

Bruksela, 22 lipca 2026 r.
(OR. en)

11674/26

FREMP 239
JAI 965
AG 114
POLGEN 189

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	17 lipca 2026 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2026) 900 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Sprawozdanie na temat praworządności z 2026 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 900 final.

Załącznik: COM(2026) 900 final



Bruksela, dnia 17.7.2026 r.
COM(2026) 900 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Sprawozdanie na temat praworządności z 2026 r.

Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej

{SWD(2026) 901 final}	- {SWD(2026) 902 final}	- {SWD(2026) 903 final}	-
{SWD(2026) 904 final}	- {SWD(2026) 905 final}	- {SWD(2026) 906 final}	-
{SWD(2026) 907 final}	- {SWD(2026) 908 final}	- {SWD(2026) 909 final}	-
{SWD(2026) 910 final}	- {SWD(2026) 911 final}	- {SWD(2026) 912 final}	-
{SWD(2026) 913 final}	- {SWD(2026) 914 final}	- {SWD(2026) 915 final}	-
{SWD(2026) 916 final}	- {SWD(2026) 917 final}	- {SWD(2026) 918 final}	-
{SWD(2026) 919 final}	- {SWD(2026) 920 final}	- {SWD(2026) 921 final}	-
{SWD(2026) 922 final}	- {SWD(2026) 923 final}	- {SWD(2026) 924 final}	-
{SWD(2026) 925 final}	- {SWD(2026) 926 final}	- {SWD(2026) 927 final}	-
{SWD(2026) 928 final}	- {SWD(2026) 929 final}	- {SWD(2026) 930 final}	-
	{SWD(2026) 931 final}		

1. WPROWADZENIE

Praworządność leży u podstaw projektu europejskiego jako jedna z wartości, na których opiera się Unia Europejska. Dobrobyt, bezpieczeństwo i odporność demokratyczna UE zależą od poszanowania praworządności i wspólnych wartości Unii. Europejczycy uważają demokrację, prawa człowieka i praworządność za jedno z największych atutów UE¹. W czasach, gdy międzynarodowy porządek oparty na zasadach, prawa podstawowe i systemy demokratyczne znajdują się pod coraz większą presją, ochrona tych wartości jest ważniejsza niż kiedykolwiek wcześniej. Solidne standardy praworządności mają zasadnicze znaczenie nie tylko dla utrzymania zaufania obywateli do instytucji publicznych, zapewnienia ochrony praw obywatelskich i wzmocnienia demokracji, ale także dla zwiększenia atrakcyjności Europy jako miejsca inwestycji i prowadzenia działalności gospodarczej oraz dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Unii.

Uruchomione w 2020 r. sprawozdanie na temat praworządności jest już ugruntowanym instrumentem, a zawarte w nim zalecenia coraz lepiej napędzają reformy dzięki ściślejszej współpracy z państwami członkowskimi w całym cyklu rocznym. Wprowadzony w ubiegłym roku zwiększony nacisk na wymiar jednolitego rynku odzwierciedla centralną rolę praworządności w zapewnianiu pewności prawa oraz przewidywalnego otoczenia, w którym przedsiębiorstwa mogą korzystać z jednolitego rynku na równych zasadach w całej Unii.

W kontekście utrzymującej się niestabilności geopolitycznej propagowanie i ochrona praworządności poza granicami Unii to nadal jeden z jej kluczowych celów strategicznych. Uwzględnienie w sprawozdaniu na temat praworządności nie tylko państw członkowskich UE, lecz także krajów objętych procesem rozszerzenia, oraz stopniowe włączanie kolejnych partnerów objętych procesem rozszerzenia, w miarę ich gotowości², dodatkowo wspierają ich wysiłki reformatorskie na rzecz zdecydowanego i stałego ugruntowania praworządności przed przystąpieniem do Unii oraz zagwarantowania, że te wysokie standardy zostaną utrzymane po przystąpieniu.

Dzięki corocznej ocenie stanu praworządności w każdym państwie członkowskim UE sprawozdanie stanowi pojedynczy punkt odniesienia, który ułatwia dialog i zwiększa wzajemne zaufanie między UE a państwami członkowskimi. Zawarte w nim zalecenia ukierunkowują działania państw członkowskich w zakresie reform służących sprostaniu kluczowym wyzwaniom i wzmacniających praworządność, co przyczyniło się do budowania pozytywnej dynamiki reform³. Ustalenia zawarte w sprawozdaniu stanowią również źródło informacji o stosowaniu innych instrumentów, w szczególności rozporządzenia w sprawie warunkowości⁴. Zasadniczą rolę sprawozdania w promowaniu reform, wspieraniu dobrych rządów i zapewnianiu, aby wyzwania związane z praworządnością rozwiązywano w sposób prewencyjny odzwierciedlono również we wniosku Komisji dotyczącym kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF)⁵.

