyrektyw należy odczytywać jako odesłanie do niniejszej dyrektywy, zgodnie z tabelą korelacji w załączniku XIII”.

B. Prawo węgierskie

18 Paragraf 22 ust. 8 ustawy o mediach, w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji rady ds. mediów nr 354/2017 (IV. 19) (zwanej dalej „decyzją nr 354/2017”) i nr 1224/2017 (XI. 14) (zwanej dalej „decyzją nr 1224/2017”), stanowił:

„Dostawcy usług medialnych są zobowiązani do dostarczania radzie ds. mediów w każdym miesiącu danych umożliwiających monitorowanie przestrzegania limitów transmisji. [...]”.

19 Paragraf 22 ust. 8 ustawy o mediach, w obecnie obowiązującym brzmieniu, przewiduje:

„Dostawcy linearnych usług medialnych są zobowiązani do dostarczania radzie ds. mediów, w każdym miesiącu, najpóźniej do ostatniego dnia miesiąca następującego po danym miesiącu, zaś dostawcy usług medialnych – na żądanie – najpóźniej do dnia 31 stycznia roku następującego po roku odniesienia danych umożliwiających monitorowanie przestrzegania limitów transmisji [...]”.

20 Paragraf 48 tej ustawy ma następujące brzmienie:

„1. O ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej, linearna analogowa usługa medialna przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów państwa może być świadczona w drodze umowy administracyjnej zawieranej w ramach przetargu ogłoszonego i zorganizowanego przez radę ds. mediów.

[...]

5. Prawo do świadczenia linearnych analogowych usług medialnych przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów państwa jest ważne przez okres maksymalnie dziesięciu lat w odniesieniu do nadawania i przez okres dziesięciu lat w odniesieniu do audiowizualnych usług medialnych; po wygaśnięciu, na wniosek dostawcy usług medialnych, może ono zostać jednokrotnie odnowione, bez przeprowadzania postępowania przetargowego, na okres maksymalnie siedmiu lat, przy czym przyjmuje się, że umowy o świadczenie audiowizualnych usług medialnych wygasają w dacie przewidzianej w § 38 ust. 1 a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény [(ustawy nr LXXIV z 2007 r. w sprawie zasad nadawania i przejścia na nadawanie cyfrowe) (*Magyar Közlöny* 2007/80)].

[...] O inicjatywie zmierzającej do odnowienia należy zawiadomić radę ds. mediów w terminie czternastu miesięcy przed datą wygaśnięcia. W przypadku niezachowania tego terminu odnowienie nie zostanie udzielone. W ramach wykonywania praw majątkowych w imieniu państwa rada ds. mediów zawiadamia dostawcę usług medialnych o odnowieniu odnośnego prawa lub o braku zamiaru jego odnowienia nie wcześniej niż sześć miesięcy i nie później niż cztery miesiące przed wygaśnięciem praw. Dostawcy usług medialnych nie przysługuje roszczenie o odnowienie prawa do świadczenia usług medialnych, a zmierzająca do tego odnowienia inicjatywa nie pociąga za sobą obowiązku zawarcia umowy przez radę ds. mediów.

[...]

7. Prawo nie podlega odnowieniu:

- a) jeżeli na mocy ostatecznej decyzji rady ds. mediów dostawca usług medialnych został uznany winnym powtarzających się lub poważnych naruszeń umowy lub przepisów a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény [(ustawy nr CIV z 2010 r. o wolności prasy i zasadach podstawowych dotyczących treści medialnych) (*Magyar Közlöny* 2010/170, zwanej dalej »ustawą o wolności prasy«)] lub niniejszej ustawy lub
- b) jeżeli w momencie składania lub rozpatrywania wniosku dostawca usług medialnych zalega z opłatą dotyczącą usług medialnych.

[...]”.

21 Paragraf 55 ust. 1 ustawy o mediach stanowi:

„W postępowaniu przetargowym może wziąć udział każde przedsiębiorstwo:

- a) na którym nie ciąży żaden wymagalny dług od ponad 60 dni w dziedzinie ceł lub z tytułu składek na zabezpieczenie społeczne, żadne wymagalne zobowiązanie podatkowe ujęte w rejestrach prowadzonych przez centralny organ podatkowy ani żadne wymagalne zobowiązanie do zapłaty wobec wyspecjalizowanego funduszu państwowego, chyba że wierzyciel przyznał na piśmie odroczenie płatności;
- b) które nie jest objęte postępowaniem upadłościowym, postępowaniem likwidacyjnym z powodu wstrzymania płatności lub postępowaniem w sprawie dobrowolnej likwidacji, ani żadnym innym postępowaniem mającym na celu jego rozwiązanie oraz
- c) którego w ciągu pięciu lat poprzedzających publikację zaproszenia do składania ofert nie dotyczyły:
 - ca) żadna ostateczna decyzja administracyjna stwierdzająca poważne naruszenie wyrażające się w nieprzestrzeganiu umowy administracyjnej lub
 - cb) żadne rozwiązanie przez radę ds. mediów umowy administracyjnej, której było ono stroną;
- d) które nie posiada żadnych wymagalnych zobowiązań wobec rady ds. mediów”.

22 Paragraf 59 tej ustawy stanowi:

„1. Przy badaniu dotyczącym materialnej ważności oferty rada ds. mediów dokonuje oceny oferty złożonej przez kandydata zarejestrowanego w przetargu jako całości i w odniesieniu do każdego ze składających się na nią elementów oraz bada jej zasadność.

[...]

3. Oferta jest nieważna pod względem materialnym:

[...]

c) jeżeli z powodu braku merytorycznej treści oferta nie jest dostosowana do osiągnięcia celów określonych w niniejszej ustawie lub w zaproszeniu do składania ofert lub

[...]”.

23 Zgodnie z § 63 wspomnianej ustawy:

„1. W momencie, w którym kandydat, który został zwycięskim oferentem, został powiadomiony o decyzji określonej w § 62 ust. 1 lit. b), rada ds. mediów wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne dotyczące zawarcia z nim umowy administracyjnej. Termin na przeprowadzenie postępowania administracyjnego wynosi czterdzieści pięć dni.

[...]

12. Dostawca usług medialnych ma prawo i obowiązek nadawania programów zgodnie z warunkami umowy administracyjnej, korzystając z własnej sieci, własnych urządzeń i własnych

instalacji lub korzystając z usług (nadawczych) dostawcy usług łączności elektronicznej. Zezwolenie na świadczenie usług telekomunikacyjnych nie jest konieczne w odniesieniu do działalności nadawczej i w zakresie rozpowszechniania prowadzonej przez dostawcę usług medialnych, posługującego się własnymi urządzeniami, bez uszczerbku dla zezwoleń, które powinny zostać uzyskane na podstawie innych przepisów ustawowych lub wykonawczych.

[...]”.

24 Paragraf 65 ustawy o mediach stanowi:

„1. Rada ds. mediów może na wniosek – biorąc pod uwagę względy związane z rynkiem i polityką medialną – zawrzeć tymczasową umowę administracyjną na okres nie dłuższy niż sto osiemdziesiąt dni w celu wykorzystania możliwości świadczenia usług medialnych:

[...]

c) w odniesieniu do której [Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (krajowy organ ds. komunikacji i mediów, Węgry) (zwany dalej »NMHH«) wykaże, że możliwe jest świadczenie usług medialnych bez powodowania zakłóceń względem innych i bez naruszania norm międzynarodowych.

[...]

11. Jeżeli prawo do świadczenia linearnych radiowych usług medialnych wygasa po uprzednim jednokrotnym odnowieniu przez radę ds. mediów, a postępowanie przetargowe dotyczące możliwości świadczenia usług medialnych zostało już wszczęte, rada ds. mediów może, nawet wielokrotnie, zawrzeć z dostawcą usług medialnych, któremu wcześniej przysługiwało to prawo, i na wniosek tego ostatniego, tymczasową umowę administracyjną na maksymalny okres sześćdziesięciu dni. Na podstawie niniejszego ustępu tymczasowa umowa administracyjna może zostać zawarta wyłącznie do czasu zakończenia postępowania przetargowego lub, jeżeli postanowienie kończące postępowanie przetargowe było przedmiotem odwołania administracyjnego, do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Tymczasowa umowa administracyjna wygasa w dniu zawarcia umowy administracyjnej z wybranym oferentem.

[...]”.

25 Paragraf 66 ust. 4 tej ustawy stanowi:

„Linearna wspólnotowa analogowa usługa medialna:

[...]

g) transmituje audycje zgodne z określonymi w § 83 celami związanymi z usługą publiczną przez ponad dwie trzecie tygodniowego czasu nadawania, w tym audycje informacyjne odnoszące się do określonej wspólnoty, audycje informacyjne o tematyce politycznej, audycje kulturalne i inne podobne treści, które nie są w przeważającej części kierowane do danej wspólnoty,

h) przeznaczają w odniesieniu do radiofonicznej usługi medialnej co najmniej 50 % rocznego czasu nadawania zarezerwowanego na audycje muzyczne w celu przedstawiania węgierskich audycji muzycznych”.

26 Paragraf 185 wspomnianej ustawy ma następujące brzmienie:

„1. Rada ds. mediów lub urząd [NMHH (zwany dalej »urzędem«)] mogą stosować skutki prawne do sprawców naruszeń przepisów dotyczących zarządzania środkami przekazu zgodnie z §§ 186–189.

2. Przy stosowaniu skutków prawnych rada ds. mediów i urząd działają z poszanowaniem zasady równości traktowania, z uwzględnieniem zasad progresywności i proporcjonalności; stosują one zasadę progresywności w zależności od wagi i powtarzalności naruszenia oraz określają skutek prawny, który jest proporcjonalny, biorąc pod uwagę całość szczególnych okoliczności i cel, któremu służy ten skutek.

[...]”.

27 Paragraf 187 tej ustawy stanowi:

„1. W przypadku powtarzających się naruszeń rada ds. mediów i urząd nakładają grzywnę w wysokości do 2 000 000 [forintów węgierskich (HUF) (ok. 5240 EUR)] na osobę odpowiedzialną za podmiot, który dopuścił się naruszenia, w zależności od wagi i charakteru naruszenia.

2. Rada ds. mediów i urząd ustalają skutek prawny, biorąc pod uwagę, poza kryteriami oceny przewidzianymi w a közigazgatási szabályszerűségnek szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény [(ustawie nr CXXV z 2017 r. o sankcjach mających zastosowanie w przypadku wykroczeń administracyjnych) (*Magyar Közlöny* 2017/171)] i w zależności od charakteru naruszenia, wagę i ciągłość naruszenia, naruszenie interesów i dóbr osobistych wynikające z naruszenia i wpływ naruszenia na rynek.

[...]

5. Do celów ust. 1–4 naruszenie uznaje się za powtarzające się, jeżeli podmiot, który się go dopuścił, w okresie trzystu sześćdziesięciu pięciu dni powtarza bezprawne zachowanie, takie samo jak to, które zostało stwierdzone ostateczną decyzją administracyjną, to jest objęte tą samą podstawą prawną, tym samym przepisem prawnym i tą samą dziedziną, z wyjątkiem nieznacznych naruszeń. W przypadku naruszenia §§ 20 i 21 oraz § 22 ust. 2, 3, 5 i 6 naruszenie uznaje się za powtarzające się, jeżeli podmiot, który się go dopuścił, w okresie trzech lat powtarza bezprawne zachowanie, takie samo jak to, które zostało stwierdzone ostateczną decyzją administracyjną, to jest objęte tą samą podstawą prawną, tym samym przepisem prawnym i tą samą dziedziną, z wyjątkiem nieznacznych naruszeń.

[...]”.

28 Paragraf 187 ust. 4 ustawy o mediach, w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji nr 354/2017 i nr 1224/2017, stanowił:

„Do celów ust. 1–3 naruszenie uznaje się za powtarzające się, jeżeli podmiot, który się go dopuścił, w okresie trzystu sześćdziesięciu pięciu dni powtarza bezprawne zachowanie, takie samo jak to, które zostało stwierdzone ostateczną decyzją administracyjną, to jest objęte tą samą podstawą prawną, tym samym przepisem prawnym i tą samą dziedziną, z wyjątkiem nieznacznych naruszeń. W przypadku naruszenia §§ 20 i 21 oraz § 22 ust. 2, 3, 5 i 6 naruszenie uznaje się za powtarzające się, jeżeli podmiot, który się go dopuścił, w okresie trzech lat powtarza bezprawne zachowanie, takie samo jak to, które

zostało stwierdzone ostateczną decyzją administracyjną, to jest objęte tą samą podstawą prawną, tym samym przepisem prawnym i tą samą dziedziną”.

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

- 29 Klubrádió jest węgierską komercyjną stacją radiową, która od 1999 r. nadawała swoje audycje na częstotliwości 95,3 MHz na obszarze transmisji Budapesztu (Węgry).
- 30 W dniu 13 lutego 2014 r. rada ds. mediów i Klubrádió rozwiązały umowę o nadawanie na powyższej częstotliwości i zawarły umowę odnoszącą się do prawa do świadczenia usług medialnych na częstotliwości 92,9 MHz na obszarze transmisji Budapesztu (zwanej dalej „częstotliwością 92,9 MHz”) na okres od dnia 14 lutego 2014 r. do dnia 14 lutego 2021 r. (zwaną dalej „zawartą z Klubrádió umową o nadawanie”). Ta ostatnia umowa mogła zostać przedłużona na okres pięciu lat.
- 31 W dniu 8 listopada 2019 r. Klubrádió złożyło wniosek o przedłużenie obowiązywania na podstawie § 48 ust. 5 ustawy o mediach.
- 32 W drodze decyzji nr 830/2020 (IX. 8) z dnia 8 września 2020 r. (zwanej dalej „decyzją odmowną”) rada ds. mediów odmówiła uwzględnienia tego wniosku.
- 33 Rada ds. mediów oparła się na tym, że w swej decyzji nr 1224/2017 stwierdziła ona, iż Klubrádió naruszyło obowiązek comiesięcznego przekazywania informacji dotyczących limitów transmisji, przewidziany w § 22 ust. 8 ustawy o mediach (zwany dalej „obowiązkiem przekazywania danych dotyczących limitów transmisji”), że naruszenie to nie było nieistotne i że zgodnie z § 187 ust. 4 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania tej decyzji, wspomniane naruszenie stanowiło powtarzające się naruszenie, gdyż owa stacja radiowa naruszyła już ów obowiązek w okresie 365 dni, co rada ds. mediów stwierdziła już w decyzji nr 354/2017. Rada ds. mediów doszła tym samym do wniosku, że na podstawie § 48 ust. 7 wspomnianej ustawy zawarta z Klubrádió umowa o nadawanie nie mogła zostać przedłużona.
- 34 W dniu 4 listopada 2020 r. rada ds. mediów opublikowała ogłoszenie o przetargu odnoszące się do wykorzystania możliwości świadczenia usług medialnych na częstotliwości 92,9 MHz (zwane dalej „spornym przetargiem” lub „spornym zaproszeniem do składania ofert”). Klubrádió i dwaj inni dostawcy usług medialnych, mianowicie Közösségi Rádiózásért Egyesület i LBK Médiaszolgáltató 2020 Kft., zgłosili się do tego przetargu.
- 35 Dwoma decyzjami z dnia 22 grudnia 2020 r. rada ds. mediów stwierdziła, że wnioski złożone przez tych dwóch ostatnich dostawców są obarczone nieważnością pod względem formalnym.
- 36 Ponadto w drodze decyzji nr 180/2021 (III. 10.) z dnia 10 marca 2021 r. (zwanej dalej „decyzją stwierdzającą nieważność”) rada ds. mediów stwierdziła, że zgłoszenie Klubrádió jest nieważne pod względem materialnym, i w związku z tym uznała sporny przetarg za bezskuteczny.
- 37 Decyzja ta była oparta na trzech podstawach, mianowicie, po pierwsze, na braku opisu w pkt III.3 formularza, przedłożonego przez Klubrádió w ofercie, audycji umieszczonej w tygodniowym harmonogramie programowym zawartym w pkt III.2 tego formularza, po drugie, na istnieniu różnicy pięciu minut między czasem trwania wskazanym w pkt III.2 wspomnianego formularza

a czasem trwania wskazanym w pkt III.3 tego formularza, a także, po trzecie, na istnieniu ujemnego kapitału własnego w księgach rachunkowych Klubrádió w ciągu pięciu lat poprzedzających złożenie jego zgłoszenia i na braku możliwości pokrycia przez tę stację radiową swoich kosztów z samych przychodów netto.

- 38 Zdaniem rady ds. mediów zgodnie z ustawą o mediach i zasadami spornego przetargu braków odnoszących się do harmonogramu programowego nie można było usunąć po dacie złożenia tego zgłoszenia. W odniesieniu do istnienia ujemnego kapitału własnego okoliczność ta nie pozwalała na osiągnięcie celu określonego w pkt 1.2 spornego zaproszenia do składania ofert, a mianowicie zapewnienia obecności na rynku mediów stacji radiowej, której funkcjonowanie byłoby stabilne i przewidywalne.
- 39 W dniu 30 marca 2021 r. rada ds. mediów i Közösségi Rádiózásért Egyesület zawarły na podstawie § 65 ustawy o mediach tymczasową umowę administracyjną w celu użytkowania częstotliwości 92,9 MHz w okresie od dnia 3 maja do dnia 29 października 2021 r.
- 40 Zarówno decyzja odmowna, jak i decyzja stwierdzająca nieważność (zwane dalej łącznie „spornymi decyzjami”) zostały zaskarżone do sądu przez Klubrádió. Każda z tych decyzji została utrzymana w mocy najpierw przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry), a następnie przez Kúria (sąd najwyższy, Węgry). Ponadto Klubrádió podniosło przed Alkotmánybíróság (trybunałem konstytucyjnym, Węgry) zarzut niezgodności z konstytucją, który został oddalony przez ten sąd.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

- 41 W dniu 22 października 2020 r. Komisja skierowała do władz węgierskich pismo w celu uzyskania wyjaśnień dotyczących powodów wydania decyzji odmownej i dotyczących mających zastosowanie węgierskich przepisów.
- 42 W odpowiedzi na to pismo w dniu 12 listopada 2020 r. prezeska NMHH wskazała, że w § 48 ust. 7 ustawy o mediach nie przyznano radzie ds. mediów zakresu uznania, który umożliwiłby jej zbadanie przy ocenie wniosku o odnowienie prawa do świadczenia usług medialnych, czy owo prawo można odnowić w przypadku naruszenia mniejszej wagi, lecz powtarzającego się. Sprecyzowała ona, że zgodnie z przepisami tej ustawy, w przypadku gdy na mocy ostatecznej decyzji rady ds. mediów stwierdzono, że dany dostawca dopuścił się poważnego lub powtarzającego się naruszenia, wspomniane prawo nie może zostać odnowione.
- 43 W dniu 12 lutego 2021 r. Komisja skierowała do władz węgierskich kolejne pismo, w którym przedstawiła swoje zastrzeżenia odnośnie do opóźnień w przydzielaniu częstotliwości radiowych do celów nadawania i odnośnie do kwestii, czy decyzja odmowna jest zgodna z prawem Unii w związku z prawem do wolności wypowiedzi i informacji zapisanym w art. 11 Karty.
- 44 W odpowiedzi na to pismo w dniu 19 lutego 2021 r. prezeska NMHH wskazała, że nie istnieje żadna prawna możliwość, by Klubrádió w rozpatrywanej sytuacji tymczasowo świadczyło usługi medialne. Co więcej, powtórzyła ona wyjaśnienia zawarte w jej odpowiedzi z dnia 12 listopada 2020 r.

- 45 W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja, uznawszy, że sporne decyzje i przepisy krajowe będące podstawą ich wydania stanowiły naruszenie szeregu przepisów ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej i art. 11 Karty, skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia.
- 46 Węgry odpowiedziały na to wezwanie pismem z dnia 9 sierpnia 2021 r., w którym utrzymywały one, że sporne uregulowania krajowe i wynik dwóch postępowań administracyjnych wszczętych na podstawie tych uregulowań nie są sprzeczne z prawem Unii.
- 47 W dniu 21 grudnia 2021 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której w pierwszej kolejności uznała, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 5, 7 i 10 dyrektywy o zezwoleniach, art. 4 pkt 2 dyrektywy w sprawie konkurencji, art. 5 ust. 2 i art. 9 dyrektywy ramowej, zasad proporcjonalności, niedyskryminacji i lojalnej współpracy, a także art. 11 Karty. Owe uchybienia miały wynikać, po pierwsze, z przyjęcia przez radę ds. mediów decyzji odmownej, po drugie, w sytuacji gdy wykładnia prawa węgierskiego przyjęta przez radę ds. mediów byłaby właściwa, z przyjęcia ustawy, która w przypadku powtarzającego się naruszenia wyklucza automatycznie odnowienie praw użytkowania widma radiowego, nawet w przypadku gdy naruszenie nie ma szczególnej wagi i ma wyłącznie charakter formalny, po trzecie, z braku przekazania informacji zażądanych przez Komisję w celu ustalenia, czy oddalenie wniosku o przedłużenie obowiązywania złożonego przez Klubrádió było zgodne z zasadą niedyskryminacji, i po czwarte, z wynikającego z tego uniemożliwienia w ten nieproporcjonalny i dyskryminacyjny sposób kontynuowania prowadzenia przez tę stację radiową działalności w sektorze nadawania programów radiowych.
- 48 W drugiej kolejności Komisja uznała, że ze względu na, po pierwsze, niewydanie w terminie sześciu tygodni przewidzianym w dyrektywie o zezwoleniach decyzji co do wniosku Klubrádió o odnowienie praw użytkowania widma radiowego oraz praw użytkowania widma radiowego, po drugie, nieprzeprowadzenie postępowania w celu przydziału częstotliwości radiowej wcześniej wykorzystywanej przez Klubrádió w czasie umożliwiającym wydanie decyzji przed wygaśnięciem przysługujących mu praw użytkowania, i po trzecie, zawieszenie postępowania w sprawie przydzielania częstotliwości radiowych na tej podstawie, że Klubrádió skorzystało ze swego prawa do zaskarżenia, Węgry naruszyły art. 4, 8 i 9 dyrektywy ramowej, art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach i zasadę dobrej administracji.
- 49 W trzeciej kolejności Komisja wskazała, że ze względu na okoliczność, iż rada ds. mediów uzależniła przyznanie praw użytkowania widma radiowego od spełnienia nieproporcjonalnych warunków, nie określiła z góry kryteriów przyznania tych praw, nie przewidziała żadnego zakresu uznania pozwalającego na ocenę wagi i istotności błędów, którymi mogła być obarczona dokumentacja przedstawiona przez kandydatów, które to błędy mogły mieć wpływ na dopuszczalność zgłoszeń tych kandydatów, oraz nie uwzględniła nieznacznego charakteru błędów, którymi obarczona była oferta złożona przez Klubrádió, Węgry naruszyły art. 5 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach, art. 45 dyrektywy 2018/1972 i art. 11 Karty.
- 50 W czwartej kolejności Komisja stwierdziła, że wykluczyszy możliwość zawarcia przez dostawców usług medialnych, których prawa użytkowania częstotliwości radiowych nie zostały odnowione, tymczasowej umowy administracyjnej w celu użytkowania częstotliwości radiowej, przyznawszy jednocześnie tę możliwość dostawcom usług, których prawa użytkowania częstotliwości radiowych zostały już raz odnowione, i nie uzasadniwszy tego odmiennego traktowania, Węgry naruszyły art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 oraz zasady proporcjonalności i niedyskryminacji.

- 51 Komisja wezwała Węgry do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania.
- 52 W dniu 2 lutego 2022 r. Węgry odpowiedziały na tę uzasadnioną opinię, z jednej strony kwestionując zastosowanie w rozpatrywanym przypadku przepisów i zasad prawa Unii powołanych przez Komisję, a z drugiej strony utrzymując, że ani mające zastosowanie prawo węgierskie, ani sporne decyzje nie naruszają prawa Unii.
- 53 Ponieważ odpowiedź Węgier nie przekonała Komisji, postanowiła ona wnieść niniejszą skargę.
- 54 Decyzjami prezesa Trybunału z dnia 17 sierpnia 2023 r. Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

IV. W przedmiocie skargi

A. W przedmiocie zastosowania prawa Unii

1. W przedmiocie zastosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej i Karty

a) Argumentacja stron

- 55 Węgry twierdzą w pierwszej kolejności, że ramy regulacyjne Unii dla łączności elektronicznej nie mają zastosowania ani do spornych decyzji, ani do postępowań, w wyniku których zostały wydane te decyzje, uzasadniając to tym, że te postępowania i te decyzje odnosiły się nie do przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, lecz do prawa do świadczenia usług medialnych.
- 56 W tym względzie przede wszystkim owo państwo członkowskie powołuje się na motyw 5, art. 1 ust. 2 i 3 oraz art. 2 lit. a) i c) dyrektywy ramowej, które odzwierciedlają rozróżnienie pomiędzy z jednej strony prawem do świadczenia usług medialnych, które dotyczy dostarczania treści i wynika z prawa mediów, a z drugiej strony, prawem do użytkowania częstotliwości radiowych, które dotyczy przydziału częstotliwości radiowych w związku z prawem do świadczenia usług medialnych i które wynika z przepisów odnoszących się do łączności elektronicznej. Z przepisów tych wynika, że świadczenie usług medialnych i, w konsekwencji, związane z tym zezwolenia i procedury, są wyłączone z zakresu stosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej.
- 57 W tym kontekście Węgry zaznaczają, że w prawie węgierskim zezwolenia na świadczenie usług medialnych wchodzą w zakres kompetencji rady ds. mediów i są regulowane ustawą o mediach, podczas gdy zezwolenia na użytkowanie częstotliwości radiowej wchodzą w zakres kompetencji NMHH i są regulowane przez a nemzeti frekvenciafelosztásról, valamint a frekvenciasávok felhasználási szabályairól szóló 7/2015. (XI. 13.) NMHH rendelet [rozporządzenie 7/2015 (XI. 13) krajowego organu ds. mediów i telekomunikacji dotyczące ustanowienia zasad przydziału krajowych częstotliwości i użytkowania częstotliwości] oraz przez a polgári frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló 7/2012. (I. 26.) NMHH rendelet [rozporządzenie 7/2012 (I. 26) krajowego organu ds. mediów i telekomunikacji dotyczące niektórych procedur zarządzania częstotliwościami cywilnymi].

- 58 Postępowania prowadzące do wydania dwóch powyższych kategorii zezwoleń są ponadto odrębne i niezależne.
- 59 Jeżeli chodzi bowiem z jednej strony o postępowanie prowadzące do udzielenia zezwolenia na świadczenie usług medialnych, zgodnie z ustawą o mediach rada ds. mediów wszczyna postępowanie przetargowe, w ramach którego rozstrzyga jedynie w przedmiocie ofert złożonych w celu uzyskania możliwości świadczenia tych usług. W wyniku tego postępowania przetargowego rada ds. mediów wszczyna postępowanie dotyczące zawarcia umowy administracyjnej z wybranym oferentem, który uzyska prawo do świadczenia usług medialnych, jeżeli umowa ta zostałaby ostatecznie zawarta (zwanej dalej „umową o nadawanie”). Wspomniana umowa nie zawiera przepisów odnoszących się do użytkowania częstotliwości radiowych lub łączności elektronicznej, gdyż jej zakres stosowania obejmuje jedynie prawa i obowiązki związane z prawem do świadczenia usług medialnych.
- 60 Co się tyczy z drugiej strony postępowania dotyczącego udzielenia zezwolenia na użytkowanie częstotliwości radiowych w powiązaniu z możliwością świadczenia usług medialnych, zgodnie z rozporządzeniami wskazanymi w pkt 57 niniejszego wyroku, prawa użytkowania częstotliwości w pasmach częstotliwości radiowych przeznaczonych na potrzeby nadawania mogły być uzyskane jedynie przez dostawcę usług medialnych, który wygrał przetarg ogłoszony przez radę ds. mediów i któremu udzielono, w drodze zawarcia umowy o nadawanie, zezwolenia na świadczenie usług medialnych, lub przez nadawcę, który zawarł umowę z takim dostawcą usług. NMHH wydaje na wniosek indywidualne zezwolenia na działalność nadawczą, badając w tych celach jedynie, czy spełnione są warunki techniczne.
- 61 Następnie Węgry twierdzą, że warunki dotyczące zezwoleń na świadczenie radiowych usług medialnych i przepisy dotyczące postępowań z tym związanych zostały określone w sposób, który pozwala realizować cele interesu ogólnego, takie jak wspieranie prawa do informacji i do informacji o sprawach publicznych oraz wspieranie kultury.
- 62 Tymczasem z art. 5 ust. 2 akapit drugi dyrektywy o zezwoleniach i z art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji wynika, że takie postępowania są wyłączone spod zastosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej.
- 63 Wreszcie, Węgry zaznaczają, że w obecnym stanie prawa Unii warunki i procedury służące przyznaniu praw do zapewniania treści radiowych należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.
- 64 W związku z powyższym zdaniem Węgier Komisja w skardze usiłuje rozszerzyć zakres stosowania prawa Unii w dziedzinie łączności elektronicznej na kwestie dotyczące koncepcji systemu usług medialnych w państwach członkowskich, które to kwestie wchodzą w zakres kompetencji tych państw.
- 65 W drugiej kolejności Węgry utrzymują, że ponieważ sporne decyzje i postępowania, w wyniku których zostały wydane te decyzje, nie stanowią stosowania prawa Unii, Karta nie ma zastosowania do tych decyzji i postępowań. W duplice wyjaśniły one, że jak wynika z art. 51 ust. 1 Karty, kwestia, czy można powołać się na nią w danej sprawie, zależy nie od szczególnych okoliczności i kontekstu, w których przyjęto rozpatrywane środki krajowe, lecz od tego, czy prawo Unii, w niniejszym przypadku ramy regulacyjne Unii dla łączności elektronicznej, znajduje zastosowanie.

- 66 W pierwszej kolejności Komisja, przyznając, że należy dokonać rozróżnienia między uregulowaniami dotyczącymi treści usług medialnych a uregulowaniami dotyczącymi nadawania, podnosi jednak, że sporne decyzje i przepisy krajowe, które posłużyły za podstawę ich wydania, odnoszą się do postępowań dotyczących użytkowania przez Klubradio częstotliwości 92,9 MHz i w związku z tym wchodzą w zakres ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej.
- 67 Ramy te mają bowiem zastosowanie do wszystkich postępowań, w ramach których państwa członkowskie gwarantują prawa użytkowania częstotliwości radiowych nadawcom radiowym i telewizyjnym Wyroki z dnia 31 stycznia 2008 r., Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), i z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597), ukazują, że wspomniane ramy mają zastosowanie do dostawców usług łączności elektronicznej będących jednocześnie dostawcami usług medialnych.
- 68 Tymczasem, po pierwsze, z § 48 ust. 7 ustawy o mediach wynika, że prawo do świadczenia usług medialnych obejmuje prawo użytkowania widma radiowego, a mianowicie częstotliwości radiowych. Po drugie, chociaż zdaniem Węgier w prawie węgierskim przydzielenie częstotliwości radiowych następuje w wyniku postępowania innego niż postępowanie dotyczące przyznania prawa do świadczenia usług medialnych i na podstawie przepisów krajowych innych niż ustawa o mediach, nic nie wskazuje na to, by w niniejszym przypadku wszczęto postępowanie inne niż sporny przetarg w celu wyboru operatora upoważnionego do użytkowania częstotliwości 92,9 MHz.
- 69 Ponadto w art. 5 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach, podobnie jak w art. 48 ust. 3 dyrektywy 2018/1972, przewidziano tylko jedno odstępstwo – dotyczące realizacji celu interesu ogólnego – od zasady przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych w oparciu o otwarte procedury. W konsekwencji procedura przyznawania indywidualnych praw użytkowania częstotliwości radiowych powinna w każdym razie być obiektywna, przejrzysta, niedyskryminująca i proporcjonalna, co ma znajdować potwierdzenie wyroku z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).
- 70 Co więcej, Komisja kwestionuje argument Węgier, zgodnie z którym na obecnym etapie prawo Unii nie ma zastosowania do spornych decyzji i do przepisów krajowych, które posłużyły za podstawę ich wydania. Po pierwsze, przydział częstotliwości radiowych nie należy bowiem do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Po drugie, okoliczność, że kryteria dotyczące treści usług medialnych, takie jak harmonogram programowy, również przeanalizowano w ramach spornego postępowania przetargowego, nie skutkowałaby niemożnością stosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej. W tym kontekście Komisja, powołując się na wyrok z dnia 3 września 2020 r., Vivendi (C-719/18, EU:C:2020:627), zaznacza, że kompetencje krajowe w dziedzinie uregulowań dotyczących środków przekazu powinny być wykonywane z poszanowaniem przepisów prawa Unii.
- 71 Wreszcie, argument Węgier, zgodnie z którym Komisja usiłuje rozszerzyć zakres stosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej, jest bezzasadny, ponieważ owa instytucja kwestionuje sporne decyzje i przepisy krajowe, które posłużyły za podstawę ich wydania, jedynie w zakresie, w jakim odnoszą się one do sieci łączności elektronicznej i do praw użytkowania częstotliwości radiowych.

- 72 W drugiej kolejności zdaniem Komisji, ponieważ wydając sporne decyzje, rada ds. mediów wdrożyła ramy regulacyjne Unii dla łączności elektronicznej, była ona zobowiązana do przestrzegania Karty, a w szczególności zapisanego w jej art. 11 prawa do wolności wypowiedzi i informacji.
- 73 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

b) Ocena Trybunału

1) W przedmiocie ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej

- 74 Jak wynikało już z art. 1 ust. 1 dyrektywy ramowej, ramy regulacyjne Unii dla łączności elektronicznej ustanawiają zharmonizowany system w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej w celu zagwarantowania wdrożenia wewnętrznego rynku w tej dziedzinie. W tym celu w ramach tych określono w szczególności zasady dotyczące przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych.
- 75 W tym względzie art. 5 i 7 dyrektywy o zezwoleniach, art. 9 dyrektywy ramowej, art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji i art. 45 dyrektywy 2018/1972, których naruszenie podnosi Komisja, przewidują, że prawa te należy przyznać według kryteriów, które muszą być obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne oraz proporcjonalne. Jak już wyjaśnił Trybunał, owe kryteria należy stosować nie tylko przy pierwszym przydziale częstotliwości, lecz także przy każdym następnym (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 40). W konsekwencji wspomniane kryteria powinny być także przestrzegane przy odnawianiu rzeczonych praw.
- 76 W niniejszym przypadku, chociaż sporne decyzje, postępowania, w wyniku których zostały wydane te decyzje, i sporne przepisy krajowe (zwane dalej „spornymi środkami krajowymi”) odnoszą się do świadczenia usług medialnych, to informacje wynikające z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi pozwalają jednak stwierdzić, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 31 opinii, że sporne środki krajowe odnoszą się także do przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych.
- 77 Po pierwsze, z brzmienia wprowadzenia do decyzji odmownej i uzasadnienia tej decyzji załączonej do skargi Komisji wynika bowiem, że przedmiotem owej decyzji jest nieodnowienie prawa do świadczenia usług medialnych „na częstotliwości 92,9 MHz”. Następnie z tytułu spornego przetargu, załączonego również do skargi Komisji, wynika, że przetarg ten dotyczył korzystania z możliwości świadczenia radiowych usług medialnych na obszarze objętym zasięgiem transmisji „Budapeszt 92,9 MHz”. W tabeli informacyjnej zawartej w spornym zaproszeniu do składania ofert również umieszczono wzmiankę o tej częstotliwości radiowej. Ponadto w pkt 1.2.1 tego zaproszenia do składania ofert przewidziano, że jego celem jest zagwarantowanie, „aby rada ds. mediów zapewniała odpowiedzialne, odpowiednie i skuteczne zarządzanie możliwością świadczenia usług medialnych dla częstotliwości Budapeszt 92 MHz jako własności państwa”. Co więcej, § 48 ustawy o mediach dotyczy „linearnej analogowej usługi medialnej przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów państwa” i „prawa do świadczenia linearnych analogowych usług medialnych przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów państwa”. Wreszcie, § 65 tej ustawy odsyła do zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej w celu wykorzystania możliwości świadczenia usług medialnych, w odniesieniu do której NMHH wykaże, że możliwe jest świadczenie usług medialnych w szczególności „bez powodowania zakłóceń względem innych”.

- 78 Z samego brzmienia decyzji odmownej, spornego zaproszenia do składania ofert i § 48 ustawy o mediach wynika zatem, że ta decyzja, to zaproszenie do składania ofert oraz ten artykuł odnoszą się nie tylko do świadczenia usług medialnych, lecz również do przyznania prawa użytkowania częstotliwości radiowej, w niniejszym przypadku – częstotliwości 92,9 MHz. Z brzmienia § 65 ustawy o mediach wynika również, że tymczasowa umowa administracyjna, którą można zawrzeć na podstawie tego przepisu, odnosi się nie tylko do świadczenia usług medialnych, lecz także do użytkowania częstotliwości radiowych.
- 79 Po drugie, z brzmienia załączonej do duplikacji Węgier decyzji NMHH z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie udzielenia Klubrádió zezwolenia na użytkowanie częstotliwości 92,9 MHz wynika, że okres ważności tego zezwolenia był taki sam jak okres ważności zawartej z Klubrádió umowy o nadawanie, czyli okres od dnia 14 lutego 2014 r. do dnia 14 lutego 2021 r. Ponadto w decyzji tej wskazano, że wspomniane zezwolenie wygasało w dniu upływu terminu określonego w tej umowie lub, w przypadku jej rozwiązania – albo za porozumieniem stron, albo przez radę ds. mediów – w dniu tego rozwiązania, bez szczególnej procedury administracyjnej mającej na celu rzeczywiste wycofanie się z umowy i bez decyzji administracyjnej.
- 80 Z treści tej decyzji wynika zatem, że ważność danego zezwolenia zależała od ważności prawa do świadczenia usług medialnych, skutkiem czego utrata tego prawa pociągała za sobą automatycznie utratę prawa użytkowania częstotliwości 92,9 MHz.
- 81 Po trzecie, wyjaśnienia przedstawione przez Węgry zarówno na pisemnym etapie postępowania, jak i na rozprawie w odniesieniu do zasad stosowania procedur przyznawania praw do świadczenia usług medialnych i praw użytkowania częstotliwości radiowych wskazują również na istnienie na Węgrzech bezpośredniego związku między prawem do świadczenia usług medialnych a prawem użytkowania częstotliwości radiowej.
- 82 Z powyższych wyjaśnień wynika bowiem, że w celu przydzielenia częstotliwości radiowych rada ds. mediów musi uprzednio wszcząć przetarg na świadczenie usług medialnych na danej częstotliwości radiowej. Zwycięskiemu oferentowi wybranemu w tym przetargu przyznaje się prawo do świadczenia owych usług na podstawie umowy administracyjnej zawartej z radą ds. mediów, a mianowicie umowy na nadawanie. Następnie, na wniosek, NMHH – po sprawdzeniu warunków technicznych – zezwala na użytkowanie rzeczzonej częstotliwości radiowej przez wspomnianego wybranego oferenta lub przez nadawcę, z którym ów wybrany oferent zawarł umowę w celu nadawania jego treści radiowych.
- 83 Z powyższego wynika, że na Węgrzech dostęp do częstotliwości radiowych w celu nadawania treści radiowych jest w praktyce ograniczony jedynie do podmiotów uprawnionych do świadczenia usług medialnych, niezależnie od tego, czy same nadają one swoje treści na rozpatrywanej częstotliwości radiowej, czy też takie nadawanie jest dokonywane przez nadawcę, który zawarł w tym celu umowę z owymi uprawnionymi podmiotami.
- 84 W związku z powyższym w tym państwie członkowskim decyzje, które – podobnie jak decyzja stwierdzająca nieważność – są wydawane w ramach przetargu takiego jak sporny przetarg, odnoszą się ostatecznie do przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych.
- 85 W świetle wszystkich powyższych okoliczności wydaje się, że węgierski system przyznawania praw do świadczenia radiowych usług medialnych i użytkowania częstotliwości radiowych jest zaprojektowany i skonfigurowany w taki sposób, że prawa te są bezpośrednio ze sobą powiązane. Z powyższego wynika, że każdy środek krajowy dotyczący przyznania praw do świadczenia takich

usług, taki jak sporne środki krajowe, ma nieuchronnie wpływ na prawa użytkownika częstotliwości radiowych i jest zatem objęty przedmiotowym zakresem stosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej.

- 86 W konsekwencji sporne środki krajowe są objęte przedmiotowym zakresem stosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej.
- 87 Powyższego wniosku nie podważa okoliczność, że owe środki krajowe dotyczą również świadczenia radiowych usług medialnych i że – jak podniosły Węgry – uregulowania dotyczące tego świadczenia są wyłączone z zakresu stosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej, jak wynika w szczególności z art. 2 lit. c) dyrektywy ramowej i art. 2 pkt 4 dyrektywy 2018/1972.
- 88 Wystarczy bowiem stwierdzić, że gdy państwo członkowskie, takie jak Węgry, korzystając z zakresu uznania przysługującego mu w odniesieniu do charakteru i zasad procedur przydzielania częstotliwości radiowych, które organizuje, postanawia, że wybór użytkowników tych częstotliwości zostanie dokonany z uwzględnieniem kryteriów związanych ze świadczeniem usług radiowych, to państwo członkowskie nie może uchylać się od wymogów przewidzianych w ramach regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej w celu przydzielenia widma radiowego, a w szczególności od zasady przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych na podstawie obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, pkt 31).
- 89 Jak zasadniczo wskazał rzecznik generalny w pkt 33 opinii, w przeciwnym razie państwa członkowskie mogłyby z łatwością obejść zasady tych ram dotyczące przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych i w ten sposób zagrozić celom realizowanym przez rzucone ramy, określonym w art. 8 ust. 2–4 dyrektywy ramowej, a w szczególności celowi służącemu wspieraniu konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług, a także skutecznemu wykorzystywaniu częstotliwości radiowych i zarządzaniu nimi. Przepisy te są zatem pozbawione skuteczności (effet utile).
- 90 Ponadto, ponieważ ramy regulacyjne Unii dotyczące łączności elektronicznej mają zastosowanie do spornych środków krajowych jedynie w zakresie, w jakim te ostatnie dotyczą przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, nie można twierdzić, że doszło do naruszenia kompetencji państw członkowskich w dziedzinie uregulowań dotyczących środków przekazu.
- 91 Wreszcie, nie można również uwzględnić argumentu Węgier, zgodnie z którym postępowania, w wyniku których zostały wydane sporne decyzje, są objęte odstępstwem od stosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej przewidzianym w art. 5 ust. 2 akapit drugi dyrektywy o zezwoleniach.
- 92 Jak bowiem podnosi Komisja, przepis ten, podobnie jak art. 48 ust. 3 dyrektywy 2018/1972, przewiduje jedynie możliwość odstąpienia od zasady przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych w oparciu o otwarte procedury, w przypadku gdy przyznanie indywidualnych praw użytkowania widma radiowego dostawcom treści radiowych lub telewizyjnych jest konieczne do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym określonego przez państwa członkowskie zgodnie z prawem.

- 93 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak wynika w szczególności z pkt 34 niniejszego wyroku, nie można uznać, by sporne postępowanie przetargowe nie było „otwarte” w rozumieniu art. 5 ust. 2 akapit drugi dyrektywy o zezwoleniach i art. 48 ust. 3 dyrektywy 2018/1972.
- 94 W każdym razie odstępstwo przewidziane od tych przepisów nie oznacza odstąpienia od stosowania całości ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej. W szczególności, nawet w przypadku gdy ma zastosowanie to odstępstwo, prawa użytkowania częstotliwości radiowych powinny być przyznawane zgodnie z art. 9 dyrektywy ramowej na podstawie obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2008 r., Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, pkt 125).

2) W przedmiocie Karty

- 95 Należy przypomnieć, że zakres zastosowania Karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”, przy czym postanowienie to potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gwarantowane w porządku prawnym Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, jednak nie poza takimi sytuacjami [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 96 W niniejszej sprawie, ponieważ sporne środki krajowe stanowią wdrożenie ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej, należy stwierdzić, że przyjmując te środki, Węgry były zobowiązane do przestrzegania zagwarantowanych w Karcie praw podstawowych, a w szczególności zapisanego w jej art. 11 prawa do wolności wypowiedzi i informacji, na które powołuje się Komisja.
- 97 Wynika z tego, że sporne środki krajowe mogą być przedmiotem kontroli zarówno w świetle ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej, jak i Karty.
- 98 W konsekwencji argumentację Węgier dotyczącą braku możliwości zastosowania tych ram i Karty do tych środków należy oddalić.

2. W przedmiocie zastosowania *ratione temporis* dyrektywy 2018/1972

a) Argumentacja stron

- 99 Komisja, opierając się na zasadzie *tempus regit actum*, uważa, że dyrektywa o zezwoleniach i dyrektywa ramowa mają zastosowanie do decyzji odmownej i do spornego przetargu, podczas gdy dyrektywa 2018/1972 ma zastosowanie do decyzji stwierdzającej nieważność.
- 100 Węgry twierdzą natomiast, że zasada ta nie ma zastosowania do toczącego się już postępowania administracyjnego. Zdaniem tego państwa członkowskiego takie postępowanie jest regulowane przepisami obowiązującymi w dniu jego wszczęcia. I tak, w niniejszej sprawie, ponieważ sporny przetarg został ogłoszony przed datą wejścia w życie dyrektywy 2018/1972, zarówno ten przetarg, jak i decyzja stwierdzająca nieważność są regulowane dyrektywą o zezwoleniach i dyrektywą

ramową, mimo że decyzja ta została wydana po dniu upływu terminu na transpozycję dyrektywy 2018/1972. Wobec tego w odniesieniu do wspomnianej decyzji Komisja nie może oprzeć swojej skargi na naruszeniu dyrektywy 2018/1972.

- 101 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

b) Ocena Trybunału

- 102 Należy wyjaśnić, że rozbieżność stanowisk Komisji i Węgier co do stosowania *ratione temporis* dyrektywy 2018/1972 dotyczy jedynie zarzutów szczegółowych dotyczących spornego przetargu i decyzji stwierdzającej nieważność. W tym względzie Komisja powołała się w szczególności na naruszenie przez Węgry ciążącego na państwach członkowskich obowiązku zapewnienia, aby przydział indywidualnych praw użytkowania widma radiowego opierał się w szczególności na przejrzystych i proporcjonalnych kryteriach, który to obowiązek wynika z art. 5 ust. 2 akapit drugi dyrektywy o zezwoleniach, a od daty rozpoczęcia stosowania dyrektywy 2018/1972 – z art. 45 ust. 1 tej dyrektywy.
- 103 Ponadto należy uwzględnić, że jak wynika z motywu 1 dyrektywy 2018/1972, dokonano w niej przekształcenia kilku dyrektyw, w tym w szczególności dyrektywy o zezwoleniach i dyrektywy ramowej. W tym względzie art. 125 dyrektywy 2018/1972 uściśla, po pierwsze, że dyrektywy te zostają uchylone ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2020 r., a po drugie, że odesłania do uchylonych dyrektyw należy rozumieć jako odesłania do dyrektywy 2018/1972. I tak, art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 odpowiada art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej, w którym przewidziano w szczególności spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia, aby przydział widma radiowego na użytek usług łączności elektronicznej opierał się na przejrzystych i proporcjonalnych kryteriach.
- 104 Obowiązek ten, przypomniany w art. 5 ust. 2 akapit drugi dyrektywy o zezwoleniach, jest równoważny z obowiązkiem przestrzegania zasad przejrzystości i proporcjonalności przy przydzielaniu częstotliwości radiowych, który art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 nakłada na państwa członkowskie.
- 105 W tych okolicznościach argumentację Węgier dotyczącą zastosowania *ratione temporis* dyrektywy 2018/1972 należy w każdym razie oddalić.

B. W przedmiocie dopuszczalności

1. W przedmiocie dopuszczalności zarzutów szczegółowych podniesionych w odniesieniu do spornych decyzji

a) Argumentacja stron

- 106 Węgry kwestionują dopuszczalność skargi w zakresie, w jakim dotyczy ona spornych decyzji.
- 107 W pierwszej kolejności zdaniem tego państwa członkowskiego, chociaż formalnie Komisja powołuje się na naruszenie przepisów prawa Unii, w rzeczywistości kwestionuje ona zgodność tych decyzji z przepisami ustawy o mediach lub z zasadami spornego przetargu.