¹ W badaniu Eurobarometr Flash 569 „Wyzwania i priorytety UE” z września 2025 r. Europejczycy wskazali poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności jako główne atuty UE (36 %).

² Od 2024 r. sprawozdanie obejmuje Albanię, Czarnogórę, Macedonię Północną i Serbię. Wyboru krajów dokonano na podstawie postępów poczynionych przez nie w procesie akcesyjnym lub ich zaawansowania pod względem poziomu gotowości w zakresie praworządności.

³ 47 % zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu na temat praworządności z 2025 r. zostało w pełni lub częściowo zrealizowanych.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

⁵ COM(2025) 570 final.

2. UTRZYMANIE PRAWORZĄDNOŚCI: ROZWÓJ SYTUACJI I DZIAŁANIA NA SZCZEBLU UE

Sprawozdanie na temat praworządności jest głównym filarem unijnej struktury praworządności⁶. Struktura ta składa się ze zróżnicowanego zestawu instrumentów mających na celu wspieranie, ochronę i utrzymanie praworządności w całej Unii. Celem sprawozdania jest **propagowanie** silnej kultury praworządności, **zapobieganie** pojawianiu się problemów związanych z praworządnością oraz skuteczne **reagowanie** na poważne i utrzymujące się wyzwania.

2.1. *Zintegrowany cykl dotyczący praworządności*

W orędziu o stanie Unii w 2025 r. przewodnicząca Ursula von der Leyen zaapelowała o **zintegrowany roczny cykl dotyczący praworządności**, oparty na wspólnym rytmie, jasno określonych kamieniach milowych i wkładzie wszystkich instytucji UE. Instytucje mają wspólny obowiązek wspierania i utrzymywania praworządności w ramach swoich odpowiednich prerogatyw. W ramach tegorocznego cyklu praworządności Komisja dążyła do dalszego pogłębienia współpracy z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi poprzez wzmocnienie działań informacyjnych i koordynacji.

Sprawozdanie przygotowuje się w drodze konsekwentnej i intensywnej współpracy z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym i unijnym⁷. Zachęca ono do podejmowania stałych i ukierunkowanych wysiłków na rzecz sprostania zidentyfikowanym wyzwaniom, w oparciu o wspólne zrozumienie. Sprzyja ono również współpracy między państwami członkowskimi, a także z Komisją, organami i podmiotami międzynarodowymi, takimi jak Komisja Wenecka Rady Europy, pobudzając reformy oparte na najbardziej odpowiednich rozwiązaniach, przy jednoczesnym uwzględnieniu konkretnych kontekstów krajowych i tradycji prawnych.

Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi zarówno na szczeblu politycznym, jak i technicznym, również w celu poprawy monitorowania realizacji zaleceń i działań następczych w związku z nimi. To zwiększone zaangażowanie umożliwia Komisji wspieranie wdrażania reform, monitorowanie postępów przez cały rok i zapewnienie, aby zalecenia pozostawały ściśle dostosowane do rozwoju sytuacji na miejscu. Na szczeblu technicznym regularne spotkania **sieci punktów kontaktowych ds. praworządności** stanowią forum wymiany doświadczeń i omawiania kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania poruszonych w sprawozdaniach na temat praworządności⁸. Informacje przekazywane przez organy państw członkowskich stanowią kluczowe źródło informacji na potrzeby sprawozdania.

Na szczeblu politycznym **dialog na temat praworządności** prowadzony w Radzie do Spraw Ogólnych jeszcze bardziej ugruntował swoją pozycję jako forum wymiany poglądów

⁶ Oprócz zestawu narzędzi na rzecz praworządności inne instrumenty (opisane bardziej szczegółowo poniżej) obejmują unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, europejski semestr, wsparcie finansowe UE na rzecz strukturalnych reform w zakresie praworządności i społeczeństwa obywatelskiego, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, mechanizm przewidziany w art. 7 TUE służący reagowaniu na poważne naruszenia praworządności, coroczne zorganizowane dialogi Rady na temat praworządności oraz zabezpieczenia budżetowe przewidziane w obowiązujących wieloletnich ramach finansowych.