- 108 Tymczasem kwestia, czy decyzja rady ds. mediów jest zgodna z określonymi przepisami ustawy o mediach lub z treścią spornego zaproszenia do składania ofert, znacznie wykracza poza przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, której jedynym celem jest umożliwienie Trybunałowi ustalenia, czy państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniu ciążącemu na nim na mocy prawa Unii, i doprowadzenia do zaprzestania tego uchybienia.
- 109 W drugiej kolejności, podnosząc, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału jedynie utrwalona, stała i ogólna praktyka administracyjna może być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Węgry kwestionują dopuszczalność niniejszej skargi w zakresie, w jakim dotyczy ona dwóch indywidualnych decyzji administracyjnych, które ponadto zostały utrzymane w mocy, w następstwie skarg wniesionych do sądów krajowych, w orzeczeniach sądowych korzystających z powagi rzeczy osądzonej.
- 110 W duplice Węgry wyjaśniają, że w odróżnieniu od decyzji, o których mowa w wyrokach, do których odsyła Komisja, sporne decyzje są nie decyzjami ogólnymi odnoszącymi się do nieokreślonej dokładnie grupy podmiotów gospodarczych, które świadczyłyby o spójnej i jednolitej praktyce, lecz decyzjami dotyczącymi konkretnego podmiotu gospodarczego.
- 111 Komisja twierdzi w pierwszej kolejności, że w skardze powołuje się ona wyłącznie na naruszenie prawa Unii. W tym względzie wyjaśnia ona, że w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi rozważono dwie możliwości. Pierwsza możliwość opierała się na twierdzeniach Węgier, zgodnie z którymi na podstawie ustawy o mediach rada ds. mediów nie dysponowała żadnym zakresem uznania przy wydawaniu spornych decyzji. W takim wypadku ustawa o mediach byłaby sprzeczna z prawem Unii, ponieważ nakładałaby na radę ds. mediów obowiązek wydawania decyzji niezgodnych z tym prawem. Druga możliwość opierała się na wykładni, która zdaniem Komisji wynika z brzmienia ustawy o mediach, w myśl której rada ds. mediów dysponowała zakresem uznania przy wydawaniu spornych decyzji. W takim wypadku, wydając je, rada ds. mediów skorzystała z tego zakresu uznania w sposób niezgodny z prawem Unii.
- 112 W drugiej kolejności Komisja podnosi, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału może ona wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie tylko w odniesieniu do praktyki administracyjnej, lecz również w indywidualnych przypadkach nieprawidłowego stosowania prawa Unii.
- 113 Ponadto okoliczność, że decyzja była przedmiotem skargi na szczeblu krajowym, nie stoi na przeszkodzie temu, by Komisja mogła powołać się w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na niezgodność takiej decyzji z prawem Unii, w szczególności gdy, tak jak w niniejszej sprawie, dane sądy krajowe nie zwróciły się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 114 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

b) Ocena Trybunału

- 115 Co się tyczy w pierwszej kolejności podstawy niedopuszczalności, o której mowa w pkt 107 i 108 niniejszego wyroku, o ile prawdą jest, że w niektórych częściach skargi Komisja powołuje się na możliwość występowania sprzeczności między spornymi decyzjami a przepisami krajowymi, które posłużyły za podstawę ich wydania, w szczególności w odniesieniu do decyzji odmownej,

o tyle z tej skargi jasno wynika, że Komisja zmierza jedynie do stwierdzenia niezgodności spornych decyzji lub tych przepisów z szeregiem przepisów ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej i z art. 11 Karty.

- 116 Co się tyczy w drugiej kolejności podstawy niedopuszczalności opartej na tym, że indywidualne decyzje nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, należy przede wszystkim zauważyć, że art. 258 i 259 TFUE nie ograniczają kontroli, jaką Trybunał ma przeprowadzić w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jedynie do przepisów lub aktów o charakterze generalnym przyjętych przez państwa członkowskie. Z powyższego można zatem wywnioskować, że przyjęte przez nie decyzje i akty indywidualne mogą także być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli Komisja uzna, iż zostały przyjęte z naruszeniem prawa Unii.
- 117 Następnie Trybunał orzekł, że ze względu na swoją rolę strażniczki traktatów to wyłącznie Komisja jest właściwa do podjęcia decyzji, czy należy wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz w przedmiocie ustalenia, z tytułu jakiego działania lub zaniechania po stronie danego państwa członkowskiego postępowanie to powinno zostać wszczęte. W tej sytuacji Trybunał wyjaśnił, że Komisja może w szczególności żądać stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego polegającego na nieosiągnięciu w danym przypadku rezultatu określonego w dyrektywie (wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r., Komisja/Niemcy, C-20/01 i C-28/01, EU:C:2003:220, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 118 I tak, w tym względzie należy zauważyć, że w szczególności z art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej wynika, iż państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby przydział widma radiowego przez właściwe organy opierał się na obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriach. Przepis ten uściśla, że ów obowiązek ma zastosowanie zarówno do wydawania zezwoleń ogólnych, jak i do przyznawania indywidualnych praw użytkowania takich częstotliwości radiowych.
- 119 Bez uszczerbku dla obowiązku Komisji dotyczącego wywiązania się ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu, Trybunał uznał już, że przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może być akt indywidualny lub decyzja indywidualna.
- 120 Ponadto w swoim orzecznictwie odnoszącym się do możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do praktyki administracyjnej Trybunał ograniczył się do określenia przesłanek, jakie taka praktyka musi spełniać, aby mogła być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przy czym nie orzekł on w przedmiocie możliwości wniesienia takiej skargi w odniesieniu do aktu lub decyzji indywidualnej.
- 121 Wreszcie, nic w art. 258 i 259 TFUE ani w orzecznictwie Trybunału nie pozwala uznać, że oddalenie krajowych skarg wniesionych na decyzję indywidualną w drodze krajowych orzeczeń sądowych mających powagę rzeczy osądzonej stoi na przeszkodzie temu, by taka indywidualna decyzja mogła stanowić podstawę skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 122 W świetle powyższych rozważań należy oddalić podstawy niedopuszczalności przedstawione przez Węgry w odniesieniu do zarzutów szczegółowych podniesionych wobec spornych decyzji.

2. W przedmiocie dopuszczalności zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy

- 123 W treści pierwszego żądania skargi Komisja powołuje się na naruszenie przez Węgry zasady lojalnej współpracy.
- 124 Tymczasem instytucja ta nie wskazuje na tę zasadę ani wtedy, gdy przedstawia zarzuty szczegółowe, na których opiera się niniejsza skarga, ani gdy przedstawia argumentację przywołaną na poparcie tych zarzutów szczegółowych.
- 125 W konsekwencji skarga ta jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim ma ona na celu stwierdzenie naruszenia przez Węgry zasady lojalnej współpracy.

C. Co do istoty

- 126 Na poparcie skargi Komisja podnosi cztery grupy zarzutów szczegółowych.
- 127 Pierwsza grupa zarzutów szczegółowych, dotycząca § 48 ust. 7 ustawy o mediach i decyzji odmownej, jest oparta na naruszeniu art. 5, 7 i 10 dyrektywy o zezwoleniach, art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji, art. 9 dyrektywy ramowej oraz zasad proporcjonalności, niedyskryminacji i dobrej administracji. Druga grupa, dotycząca spornego ogłoszenia o przetargu i decyzji stwierdzającej nieważność, dotyczy naruszenia art. 5 ust. 2 i 3 dyrektywy o zezwoleniach, art. 8 i 9 dyrektywy ramowej oraz art. 45 dyrektywy 2018/1972. Trzecia grupa, dotycząca § 65 ust. 11 ustawy o mediach, opiera się na naruszeniu art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 oraz zasad proporcjonalności i niedyskryminacji. Czwarta grupa zarzutów szczegółowych jest oparta na naruszeniu art. 11 Karty

1. W przedmiocie zarzutów szczegółowych odnoszących się do § 48 ust. 7 ustawy o mediach i decyzji odmownej

- 128 Komisja podnosi zasadniczo, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 5, 7 i 10 dyrektywy o zezwoleniach, art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji, art. 9 dyrektywy ramowej oraz zasad proporcjonalności i niedyskryminacji. Uchybienia te mają wynikać, po pierwsze, z wydania przez radę ds. mediów decyzji odmownej, po drugie, z przyjęcia § 48 ust. 7 ustawy o mediach, który automatycznie wyklucza odnowienie praw użytkowania widma radiowego związanego z nadawaniem FM, jeżeli posiadacz prawa wielokrotnie naruszał ciążący na nim obowiązek przekazywania danych dotyczących limitów transmisji, w tym również wówczas, gdy popełnione naruszenia są drobne, mają charakter czysto formalny i zostały już ukarane grzywnami, co następnie doprowadziło do pełnej zgodności z przepisami, a także, po trzecie, z wynikającego z tego braku możliwości kontynuowania przez Klubrádió działalności w dziedzinie nadawania.
- 129 Ponadto Komisja zarzuca Węgrom, że uchybiły one zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach i zasady dobrej administracji ze względu na brak wydania w terminie sześciu tygodni przewidzianym w tym przepisie decyzji co do wniosku Klubrádió o odnowienie jego praw użytkowania widma radiowego.

a) W przedmiocie szczegółowego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

1) Argumentacja stron

- 130 Komisja podnosi, że § 48 ust. 7 ustawy o mediach lub przynajmniej sposób, w jaki rada ds. mediów zastosowała ten przepis wobec Klubrádió, nie jest zgodny z art. 5, 7 i 10 dyrektywy o zezwoleniach, art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji i art. 9 dyrektywy ramowej, a w szczególności z zasadą proporcjonalności, o której mowa w tych artykułach.
- 131 W pierwszej kolejności Komisja utrzymuje, że decyzja odmowna jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności, uzasadniając to tym, iż odmowa odnowienia prawa Klubrádió do świadczenia usług medialnych opiera się wyłącznie na okoliczności, że w okresie siedmiu lat obowiązywania zawartej z Klubrádió umowy o nadawanie owa stacja radiowa dwukrotnie naruszyła ciążący na niej obowiązek przekazywania danych dotyczących limitów transmisji.
- 132 Komisja uważa, że odmowa odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych jest równoważna z sankcją. Opiera się ona w tym względzie na wadze skutków, jakie zgodnie z węgierskimi przepisami wynikają dla dostawcy usług medialnych z takiej odmowy, a mianowicie z jednej strony na niemożności dalszego zapewniania swoich treści na częstotliwości radiowej, chyba że wygra on nowy przetarg, a z drugiej strony, w przypadku gdyby przetarg ten był bezskuteczny, na braku możliwości zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej w celu dalszego zapewniania tych treści na rozpatrywanej częstotliwości radiowej do czasu zakończenia kolejnego przetargu.
- 133 W tym kontekście Komisja odsyła do orzecznictwa Trybunału, z którego wynika z jednej strony, że do celów oceny proporcjonalności sankcji należy uwzględnić charakter i wagę naruszenia, którego ukaraniu służy ta sankcja, a po drugie, że sankcja powinna być dostatecznie elastyczna względem wagi naruszenia.
- 134 Ponadto Komisja uważa, że odmowa odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych jest porównywalna z cofnięciem lub zawieszeniem tego prawa. Tymczasem takie cofnięcie lub zawieszenie stanowi jedną z najpoważniejszych sankcji, które zgodnie z art. 10 ust. 5 dyrektywy o zezwoleniach mogą być nakładane jedynie pod warunkiem przestrzegania zasady proporcjonalności oraz jedynie w przypadku poważnego lub powtarzającego się naruszenia w szczególności warunków dotyczących praw użytkowania częstotliwości radiowych.
- 135 W tym kontekście Komisja podkreśla, że odmowa odnowienia prawa Klubrádió do świadczenia usług medialnych nie jest skutkiem prawnym proporcjonalnym do wagi naruszeń popełnionych przez tę stację radiową.
- 136 Po pierwsze bowiem, w chwili zaistnienia okoliczności stanowiących rozpatrywane naruszenia § 22 ust. 8 ustawy o mediach nie określał terminu odnoszącego się do przestrzegania obowiązku przekazania danych dotyczących limitów transmisji. Po drugie, w dwóch przypadkach, o których mowa w decyzjach nr 354/2017 i nr 1224/2017, Klubrádió wywiązało się z tego obowiązku w toku postępowania w sprawie nałożenia sankcji. Po trzecie, rada ds. mediów nie stwierdziła na podstawie danych przedstawionych przez Klubrádió w celu zastosowania się do wspomnianego obowiązku, by nadawane przez nią audycje nie były zgodne z ciążącymi na tej stacji radiowej obowiązkami w zakresie limitów transmisji. Po czwarte, rada ds. mediów ukarała każde z dwóch naruszeń stwierdzonych w tych decyzjach grzywną w kwocie od 30 000 HUF (ok. 75 EUR) do 36 000 HUF (ok. 90 EUR), podczas gdy zgodnie z § 187 ust. 1 ustawy o mediach maksymalna grzywna przewidziana w przypadku powtarzającego się naruszenia wynosi 2 000 000 HUF

(5420 EUR), co świadczy o tym, że wspomniane naruszenia są drobnymi naruszeniami. Po piąte, Klubrádió uiszczała nałożone grzywny, a zastosowana sankcja osiągnęła swój cel, ponieważ po wydaniu wspomnianych decyzji rada ds. mediów nie stwierdziła już popełnienia innych naruszeń przez Klubrádió.

- 137 W drugiej kolejności Komisja podnosi, że gdyby § 48 ust. 7 ustawy o mediach należało interpretować w ten sposób, że automatycznie wyklucza on odnowienie prawa do świadczenia usług medialnych we wszystkich przypadkach, w których dany dostawca dopuścił się powtarzającego się naruszenia, w tym gdy wielokrotnie zwlekał z dopełnieniem ciążącego na nim obowiązku przekazania danych dotyczących limitów transmisji, przepis ten byłby sprzeczny z zasadą proporcjonalności.
- 138 Taka wykładnia wspomnianego przepisu nie pozostawiałaby bowiem radzie ds. mediów żadnego zakresu uznania przy ocenie nieznaczego lub niewystarczająco poważnego charakteru danego naruszenia i zgodności z zasadą proporcjonalności decyzji odnoszących się do odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych, a tym samym skutkowałaby zmuszeniem rady ds. mediów do wydawania decyzji niezgodnych z tą zasadą.
- 139 Natomiast gdyby § 48 ust. 7 ustawy o mediach w związku z § 185 ust. 2 tej ustawy należało interpretować w ten sposób, że rada ds. mediów dysponuje zakresem uznania przy wydawaniu decyzji odnoszących się do odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych, to w świetle okoliczności wymienionych w pkt 136 niniejszego wyroku rada ds. mediów skorzystała z przysługującego jej zakresu uznania w sposób niezgodny z zasadą proporcjonalności, gdy wydała decyzję odmowną. W takim przypadku jedynie ta decyzja byłaby sprzeczna z ową zasadą.
- 140 W odpowiedzi na skargę w pierwszej kolejności Węgry twierdzą, że odmowa odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych nie ma na celu ukarania zachowania dostawcy, który złożył wniosek o odnowienie tego prawa, lecz jest konsekwencją nieprzestrzegania przez tego dostawcę wymogu uprzednio określonego do posiadania prawa do takiego odnowienia. Takiej odmowy nie można w szczególności zrównać z sankcją cofnięcia praw użytkowania przewidzianą w art. 10 ust. 5 dyrektywy o zezwoleniach, ponieważ sankcja ta prowadziłaby do rozwiązania danej umowy o nadawanie przed upływem okresu obowiązywania tej umowy. Odmowa odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych wywołuje z kolei skutki jedynie w odniesieniu do okresu po wygaśnięciu wspomnianej umowy.
- 141 W związku z powyższym ani wymogi wynikające z art. 10 ust. 5 dyrektywy o zezwoleniach, ani orzecznictwo dotyczące zasady proporcjonalności w zakresie sankcji nie mają znaczenia w niniejszej sprawie.
- 142 W drugiej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia zasady proporcjonalności przez § 48 ust. 7 ustawy o mediach, Węgry utrzymują, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, w których ustalono warunki wyłączenia możliwości odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych bez możliwości skorzystania z jakiegokolwiek zakresu uznania, ponieważ obiektywne warunki ustalone z góry w ustawie wykluczają możliwość arbitralnego i dyskryminacyjnego stosowania prawa.
- 143 Tymczasem kryteria odmowy odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych określone w ustawie o mediach są obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne, gdyż takie odnowienie jest wykluczone jedynie w przypadku poważnych lub powtarzających się naruszeń stwierdzonych w ostatecznych decyzjach.

- 144 Proporcjonalność jest zapewniona dzięki temu, że jak wynika z § 187 ust. 5 ustawy o mediach, drobne naruszenia nie mogą stanowić powtarzających się naruszeń. Podobnie ustawowa definicja kumulatywnych przesłanek pozwalających na zakwalifikowanie naruszenia jako „naruszenia powtarzającego się” gwarantuje, poprzez zasadę progresywności, że odmowa odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych może nastąpić jedynie w przypadku najpoważniejszych i najbardziej rażących naruszeń.
- 145 Ponadto Węgry wyjaśniają, że waga danego naruszenia nie podlega ocenie w ramach postępowania w sprawie odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych, ponieważ postępowanie to nie jest postępowaniem w sprawie nałożenia sankcji. Waga danego naruszenia jest oceniana w ramach tego ostatniego postępowania przez radę ds. mediów, która powinna między innymi ustalić, czy naruszenie to jest poważne lub powtarzające się, co wymaga od niej zbadania w szczególności, czy wspomniane naruszenie nie ma mniejszej wagi.
- 146 Wreszcie, Węgry dodają, że przyznanie radzie ds. mediów zakresu uznania oznaczałoby, że rada ta przy podejmowaniu przez nią decyzji w sprawie odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych powinna ponownie zbadać poważny lub powtarzający się charakter naruszeń stwierdzony w ostatecznej decyzji, co byłoby sprzeczne z zasadami państwa prawnego, pewności prawa i równości traktowania.
- 147 W trzeciej kolejności, co się tyczy naruszenia zasady proporcjonalności przez decyzję odmowną, Węgry podnoszą, że odmowa odnowienia prawa Klubrádió do świadczenia usług medialnych wynika nie z zastosowania nieproporcjonalnych przepisów węgierskich uregulowań lub arbitralnej decyzji rady ds. mediów, lecz jedynie ze stwierdzenia przez nią w ostatecznych decyzjach szeregu powtarzających się naruszeń popełnionych przez Klubrádió.
- 148 W tym względzie Węgry kwestionują argument Komisji, że naruszenia stwierdzone w decyzjach nr 354/2017 i nr 1224/2017 stanowią drobne naruszenia.
- 149 Po pierwsze bowiem, to, że nałożone grzywny są niewielkie, nie wykazuje, że chodzi o drobne naruszenia. Z jednej strony kwota tych grzywien nie daje żadnej wskazówki co do wagi rozpatrywanych naruszeń, zwłaszcza w braku danych porównawczych. Z drugiej strony przy ustalaniu tej kwoty rada ds. mediów wzięła pod uwagę sytuację finansową Klubrádió, aby nie stosować sankcji, która uniemożliwiałaby lub utrudniałaby prowadzenie tej stacji radiowej, nie tylko zgodnie z zasadami proporcjonalności i progresywności, lecz również zgodnie z kodeksem postępowania obowiązującym w dniu wydania decyzji nr 354/2017 i nr 1224/2017.
- 150 Po drugie, twierdzenie Komisji, że w chwili zaistnienia okoliczności stanowiących rozpatrywane naruszenia § 22 ust. 8 ustawy o mediach nie ustalał terminu na dochowanie obowiązku przekazania danych dotyczących limitów transmisji, jest błędne. Ustawodawca krajowy zmienił bowiem ten przepis ze skutkiem od dnia 3 sierpnia 2011 r., przewidziawszy, że „[d]ostawcy usług medialnych są zobowiązani do dostarczania radzie ds. mediów w każdym miesiącu danych umożliwiających monitorowanie przestrzegania limitów transmisji”. Okoliczność, że w ramach postępowań, w wyniku których zostały wydane decyzje nr 354/2017 i nr 1224/2017, Klubrádió nie złożyło żadnego oświadczenia ani sprzeciwu w odniesieniu do podnoszonego braku terminu wyznaczonego na spełnienie tego obowiązku i że nie wniosło ono skargi na te decyzje, świadczy o tym, że znało ono ciężące na nim obowiązki w zakresie przekazywania danych dotyczących limitów transmisji, a także praktykę decyzyjną rady ds. mediów w tym zakresie.

- 151 Po trzecie, znaczenie obowiązku przekazywania danych dotyczących limitów transmisji ma uzasadniać stwierdzenie, że naruszenia popełnione przez Klubrádió nie mają drobnego charakteru. W tym względzie Węgry podnoszą, że nieprzekazanie lub przekazanie tych danych po terminie utrudnia radzie ds. mediów monitorowanie przestrzegania obowiązków ciążących na danym dostawcy w zakresie limitów transmisji i ułatwia zatem temu dostawcy uniknięcie stwierdzenia innego ewentualnego naruszenia.
- 152 Po czwarte, fakt, że w ramach postępowań, w wyniku których zostały wydane decyzje nr 354/2017 i nr 1224/2017, Klubrádió zastosowało się do ciążącego na nim obowiązku przekazania danych dotyczących limitów transmisji, podobnie jak fakt, że zapłaciło ono następnie nałożone na nie grzywny, nie ma wpływu na okoliczność, że owa stacja radiowa naruszyła ten obowiązek.
- 153 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

2) Ocena Trybunału

i) W przedmiocie zastosowania art. 10 dyrektywy o zezwoleniach

- 154 Poprzez zarzut szczegółowy oparty na naruszeniu zasady proporcjonalności Komisja twierdzi, że decyzja odmowna i ewentualnie § 48 ust. 7 ustawy o mediach nie są zgodne z zasadą proporcjonalności, odzwierciedloną nie tylko w art. 5 i 7 dyrektywy o zezwoleniach, w art. 9 dyrektywy ramowej i w art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji, lecz również w art. 10 dyrektywy o zezwoleniach.
- 155 Jak wskazano w pkt 74 i 75 niniejszego wyroku, art. 5 i 7 dyrektywy o zezwoleniach, art. 9 dyrektywy ramowej i art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji określają zasady dotyczące przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych.
- 156 Z kolei art. 10 dyrektywy o zezwoleniach ustanawia zasady dotyczące ciążącego na państwach członkowskich obowiązku monitorowania i nadzoru przestrzegania wymogów związanych z prawami użytkowania częstotliwości radiowych, a w szczególności środków, jakie mogą one przyjąć w celu zapewnienia przestrzegania tych wymogów.
- 157 Tymczasem z analizy przeprowadzonej w ramach badania możliwości zastosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej do spornych środków krajowych, a w szczególności z pkt 76 niniejszego wyroku wynika, że § 48 ust. 7 ustawy o mediach i decyzja odmowna stanowią wdrożenie przepisów tych ram dotyczących przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych.
- 158 W konsekwencji zgodność decyzji odmownej z § 48 ust. 7 ustawy o mediach należy oceniać wyłącznie w świetle zasady proporcjonalności odzwierciedlonej w art. 5 i 7 dyrektywy o zezwoleniach, w art. 9 dyrektywy ramowej i art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji.

ii) W przedmiocie zakresu § 48 ust. 7 lit. a) ustawy o mediach

- 159 Jak wynika z pkt 137–139 niniejszego wyroku, podstawą zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia przez Węgry zasady proporcjonalności jest argumentacja Komisji oparta na dwóch alternatywnych założeniach. Zgodnie z założeniem pierwszym § 48 ust. 7 ustawy o mediach przyznaje radzie ds. mediów przy wydawaniu decyzji dotyczących wniosków o odnowienie prawa

do świadczenia usług medialnych zakres uznania przy ocenie wagi i powtarzającego się charakteru naruszeń popełnionych przez danego dostawcę, w związku z czym jedynie decyzja odmowna byłaby sprzeczna z zasadą proporcjonalności, ponieważ w świetle okoliczności wymienionych w pkt 136 niniejszego wyroku rada ds. mediów naruszyła tę zasadę, gdy skorzystała z przysługującego jej zakresu uznania. Zgodnie z założeniem drugim przepis ten nie przyznaje takiego zakresu uznania radzie ds. mediów, w związku z czym przepis ten sam w sobie narusza wspomnianą zasadę, ponieważ prowadzi do wydania sprzecznych z nią decyzji.

- 160 W świetle informacji zawartych w aktach sprawy przedłożonych Trybunałowi należy zatem najpierw ustalić zakres przyznany w prawie węgierskim w § 48 ust. 7 ustawy o mediach.
- 161 Przepis ten stanowi, że prawo do świadczenia usług medialnych nie może zostać odnowione, w szczególności w przypadku gdy na mocy ostatecznej decyzji rady ds. mediów dostawca usług medialnych został uznany winnym powtarzających się lub poważnych naruszeń danej umowy lub przepisów ustawy o wolności prasy czy też ustawy o mediach.
- 162 Zgodnie z § 187 ust. 5 ustawy o mediach naruszenie uznaje się za powtarzające się, jeżeli podmiot, który się go dopuścił, w okresie 365 dni powtarza bezprawne zachowanie takie samo jak to, które zostało stwierdzone ostateczną decyzją administracyjną, to jest objęte tą samą podstawą prawną, tym samym przepisem prawnym i tą samą dziedziną, z wyjątkiem drobnych naruszeń.
- 163 Z wyjaśnień przedstawionych przez Węgry na pisemnym etapie postępowania wynika, że § 48 ust. 7 ustawy o mediach należy interpretować w ten sposób, że przy wydawaniu decyzji dotyczących wniosków o odnowienie prawa do świadczenia usług medialnych, takich jak decyzja odmowna, rada ds. mediów nie dysponuje żadnym zakresem uznania przy ocenie wagi naruszeń popełnionych przez danego dostawcę i powtarzającego się charakteru tych naruszeń. Rada ds. mediów ogranicza się do sprawdzenia, czy w okresie obowiązywania prawa, którego odnowienia zażądano we wniosku, wydała ona względem tego dostawcy ostateczną decyzję stwierdzającą, że popełniono poważne lub powtarzające się naruszenie. W przypadku odpowiedzi twierdzącej byłaby ona zobowiązana na podstawie tego przepisu odmówić odnowienia tego prawa. Z wyjaśnień tych wynika również, że to właśnie przy wydawaniu decyzji dotyczących postępowań w sprawie nałożenia sankcji, takich jak decyzje nr 354/2017 i nr 1224/2017, rada ds. mediów ocenia, a w razie potrzeby stwierdza poważny lub powtarzający się charakter naruszeń popełnionych przez danego dostawcę.
- 164 Dokumenty przedstawione przez strony potwierdzają, że § 48 ust. 7 ustawy o mediach jest interpretowany i stosowany w sposób opisany w poprzednim punkcie.
- 165 Przede wszystkim bowiem w decyzji odmownej rada ds. mediów poprzestaje na wymienieniu ostatecznych decyzji wydanych w ramach wszczętych wobec Klubrádió postępowań w sprawie nałożenia sankcji i wskazuje, że w decyzji nr 1224/2017 stwierdziła naruszenie przez tę stację radiową obowiązku przekazania danych dotyczących limitów transmisji oraz powtarzający się charakter tego naruszenia.
- 166 Następnie z tabeli dotyczącej podstaw uzasadnienia decyzji odmownych dotyczących odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych wydanych przez radę ds. mediów, przedstawionej przez Węgry w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i załączonej do skargi Komisji (zwanej dalej „tabelą dotyczącą podstaw odmowy”), wynika, że oceny poważnego lub

powtarzającego się charakteru naruszeń popełnionych przez danych dostawców dokonuje się nie w decyzjach w sprawie odmowy odnowienia tego prawa, lecz w ostatecznych decyzjach wydanych w ramach postępowań w sprawie nałożenia sankcji.

167 Wreszcie, decyzja nr 265/18 (III. 29) z dnia 27 marca 2018 r., wydana w ramach postępowania w sprawie nałożenia sankcji wobec stacji radiowej Kun-Média, załączona do repliki Komisji, przemawia za tym, że to właśnie przy wydawaniu decyzji dotyczących postępowań w sprawie nałożenia sankcji rada ds. mediów ocenia zarówno wagę naruszenia, jak i – jeżeli z oceny tej wynika, iż naruszenie to nie jest drobne – jego powtarzalność.

168 W konsekwencji, biorąc pod uwagę brak zakresu uznania przyznanego radzie ds. mediów na mocy ustawy o mediach, badanie zarzutu szczegółowego opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności wymaga weryfikacji zasadności argumentacji Komisji dotyczącej naruszenia tej zasady nie przez radę ds. mediów, lecz przez § 48 ust. 7 tej ustawy.

iii) W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności, jakie stanowi § 48 ust. 7 ustawy o mediach

169 Jak wynika z art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej, uwzględniając fakt, że częstotliwości radiowe są dobrem publicznym, które ma istotną wartość społeczną, kulturalną i ekonomiczną, państwa członkowskie zapewniają efektywne zarządzanie częstotliwościami radiowymi do celów świadczenia usług łączności elektronicznej na ich terytorium zgodnie z zadaniami regulacyjnymi określonymi w ramach regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej i z myślą o realizacji celów określonych w szczególności w art. 8 tej dyrektywy.

170 Na podstawie art. 4 pkt 2 dyrektywy w sprawie konkurencji, art. 5 ust. 2 akapit drugi i art. 7 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej prawa użytkowania częstotliwości radiowych należy przyznać w oparciu o obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne kryteria (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Kryteria te, które – jak wskazano w pkt 75 niniejszego wyroku – mają zastosowanie przy odnawianiu owych praw, należy ponadto stosować z uwzględnieniem celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 72).

171 Z pkt 161–163 niniejszego wyroku wynika, że § 48 ust. 7 ustawy o mediach skutkuje automatycznym pozbawieniem niektórych dostawców, a mianowicie tych, w odniesieniu do których rada ds. mediów na mocy ostatecznej decyzji stwierdziła poważne lub powtarzające się naruszenie danej umowy o nadawanie lub przepisów ustawy o wolności prasy, czy też ustawy o mediach, możliwości uzyskania odnowienia ich prawa do świadczenia usług medialnych, które to prawo, jak stwierdzono w ramach analizy możliwości zastosowania ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej do spornych środków krajowych, odnosi się także do użytkowania częstotliwości radiowej.

172 W konsekwencji należy uznać, że § 48 ust. 7 ustawy o mediach przyczynia się do określenia kryteriów mających zastosowanie w prawie węgierskim do przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, skutkiem czego musi on spełniać wymogi przewidziane w przepisach prawa Unii wymienionych w pkt 170 niniejszego wyroku, a w szczególności wymóg dotyczący proporcjonalności takich kryteriów.

- 173 W tym względzie należy zauważyć, że przestrzeganie wymogów związanych z prawami użytkownika częstotliwości radiowych ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia ich skutecznego wykorzystywania i zarządzania nimi. Wobec tego podstawę odmowy odnowienia tych praw, opartą na nieprzestrzeganiu w okresie ich ważności obowiązków ciężących na danym dostawcy, można uznać za kryterium wyboru użytkowników częstotliwości radiowych w związku z celem wspierania konkurencji poprzez zachęcanie do skutecznego wykorzystywania częstotliwości radiowych i zarządzania nimi, o którym mowa w art. 8 ust. 2 lit. d) dyrektywy ramowej.
- 174 Jednakże, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wymóg proporcjonalności przypomniany w pkt 170 niniejszego wyroku oznacza, że kryteria przyznawania praw użytkownika częstotliwości radiowych są właściwe w celu zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 175 O ile prawdą jest, że uwzględnienie, przy rozpatrywaniu wniosku o odnowienie praw użytkownika częstotliwości radiowych, wcześniejszych naruszeń umowy lub uregulowań mających zastosowanie do użytkownika częstotliwości radiowych może przyczynić się do realizacji celu służącego skutecznemu użytkowaniu tych praw i zarządzaniu nimi, o tyle nie zmienia to faktu, że podważenie tego celu, jakie może wynikać z owych naruszeń, zależy od ich wagi. W konsekwencji w celu zapewnienia, by uwzględnienie takich naruszeń nie wykraczało poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wspomnianego celu, musi istnieć adekwatność między wagą wcześniej popełnionego naruszenia a decyzjami wydanymi w odniesieniu do odnowienia tych praw użytkownika.
- 176 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że § 48 ust. 7 ustawy o mediach nie przewiduje, iż istnienie wcześniejszych naruszeń danej umowy o nadawanie, ustawy o mediach lub ustawy o wolności prasy stanowi jedno z kryteriów, które należy wziąć pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o odnowienie praw do świadczenia usług medialnych, lecz przewiduje, że takie odnowienie jest automatycznie wykluczone w przypadku operatorów, którzy popełnili powtarzające się naruszenie tej umowy lub tych ustaw, efektem czego, jak zauważyła Komisja, stosowanie tego przepisu skutkuje uniemożliwieniem tym dostawcom dalszego nadawania ich treści na częstotliwości radiowej.
- 177 W konsekwencji odmowa odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych dostawcy, który popełnił powtarzające się naruszenie, może być proporcjonalna jedynie pod warunkiem, że zostanie wykazane, iż ze względu na wagę tego naruszenia taka odmowa jest konieczna do zagwarantowania realizacji celu służącego skutecznemu wykorzystaniu częstotliwości radiowych i zarządzaniu nimi.
- 178 Takiej weryfikacji należy zatem dokonać indywidualnie dla każdego przypadku, biorąc pod uwagę w szczególności charakter powtarzającego się naruszenia popełnionego przez danego dostawcę oraz szczególne okoliczności konkretnego przypadku mające wpływ dla celów ustalenia, przy rozpatrywaniu wniosku o odnowienie prawa do świadczenia usług medialnych, wagi tego naruszenia i skutków, jakie wspomniane naruszenie pociąga za sobą dla dostępu danego dostawcy do częstotliwości radiowych w celu nadawania treści.
- 179 Należy dodać, że – jak wynika z poprzedniego punktu – weryfikacja, jaką rada ds. mediów jest zobowiązana przeprowadzić przy rozpatrywaniu wniosków o odnowienie prawa do świadczenia usług medialnych, różni się od badania, jakie ma ona przeprowadzić w ramach postępowań

w sprawie nałożenia sankcji, w których musi ona w szczególności sprawdzić, wyłącznie do celów tych postępowań, czy sankcja, jaką należy nałożyć w celu ukarania tego naruszenia, jest adekwatna do jego wagi.

- 180 Argument Węgier, zgodnie z którym przyznanie radzie ds. mediów zakresu uznania przy rozpatrywaniu wniosków o odnowienie prawa do świadczenia usług medialnych miałyby naruszać zasady państwa prawnego, pewności prawa i równości traktowania ze względu na to, że rada ds. mediów powinna ponownie zbadać poważny lub powtarzający się charakter naruszeń stwierdzony w ostatecznej decyzji, jest zatem bezzasadny.
- 181 W konsekwencji, zobowiązując radę ds. mediów automatycznie i w każdym wypadku do odmowy odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych, gdy dany dostawca popełnił powtarzające się naruszenie, bez przyznania jej jakiegokolwiek zakresu uznania w celu sprawdzenia, przy rozpatrywaniu wniosków o odnowienie tego prawa, czy skutki odmowy tego odnowienia dla dostępu tego dostawcy do częstotliwości radiowych są adekwatne do wagi rozpatrywanego naruszenia, § 48 ust. 7 ustawy o mediach narusza wymóg wynikający z art. 4 pkt 2 dyrektywy w sprawie konkurencji, art. 5 ust. 2 akapit drugi i art. 7 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach oraz z art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej, zgodnie z którym odnowienie praw użytkowania częstotliwości radiowych powinno opierać się na proporcjonalnych kryteriach.
- 182 W konsekwencji, bez konieczności badania argumentów Komisji przedstawionych w pkt 136 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że decyzja odmowna, w zakresie, w jakim została wydana na podstawie § 48 ust. 7 ustawy o mediach, a zatem na podstawie systemu krajowego dotyczącego przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych niezgodnego z wymogiem proporcjonalności nałożonym w przepisach prawa Unii wymienionych w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, również narusza ten wymóg.
- 183 W związku z tym zarzut szczegółowy oparty na naruszeniu zasady proporcjonalności, odzwierciedlonej w art. 5 i 7 dyrektywy o zezwoleniach, w art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji i w art. 9 dyrektywy ramowej, jest zasadny.

b) W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji

1) Argumentacja stron

- 184 Komisja podnosi, że § 48 ust. 7 ustawy o mediach lub przynajmniej sposób, w jaki rada ds. mediów zastosowała ten przepis wobec Klubrádió, nie uwzględnia art. 5 i 7 dyrektywy o zezwoleniach, art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji i art. 9 dyrektywy ramowej, a w szczególności zasady niedyskryminacji, o której mowa w tych artykułach.
- 185 Komisja powołuje się na dane zawarte w tabeli dotyczącej podstaw odmowy, z których wynika, że rada ds. mediów nigdy nie odmówiła, z wyjątkiem przypadku Klubrádió, odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych wyłącznie na tej podstawie, że dany dostawca nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku przekazania danych dotyczących limitów transmisji.
- 186 Ponadto Komisja utrzymuje, że niektóre stacje radiowe, a mianowicie Inforádio, Rádió Smile i Kun-Média, uzyskały odnowienie ich prawa do świadczenia usług medialnych pomimo tego, że popełniły naruszenia porównywalne z naruszeniami popełnionymi przez Klubrádió, a nawet poważniejsze.

- 187 Węgry twierdzą, że węgierskie przepisy gwarantują przejrzystość, obiektywizm i niedyskryminację poprzez ustanowienie obiektywnych kryteriów, które mają zastosowanie do wszystkich dostawców usług medialnych w celu uzyskania odnowienia ich prawa do świadczenia usług medialnych.
- 188 W tym kontekście Węgry kwestionują w szczególności twierdzenie Komisji, że z wyjątkiem Klubrádió rada ds. mediów nigdy nie odmówiła odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych z tego tylko powodu, że dany dostawca nie dopełnił obowiązku przekazania danych dotyczących limitów transmisji. Z tabeli dotyczącej podstaw odmowy wynika bowiem, że rada ds. mediów nie odnowiła prawa Fehérvár Média centrum Kft. do świadczenia usług medialnych, uzasadniając to tym, iż wcześniej stwierdziła w ostatecznej decyzji, że dostawca ten wielokrotnie uchybiał temu obowiązkowi.
- 189 Co się tyczy decyzji dotyczących Inforádió, Rádió Smile i Kun-Média, Węgry utrzymują, że okoliczności faktyczne leżące u podstaw tych decyzji są odmienne od okoliczności faktycznych dotyczących Klubrádió i że postępowania, w wyniku których zostały wydane wspomniane decyzje, toczyły się w innym kontekście prawnym, skutkiem czego nie są one porównywalne z procedurą stosowaną w ramach odnowienia prawa Klubrádió do świadczenia usług medialnych. Ponadto, jako że Komisja nie sprecyzowała, czy dokonała oceny wszystkich decyzji, które mogą zostać uwzględnione w celu wykazania dyskryminacji, czy też tylko decyzje, które wymieniła, mogą być uwzględnione w tym celu, decyzje dotyczące Inforádió, Rádió Smile i Kun-Média stanowią jedynie przykłady. Co więcej, biorąc pod uwagę to, że Komisja załączyła do skargi tylko jedną z tych ostatnich decyzji, a mianowicie decyzję dotyczącą Kun-Média, Trybunał nie jest w stanie zweryfikować, czy rozpatrywane sytuacje są porównywalne. W każdym razie Komisja nie wykazała zatem, że praktyka decyzyjna rady ds. mediów była faktycznie dyskryminacyjna.
- 190 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

2) Ocena Trybunału

- 191 Na podstawie art. 4 pkt 2 dyrektywy w sprawie konkurencji, art. 5 ust. 2 akapit drugi i art. 7 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej kryteria przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych powinny być zgodne z zasadą niedyskryminacji.
- 192 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada równego traktowania, której zasada niedyskryminacji stanowi szczególny wyraz, wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest uzasadnione w sposób obiektywny. Obowiązujący dla celów ustalenia, czy ma miejsce naruszenie zasady równego traktowania, wymóg występowania porównywalnych sytuacji należy ocenić z uwzględnieniem całościowej charakterystyki tych sytuacji, w szczególności w świetle przedmiotu i celu aktu prawnego ustanawiającego dane rozróżnienie, mając na uwadze, że w tym celu należy uwzględnić zasady i cele obowiązujące w dziedzinie, do której dany akt prawny należy (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 193 W niniejszej sprawie z tabeli dotyczącej podstaw odmowy wynika, że decyzją nr 1203/2019 (X.8) rada ds. mediów odmówiła odnowienia prawa Médiacentrum do świadczenia usług medialnych z tego tylko powodu, że w decyzji nr 1115/2016 stwierdziła ona, iż w okresie od dnia 23 maja do dnia 31 maja 2016 r. dostawca ten nie dopełnił obowiązku przekazania danych dotyczących limitów transmisji i że naruszenie to było naruszeniem powtarzającym się.
- 194 Ponadto decyzje wydane wobec stacji radiowych Inforádió, Radio Smile i Kun-Média zostały wydane w odmiennym kontekście prawnym i faktycznym niż kontekst, w którym wydano decyzję odmowną.
- 195 W konsekwencji, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 65 opinii, dowody przedstawione przez Komisję nie pozwalają na wykazanie, że decyzja odmowna stanowiła dyskryminację na niekorzyść Klubrádió.
- 196 W związku z tym należy oddalić zarzut szczegółowy oparty na naruszeniu zasady niedyskryminacji, odzwierciedlonej w art. 5 i 7 dyrektywy o zezwoleniach, w art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji i w art. 9 dyrektywy ramowej.

c) W przedmiocie zarzutu szczegółowego, dotyczącego braku wydania w odpowiednim czasie decyzji odmownej

1) Argumentacja stron

- 197 Komisja zauważa, że postępowanie, w wyniku którego została wydana decyzja odmowna, rozpoczęło się w dniu 8 listopada 2019 r., czyli w dniu złożenia przez Klubrádió wniosku o odnowienie praw, i zakończyło się w dniu 8 września 2020 r., czyli w dniu wydania decyzji odmownej, to znaczy trwało dziesięć miesięcy.
- 198 Wydając decyzję odmowną, rada ds. mediów naruszyła zatem art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach, który przewiduje sześciotygodniowy termin na wydanie decyzji dotyczących przyznania praw użytkowania w przypadku częstotliwości radiowych, które przydzielono na potrzeby usług łączności elektronicznej w ramach krajowej tabeli przeznaczeń częstotliwości, z wyjątkiem przypadków, gdy prawa te są przyznawane w drodze konkurencyjnej lub porównawczej procedury selekcji, co zdaniem Komisji nie miało miejsca w przypadku decyzji odmownej.
- 199 Ponadto rada ds. mediów naruszyła również zasadę dobrej administracji, ponieważ przestrzeganie terminów jest wyrazem tej zasady.
- 200 Węgry utrzymują, że postępowanie, w wyniku którego została wydana decyzja odmowna, nie jest postępowaniem w sprawie przydziału częstotliwości radiowych, lecz postępowaniem w sprawie odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych. Tymczasem żaden przepis prawa Unii nie określa terminu odnowienia tego prawa.
- 201 Tytułem uzupełnienia Węgry wyjaśniają, że § 48 ust. 5 ustawy o mediach wyznacza precyzyjne terminy zarówno na złożenie wniosku o odnowienie wspomnianego prawa, jak i na wydanie decyzji dotyczących takiego wniosku. Terminy te pozwalają zagwarantować nie tylko, że decyzje te zostaną podjęte w odpowiednim czasie, ale również, że nie będzie żadnej sytuacji, w której rada

ds. mediów uwzględniłaby ten wniosek przed datą wygaśnięcia rozpatrywanej umowy o nadawanie, a następnie zostałyby stwierdzone, że dany dostawca usług medialnych popełnił naruszenie wykluczające takie odnowienie praw.

202 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

2) Ocena Trybunału

- 203 W zakresie, w jakim, jak wynika z pkt 74–94 niniejszego wyroku, postępowanie, w wyniku którego została wydana decyzja odmowna, dotyczy przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych, należy stwierdzić, że procedura ta podlega przepisom stanowiącym część ram regulacyjnych Unii dotyczących łączności elektronicznej, w tym w szczególności przepisom dotyczącym terminów na wydanie decyzji dotyczących przyznania tych praw, a mianowicie art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach.
- 204 Zgodnie z tym przepisem decyzja odmowna powinna była zostać wydana w terminie sześciu tygodni od dnia wpłynięcia całkowitej dokumentacji wniosku Klubrádió o odnowienie jego prawa do świadczenia usług medialnych.
- 205 Tymczasem, zważywszy, że – jak wskazano w pkt 31 niniejszego wyroku – Klubrádió złożyło ten wniosek w dniu 8 listopada 2019 r., a decyzja odmowna została wydana w dniu 8 września 2020 r., należy stwierdzić, że decyzja ta została wydana dziesięć miesięcy po złożeniu wspomnianego wniosku, a zatem długo po upływie terminu przewidzianego w art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach.
- 206 Biorąc pod uwagę zakres § 48 ust. 7 ustawy o mediach i sposób, w jaki przepis ten jest stosowany na Węgrzech, należy dodać, że przy wydawaniu decyzji odmownej rada ds. mediów miała jedynie sprawdzić, czy w okresie obowiązywania zawartej z Klubrádió umowy o nadawanie wydała wobec tej stacji radiowej ostateczną decyzję stwierdzającą popełnienie poważnego lub powtarzającego się naruszenia. W tych okolicznościach brak jest racjonalnego wyjaśnienia mogącego uzasadnić opóźnienie w wydaniu decyzji odmownej wynoszące w przybliżeniu osiem i pół miesiąca.
- 207 W tej sytuacji należy przypomnieć, że jak już wyjaśnił Trybunał, gdy państwo członkowskie stosuje prawo Unii, wymogi wynikające z zasady dobrej administracji jako ogólnej zasady prawa Unii, w szczególności prawa każdej osoby do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, mają zastosowanie w ramach postępowania prowadzonego przez właściwy organ krajowy (wyrok z dnia 6 marca 2025 r., *Obshtina Veliko Tarnovo i Obshtina Belovo*, C-471/23 i C-477/23, EU:C:2025:155, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 208 W konsekwencji, wydawszy decyzję odmowną długo po upływie terminu sześciu tygodni od dnia wpłynięcia całkowitej dokumentacji wniosku Klubrádió o odnowienie jego prawa do świadczenia usług medialnych, rada ds. mediów naruszyła art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach i zasadę dobrej administracji.

d) Wnioski

- 209 W świetle powyższych rozważań należy częściowo uwzględnić szczegółowe zarzuty dotyczące § 48 ust. 7 ustawy o mediach oraz decyzji odmownej i stwierdzić, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich:
- na mocy art. 5 i 7 dyrektywy o zezwoleniach, art. 4 dyrektywy w sprawie konkurencji, art. 9 dyrektywy ramowej i zasady proporcjonalności ze względu, po pierwsze, na wydanie przez radę ds. mediów decyzji odmownej, w której odmówiła ona Klubrádió odnowienia jego praw użytkowania widma radiowego, po drugie, na przyjęcie § 48 ust. 7 ustawy o mediach, który automatycznie wyklucza odnowienie praw użytkowania widma radiowego w zakresie nadawania FM, jeżeli posiadacz prawa wielokrotnie naruszał ciążący na nim obowiązek przekazywania danych dotyczących limitów transmisji, w tym również wówczas, gdy popełnione naruszenia są drobne, mają charakter czysto formalny i zostały już ukarane grzywnami, co następnie doprowadziło do pełnej zgodności z przepisami, a także, po trzecie, na wynikający z tego nieproporcjonalny brak możliwości kontynuowania przez Klubrádió działalności w dziedzinie nadawania; oraz
 - na mocy art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach i zasady dobrej administracji ze względu na wydanie decyzji odmownej długo po upływie sześciotygodniowego terminu przewidzianego w tym przepisie.