⁷ W celu przygotowania tegorocznego sprawozdania odbyło się ponad 600 spotkań.

⁸ Jednym z tematów wymiany dobrych praktyk były inicjatywy podejmowane na szczeblu krajowym mające na celu zwiększenie świadomości na temat praworządności i promowanie rekrutacji do sądownictwa.

politycznych między państwami członkowskimi w kwestiach dotyczących praworządności⁹. Stanowi on platformę konstruktywnego dialogu na temat najlepszych praktyk i dyskusji nad sposobami eliminowania niedociągnięć w oparciu o sprawozdanie na temat praworządności. Od 2024 r. ministrowie z krajów objętych procesem rozszerzenia uwzględnionych w sprawozdaniu na temat praworządności uczestniczą w tych dialogach wraz z ministrami państw członkowskich¹⁰. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych kontynuowała także omawianie aktualnych kwestii związanych z praworządnością podczas poszczególnych sześciomiesięcznych prezydencji Rady¹¹. W 2025 r. podczas prezydencji duńskiej Rada zorganizowała nieformalne spotkanie ministrów kultury i mediów, którzy wydali oświadczenie podkreślające **znaczenie wolnych, niezależnych i zróżnicowanych mediów**¹². Na posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych w maju 2026 r. wszystkie państwa członkowskie poparły konkluzje prezydencji z 2023 r. w sprawie oceny dorocznego dialogu na temat praworządności¹³.

Parlament Europejski nadal wnosił istotny wkład w roczny cykl praworządności poprzez regularne dyskusje na posiedzeniach plenarnych i w komisjach, przyczyniając się do zwiększenia znaczenia kwestii dotyczących praworządności na szczeblu unijnym i krajowym. W 2025 r. Parlament z własnej inicjatywy przyspieszył termin sporządzenia sprawozdania w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności, aby umożliwić bardziej zintegrowany cykl. Ważne jest wspieranie synergii między zestawem narzędzi Komisji na rzecz praworządności a innymi istniejącymi inicjatywami, aby roczny cykl praworządności jeszcze skuteczniej pomagał państwom członkowskim we wdrażaniu we wdrażaniu pozytywnych reform. Komisja będzie nadal współpracować z Parlamentem i Radą w celu poprawy i wzmocnienia dialogu na temat tego cyklu. W tym kontekście Komisja z zadowoleniem przyjmuje prace [grupy monitorującej ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych \(DRFMG\)](#) działającej w ramach parlamentarnej komisji LIBE. Grupa ta stanowi cenne forum zarówno dla dyskusji horyzontalnych, jak i dyskusji dotyczących poszczególnych krajów. Komisja będzie nadal aktywnie uczestniczyć w jej pracach, w tym w celu wsparcia przygotowania sprawozdania na temat praworządności i działań następczych w związku z zawartymi w nim zaleceniami.

Dyskusje na temat praworządności kontynuowano również na innych forach. **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** zorganizował szóstą doroczną konferencję na temat praw podstawowych i praworządności. Komisja zorganizowała szereg **krajowych dialogów na temat praworządności**¹⁴ w ścisłej współpracy z Agencją Praw Podstawowych. Dialogi te stanowią ważny element procesu działań następczych, ponieważ skupiają różne zainteresowane strony i organy z poszczególnych krajów, aby ściślej włączyć je w działania

⁹ Rada do Spraw Ogólnych przeprowadziła horyzontalną dyskusję na temat zmian w zakresie praworządności we wrześniu 2025 r. oraz dyskusje dotyczące poszczególnych krajów w listopadzie 2025 r. oraz w styczniu i maju 2026 r.

¹⁰ 16 września 2025 r. na posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych ministrowie z Albanii, Czarnogóry, Macedonii Północnej i Serbii wzięli udział w wymianie poglądów na temat praworządności w ich krajach.

¹¹ W październiku 2025 r. i marcu 2026 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości omówiła udział w życiu politycznym i niezależność prawników.

¹² Deklaracja w sprawie konieczności uznania kultury i mediów za gwarancję naszych europejskich demokracji, 4 listopada 2025 r., dostępna na stronie: [declaration-on-the-necessity-of-culture-and-media.pdf](#).

¹³ Węgry poparły konkluzje prezydencji.