2. W przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących spornego przetargu i decyzji stwierdzającej nieważność

- 210 Komisja podnosi zasadniczo, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 5 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach i art. 45 dyrektywy 2018/1972 ze względu na to, że w spornym przetargu i decyzji stwierdzającej nieważność rada ds. mediów uzależniła przyznanie praw użytkowania widma radiowego od spełnienia nieproporcjonalnych warunków, nie określiła z góry kryteriów przyznania tych praw, nie przewidziała żadnego zakresu uznania w odniesieniu do oceny wagi i istotności błędów, którymi mogła być obarczona dokumentacja przedstawiona przez kandydatów, które to błędy mogły mieć wpływ na dopuszczalność zgłoszeń tych kandydatów, oraz nie uwzględniła nieznacznego charakteru błędów, którymi obarczona była oferta złożona przez Klubrádió.
- 211 Ponadto Komisja zarzuca Węgrom, że uchybiły one zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 8 i 9 dyrektywy ramowej oraz zasady dobrej administracji ze względu na nieprzeprowadzenie postępowania w celu przydziału częstotliwości 92,9 MHz w czasie umożliwiającym wydanie decyzji przed datą wygaśnięcia przysługujących Klubrádió praw użytkowania tej częstotliwości.

a) W przedmiocie szczegółowych zarzutów dotyczących naruszenia zasad przejrzystości i proporcjonalności

1) Argumentacja stron

- 212 Komisja podnosi, że decyzja stwierdzająca nieważność, która opiera się na trzech podstawach, jest sprzeczna z zasadami przejrzystości i proporcjonalności, o których mowa w art. 5 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach i art. 45 dyrektywy 2018/1972.

- 213 Co się tyczy bowiem pierwszej podstawy unieważnienia, Komisja podnosi, że zgodnie ze spornym zaproszeniem do składania ofert kandydaci byli zobowiązani do załączenia do swoich ofert formularza zawierającego w pkt III.2 planowany tygodniowy harmonogram programowy, z wyszczególnieniem czasu trwania każdej audycji, i wskazującego w pkt III.3 dla każdej audycji tytuł, krótki opis i czas jej trwania.
- 214 Z decyzji stwierdzającej nieważność wynika, że w tygodniowym harmonogramie programowym określonym w pkt III.2 formularza przedstawionego przez Klubrádió znajdowały się: po pierwsze, audycja *Reggeli Gyors*, której nadawanie było przewidziane każdego dnia tygodnia od godziny 6.10 do godz. 10.00, a po drugie, trwająca 55 minut audycja zatytułowana *Reggeli Gyors ismétlés*, której nadawanie było przewidziane w weekendy. Tymczasem w odniesieniu do tej ostatniej audycji, która stanowiła wybór istotnych i interesujących fragmentów audycji *Reggeli Gyors* nadawanych w ciągu tygodnia, Klubrádió nie wypełniło pkt III.3 tego formularza.
- 215 W decyzji stwierdzającej nieważność rada ds. mediów stwierdziła, że w przypadku gdy audycja jest przedmiotem interwencji technicznej lub gdy fragmenty tej audycji zostały wycięte, audycja, która powstaje wskutek takiego zabiegu, jest nową „audycją” w rozumieniu spornego zaproszenia do składania ofert, a zatem należy ją opisać w pkt III.3 formularza. Opierając się na pkt 1.11.10.3 spornego zaproszenia do składania ofert, który wyklucza możliwość uzupełnienia elementów ofert podlegających ocenie, takich jak harmonogram programowy, rada ds. mediów nie zażądała informacji dotyczących audycji *Reggeli Gyors ismétlés* w celu uzupełnienia pkt III.3 formularza przedstawionego przez Klubrádió.
- 216 Tymczasem zdaniem Komisji, ponieważ pojęcie „retransmisji” zawarte w spornym zaproszeniu do składania ofert dotyczy retransmisji „nagranego materiału dźwiękowego”, Klubrádió mogło słusznie uznać, że audycja *Reggeli Gyors ismétlés*, w zakresie, w jakim stanowi retransmisję materiałów dźwiękowych, wybranych fragmentów, już nadawanych programów, wchodzi w zakres tego pojęcia i że w związku z tym nie ma potrzeby opisywania tej retransmisji w pkt III.3 formularza.
- 217 Ponadto nawet przy założeniu, że audycji *Reggeli Gyors ismétlés* nie można zrównać z retransmisją, rada ds. mediów mogła wezwać Klubrádió do uzupełnienia brakującego opisu. Brak możliwości uzupełnienia danych dotyczących harmonogramu programowego wynikający z zdaniem rady ds. mediów z pkt 1.11.10.3 spornego zaproszenia do składania ofert narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ taki brak możliwości nie pozwala kandydatom na skorygowanie nieścisłości, nawet nieznacznych i czysto formalnych, ani na rozwianie wątpliwości rady ds. mediów.
- 218 Co się tyczy drugiej podstawy unieważnienia, z decyzji stwierdzającej nieważność wynika, że w tygodniowym harmonogramie programowym określonym w pkt III.2 formularza przedstawionego przez Klubrádió znajdowała się trwająca 45 minut audycja zatytułowana *Kovátsműhely*, podczas gdy w odniesieniu do tej audycji pkt III.3 tego formularza wskazywał czas trwania 50 minut. Rada ds. mediów stwierdziła, że zgodnie z pkt 1.11.10.3 spornego zaproszenia do składania ofert rozbieżność ta nie mogła zostać usunięta.
- 219 Zdaniem Komisji wskazanie tych dwóch odmiennych czasów trwania przypomina zwykły błąd popełniony przez administrację, którego skorygowanie nie miałoby żadnego wpływu na istotne elementy zgłoszenia Klubrádió. Tymczasem unieważnienie zgłoszenia na podstawie takiego błędu zamiast zażądania wyjaśnień od kandydata jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

- 220 Jeśli chodzi o trzecią podstawę unieważnienia, która dotyczy biznesplanu i planu finansowego Klubrádió, opiera się ona na stwierdzeniu rady ds. mediów, że Klubrádió, którego kapitał własny w latach poprzedzających datę złożenia jego zgłoszenia był ujemny, nie było w stanie pokryć swoich kosztów z samych przychodów netto ze sprzedaży.
- 221 Komisja zaznacza, że rada ds. mediów nie powołała się na naruszenie warunków dotyczących stabilności finansowej kandydata przewidzianych w pkt 1.8.2 spornego zaproszenia do składania ofert, w związku z czym jest bezsporne, że Klubrádió spełnia te warunki.
- 222 Podstawą decyzji stwierdzającej nieważność był pkt 1.11.9.2 lit. c) spornego zaproszenia do składania ofert, zgodnie z którym zgłoszenie było nieważne pod względem materialnym, jeżeli z powodu braku merytorycznej treści oferta nie była dostosowana do osiągnięcia celów określonych w ustawie o mediach lub w tym zaproszeniu do składania ofert. Rada ds. mediów twierdzi, że zgłoszenie Klubrádió nie pozwalało na osiągnięcie celu określonego w pkt 1.2 wspomnianego zaproszenia do składania ofert, a mianowicie zapewnienia obecności na rynku mediów stacji radiowej, której funkcjonowanie byłoby stabilne i przewidywalne.
- 223 Zdaniem Komisji, przyjmując decyzję stwierdzającą nieważność w oparciu o podstawę wskazaną w pkt 220 niniejszego wyroku, w pierwszej kolejności rada ds. mediów naruszyła wymóg przejrzystości przewidziany w art. 5 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach i w art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, ponieważ oparła się na kryteriach oceny treści zgłoszeń, które nie były zawarte w spornym zaproszeniu do składania ofert. Warunki dopuszczalności zgłoszeń nie odnoszą się bowiem do szczególnego wymogu stabilności finansowej dotyczącego stanu kapitału własnego danego przedsiębiorstwa.
- 224 W drugiej kolejności odrzucenie zgłoszenia Klubrádió jest nieproporcjonalne, ponieważ opiera się na hipotetycznych argumentach. Rada ds. mediów uznała bowiem, że stabilne funkcjonowanie Klubrádió nie jest zagwarantowane ze względu na to, że zgodnie z obowiązującymi przepisami węgierskimi spółka o ujemnym kapitale własnym może zostać z urzędu wykreślona z rejestru spółek. Tymczasem zdaniem Komisji prowadzenie przez Klubrádió działalności ze stratą w okresie pięciu lat poprzedzających datę złożenia jego zgłoszenia nie prowadzi samo w sobie do braku stabilności finansowej tego kandydata w przyszłości, ponieważ nie był on zmuszony do przerwania swoich programów i nie został wykreślony z rejestru spółek.
- 225 Ponadto rada ds. mediów nie uwzględniła środków podjętych przez Klubrádió w celu uregulowania stanu jego kapitału własnego. W tym względzie rada ds. mediów odrzuciła system pokrywania kosztów Klubrádió przez właściciela tej stacji radiowej i sponsorów, twierdząc, że w przeszłości Klubrádió nie było w stanie pokryć swoich kosztów operacyjnych z własnych przychodów netto.
- 226 Komisja zauważa jednak, że korzystanie z pomocy sponsorów lub uczestników zewnętrznych (crowdfunding) jest zgodnym z prawem sposobem finansowania mediów. W konsekwencji zdaniem tej instytucji decyzja stwierdzająca nieważność nie jest związana z zadeklarowanym celem publicznym, nie jest odpowiednia i wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- 227 Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, kryterium, zgodnie z którym Klubrádió powinno było pokryć swoje koszty operacyjne z samych przychodów netto ze sprzedaży, nie może zostać uznane za wymóg obiektywny, przejrzysty i proporcjonalny w świetle prawa Unii.

- 228 W odpowiedzi na skargę Węgry, co się tyczy w pierwszej kolejności podstaw unieważnienia dotyczących audycji *Reggeli Gyors Ismétlés* i *Kovátsműhely*, podnoszą, że w celu zagwarantowania sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego charakteru postępowania przetargowego zarówno ustawa o mediach, jak i sporny przetarg opierają się na zasadzie, zgodnie z którą dana oferta może zostać zmieniona, skorygowana lub uzupełniona jedynie w przypadku braków, które można naprawić lub które nie są istotne, lub gdy takie skorygowanie nie narusza wymogu sprawiedliwej, przejrzystej i niedyskryminacyjnej procedury. W tym kontekście Węgry powołują się na przepisy ustawy o mediach i zasady spornego przetargu, precyzujące braki lub niedociągnięcia, których nie można usunąć po dacie złożenia zgłoszenia i które prowadzą do nieważności danej oferty; do takich braków lub niedociągnięć zaliczają się nieprawidłowości stwierdzone w odniesieniu do wyżej wymienionych audycji.
- 229 Zdaniem Węgier, jeśli chodzi o brak uprzednio określony w sposób wiążący i powodujący nieważność danej oferty, dopuszczenie możliwości podjęcia przez radę ds. mediów decyzji, w zależności od charakteru braku i na podstawie jej własnej subiektywnej oceny, czy należy zastosować skutki prawne nieważności, byłoby sprzeczne z zasadami państwa prawnego i pewności prawa, a także z wymogiem przejrzystej, obiektywnej i niedyskryminacyjnej oceny.
- 230 Ponadto Węgry kwestionują argumentację Komisji, zgodnie z którą braki dotyczące audycji *Reggeli Gyors Ismétlés* i *Kovátsműhely* miały niewielkie znaczenie oraz miały charakter formalny i administracyjny.
- 231 Jeśli chodzi bowiem, po pierwsze, o audycję *Reggeli Gyors Ismétlés*, Klubrádió nie spełniło warunku ważności, o którym mowa w pkt 2.5.5.2 spornego zaproszenia do składania ofert, który przewiduje obowiązek opisanie wszystkich programów znajdujących się w tygodniowym harmonogramie programowym. W tym względzie Węgry zaznaczają, że audycję tę należy uznać nie za retransmisję audycji *Reggeli Gyors*, lecz za odmienną audycję w rozumieniu spornego zaproszenia do składania ofert, ponieważ między tymi dwiema audycjami istnieje różnica wynosząca łącznie 825 minut, a w przypadku zwykłej retransmisji audycja retransmitowana powinna być całkowicie identyczna z audycją pierwotną. Tymczasem w braku szczegółowych informacji na temat audycji, której nie można uznać za „retransmisję”, dana oferta uniemożliwia ocenę pod względem merytorycznym, ponieważ nie pozwala na sprawdzenie, czy przestrzegane są zobowiązania w zakresie limitów transmisji.
- 232 Co się tyczy, po drugie, audycji *Kovátsműhely*, zdaniem Węgier różnica dotycząca czasu trwania wskazanego w pkt III.2 i III.3 formularza przedstawionego przez Klubrádió stanowi niemożliwą do przewyżczenia sprzeczność, która uniemożliwia pogodzenie tego pkt III.2, zawierającego tygodniowy harmonogram programowy, z pkt III.3, dotyczącym opisu tej audycji. Oferta przedstawiona przez Klubrádió nie spełnia zatem warunku ważności, o którym mowa w pkt 2.5.5.6 spornego zaproszenia do składania ofert. Skorygowanie czasu trwania programów nieuchronnie spowodowałoby zmianę zobowiązań i istotnych oświadczeń zawartych w ofercie złożonej przez Klubrádió, co byłoby sprzeczne ze spornym zaproszeniem do składania ofert.
- 233 W drugiej kolejności, co się tyczy podstawy unieważnienia dotyczącej biznesplanu i planu finansowego Klubrádió, po pierwsze, Węgry zaznaczają, że wymogi formalne i materialne, którym podlegają oferty, są określone zarówno w ustawie o mediach, jak i w odpowiednich zaproszeniach do składania ofert, w niniejszym przypadku w pkt 1.11.7 i 1.11.9.2 spornego zaproszenia do składania ofert.

- 234 Zdaniem Węgier badanie ważności oferty pod względem merytorycznym wymaga przeprowadzenia złożonej analizy treści tej oferty jako całości, w ramach której to analizy zgodnie z § 59 ustawy o mediach rada ds. mediów powinna sprawdzić w szczególności, czy wspomniana oferta pozwala zagwarantować realizację celu leżącego w interesie publicznym, którego dotyczy dany przetarg, w niniejszym przypadku – zapewnienia obecności na rynku mediów stacji radiowej, której funkcjonowanie byłoby stabilne i przewidywalne.
- 235 Tymczasem przedstawienie sytuacji finansowej i ekonomicznej kandydata oraz przedstawienie jego planu finansowego, gospodarczego i perspektywicznego stanowią wymogi nałożone w tym celu w spornym zaproszeniu do składania ofert. Nie można zatem przyjąć, że podstawa unieważnienia dotycząca biznesplanu i planu finansowego Klubrádió oraz kryteria oceny tej podstawy nie są przejrzyste.
- 236 Po drugie, twierdzenie Komisji, zgodnie z którym rada ds. mediów wzięła pod uwagę kryteria oceny, które nie zostały zawarte w spornym zaproszeniu do składania ofert, jest oczywiście bezzasadne, ponieważ to zaproszenie do składania ofert, przejmując dosłownie przepisy ustawy o mediach, określa kryteria badania ofert, zasady dotyczące ich nieważności materialnej, kryteria kwalifikowalności założone w odniesieniu do ofert, warunki weryfikacji ich nieważności formalnej, wymogi dotyczące biznesplanu i planu finansowego oraz wymogi dotyczące oświadczeń złożonych przez kandydatów, odpowiednio, w pkt 1.11.6, 1.11.9, 2.1.4–2.1.6, 2.2, 2.5.4 i 2.5.8.
- 237 Po trzecie, zdaniem Węgier Komisja niesłusznie utrzymuje, że oceny dokonane przez radę ds. mediów w decyzji stwierdzającej nieważność w odniesieniu do sytuacji finansowej Klubrádió są nieproporcjonalne.
- 238 Przede wszystkim Węgry wyjaśniają, że wbrew twierdzeniom Komisji, rada ds. mediów uznała ofertę tej stacji radiowej za nieważną nie dlatego, że stan kapitału własnego Klubrádió był od wielu lat ujemny, lecz dlatego, że ten ujemny stan kapitału własnego nieuchronnie wpłynąłby na przyszłą stabilność wspomnianej stacji radiowej. Oświadczenia zawarte w ofercie dotyczące uregulowania tej sytuacji są ponadto rozbieżne i sprzeczne, a żadne z podjętych zobowiązań nie zostało wykonane.
- 239 Ponadto wymóg, aby stacja radiowa, która uzyska zezwolenie na świadczenie usług medialnych, była rentowna pod względem ekonomicznym, nie jest nieproporcjonalny, ponieważ istnieje podstawowy interes publiczny w tym, aby funkcjonowanie tej stacji radiowej, która przez okres dziesięciu lat korzysta nieodpłatnie z wyłącznej częstotliwości należącej do państwa, było stabilne i przewidywalne.
- 240 Tymczasem stacja radiowa niespełniająca najbardziej podstawowych wymogów prawnych w odniesieniu do formy i zarządzania organizacją nie spełnia warunków stabilności i przewidywalności pozwalających jej na osiągnięcie celów zamierzonych w spornym przetargu, ponieważ długotrwałe nieprawidłowe zarządzanie miałoby oczywiste skutki dla przyszłego zarządzania tą stacją radiową lub przynajmniej potencjalne skutki dla tego zarządzania, dla kontynuowania działalności wspomnianej stacji radiowej oraz dla ciągłości jej prowadzenia („going concern”). Zdaniem Węgier tak było w przypadku Klubrádió, ponieważ wyraźnie niezgodny z prawem charakter jego stanu kapitału własnego mógł spowodować jego przymusową likwidację i ewentualnie wykreślenie go z rejestru spółek z urzędu.

- 241 Ponadto stan kapitału własnego nie jest kwestią subiektywnej oceny, lecz kwestią obiektywną, w odniesieniu do której można wykazać, że Klubrádió przez wiele lat świadomie dopuszczało się naruszeń prawa, które można przypisać wyłącznie tej spółce, o czym świadczy sprawozdanie z audytu załączone do rocznych sprawozdań finansowych Klubrádió. Tymczasem biznesplan, plan finansowy i bilans, który ta stacja radiowa była zobowiązana przedstawić zgodnie ze spornym zaproszeniem do składania ofert, nie wykazują, że Klubrádió zaradzi tej sytuacji w rozsądnym terminie.
- 242 Wreszcie, Węgry utrzymują, że twierdzenie Komisji, zgodnie z którym właściciele Klubrádió podjęli odpowiednie środki w celu naprawienia ujemnego stanu kapitału własnego tej stacji radiowej, jest bezzasadne. Oświadczenia dotyczące kapitału własnego, finansowania i odzyskiwania wierzytelności złożone przez osobę fizyczną, która wyraziła się w imieniu wspomnianej stacji radiowej, są bowiem wewnętrznym sprzeczne, hipotetyczne i warunkowe, w związku z czym nie są zgodne z wymogami prawnymi i kryteriami oceny określonymi w zasadach spornego przetargu.
- 243 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

2) Ocena Trybunału

- 244 Należy przypomnieć, że na podstawie z art. 5 ust. 2 akapit drugi dyrektywy o zezwoleniach prawa użytkowania częstotliwości radiowych są przyznawane w drodze otwartych, obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych procedur oraz zgodnie z art. 9 dyrektywy ramowej. Ów art. 9 ust. 1, który – jak wskazano w pkt 103 niniejszego wyroku – odpowiada art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, przewiduje również, że prawa te są przyznawane w oparciu o obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne kryteria.
- 245 Należy również przypomnieć, że zasada proporcjonalności wymaga, aby przepisy ustanawiane przez państwa członkowskie lub instytucje zamawiające w ramach wdrażania tych przepisów nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów przewidzianych przez dyrektywę, których część stanowią (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 września 2024 r., Luxone, C-403/23 i C-404/23, EU:C:2024:805, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 246 Ponadto w ramach postępowania przetargowego zasada równego traktowania przyznaje oferentom takie same szanse przy formułowaniu ich ofert, z czego wynika wymóg, by oferty wszystkich oferentów były poddane tym samym warunkom. Obowiązek przejrzystości, który wprost wynika z rzeczowej zasady, ma na celu wyeliminowanie ryzyka faworyzowania i arbitralnego traktowania ze strony organu władzy publicznej. Obowiązek ten obejmuje wymóg, by wszystkie warunki i zasady postępowania w sprawie udzielenia zamówienia były określone w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny w zaproszeniu do składania ofert, tak aby, po pierwsze, umożliwić wszystkim rozsądnie poinformowanym i wykazującym zwykłą staranność kandydatom zrozumienie ich dokładnego zakresu i dokonanie ich wykładni w taki sam sposób, a po drugie, umożliwić właściwemu organowi rzeczywiste sprawdzenie, czy złożone mu oferty odpowiadają kryteriom regulującym przyznanie takich praw (zob. podobnie wyrok z dnia 26 września 2024 r., Luxone, C-403/23 i C-404/23, EU:C:2024:805, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 247 Wreszcie, zasady przejrzystości i równego traktowania obowiązujące w postępowaniach w sprawie przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych wymagają tego, by materialne i formalne warunki dotyczące udziału w takich postępowaniach były z góry jasno określone

i podane do wiadomości publicznej, zwłaszcza w zakresie obowiązków ciążących na ubiegających się przedsiębiorstwach, tak aby te mogły dokładnie zapoznać się z ograniczeniami danego postępowania oraz mieć pewność, że takie same wymogi obowiązują wszystkich konkurentów (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 września 2024 r., Luxone, C-403/23 i C-404/23, EU:C:2024:805, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

248 To w świetle powyższego orzecznictwa należy zbadać, czy – jak utrzymuje Komisja – trzy podstawy unieważnienia, w oparciu o które odrzucono zgłoszenie Klubrádió, są sprzeczne z zasadami proporcjonalności i przejrzystości w rozumieniu wskazanym przez Komisję, w związku z czym zarówno decyzja stwierdzająca nieważność, jak i ewentualnie zasady spornego przetargu, które posłużyły za podstawę jej wydania, są również sprzeczne z tymi zasadami.

i) W przedmiocie podstaw unieważnienia dotyczących audycji Reggeli Gyors Ismétlés i Kovátsműhely

249 Jak wynika z brzmienia pkt 1.11.10.3 spornego zaproszenia do składania ofert i z decyzji stwierdzającej nieważność, załączonych do skargi Komisji, w odniesieniu do elementów oferty przedłożonej do oceny nie dopuszcza się żadnego skorygowania. Elementy te obejmują, zgodnie z pkt 1.12.2.1 tego zaproszenia do składania ofert, harmonogram programowy kandydata, opisany w pkt III.2 i III.3 formularza przedstawionego przez kandydata.

250 Tymczasem w przypadku gdyby w odniesieniu do tych elementów kandydat popełnił minimalne błędy, których korekta nie miałaby żadnego wpływu na istotne elementy jego zgłoszenia, a tym samym nie naruszyłaby wymogu dotyczącego rzetelnej i niedyskryminacyjnej oceny kandydatów, brak możliwości wezwania danego kandydata przez radę ds. mediów na podstawie zasad spornego przetargu do skorygowania takich błędów wydaje się nieproporcjonalny.

251 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że pkt III.2 i III.3 formularza przedstawionego przez Klubrádió były obarczone dwoma nieprawidłowościami w odniesieniu do audycji *Reggeli Gyors Ismétlés i Kovátsműhely*.

252 Co się tyczy w pierwszej kolejności audycji *Reggeli Gyors Ismétlés*, stwierdzona nieprawidłowość wynikała z tego, że Klubrádió, uznawszy, iż audycja ta stanowiła „retransmisję”, w rozumieniu spornego zaproszenia do składania ofert, audycji *Reggeli Gyors*, nie wypełniło w odniesieniu do tej pierwszej audycji pkt III.3 formularza, wskazującego w szczególności jej opis i czas trwania. Rada ds. mediów, stwierdziwszy zasadniczo, że audycji *Reggeli Gyors Ismétlés* nie można uznać za „retransmisję”, w rozumieniu spornego zaproszenia do składania ofert, audycji *Reggeli Gyors*, że w związku z tym powinna ona być przedmiotem opisu w pkt III.3 tego formularza i że brak takiego opisu, w zakresie, w jakim dotyczył on jednego z elementów poddanych ocenie, o których mowa w pkt 1.12.2.1 tego zaproszenia do składania ofert, nie mógł, zgodnie z wymogami pkt 1.11.10.3 wspomnianego zaproszenia do składania ofert, zostać skorygowany lub usunięty, stwierdziła, że nieprawidłowość ta powinna prowadzić do nieważności oferty Klubrádió.

253 Tymczasem należy zauważyć, że – jak wynika z decyzji stwierdzającej nieważność – zgodnie z zasadami spornego przetargu pojęcie „retransmisji” zostało zdefiniowane jako oznaczające „nagrany materiał dźwiękowy, uprzednio wyemitowany w audycji, który można retransmitować bez szczególnej interwencji technicznej”, podczas gdy pojęcie „audycji” jest zdefiniowane jako oznaczające „serię dźwięków lub obrazów ruchomych lub stacjonarnych, w połączeniu z dźwiękiem lub bez niego, stanowiących, niezależnie od czasu jej trwania, odrębną jednostkę w programie lub katalogu opracowanym przez dostawcę usług medialnych”.

- 254 W świetle tych definicji i wobec braku w spornym zaproszeniu do składania ofert innych zasad wykładni dotyczących tych pojęć nie można uznać, że proponowana przez radę ds. mediów wykładnia pojęcia „retransmisji”, zgodnie z którą audycja jest uznawana za retransmisję, jeżeli jest retransmitowana w całości i przez cały czas jej trwania bez szczególnej interwencji technicznej, wynika w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny z tego zaproszenia do składania ofert, skutkiem czego wszyscy rozsądnie poinformowani i wykazujący zwykłą staranność oferenci powinni dokonać takiej wykładni tego pojęcia.
- 255 Przeciwnie, biorąc pod uwagę, że wspomniane pojęcie opiera się na nadawaniu nie poprzedniej „audycji”, lecz „nagranego materiału dźwiękowego”, który był uprzednio wyemitowany „w audycji”, jak podniosła Komisja, Klubrádió mogło zasadnie uznać, że audycja *Reggeli Gyors Ismétlés*, w zakresie, w jakim służyła rozpowszechnianiu fragmentów uprzednio nadawanej audycji, a mianowicie *Reggeli Gyors*, stanowiła „retransmisję” tej ostatniej audycji w rozumieniu spornego zaproszenia do składania ofert. W tej sytuacji przywołana przez Węgry okoliczność, że pomiędzy tymi dwiema audycjami istniała różnica wynosząca łącznie 825 minut, jest bez znaczenia.
- 256 Co się tyczy w drugiej kolejności audycji *Kovátsműhely*, nieprawidłowość, jaką obarczone były pkt III.2 i III.3 formularza przedstawionego przez Klubrádió, wynikała z tego, że podczas gdy w harmonogramie programowym, o którym mowa w pkt III.2 tego formularza, ta stacja radiowa umieściła ową audycję, wskazując, że nadawanie było przewidziane w niedzielę od godz. 17.05 do godz. 17.50, skutkiem czego zgodnie z tym punktem czas trwania wspomnianej audycji wynosił 45 minut, czas trwania wskazany dla tej samej audycji w pkt III.3 wspomnianego formularza wynosił 50 minut.
- 257 Tymczasem należy uwzględnić, że – jak wskazała rada ds. mediów w decyzji stwierdzającej nieważność – Klubrádió nie popełniło żadnego błędu w odniesieniu do innych audycji zawartych w pkt III.2 i III.3 formularza przedstawionego przez tę stację radiową, w szczególności w odniesieniu do czasu ich trwania. Wydaje się zatem, że wynikająca z tych punktów wynosząca pięć minut różnica odnosząca się do czasu trwania audycji *Kovátsműhely* nie ma żadnego wpływu na inne audycje zawarte w harmonogramie programowym przedstawionym przez Klubrádió.
- 258 Należy wobec tego uznać, że taka różnica jest porównywalna z błędem pisarskim, co może zatem obejmować błędy możliwe do naprawienia i nieistotne, o których mowa w pkt 228 niniejszego wyroku.
- 259 W konsekwencji w świetle oceny zawartej w pkt 250 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że nieprawidłowości dotyczące audycji *Reggeli Gyors Ismétlés* i *Kovátsműhely* powinny być móc podlegać korekcie.
- 260 W tych okolicznościach decyzja stwierdzająca nieważność, w której stwierdzono – na podstawie zasad spornego przetargu wykluczających jakąkolwiek możliwość korekty ofert – nieważność oferty Klubrádió ze względu na te nieprawidłowości, jest nieproporcjonalna.
- ii) W przedmiocie podstawy unieważnienia dotyczącej biznesplanu i planu finansowego Klubrádió
- 261 Należy zauważyć, że jak wynika z decyzji stwierdzającej nieważność, podstawa unieważnienia dotycząca biznesplanu i planu finansowego Klubrádió opiera się na ujemnym charakterze kapitału własnego tej stacji radiowej w okresie pięciu lat poprzedzających datę złożenia jej

zgłoszenia, a także na braku możliwości pokrycia kosztów z samych przychodów netto ze sprzedaży. W świetle tych okoliczności, stwierdzonych w szczególności na podstawie danych z rocznych sprawozdań finansowych Klubradió za lata obrotowe wcześniejsze niż rok, w którym ta stacja radiowa złożyła ofertę, rada ds. mediów uznała, że oferta ta nie pozwalała, ze względu na „brak merytorycznej treści”, osiągnąć celu przewidzianego w pkt 1.2 spornego zaproszenia do składania ofert, a mianowicie zapewnienia obecności na rynku mediów stacji radiowej, której funkcjonowanie byłoby stabilne i przewidywalne. W konsekwencji rada ds. mediów stwierdziła, że oferta złożona przez Klubradió była nieważna pod względem materialnym na podstawie § 59 ust. 3 lit. c) ustawy o mediach i pkt 1.11.9.2 lit. c) spornego zaproszenia do składania ofert, zgodnie z którym „oferta jest nieważna pod względem materialnym [...], jeżeli z powodu braku merytorycznej treści [...] nie jest dostosowana do osiągnięcia celów określonych w niniejszej ustawie lub w zaproszeniu do składania ofert”.

- 262 Należy zauważyć, że zarówno stan kapitału własnego, jak i dane dotyczące przychodów netto ze sprzedaży stanowią elementy związane ze stabilnością finansową przedsiębiorstwa.
- 263 W tym względzie należy zaznaczyć, że nie ma wątpliwości co do tego, iż w pkt 1.8.2 spornego zaproszenia do składania ofert określono zasady dotyczące warunków odnoszących się do stabilności finansowej kandydatów, których nieprzestrzeganie na którymkolwiek etapie postępowania przetargowego prowadziło do nieważności oferty na podstawie pkt 1.11.7 lit. a) wspomnianego zaproszenia do składania ofert.
- 264 Jednakże w owym pkt 1.8.2 nałożono na kandydatów obowiązek, po pierwsze, aby nie byli obciążeni żadnym wymagalnym długiem od ponad 60 dni w dziedzinie ceł lub z tytułu składek na zabezpieczenie społeczne, żadnym wymagalnym zobowiązaniem podatkowym ujętym w rejestrach prowadzonych przez centralny organ podatkowy ani żadnym wymagalnym zobowiązaniem do zapłaty wobec wyspecjalizowanego funduszu państwowego, po drugie, aby nie byli objęci postępowaniem upadłościowym, postępowaniem likwidacyjnym ani żadnym innym postępowaniem mającym na celu ich rozwiązanie, po trzecie, aby w ciągu pięciu lat poprzedzających publikację ogłoszenia o przetargu nie dotyczyła ich żadna ostateczna decyzja administracyjna stwierdzająca poważne naruszenie wyrażające się w nieprzestrzeganiu umowy o nadawanie lub żadne rozwiązanie przez radę ds. mediów tej umowy, a po czwarte, aby nie posiadali wymagalnych zobowiązań wobec rady ds. mediów;
- 265 Należy zatem stwierdzić, że żaden wymóg dotyczący stanu kapitału własnego kandydatów lub konieczności pokrycia ich kosztów z samych przychodów netto ze sprzedaży nie był wymieniony wśród warunków dotyczących stabilności finansowej nałożonych na tych kandydatów w spornym przetargu.
- 266 Prawdą jest, jak podniosły Węgry, że w owym przetargu nałożono na kandydatów obowiązek przedłożenia biznesplanu i planu finansowego do dnia 31 grudnia 2024 r. poprzez wskazanie elementów zawartych w pkt 2.5.4 wspomnianego przetargu. Jednakże z elementów tych w żaden sposób nie wynika, że plan ten powinien ukazywać, pod rygorem nieważności danej oferty, dodatni kapitał własny w latach poprzedzających datę złożenia zgłoszeń i przychody netto ze sprzedaży pozwalające same w sobie na pokrycie kosztów w tych latach.
- 267 Ponadto, jeśli chodzi o dane finansowe i historyczne, które należało przedstawić w ramach biznesplanu i planu finansowego, zgodnie z pkt 2.5.4.3.5 spornego zaproszenia do składania ofert kandydaci byli zobowiązani do przedstawienia jedynie „ostatnich zamkniętych sprawozdań

finansowych (bilansu, rachunków zysków i strat oraz załączników [...])”, czyli ostatecznie, jak wynika z lektury tego punktu w całości, rocznych sprawozdań finansowych za rok wcześniejszy niż rok, w którym dana oferta została złożona.

- 268 W tych okolicznościach, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 79 opinii, zastosowanie jako podstawy unieważnienia dotyczącej niezdolności kandydata do realizacji celu realizowanego przez sporny przetarg kryterium związanego ze stabilnością finansową kandydatów, podczas gdy kryterium to nie zalicza się do ustanowionych w tym zaproszeniu do składania ofert kryteriów dotyczących tej stabilności i nie można go racjonalnie wywieść z żadnej z jego zasad, nie spełnia wymogów dotyczących zasady przejrzystości, doprecyzowanych w orzecznictwie przytoczonym w pkt 246 i 247 niniejszego wyroku.
- 269 Ponadto, niezależnie od powyższego, w okolicznościach, w których rentowność danego operatora nie jest kwestionowana, przyjęcie zasady umożliwiającej radzie ds. mediów stwierdzenie nieważności oferty kandydata z powodu ujemnego kapitału własnego i braku możliwości pokrycia jego kosztów z samych przychodów netto ze sprzedaży byłoby sprzeczne z zasadą proporcjonalności. Biorąc bowiem pod uwagę różnorodność możliwych źródeł finansowania stacji radiowej, zasada ta wykracza poza to, co jest konieczne do zapewnienia obecności na rynku mediów stabilnej i przewidywalnej pod względem funkcjonowania stacji radiowej.
- 270 W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę to, że Klubrádió prowadzi działalność w dziedzinie łączności elektronicznej, że od 1999 r. rozpowszechniało swoje treści na częstotliwościach radiowych i że pomimo ujemnego kapitału własnego tej stacji radiowej, stwierdzonego w decyzji stwierdzającej nieważność, stacja ta nigdy nie była zmuszona do przerwania swojej działalności, nie można racjonalnie uznać, że odrzucenie oferty złożonej przez Klubrádió ze względu na jego ujemny kapitał własny było konieczne do zapewnienia obecności na rynku mediów stabilnej i przewidywalnej pod względem funkcjonowania stacji radiowej.
- 271 W tym kontekście nie można uwzględnić argumentacji Węgier, zgodnie z którą stan kapitału własnego Klubrádió nie pozwala na osiągnięcie powyższego celu, ponieważ stan ten mógł doprowadzić do przymusowej likwidacji tej stacji radiowej i ewentualnie jej wykreślenia z rejestru spółek.
- 272 Rzeczona stacja radiowa nie tylko bowiem w dniu złożenia jej oferty i rozpatrywania jej zgłoszenia nie była objęta takimi postępowaniami likwidacyjnymi lub o wykreślenie, co zresztą, jak wskazano w pkt 263 i 264 niniejszego wyroku, doprowadziło do nieważności jej oferty, lecz nawet po tych datach Klubrádió nie było objęte takimi postępowaniami i nadal prowadzi działalność.
- 273 Nie można również racjonalnie uznać, że to, iż Klubrádió nie mogło pokryć swoich kosztów z samych przychodów netto ze sprzedaży i musiało korzystać ze sponsorowania i subsydiów, stanowiło przeszkodę w realizacji celu, o którym mowa w pkt 1.2 spornego zaproszenia do składania ofert i przypomnianego w szczególności w pkt 261 i 270 niniejszego wyroku. Jak wskazała Komisja, a czego Węgry nie zakwestionowały, model biznesowy Klubrádió opierał się na takich środkach finansowania, które w przeszłości umożliwiały mu wyrównywanie niekorzystnych sytuacji finansowych, przy czym okoliczność ta nie uniemożliwiła mu prowadzenia działalności w sposób stały i przestrzegania warunków związanych z prawami użytkownika częstotliwości radiowych, którym spółka ta podlega.

- 274 W związku z tym, bez konieczności badania pozostałych argumentów Komisji, w tym w szczególności argumentu dotyczącego podnoszonego arbitralnego charakteru rozpatrywanej podstawy unieważnienia i decyzji stwierdzającej nieważność w świetle decyzji wydanych w przeszłości w odniesieniu do innych kandydatów, należy stwierdzić, że sporne zaproszenie do składania ofert, w zakresie, w jakim pozwala radzie ds. mediów na stwierdzenie, na podstawie pkt 1.11.9.2 lit. c) tego zaproszenia, nieważności oferty kandydata ze względu na ujemny kapitał własny i brak możliwości pokrycia jego kosztów z samych przychodów netto ze sprzedaży, jest sprzeczne z zasadami przejrzystości i proporcjonalności. To samo dotyczy decyzji stwierdzającej nieważność, z uwagi zwłaszcza na powyższe okoliczności dotyczące sytuacji Klubrádió.
- 275 Z całości powyższych rozważań wynika, że szczegółowy zarzut dotyczący naruszenia zasad przejrzystości i proporcjonalności, odzwierciedlonych w art. 5 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach i w art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, jest zasadny.

b) W przedmiocie zarzutu szczegółowego, dotyczącego braku wydania w odpowiednim czasie decyzji stwierdzającej nieważność

1) Argumentacja stron

- 276 Komisja zauważa, że ponieważ decyzja odmowna została wydana w dniu 8 września 2020 r., po zakończeniu postępowania trwającego dziesięć miesięcy, z naruszeniem art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach, rada ds. mediów wszczęła sporny przetarg dopiero w dniu 4 listopada 2020 r., pozostawiając tym samym niewiele czasu na zamknięcie tego przetargu przed dniem 14 lutego 2021 r., czyli dniem wygaśnięcia zawartej z Klubrádió umowy o nadawanie. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z pkt 1.11.3.1 spornego zaproszenia do składania ofert termin składania ofert wynosi 40 dni od dnia publikacji ogłoszenia o tym przetargu, w związku z czym termin ten upłynął w dniu 14 grudnia 2020 r., rada ds. mediów miała zatem jedynie dwa miesiące na ocenę ofert i zawarcie nowej umowy na nadawanie. Wreszcie, w dniu 10 marca 2021 r. rada ds. mediów decyzją stwierdzającą nieważność uznała przetarg za bezskuteczny, a w dniu 30 marca 2021 r. zawarła tymczasową umowę administracyjną na korzystanie z częstotliwości 92,9 MHz w okresie od dnia 3 maja do dnia 29 października 2021 r.
- 277 Zdaniem Komisji rada ds. mediów, postępując w ten sposób, nie zapewniła skutecznego zarządzania częstotliwościami, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 2 lit. d) dyrektywy ramowej, ani nie zachęcała do efektywnego wykorzystania widma radiowego, co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 1 tej dyrektywy. Ponadto rada ds. mediów nie zagwarantowała również Klubrádió prawa do sprawiedliwego i szybkiego postępowania zgodnie z ogólną zasadą dobrej administracji. Co więcej, rada ds. mediów nie uwzględniła potrzeb użytkowników z niepełnosprawnościami, użytkowników starszych i użytkowników o szczególnych potrzebach społecznych, jak tego wymaga art. 8 ust. 2 lit. a) wspomnianej dyrektywy, ponieważ użytkownicy końcowi należący do tych kategorii byli bardziej niż inni uzależnieni od naziemnego nadawania programów Klubrádió i mogli napotkać szczególne trudności w przejściu na słuchanie tych programów online.
- 278 W odpowiedzi na skargę Węgry twierdzą przede wszystkim, że nawet przy założeniu, iż sporny przetarg wchodzi w zakres ram regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej, argumentacja Komisji nie jest zasadna, ponieważ sześciotygodniowy termin przewidziany w art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach może, na podstawie art. 7 ust. 4 tej dyrektywy, zostać przedłużony do ośmiu miesięcy w ramach konkurencyjnych lub porównawczych procedur selekcji.

- 279 Następnie Węgry podkreślają, że rada ds. mediów przeprowadziła sporne postępowanie przetargowe w okresie od dnia 4 listopada 2020 r. do dnia 10 marca 2021 r., czyli w okresie nieco ponad czterech miesięcy, pomimo usunięcia braków i zawieszenia postępowania, co stanowi okres odpowiadający połowie czasu trwania postępowania przetargowego przewidzianego w dyrektywie 2018/1972.
- 280 Ponadto Węgry przypominają, że przedmiotem spornego postępowania przetargowego było prawo, w odniesieniu do którego Klubrádió złożyło wniosek o odnowienie, w związku z czym nie było możliwe przeprowadzenie postępowania przetargowego w celu przyznania tego prawa przed rozpatrzeniem tego wniosku i wydaniem decyzji w jego przedmiocie. Tymczasem rada ds. mediów rozpoczęła przygotowywanie spornego przetargu natychmiast po wydaniu decyzji odmownej.
- 281 Wreszcie nie doszło do żadnego naruszenia praw użytkowników końcowych z niepełnosprawnościami, starszych lub znajdujących się w szczególnej sytuacji społecznej, ponieważ Klubrádió dysponowało okresem ponad pięciu miesięcy na przejście na nadawanie cyfrowe po wygaśnięciu przysługującego mu prawa do świadczenia usług medialnych, czego nie można uznać za krótki okres.
- 282 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

2) Ocena Trybunału

- 283 Co się tyczy w pierwszej kolejności argumentu dotyczącego efektywnego zarządzania częstotliwościami radiowymi i ich wykorzystania, należy uściślić, że wbrew twierdzeniom Węgier ze skargi Komisji wynika, iż instytucja ta nie zarzuca temu państwu członkowskiemu, że wydała ono decyzję stwierdzającą nieważność w terminie przekraczającym termin przewidziany przez ramy regulacyjne Unii dla łączności elektronicznej, czyli osiem miesięcy, zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy o zezwoleniach.
- 284 Komisja twierdzi bowiem zasadniczo, że ze względu na opóźnienie w przyjęciu decyzji odmownej rada ds. mediów opublikowała sporny przetarg dopiero w dniu 4 listopada 2020 r., w związku z czym dysponowała krótkim czasem na zakończenie tego przetargu przed datą wygaśnięcia zawartej z Klubrádió umowy o nadawanie, czyli w dniu 14 lutego 2021 r. Z powyższego wynika, że Węgry nie zachęcały do efektywnego wykorzystania widma radiowego ani nie zapewniły skutecznego zarządzania częstotliwościami radiowymi, naruszając art. 8 ust. 2 lit. d) i art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej oraz zasadę dobrej administracji.
- 285 Ten argument Komisji odnosi się ostatecznie do braku staranności władz krajowych w zarządzaniu częstotliwością 92,9 MHz, co stanowi naruszenie przytoczonych w poprzednim punkcie niniejszego wyroku obowiązków wynikających z przepisów i z zasady.
- 286 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 8 ust. 2 lit. d) dyrektywy ramowej nakłada na krajowe organy regulacyjne obowiązek wspierania konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług poprzez wspieranie skutecznego wykorzystywania częstotliwości radiowych i zasobów numeracyjnych oraz zarządzania nimi.

- 287 Z kolei art. 9 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że uwzględniając fakt, iż częstotliwości radiowe są dobrem publicznym, które ma istotną wartość społeczną, kulturalną i ekonomiczną, państwa członkowskie powinny zapewnić efektywne zarządzanie częstotliwościami radiowymi do celów świadczenia usług łączności elektronicznej na ich terytorium zgodnie w szczególności z art. 8 wspomnianej dyrektywy.
- 288 Obowiązek zapewnienia efektywnego zarządzania częstotliwościami radiowymi i ich wykorzystania jako dobra publicznego, które ma istotną wartość społeczną, kulturalną i ekonomiczną, stanowi zatem jeden z ogólnych celów ram regulacyjnych Unii, których przestrzeganie są zobowiązane zapewnić właściwe organy krajowe zgodnie z zasadą dobrej administracji.
- 289 Tymczasem beczynność lub opóźnienia w przeprowadzaniu postępowań mających na celu przyznanie praw użytkowania częstotliwości radiowych mogą podważyć skuteczność zarządzania widmem radiowym i jego wykorzystania.
- 290 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że w dniu 8 listopada 2019 r. Klubrádió złożyło wniosek o przedłużenie z nim umowy o nadawanie, że decyzja odmowna została wydana w dniu 8 września 2020 r., że sporny przetarg został ogłoszony w dniu 4 listopada 2020 r., że zawarta z Klubrádió umowa o nadawanie wygasła w dniu 14 lutego 2021 r., że decyzja stwierdzająca nieważność, w drodze której sporny przetarg został uznany za bezskuteczny, została wydana w dniu 10 marca 2021 r. i że w dniu 30 marca 2021 r. zawarto tymczasowe umowy administracyjne z Közösségi Rádiózásért Egyesület na świadczenie usług medialnych na częstotliwości 92,9 MHz na okres od dnia 3 maja do dnia 29 października 2021 r. Z częstotliwości tej nie można zatem było korzystać w okresie od dnia 15 lutego do dnia 3 maja 2021 r.
- 291 Jak stwierdzono w pkt 205 niniejszego wyroku, decyzja odmowna została wydana w terminie dziesięciu miesięcy, podczas gdy zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach powinna ona być zostać wydana w terminie sześciu tygodni od dnia wpłynięcia do rady ds. mediów dokumentacji tego wniosku. Wynika z tego, że decyzja ta została podjęta z opóźnieniem wynoszącym w przybliżeniu osiem i pół miesiąca, przy czym żadne racjonalne wyjaśnienie nie może uzasadniać takiego opóźnienia, jak stwierdzono również w pkt 206 niniejszego wyroku.
- 292 Tymczasem gdyby decyzja odmowna została wydana w terminie sześciu tygodni przewidzianym w ramach regulacyjnych Unii dla łączności elektronicznej, rada ds. mediów mogłaby wszcząć postępowanie przetargowe dotyczące prawa do świadczenia usług medialnych na częstotliwości 92,9 MHz osiem miesięcy przed dniem, w którym zostało ono ostatecznie wszczęte, i zakończyć to postępowanie przed wygaśnięciem zawartej z Klubrádió umowy o nadawanie, gwarantując w ten sposób nieprzerwane korzystanie z tej częstotliwości radiowej.
- 293 W związku z tym, wydając decyzję odmowną osiem i pół miesiąca po upływie terminu wyznaczonego w art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach, rada ds. mediów w nieuzasadniony sposób opóźniła, naruszając tym samym zasadę dobrej administracji, przeprowadzenie i ogłoszenie spornego przetargu, co skutkowało tym, że częstotliwość radiowa, czyli częstotliwość 92,9 MHz, pozostawała niewykorzystana przez ponad dwa miesiące.
- 294 W związku z powyższym brak staranności ze strony rady ds. mediów przy przyjmowaniu środków dotyczących przyznania częstotliwości 92,9 MHz podważył skuteczność zarządzania widmem radiowym i korzystania z niego, nad czym rada ds. mediów była zobowiązana czuwać.