¹⁴ W listopadzie 2025 r. w Czechach zorganizowano krajowy dialog na temat praworządności dotyczący efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości. W styczniu 2026 r. w Chorwacji zorganizowano krajowy dialog na temat praworządności dotyczący wolności i pluralizmu mediów. Więcej informacji na temat dialogów można znaleźć na stronie: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/national-rule-law-dialogues_pl.

podejmowane w następstwie sprawozdania na temat praworządności, w tym we wdrażanie zawartych w nim zaleceń.

Sprawozdanie na temat praworządności nadal służy jako katalizator głębszego zaangażowania **społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron**. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i grupy zawodowe reprezentujące sędziów, prokuratorów, prawników i dziennikarzy odgrywają ważną rolę w promowaniu i ochronie praworządności. Ich wiedza fachowa i znajomość sytuacji w praktyce mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia kompleksowego i opartego na dowodach sprawozdania na temat praworządności.

2.2. Wsparcie praworządności za pomocą budżetu UE

Praworządność ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania europejskich gospodarek, w szczególności jednolitego rynku, który opiera się na skutecznych systemach wymiaru sprawiedliwości, solidnych ramach antykorupcyjnych i dobrym stanowieniu prawa. Kwestie dotyczące praworządności odgrywają zatem coraz większą rolę w ramach europejskiego semestru oraz wsparcia UE na rzecz inwestycji i reform krajowych.

[Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) pokazał, w jaki sposób budżet UE może być skuteczny w realizacji reform w zakresie praworządności w państwach członkowskich, w tym poprzez wzmacnianie systemów sądowych, przyspieszenie cyfryzacji w celu zwiększenia efektywności, poprawę infrastruktury sądowej, wzmacnianie instytucji zwalczających korupcję i poprawę jakości stanowienia prawa. Co najmniej 21 państw członkowskich uwzględniło zobowiązania związane z praworządnością w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP)¹⁵. Zobowiązania te przełożyły się na około 285 kamieni milowych i wartości docelowych odpowiadających 75 reformom i 36 inwestycjom służącym wzmocnieniu praworządności, których realizacja jest stopniowo finalizowana¹⁶. Przykłady obejmują poprawę efektywności wymiaru sprawiedliwości poprzez restrukturyzację sądów lub intensyfikację działań antykorupcyjnych poprzez wzmacnianie instytucji zajmujących się zwalczaniem korupcji. Łączna wartość tych działań wynosi ponad 3 mld EUR. Niektóre plany odbudowy i zwiększania odporności przyczyniają się również do usprawnienia procesu legislacyjnego, na przykład poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzania konsultacji publicznych i ocen skutków. W niektórych przypadkach wynikające z planów RRP zobowiązania dotyczące praworządności uznano za niezbędne do ochrony interesów finansowych UE, wobec czego ich odpowiednie wypełnienie warunkowało dostęp do wszelkich wypłat w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹⁷.

Opierając się na wnioskach wyciągniętych z finansowania reform w zakresie praworządności w ramach bieżących WRF i NextGenerationEU, we wniosku Komisji dotyczącym

¹⁵ 21 państw członkowskich zobowiązało się wdrożyć reformy i inwestycje związane z praworządnością: Belgia, Bułgaria, Czechy, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niemcy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Finlandia.

¹⁶ Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF reformy i inwestycje muszą zostać wdrożone do 31 sierpnia 2026 r., a wszystkie płatności muszą zostać zrealizowane do 31 grudnia 2026 r. Komisja ocenia osiągnięcie uzgodnionych kamieni milowych na podstawie dowodów przedstawionych przez państwa członkowskie na poparcie ich wniosków o płatność. Zgodnie z mającymi zastosowanie umowami w sprawie finansowania i umowami pożyczki państwa członkowskie mają czas do 30 września 2026 r. na złożenie pozostałych wniosków o płatność, po czym Komisja zamierza przedstawić wstępną ocenę osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych do 20 listopada 2026 r.

¹⁷ Oprócz silnych zabezpieczeń chroniących interesy finansowe UE przed ryzykiem związanym z naruszeniami praworządności – w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, które będzie nadal obowiązywać po zakończeniu obowiązywania bieżącego długoterminowego budżetu UE. Zob. też sekcja 2.4.

[wieloletnich ram finansowych \(WRF\) na lata 2028–2034](#) wzmocniono powiązanie między zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu na temat praworządności a wsparciem finansowym. Połączenie silnych zabezpieczeń w zakresie praworządności ze wsparciem na rzecz inwestycji i reform zapewni ochronę budżetu Unii i zagwarantuje, że skutecznie przyczyni się on do wzmocnienia praworządności w UE.