- 295 W konsekwencji argument Komisji dotyczący naruszenia art. 8 ust. 2 lit. d) i art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej oraz zasady dobrej administracji jest zasadny.
- 296 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentu dotyczącego potrzeb użytkowników z niepełnosprawnościami, starszych użytkowników i użytkowników o szczególnych potrzebach społecznych, należy przypomnieć, że art. 8 ust. 2 lit. a) dyrektywy ramowej nakłada na krajowe organy regulacyjne obowiązek wspierania konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących poprzez zapewnienie, aby użytkownicy, w tym użytkownicy z niepełnosprawnościami, starsi użytkownicy i użytkownicy o szczególnych potrzebach społecznych, czerpali maksymalne korzyści z różnorodności, ceny i jakości usług.
- 297 Zdaniem Komisji rada ds. mediów nie zareagowała na potrzeby użytkowników z niepełnosprawnościami, starszych użytkowników i użytkowników o szczególnych potrzebach społecznych, ponieważ z powodu nieuzasadnionego przekroczenia terminu przewidzianego w art. 5 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach na wydanie decyzji w sprawie przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych opóźniła ogłoszenie spornego przetargu, skutkiem czego nie mógł on zostać zakończony przed datą wygaśnięcia umowy z Klubrádió.
- 298 Komisja nie przedstawiła jednak żadnego dowodu pozwalającego wykazać, że opóźnienie rady ds. mediów w przyjęciu środków dotyczących przyznania częstotliwości 92,9 MHz miało negatywny wpływ w szczególności na potrzeby kategorii osób wymienionych w art. 8 ust. 2 lit. a) dyrektywy ramowej.
- 299 W konsekwencji należy oddalić argument Komisji dotyczący naruszenia art. 8 ust. 2 lit. a) dyrektywy ramowej w tym względzie.
- 300 W związku z powyższym zarzut szczegółowy oparty na braku wydania w odpowiednim czasie decyzji stwierdzającej nieważność jest zasadny w zakresie, w jakim dotyczy naruszenia art. 8 ust. 2 lit. d) i art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej oraz zasady dobrej administracji.

c) Wnioski

- 301 W świetle powyższych rozważań należy częściowo uwzględnić drugą grupę zarzutów szczegółowych dotyczących spornego przetargu i decyzji stwierdzającej nieważność oraz uznać, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich:
- na mocy art. 5 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach i art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 ze względu na to, że w spornym przetargu i decyzji stwierdzającej nieważność rada ds. mediów uzależniła przyznanie praw użytkowania widma radiowego od spełnienia nieproporcjonalnych warunków, nie określiła z góry kryteriów przyznania tych praw, nie przewidziała żadnego zakresu uznania w odniesieniu do oceny wagi i istotności błędów, którymi mogła być obciążona dokumentacja przedstawiona przez kandydatów, które to błędy mogły mieć wpływ na dopuszczalność zgłoszeń tych kandydatów, oraz nie uwzględniła nieznacznego charakteru błędów, którymi obciążona była oferta złożona przez Klubrádió; oraz
 - na mocy art. 8 ust. 2 lit. d) i art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej oraz zasady dobrej administracji ze względu na nieprzeprowadzenie postępowania w celu przydziału częstotliwości 92,9 MHz w czasie umożliwiającym wydanie decyzji przed datą wygaśnięcia przysługujących Klubrádió praw użytkowania tej częstotliwości radiowej.

3. W przedmiocie zarzutów szczegółowych odnoszących się do § 65 ust. 11 ustawy o mediach

302 Komisja twierdzi zasadniczo, że przyjmując § 65 ust. 11 ustawy o mediach, wykluczający możliwość ubiegania się przez dostawców usług medialnych, których prawo użytkowania częstotliwości radiowych nie zostało odnowione, o tymczasowe prawa użytkowania, podczas gdy, po pierwsze, przepis ten przyznaje tę możliwość dostawcom takich usług, których prawo użytkowania częstotliwości radiowych zostało jednokrotnie odnowione, oraz po drugie, powody, dla których takie odnowienie nie zostało przyznane, nie stoją na przeszkodzie przyznaniu nowego prawa użytkowania częstotliwości radiowych, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 oraz zasad proporcjonalności i niedyskryminacji.

a) Argumentacja stron

303 Komisja podnosi, że § 65 ust. 11 ustawy o mediach nie zezwala radzie ds. mediów na zawarcie tymczasowej umowy administracyjnej z przedsiębiorstwami, które ze względu na popełnienie drobnych, lecz powtarzających się naruszeń zostały pozbawione możliwości odnowienia prawa użytkowania częstotliwości radiowych. Natomiast § 55 ust. 1 lit. c) tej ustawy zakazuje udziału w nowym postępowaniu przetargowym tylko tym przedsiębiorstwom, które w ciągu pięciu lat poprzedzających publikację ogłoszenia o tym przetargu dopuściły się poważnego naruszenia przy wykonywaniu ich umowy o nadawanie lub których umowa na nadawanie została rozwiązana przez radę ds. mediów. Popełnienie powtarzających się naruszeń nie ma zatem znaczenia dla udziału w takim postępowaniu.

304 Przede wszystkim Komisja uważa, że wprowadzone w § 65 ust. 11 i w § 55 ust. 1 lit. c) ustawy o mediach nierówne traktowanie względem dostawców usług medialnych w zależności od tego, czy ich prawo do świadczenia usług medialnych było w przeszłości odnawiane, nie jest uzasadnione obiektywnymi czynnikami, a zatem stanowi dyskryminację.

305 Następnie zdaniem Komisji, przy założeniu, że § 65 ust. 11 ustawy o mediach ma na celu zapobieżenie przyznaniu częstotliwości radiowej dostawcy usług medialnych, w przypadku którego występuje ryzyko kolejnych naruszeń, przepis ten, stosowany w związku z § 48 ust. 7 tej ustawy – który w przypadku drobnych, lecz powtarzających się naruszeń prowadzi automatycznie do odrzucenia wniosków o odnowienie – jest nieproporcjonalny, ponieważ wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.

306 Połączenie tych dwóch przepisów spowodowałoby bowiem, że przedsiębiorstwa, które w przeszłości dopuściły się drobnych naruszeń, mogące kontynuować świadczenie usług medialnych bez żadnych trudności, oraz przedsiębiorstwa, które dopuściły się poważnych naruszeń, których zdolność do kontynuowania świadczenia usług medialnych zgodnych z uregulowaniami i postanowieniami umowy o nadawanie może być racjonalnie podawana w wątpliwość, byłyby traktowane jednakowo.

307 Ponadto ustawa o mediach nie realizuje celu, o którym mowa w pkt 305 niniejszego wyroku, w sposób spójny, ponieważ warunki zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej są bardziej rygorystyczne niż warunki udziału w nowym przetargu, podczas gdy obydwa postępowania prowadzą do podobnego rezultatu, a mianowicie korzystania z częstotliwości radiowych.

- 308 Wreszcie, Komisja zaznacza, że ze względu na sporne uregulowania krajowe Klubrádió nie mogło zawrzeć tymczasowej umowy administracyjnej, a jego częstotliwość była niewykorzystana od dnia 15 lutego do dnia 3 maja 2021 r. Tymczasem przyznanie tymczasowego prawa użytkowania było zgodne z obowiązkiem zapewnienia efektywnego zarządzania widmem radiowym oraz z wymogami przewidywalności i spójności podczas odnowy i zmiany praw użytkowania widma radiowego, a także pewności regulacyjnej oraz spójności i przewidywalności regulacji, przewidzianymi w art. 45 ust. 1 i ust. 2 lit. c) i g) dyrektywy 2018/1972.
- 309 Węgry zauważają przede wszystkim, że ponieważ Klubrádió nie zwróciło się do rady ds. mediów z wnioskiem o zawarcie tymczasowej umowy administracyjnej, nie mogło ono ponieść jakiegokolwiek szkody. Nie można zatem stwierdzić żadnej dyskryminacji.
- 310 Następnie zdaniem Węgier istnienie dyskryminacji można badać jedynie w odniesieniu do porównywalnych podmiotów prawa, sytuacji prawnych i okoliczności faktycznych. Tymczasem nie jest tak w przypadku sytuacji, o których mowa w § 65 ust. 11 i § 55 ust. 1 lit. c) ustawy o mediach.
- 311 Paragraf 65 ust. 11 ustawy o mediach przyznaje bowiem poprzedniemu posiadaczowi prawa do świadczenia usług medialnych tymczasowe prawo do świadczenia takich usług maksymalnie do czasu zakończenia postępowania przetargowego. Natomiast prawo do świadczenia usług medialnych przyznane w ramach postępowania przetargowego obowiązuje przez okres dziesięciu lat. Sytuacja dotycząca zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej mającej za przedmiot świadczenie usług medialnych, o której mowa w § 65 ust. 11 tej ustawy, oraz sytuacja dotycząca warunków uzyskania prawa do świadczenia takich usług w ramach przetargu na podstawie § 55 ust. 1 lit. c) wspomnianej ustawy nie są zatem porównywalne.
- 312 Ponadto § 65 ust. 11 ustawy o mediach nie może zostać uznany za nieproporcjonalny, niezależnie od tego, czy jest oceniany z osobna, czy w związku z § 48 ust. 7 tej ustawy. Ów § 65 ust. 11 dotyczy bowiem toczącego się postępowania przetargowego, a prawo lub korzyść przewidziane w tym ostatnim przepisie mają zastosowanie tylko wówczas, gdy prawo do świadczenia usług medialnych zostało już raz odnowione.
- 313 W tym kontekście Węgry przypominają, że zgodnie z § 187 ust. 5 ustawy o mediach drobne naruszenia nie są brane pod uwagę w celu ustalenia istnienia powtarzających się naruszeń i że w związku z tym te drobne naruszenia nie wykluczają ani odnowienia, ani w konsekwencji możliwości skorzystania z prawa tymczasowego. Twierdzenie Komisji, zgodnie z którym przedsiębiorstwa, które w przeszłości dopuściły się drobnych naruszeń i które są w stanie kontynuować świadczenie usług medialnych bez żadnych trudności, oraz przedsiębiorstwa, które dopuściły się poważnych naruszeń, są traktowane jednakowo, nie jest zatem zasadne.
- 314 Ponadto Węgry zauważają, że nie można porównywać lub interpretować łącznie warunków odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych i warunków przyznania prawa tymczasowego, ponieważ przypadek przewidziany w § 65 ust. 11 ustawy o mediach może wystąpić tylko wówczas, gdy prawo zostało już odnowione. Jeżeli dostawca usług medialnych działa w warunkach wykluczających odnowienie jego prawa do świadczenia usług medialnych, prawo to wygasa, a dostawca ten będzie mógł uzyskać nowe prawo w ramach postępowania przetargowego. Zasada ta ma zastosowanie w ten sam sposób do wszystkich dostawców usług medialnych, skutkiem czego nie dochodzi do dyskryminacji, a wspomniana zasada nie jest nieproporcjonalna.

- 315 Wreszcie, co się tyczy argumentu Komisji, zgodnie z którym ze względu na sporne uregulowania krajowe częstotliwość 92,9 MHz jest niewykorzystywana, Węgry podnoszą, że prawo tymczasowe może zostać przyznane do czasu zakończenia postępowania przetargowego. To właśnie ze względu na niepowodzenie spornego postępowania przetargowego i brak wniosku Klubrádió o zawarcie tymczasowej umowy administracyjnej częstotliwość ta nie była wykorzystywana w okresie od dnia 15 lutego do dnia 3 maja 2021 r.
- 316 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji.

b) Ocena Trybunału

- 317 Zgodnie z § 65 ust. 11 ustawy o mediach, jeżeli prawo do świadczenia linearnych radiowych usług medialnych wygasa po uprzednim jednokrotnym odnowieniu przez radę ds. mediów, a postępowanie przetargowe dotyczące możliwości świadczenia usług medialnych zostało już wszczęte, rada ds. mediów może zawrzeć z dostawcą usług medialnych, któremu wcześniej przysługiwało to prawo, i na wniosek tego ostatniego, tymczasową umowę administracyjną na maksymalny okres 60 dni.
- 318 Przepis ten skutkuje zatem pozbawieniem dostawców takich jak Klubrádió, których prawo do świadczenia usług medialnych nie zostało odnowione na podstawie § 48 ust. 7 ustawy o mediach, ze względu na istnienie ostatecznej decyzji rady ds. mediów stwierdzającej, iż popełniono powtarzające się naruszenie, możliwości zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej, jeżeli – jak w niniejszej sprawie – prawo, które nie zostało odnowione, wygasa, podczas gdy postępowanie przetargowe dotyczące możliwości świadczenia takich usług zostało już wszczęte, lecz nie zostało zakończone.

1) W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji

- 319 Jak przypomniano w pkt 192 niniejszego wyroku, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada równego traktowania, której zasada niedyskryminacji stanowi szczególnie wyraz, wymaga zwłaszcza, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób.
- 320 Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Komisję w jej pismach podniesione naruszenie zasady niedyskryminacji wynika z tego, że § 65 ust. 11 ustawy o mediach pozbawia dostawców usług medialnych, takich jak Klubrádió, których prawo do świadczenia usług medialnych nie zostało odnowione ze względu na dopuszczenie się powtarzającego się naruszenia, możliwości zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej w celu przyznania takiego prawa na okres nieprzekraczający 60 dni, podczas gdy § 55 ust. 1 tej ustawy zezwala tym dostawcom na udział w postępowaniu przetargowym mającym na celu przyznanie tego prawa na okres dziesięciu lat.
- 321 Ponadto w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie Komisja podniosła, że naruszenie zasady niedyskryminacji wynika z tego, iż z jednej strony ustawa o mediach traktuje odmiennie przedsiębiorstwa, które w przeszłości świadczyły już usługi medialne, i przedsiębiorstwa, które w przeszłości nigdy nie świadczyły tych usług, ponieważ zgodnie z § 65 ust. 11 ustawy o mediach jedynie dostawcy usług, którzy zawarli umowę o nadawanie i skorzystali z przedłużenia tej umowy, są uprawnieni do zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej, podczas gdy w odniesieniu do dostawców usług medialnych, którzy nie

świadczili tych usług w przeszłości, § 65 ust. 1 wspomnianej ustawy pozwala radzie ds. mediów na zawarcie tymczasowej umowy administracyjnej z uwzględnieniem kwestii związanych z rynkiem mediów.

- 322 Z drugiej strony ustawa o mediach traktuje odmiennie dostawców usług medialnych, takich jak Klubrádió, których prawo do świadczenia tych usług nie zostało odnowione ze względu na dopuszczenie się powtarzającego się naruszenia, i dostawców, którzy po skorzystaniu z odnowienia ich prawa do świadczenia wspomnianych usług dopuszczają się powtarzającego się naruszenia, ponieważ zgodnie z § 65 ust. 11 tej ustawy ci pierwsi są pozbawieni możliwości zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej, podczas gdy ci drudzy korzystają z tej możliwości, gdyż ich umowy zostały już przedłużone.
- 323 Co się tyczy, po pierwsze, argumentu Komisji przedstawionego w pkt 320 niniejszego wyroku, opiera się on na założeniu, że system dotyczący przyznawania prawa do świadczenia usług medialnych na podstawie tymczasowej umowy administracyjnej i system dotyczący przyznawania tego prawa na podstawie umowy o nadawaniu zawartej w wyniku przetargu są porównywalne, efektem czego nałożenie bardziej rygorystycznych warunków przyznania tego prawa na czas określony narusza zasadę równego traktowania.
- 324 Należy jednak wziąć pod uwagę to, że – jak wynika z § 65 ust. 11 ustawy o mediach – zawarcie tymczasowej umowy administracyjnej na podstawie tego przepisu ogranicza się do bardzo szczególnej sytuacji, w której prawo do świadczenia usług medialnych na częstotliwości radiowej wygasło, podczas gdy postępowanie przetargowe mające na celu przyznanie nowego prawa do świadczenia usług medialnych na tej częstotliwości radiowej nie zostało jeszcze zakończone. W takiej sytuacji ów § 65 ust. 11 ma na celu zagwarantowanie nieprzerwanego korzystania z rzeczzonej częstotliwości radiowej do czasu zakończenia tego postępowania przetargowego i przyznania prawa do korzystania z tej samej częstotliwości radiowej dostawcy, który wygrał ten przetarg. Taka sytuacja, która ma charakter przejściowy i pilny, różni się zatem od sytuacji, w której prawo do świadczenia usług medialnych jest przyznawane w ramach przetargu, który nie ma takiego charakteru.
- 325 W związku z tym, ponieważ § 65 ust. 11 ustawy o mediach i § 55 ust. 1 tej ustawy nie dotyczą porównywalnych sytuacji, argument Komisji, zgodnie z którym przepisy te naruszają zasadę niedyskryminacji, nie jest zasadny.
- 326 Co się tyczy, po drugie, argumentów zawartych w pkt 321 i 322 niniejszego wyroku, ponieważ argumenty te nie wynikają z pism Komisji i zostały podniesione dopiero na rozprawie, należy je odrzucić jako niedopuszczalne.
- 327 W konsekwencji zarzut szczegółowy dotyczący naruszenia przez § 65 ust. 11 ustawy o mediach zasady niedyskryminacji, odzwierciedlonej w art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, jest bezzasadny.

2) W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

- 328 Jak stwierdzono w ramach analizy pierwszej grupy zarzutów, § 48 ust. 7 ustawy o mediach jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności, odzwierciedloną w szczególności w art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej, ponieważ w sposób automatyczny i w każdym przypadku pozbawia dostawców, którzy dopuścili się powtarzającego się naruszenia, możliwości uzyskania odnowienia ich prawa do świadczenia usług medialnych.

329 W związku z tym, jak podnosi Komisja, w zakresie, w jakim § 65 ust. 11 tej ustawy pozbawia dostawców, których prawo do świadczenia usług medialnych nie zostało odnowione na podstawie § 48 ust. 7 ustawy o mediach, ze względu na powtarzające się naruszenie, możliwości zawarcia tymczasowej umowy administracyjnej, narusza on również zasadę proporcjonalności.

330 W konsekwencji zarzut szczegółowy dotyczący naruszenia przez § 65 ust. 11 ustawy o mediach zasady proporcjonalności, odzwierciedlonej w art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972, jest zasadny.

3) W przedmiocie zarzutu szczegółowego opartego na naruszeniu obowiązku zapewnienia efektywnego zarządzania widmem radiowym

331 Komisja zarzuca zasadniczo Węgrom, że uchybiły ciążącemu na nich na mocy art. 45 ust. 1 i ust. 2 lit. c) i g) dyrektywy 2018/1972 obowiązkowi zapewnienia efektywnego zarządzania widmem radiowym, ponieważ ze względu na sporne uregulowania krajowe Klubrádió nie mogło zawrzeć tymczasowej umowy administracyjnej, skutkiem czego częstotliwość 92,9 MHz była niewykorzystywana od dnia 15 lutego do dnia 3 maja 2021 r.

332 W tym względzie, ponieważ ten zarzut szczegółowy, po pierwsze, opiera się na tym, że Klubrádió nie mogło zawrzeć tymczasowej umowy administracyjnej, a bezsporne jest, że ta stacja radiowa ani nie zażądała zawarcia takiej umowy, ani w konsekwencji nie odmówiono jej zawarcia tej umowy, a po drugie, nie wynika w żaden sposób z czwartego żądania skargi Komisji, zarzut ten należy oddalić.

4) Wnioski

333 W świetle powyższych rozważań należy częściowo uwzględnić trzecią grupę zarzutów szczegółowych dotyczących § 65 ust. 11 ustawy o mediach i stwierdzić, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 i zasady proporcjonalności ze względu na przyjęcie § 65 ust. 11 ustawy o mediach, wykluczającego możliwość ubiegania się przez dostawców usług medialnych, których prawo użytkowania częstotliwości radiowych nie zostało odnowione z powodu popełnienia powtarzającego się naruszenia, o tymczasowe prawa użytkowania.

4. W przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących naruszenia art. 11 Karty

a) Argumentacja stron

334 Komisja podnosi zasadniczo, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 11 Karty ze względu na, po pierwsze, wydanie decyzji odmownej i przyjęcie § 48 ust. 7 ustawy o mediach, a po drugie, wydanie decyzji stwierdzającej nieważność i ogłoszenie spornego zaproszenia do składania ofert.

335 W pierwszej kolejności Komisja twierdzi, że decyzja odmowna i przepisy krajowe będące postawą jej wydania uniemożliwiły Klubrádió nadawania jego programów radiowych na częstotliwości analogowej. Zdaniem Komisji chodzi tu o najpoważniejsze naruszenie wolności wypowiedzi i wolności mediów, gdyż naruszenie to można utożsamiać z zamknięciem danego medium przekazu przez władze krajowe. Biorąc pod uwagę znaczenie radia, a w szczególności wpływ, jaki ten środek masowego przekazu może mieć na ludność w porównaniu z innymi środkami

przekazu, jak przyznał Europejski Trybunał Praw Człowieka, Komisja jest zdania, że okoliczność, iż Klubrádió nie może nadawać swojego programu na analogowych częstotliwościach radiowych, stanowi wyraźnie ingerencję w wolność wypowiedzi, mimo że jego program jest dostępny w Internecie.

- 336 Komisja utrzymuje, że w celu zagwarantowania wolności i pluralizmu mediów konieczne jest, aby przydzielanie częstotliwości radiowych wykorzystywanych do nadawania odbywało się w oparciu o niedyskryminacyjne i proporcjonalne kryteria.
- 337 Uznając, że wolność wypowiedzi i wolność mediów nie są prawami bezwzględными, Komisja przypomina, że wszelkie ograniczenia tych wolności muszą być zgodne z wymogami określonymi w art. 52 Karty.
- 338 W tym względzie, o ile Komisja twierdzi, że cele realizowane przez ustawę medialną, a mianowicie wzmocnienie tożsamości narodowej i kulturowej z uwzględnieniem rozwoju technologicznego, przy zachowaniu wolności słowa i wypowiedzi oraz wolności prasy i poprzez uznanie kulturowego, społecznego i gospodarczego znaczenia usług medialnych oraz znaczenia zagwarantowania konkurencji na rynku mediów, stanowią cele interesu ogólnego mogące uzasadniać ograniczenie praw i wolności zapisanych w art. 11 Karty. Jednakże zdaniem tej instytucji decyzja odmowna wykracza poza to, co jest konieczne do realizacji tych celów.
- 339 Decyzja ta została bowiem wydana przez radę ds. mediów nie ze względu na nieprzestrzeganie czasu nadawania węgierskich utworów muzycznych, lecz jedynie ze względu na naruszenie obowiązku przekazania danych dotyczących limitów nadawania, które to naruszenie zostało już ukarane grzywną i które nie powtórzyło się po zapłacie tej grzywny. W replice Komisja, opierając się na dowodach przedstawionych w celu opisanego kontekstu, w jaki wpisują się sporne decyzje, podnosi, że w sytuacji, w której niezależnemu dostawcy usług medialnych krytykującemu rząd, takiemu jak Klubrádió, odmawia się prawa do użytkowania częstotliwości radiowych ze względów czysto formalnych, co utrudnia mu dostęp do rynku, kontrola sądowa powinna być bardzo szczegółowa. W takiej sytuacji ryzyko arbitralnego traktowania i dyskryminacji jest bowiem szczególnie wysokie.
- 340 W drugiej kolejności Komisja utrzymuje, że decyzja stwierdzająca nieważność stanowi również nieproporcjonalną ingerencję w wolność i pluralizm mediów, ponieważ decyzja ta nie jest odpowiednia do osiągnięcia zamierzonych celów i wykracza poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia. W związku z tym przesłanki umożliwiające uzasadnienie takiej ingerencji, określone w art. 52 Karty, nie są spełnione.
- 341 Co się tyczy bowiem, po pierwsze, dwóch podstaw unieważnienia dotyczących nieprawidłowości, którymi obarczona jest oferta przedstawiona przez Klubrádió w odniesieniu do harmonogramu programowego, instytucja ta przypomina, że dotyczyły one nieprawidłowości formalnych o niewielkim znaczeniu, które mogły zostać łatwo wyjaśnione i które nie dotyczyły istotnych elementów zgłoszenia Klubrádió, a zatem nie zakłócały uczciwej konkurencji.
- 342 Po drugie, jeśli chodzi o podstawę unieważnienia dotyczącą biznesplanu i planu finansowego Klubrádió, Komisja utrzymuje, że rada ds. mediów, uznając, iż przychody netto danej stacji radiowej ze sprzedaży stanowią jedyny zgodny z prawem wskaźnik jej stabilności finansowej, nie tylko dyskryminuje stacje, które świadomie decydują się oprzeć się na innych modelach finansowania, lecz również pomija w pełni uzasadniony model biznesowy.

- 343 Ponadto Komisja uważa, że zamierzone cele można było osiągnąć poprzez mniej inwazyjne środki. Rada ds. mediów może bowiem w szczególności, w przypadku braku opisu danego programu, zażądać szczegółowych wyjaśnień w tym względzie, a jeśli zasoby są niewystarczające, cofnąć prawa użytkowania częstotliwości radiowych w przypadku likwidacji danego przedsiębiorstwa lub jego upadłości.
- 344 Komisja utrzymuje zatem, że zarówno decyzję stwierdzającą nieważność, jak i zasady spornego przetargu, będące podstawą jej wydania, należy uznać za nieuzasadnione i nieproporcjonalne ze względu na ich skutki dla prawa do wolności wypowiedzi, ponieważ ich zastosowanie sprowadza się do wykluczenia Klubrádió z sektora nadawczego i do uciszenia tej stacji radiowej w węgierskim środowisku medialnym, podczas gdy mniej ograniczające środki, umożliwiające Klubrádió kontynuowanie nadawania, byłyby wystarczające.
- 345 Węgry podnoszą w pierwszej kolejności, że decyzja odmowna i przepisy krajowe będące podstawą jej wydania nie naruszają art. 11 Karty.
- 346 To państwo członkowskie zaznacza, że rada ds. mediów nie cofnęła Klubrádió praw do transmisji i nie wykluczyła go z sektora nadawczego, skoro ta stacja radiowa, po pierwsze, mogła nadawać swój program na częstotliwości radiowej w sposób ciągły i nieprzerwany przez cały okres obowiązywania umowy o nadawanie, a po drugie, może nadal świadczyć swoje radiowe usługi medialne za pomocą innych systemów transmisyjnych. W tym kontekście Węgry podnoszą, że Klubrádió świadczy obecnie te usługi w Internecie, co świadczy o tym, że decyzja odmowna nie uniemożliwiła mu świadczenia takich usług.
- 347 Zdaniem Węgier to, że ustawa o mediach określa obiektywne warunki odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych oraz że rada ds. mediów odmawia tego odnowienia w przypadku niespełnienia tych warunków, nie stanowi nieproporcjonalnej i nieuzasadnionej ingerencji w wolność prasy i prawo do rozpowszechniania informacji.
- 348 W przypadku nieprzestrzegania wymogów przewidzianych w tej ustawie to państwo członkowskie nie pozbawiłoby bowiem danego dostawcy usług medialnych prawa do nadawania lub możliwości świadczenia usług medialnych, lecz ograniczyłoby się do zastosowania warunków systemu zezwoleń. Tym samym odmowy odnowienia prawa do świadczenia usług medialnych nie można utożsamiać z zamknięciem podmiotu świadczącego takie usługi, ponieważ odmowa ta nie prowadziłaby do cofnięcia tego prawa do świadczenia usług medialnych, gdyż zezwolenie na świadczenie usług medialnych wygaśłoby w dniu i w sposób przewidziany w ustawie lub w umowie o nadawanie.
- 349 W tym kontekście Węgry zauważyły, że sam fakt, iż operatorowi nie przyznano prawa udostępniania jego usługi medialnej na danej platformie nadawczej, niekoniecznie oznacza naruszenie tych praw i wolności zapisanych w art. 11 Karty. To, czy decyzja odmowna i przepisy krajowe będące podstawą jej wydania naruszają te prawa i wolności, zależy nie od tego, czy Klubrádió jest krytyczne wobec rządu węgierskiego, czy też od wniosków, jakie Komisja może wyciągnąć z kontekstu, w jaki wpisuje się ta decyzja, lecz od tego, czy jest ona proporcjonalna w świetle zamierzonego celu.
- 350 W drugiej kolejności Węgry podnoszą, że ani niniejsza sprawa, ani jej kontekst regulacyjny nie naruszają wymogów dotyczących zrównoważonej informacji oraz zasady wolności prasy i pluralizmu mediów. Węgierski system zezwoleń gwarantuje równość szans w dostępie do możliwości świadczenia usług medialnych wszystkim kandydatom w ramach postępowania

przetargowego i zapewnia przydział częstotliwości wszystkim wybranym w przetargu dostawcom usług medialnych, przy pełnym poszanowaniu zasad europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), oraz Karty.

- 351 Co się tyczy w szczególności podstawy nieważności dotyczącej biznesplanu i planu finansowego Klubrádió, owo państwo członkowskie utrzymuje, że z ustawy o mediach wynika zarówno ocena adekwatności oferty Klubrádió dla spornego przetargu, a w szczególności sytuacji finansowej i gospodarczej tej stacji radiowej, jak i ewentualna ingerencja w wolność wypowiedzi i informacji, która miałyby wynikać, ze względu na negatywną ocenę, z nieważności tej oferty.
- 352 Tymczasem ocena ta została przeprowadzona w sposób przejrzysty i obiektywny oraz na podstawie niedyskryminacyjnych wymogów zawartych w tej ustawie i w spornym zaproszeniu do składania ofert, efektem czego wynikający z tego skutek prawny, a mianowicie nieważność wspomnianej oferty, jest proporcjonalny i uzasadniony.
- 353 Wreszcie, Węgry podkreślają, że Klubrádió świadczy obecnie radiofoniczną usługę medialną w Internecie, w związku z czym decyzja stwierdzająca nieważność nie skutkowałą uciszaniem tej stacji radiowej.
- 354 Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów popierają argumentację Komisji, zaznaczając w szczególności znaczenie prawa do wolności wypowiedzi i informacji w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie, a także konieczność uwzględnienia przy ocenie podnoszonego przez Węgry naruszenia art. 11 Karty kontekstu, w jaki wpisują się sporne środki krajowe. W tym względzie Królestwo Belgii, na podstawie wielu sprawozdań dotyczących wolności i pluralizmu mediów na Węgrzech, wydanych w latach 2019–2023 przez Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów, Europejskie Obserwatorium Audiowizualne, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy oraz specjalną sprawozdawczynię Narodów Zjednoczonych ds. promocji i ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi, przedstawia szereg kwestii związanych z niniejszą skargą oraz negatywne opinie wydane przez te organizacje międzynarodowe w odniesieniu do wolności mediów na Węgrzech.

b) Ocena Trybunału

- 355 Zgodnie z art. 11 ust. 1 Karty „[k]ażdy ma prawo do wolności wypowiedzi”, które to prawo obejmuje „wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Zgodnie z art. 11 ust. 2 Karty „[s]zanuje się wolność i pluralizm mediów”.
- 356 Jeżeli chodzi o ogólnokrajowych nadawców, takich jak stacje radiowe, ingerencja w wolność wypowiedzi i informacji przybiera szczególną formę ingerencji w wolność mediów lub wolność nadawania, chronioną szczególnie przez art. 11 ust. 2 Karty (zob. podobnie wyrok z dnia 3 lutego 2021 r., Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, pkt 83).
- 357 Tymczasem wolność mediów związana z wolnością nadawania obejmuje nie tylko prawo do przekazywania informacji, ale również, w sposób nierozdzielny, prawo do wykorzystywania wszelkich odpowiednich środków do rozpowszechniania informacji i przekazywania ich jak największej liczbie odbiorców.

- 358 Do tych środków rozpowszechniania zalicza się widmo radiowe, które ze względu na kluczową rolę, jaką media audiowizualne, takie jak radio i telewizja, odgrywają w kształtowaniu opinii publicznej, stanowi ważny sposób korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji.
- 359 Przyznanie praw użytkowania częstotliwości radiowych ma zatem bezpośredni wpływ na prawo do wolności mediów związane z wolnością nadawania w obu wymiarach, a mianowicie na prawo do swobodnego przedstawiania informacji i prawo do otrzymywania informacji.
- 360 I tak, co się tyczy art. 10 EKPC, który odpowiada art. 11 Karty i którego wykładnia dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty, powinna być brana pod uwagę przy dokonywaniu wykładni tego art. 11, sąd ten zauważył, że ów art. 10 gwarantuje każdemu wolność wypowiedzi i informacji i dotyczy nie tylko treści informacji, ale także środków ich rozpowszechniania, a wszelkie ograniczenia tych środków wpływają na prawo do otrzymywania i przekazywania informacji (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 28 września 1999 r. w sprawie Öztürk przeciwko Turcji, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 361 Jak wynika z wyjaśnień dotyczących art. 11 Karty, które należy uwzględnić przy dokonywaniu wykładni tego artykułu, ograniczenia, które mogą być nałożone na prawo do wolności wypowiedzi, nie mogą zatem wykraczać poza ograniczenia przewidziane w art. 10 ust. 2 EKPC. Uzasadnione powody ingerencji w korzystanie z prawa do wolności wyrażania opinii są wymienione w tym art. 10 ust. 2 i dotyczą bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony porządku i zapobiegania przestępczości, ochrony zdrowia lub moralności, ochrony dobrego imienia lub praw innych osób, konieczności zapobiegania ujawnieniu informacji poufnych lub zagwarantowania autorytetu i bezstronności władzy sądowniczej. To wyliczenie jest wyczerpujące (wyrok ETPC z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie OOO Memo przeciwko Rosji, CE:ECHR:2022:0315JUD000284010, § 37). Ograniczenia, jakie państwa członkowskie mogą nałożyć na prawo wolności wypowiedzi, pozostają ponadto bez uszczerbku dla ograniczeń, jakie prawo konkurencji Unii może nałożyć na uprawnienie państw członkowskich do ustanowienia systemów zezwoleń, o których mowa we wspomnianym art. 10 ust. 1 zdanie trzecie EKPC.
- 362 W związku z tym każdy środek krajowy zawężający lub ograniczający dostęp organizacji nadawczych do częstotliwości radiowych może prowadzić do ingerencji w ich prawo do wolności mediów związanej z wolnością nadawania, a zatem wchodzi w zakres stosowania art. 11 Karty.
- 363 W niniejszej sprawie § 48 ust. 7 ustawy o mediach, w zakresie, w jakim skutkuje on ograniczeniem dostępu organizacji nadawczych, w tym przypadku Klubrádió, do częstotliwości radiowych, uniemożliwiając im w ten sposób kontynuowanie nadawania treści radiowych na częstotliwości radiowej, stanowi ingerencję w prawo zainteresowanych operatorów do korzystania z ich wolności nadawania, która stanowi element wolności mediów zapisanej w art. 11 Karty.
- 364 Wbrew twierdzeniom Węgier, to, że operatorzy ci mogą rozpowszechniać swoje treści w Internecie, nie może podważyć rzeczywistego charakteru tej ingerencji. Niezależnie bowiem od tego, czy nadawanie w Internecie stanowi środek przekazu równoważny z nadawaniem na częstotliwościach analogowych, wspomnianym operatorom uniemożliwiono tym samym realizację sprawdzonych strategii operacyjnych i handlowych, a w każdym razie muszą oni odzyskać słuchaczy, dla których przeznaczony jest ich program.

- 365 Prawa i wolności zapisane w art. 11 Karty nie stanowią wprawdzie prerogatyw o charakterze absolutnym, lecz należy je rozważać z uwzględnieniem ich funkcji społecznej (wyrok z dnia 4 października 2024 r., Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22, EU:C:2024:843, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 366 W zakresie, w jakim ramy regulacyjne Unii dla łączności elektronicznej pozwalają na ograniczenie przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych w celu zapewnienia skutecznego zarządzania widmem radiowym, odzwierciedlają one właśnie brak bezwzględного charakteru, w odniesieniu do warunków użytkowania częstotliwości radiowych, praw i wolności przyznanych w tym art. 11.
- 367 Jednakże zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności zagwarantowanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą, szanować istotę tych praw i wolności oraz, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, być konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 368 Jak przypomniano w pkt 361 niniejszego wyroku, ograniczenia, które mogą być nałożone na prawo do wolności wypowiedzi, nie mogą zatem wykraczać poza ograniczenia przewidziane w art. 10 ust. 2 EKPC, bez uszczerbku dla ograniczeń, jakie prawo konkurencji Unii może nałożyć na uprawnienie państw członkowskich do ustanowienia systemów zezwoleń, o których mowa w art. 10 ust. 1 zdanie trzecie EKPC.
- 369 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 11 Karty stanowi jeden z istotnych fundamentów pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa, należący do wartości, na jakich zgodnie z art. 2 TUE opiera się Unia. W tym kontekście ingerencje w prawa i wolności gwarantowane na mocy omawianego art. 11 powinny być zatem ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne (wyrok z dnia 4 października 2024 r., Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22, EU:C:2024:843, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo), co oznacza, że realizowany cel nie mógłby zostać racjonalnie osiągnięty w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków w mniejszym stopniu naruszających te prawa i wolności (zob. podobnie wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r., Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 370 W tym kontekście, jak stwierdzono w pkt 173 niniejszego wyroku, § 48 ust. 7 ustawy o mediach przewiduje podstawę odmowy odnowienia praw użytkowania częstotliwości radiowych, która stanowi kryterium wyboru użytkowników częstotliwości radiowych w związku z celem służącym wspieraniu konkurencji poprzez zachęcanie do skutecznego użytkowania częstotliwości radiowych i zarządzania nimi, o którym mowa w art. 8 ust. 2 lit. d) dyrektywy ramowej. W zakresie, w jakim odmowa odnowienia praw użytkowania częstotliwości radiowych stanowi ingerencję w prawo do wolności mediów danych dostawców, ingerencja taka może być uzasadniona jedynie w zakresie, w jakim w szczególności odmowa ta nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym realizowanego przez ten przepis ustawy o mediach, i jest ograniczona do tego, co ściśle konieczne.
- 371 Ponieważ, jak wynika z rozważań zawartych w pkt 177 i 181 niniejszego wyroku, § 48 ust. 7 ustawy o mediach wykracza poza to, co jest konieczne do realizacji celu leżącego w interesie ogólnym, który przepis ten realizuje w świetle wymogów mających zastosowanie dyrektyw, wynikającej z niego ingerencji w prawo zainteresowanych operatorów do korzystania z ich swobody nadawania nie można uznać za proporcjonalną w świetle art. 52 ust. 1 Karty.

- 372 W związku z tym, nie przyznając radzie ds. mediów żadnego zakresu uznania przy rozpatrywaniu wniosków o odnowienie prawa do świadczenia usług medialnych złożonych przez dostawców, którzy popełnili powtarzające się naruszenie, oraz przy badaniu wagi tego naruszenia i jego adekwatności do ingerencji w prawa i wolności zapisane w art. 11 Karty, jaką stanowi odmowa odnowienia tego prawa, § 48 ust. 7 ustawy o mediach może prowadzić do wydania decyzji sprzecznych z tym art. 11, których przykładem jest decyzja odmowna.
- 373 Po pierwsze bowiem, powtarzające się naruszenie, które leży u podstaw tej decyzji, wynika z naruszenia nie nałożonych przez prawo węgierskie obowiązków ciążących na Klubrádió w odniesieniu do limitów transmisji, lecz samego obowiązku przekazania danych dotyczących tych limitów. Po drugie, w toku postępowań w sprawie nałożenia sankcji, w wyniku których zostały wydane decyzje nr 354/2017 i nr 1224/2017, a zatem przed przyjęciem tych ostatecznych decyzji, Klubrádió wywiązało się z tego obowiązku, przekazując radzie ds. mediów wszystkie istotne dane. Po trzecie, dane te nie wykazały nieprzestrzegania przez Klubrádió wspomnianych limitów. Po czwarte, ta stacja radiowa zapłaciła nałożone na nią w decyzjach nr 354/2017 i nr 1224/2017 grzywny. Po piąte, od dnia 31 maja 2017 r., czyli od dnia popełnienia powtarzającego się naruszenia, które doprowadziło do odmowy odnowienia prawa Klubrádió do świadczenia usług medialnych, do dnia wydania decyzji odmownej, a mianowicie do dnia 8 września 2020 r., stacja ta nie naruszyła ani wspomnianego obowiązku, ani obowiązków dotyczących limitów transmisji nałożonych przez prawo węgierskie. Ponadto od dnia 31 maja 2017 r. z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika, by Klubrádió popełniło jakiekolwiek naruszenie.
- 374 W takich okolicznościach nie można racjonalnie uznać, że naruszenie stwierdzone w decyzji nr 1224/2017 miało taką wagę, by odmowa odnowienia prawa Klubrádió do świadczenia usług medialnych była konieczna do realizacji celu wskazanego w pkt 370 niniejszego wyroku.
- 375 W konsekwencji, jak podnosi Komisja, decyzja odmowna jest nieproporcjonalna w stosunku do zamierzonego celu i wagi ingerencji, jaką stanowi ona w przysługujące Klubrádió prawo do wolności mediów, w związku z czym, niezależnie od kontekstu, w jaki wpisuje się ta decyzja, narusza ona art. 11 Karty.
- 376 Stwierdzenie to nasuwa się również w odniesieniu do decyzji stwierdzającej nieważność, która skutkowałą pozbawieniem Klubrádió możliwości uzyskania praw do użytkowania częstotliwości 92,9 MHz, a tym samym ograniczeniem jego dostępu do częstotliwości radiowych, uniemożliwiając mu w ten sposób kontynuowanie nadawania swoich treści na częstotliwości radiowej.
- 377 Prawdą jest, że trzy podstawy nieważności, na których opiera się ta decyzja, mogą być uzasadnione w świetle celu polegającego na wspieraniu konkurencji poprzez zachęcanie do skutecznego użytkowania częstotliwości radiowych i zarządzania nimi zgodnie z art. 8 ust. 2 lit. d) dyrektywy ramowej. Po pierwsze bowiem, dwie podstawy uzasadnienia dotyczące nieprawidłowości, którymi dotknięte są pkt III.2 i III.3 formularza przedstawionego przez Klubrádió, mają na celu zagwarantowanie uczciwej konkurencji, a po drugie, podstawa unieważnienia dotycząca biznesplanu i planu finansowego tej stacji radiowej ma na celu zapewnienie obecności na rynku mediów stacji radiowej, której funkcjonowanie byłoby stabilne i przewidywalne.

- 378 Jednakże biorąc pod uwagę ustalenia poczynione w ramach zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasad przejrzystości i proporcjonalności przez decyzję stwierdzającą nieważność i zasady przetargu będące podstawą jej wydania, należy stwierdzić, że – jak podnosi Komisja – przesłanki wynikające z art. 52 ust. 1 Karty nie zostały w niniejszej sprawie spełnione.
- 379 Zarówno bowiem podstawy unieważnienia dotyczące nieprawidłowości w formularzach III.2 i III.3 przedstawionych przez Klubrádió, jak i podstawa unieważnienia dotycząca biznesplanu i planu finansowego tej stacji radiowej są nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu i w związku z tym nie mogą uzasadniać ingerencji w prawo Klubrádió do wolności mediów, jaką stanowi decyzja stwierdzająca nieważność.
- 380 Należy również stwierdzić, że naruszenia i nieprawidłowości zarzucane Klubrádió w niniejszej sprawie, na których opierają się zarówno decyzja odmowna, jak i decyzja stwierdzająca nieważność, a które konkretnie uniemożliwiły tej stacji radiowej kontynuowanie działalności w dziedzinie nadawania, odnoszą się albo do drobnych nieścisłości o charakterze formalnym, albo do aspektów, które jako takie nie powinny obejmować braku możliwości kontynuowania przez radio jego działalności.
- 381 Z powyższych względów zarzuty szczegółowe dotyczące naruszenia art. 11 Karty są zasadne.
- 382 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić te zarzuty szczegółowe i stwierdzić, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 11 Karty ze względu na, po pierwsze, wydanie decyzji odmownej i przyjęcie § 48 ust. 7 ustawy o mediach, a po drugie, wydanie decyzji stwierdzającej nieważność i ogłoszenie spornego zaproszenia do składania ofert.

W przedmiocie kosztów

- 383 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty, chyba że Trybunał z uwagi na okoliczności sprawy uzna za uzasadnione, by jedna ze stron pokryła, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.
- 384 Ponieważ w niniejszej sprawie Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, z uwagi na okoliczności sprawy należy obciążyć to państwo członkowskie, poza jego własnymi kosztami, czterema piątymi kosztów poniesionych przez Komisję. Komisja pokrywa jedną piątą własnych kosztów.
- 385 Na podstawie art. 140 § 1 regulaminu postępowania, zgodnie z którym państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów pokrywają własne koszty.

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

1) Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich:

- na mocy art. 5 i 7 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach), zmienionej dyrektywą Parlamentu

Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., art. 4 pkt 2 dyrektywy Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej, art. 9 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej), zmienionej dyrektywą 2009/140, oraz zasady proporcjonalności, po pierwsze, ze względu na wydanie przez Médiateurs (radę ds. mediów, Węgry) w dniu 8 września 2020 r. decyzji nr 830/2020 (IX. 8), w drodze której odmówiono Klubrádió odnowienia przysługujących mu praw użytkowania widma radiowego; po drugie, ze względu na przyjęcie § 48 ust. 7 a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. Törvény (ustawy nr CLXXXV z 2010 r. o usługach medialnych i środkach masowego przekazu), który automatycznie wyklucza odnowienie praw użytkowania widma radiowego w zakresie nadawania FM, jeżeli posiadacz tych praw wielokrotnie naruszył ciążący na nim obowiązek przekazywania danych dotyczących limitów transmisji, w tym w przypadku gdy naruszenia te są drobne, mają charakter czysto formalny i zostały już ukarane grzywnami, co następnie doprowadziło do pełnej zgodności z przepisami; a także, po trzecie, ze względu na wynikającą z tego w sposób nieproporcjonalny niemożność kontynuowania przez Klubrádió działalności w dziedzinie nadawania;

- na mocy art. 5 ust. 3 dyrektywy 2002/20, zmienionej dyrektywą 2009/140, i zasady dobrej administracji ze względu na wydanie tej decyzji długo po upływie sześciotygodniowego terminu przewidzianego w tym przepisie;
- na mocy art. 5 ust. 2 dyrektywy 2002/20, zmienionej dyrektywą 2009/140, i art. 45 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej ze względu na to, że Médiateurs (rada ds. mediów, Węgry) w ogłoszeniu zaproszenia do składania ofert odnoszącym się do wykorzystania możliwości świadczenia usług medialnych na częstotliwości 92,9 MHz, które opublikowała ona w dniu 4 listopada 2020 r., i w decyzji nr 180/2021 (III. 10), którą wydała w dniu 10 marca 2021 r., uzależniła przyznanie prawa użytkowania widma radiowego od spełnienia nieproporcjonalnych warunków, nie określiła z góry kryteriów przyznania tych praw, nie przewidziała żadnego zakresu uznania w odniesieniu do oceny wagi i istotności błędów, którymi mogła być obciążona dokumentacja przedstawiona przez kandydatów, które to błędy mogły mieć wpływ na dopuszczalność zgłoszeń tych kandydatów, oraz nie uwzględniła nieznacznego charakteru błędów, którymi obciążona była oferta złożona przez Klubrádió;
- na mocy art. 8 ust. 2 lit. d) i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140, oraz zasady dobrej administracji ze względu na nieprzeprowadzenie postępowania w celu przydziału częstotliwości 92,9 MHz w czasie umożliwiającym wydanie decyzji przed datą wygaśnięcia przysługujących Klubrádió praw użytkowania tej częstotliwości radiowej;
- na mocy art. 45 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 i zasady proporcjonalności ze względu na przyjęcie § 65 ust. 11 a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. Törvény (ustawy nr CLXXXV z 2010 r. o usługach medialnych i środkach masowego przekazu), wykluczającego możliwość ubiegania się o tymczasowe prawa użytkowania przez dostawców usług medialnych, którym nie odnowiono prawa do

użytkowania częstotliwości radiowych z powodu popełnienia powtarzającego się naruszenia, oraz

- na mocy art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ze względu na z jednej strony wydanie decyzji nr 830/2020 (IX. 8) i przyjęcie § 48 ust. 7 a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. Törvény (ustawy nr CLXXXV z 2010 r. o usługach medialnych i środkach masowego przekazu), a z drugiej strony wydanie decyzji nr 180/2021 (III. 10) i ogłoszenie zaproszenia do składania ofert odnoszącego się do wykorzystania możliwości świadczenia usług medialnych na częstotliwości 92,9 MHz, opublikowanego w dniu 4 listopada 2020 r.

- 2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 3) Węgry pokrywają, oprócz własnych kosztów, cztery piąte kosztów poniesionych przez Komisję Europejską.
- 4) Komisja Europejska pokrywa jedną piątą własnych kosztów.
- 5) Królestwo Belgii, Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów pokrywają własne koszty.

Podpisy