Zgodnie z wnioskiem Komisji dotyczącym kolejnych WRF [planu partnerstwa krajowego i regionalnego \(planu PKR\)](#) zapewnią jednolite i spójne ramy dla funduszy UE wdrażanych przez państwa członkowskie i regiony. Przestrzeganie wartości Unii zgodnie z art. 2 TUE, w tym praworządności, jest celem ogólnym tych ram. Komisja zaproponowała, aby w planach PKR uwzględniano wyzwania określone w ramach referencyjnych polityki UE, w tym wyzwania wskazane w sprawozdaniu na temat praworządności, a także w europejskim semestrze i zaleceniach dla poszczególnych krajów. Oczekuje się zatem, że państwa członkowskie uwzględnią w swoich planach inwestycje i reformy służące ochronie i wzmacnianiu praworządności, kierując się sprawozdaniem i zawartymi w nim zaleceniami ukierunkowanymi na wyniki, obejmującymi takie obszary jak wzmocnienie systemów wymiaru sprawiedliwości, ram antykorupcyjnych, pluralizmu mediów oraz skutecznych mechanizmów kontroli i równowagi. Reformy te mogą również przyczynić się do lepszego zarządzania poprzez zwiększenie efektywności administracji publicznej, w tym organów sądowych, oraz zdolności instytucjonalnych organów publicznych i zainteresowanych stron w państwach członkowskich, regionach i społecznościach lokalnych. Skoncentrowanie się w sprawozdaniu na temat praworządności na jednolitym rynku, w połączeniu z europejskim semestrem¹⁸, pomoże również państwom członkowskim wskazać istotne z gospodarczego punktu widzenia reformy w zakresie praworządności, które mają być wspierane w ramach planów PKR, w tym reformy, które nadal oczekują na realizację w ramach bieżących RRP. Po przedłożeniu plany PKR zostaną omówione przez Komisję i państwa członkowskie wraz z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi dotyczącymi uzgodnionych reform. Aby wesprzeć państwa członkowskie w określaniu i ustalaniu priorytetów w zakresie inwestycji i reform dotyczących praworządności, które mogą być wspierane w ramach planów, **w niniejszym wydaniu sprawozdania na temat praworządności z 2026 r. Komisja dodatkowo skonsolidowała swoje zalecenia, nadając im bardziej ukierunkowany i praktyczny charakter.** Celem zaleceń jest określenie kluczowych kwestii i wyzwań, którymi należy się zająć, przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim elastyczności co do sposobu osiągnięcia tych rezultatów, z uwzględnieniem ich krajowych ram prawnych i instytucjonalnych.

Proponowane rozporządzenie wprowadza również silne zabezpieczenia dotyczące przestrzegania **praworządności i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej** przy wdrażaniu planów PKR, zobowiązując państwa członkowskie do przestrzegania tych podstawowych zasad przez cały okres obowiązywania WRF. Spełnienie warunków horyzontalnych dotyczących praworządności i przestrzeganie praw podstawowych będzie warunkiem wstępnym otrzymania wsparcia w ramach planów PKR. W dowolnym momencie realizacji planów i po wymianie informacji z zainteresowanymi państwami członkowskimi będzie istniała możliwość zablokowania płatności na rzecz danego państwa członkowskiego w odniesieniu do konkretnych środków, których dotyczy niespełnienie tych warunków

¹⁸ Kwestie poruszone w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydawanych w ramach europejskiego semestru obejmują poprawę skuteczności wymiaru sprawiedliwości i środków antykorupcyjnych. Zob. komunikat pt. „Europejski semestr 2026 – pakiet wiosenny”, COM(2026) 200 final.

horyzontalnych lub zaprzestanie ich spełniania¹⁹. Komisja wykorzysta informacje zawarte w sprawozdaniu na temat praworządności jako jedno ze źródeł w ocenie dotyczącej przestrzegania warunków horyzontalnych, co odzwierciedla ugruntowaną rolę tego sprawozdania jako narzędzia służącego identyfikowaniu wyzwań w zakresie praworządności i priorytetów reform w ramach procesu opartego na dowodach i dialogu z państwami członkowskimi. Nie będzie jednak **automatycznego powiązania** między zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu na temat praworządności a zatwierdzeniem planu PKR, ani z oceną spełnienia tych warunków horyzontalnych, przy czym ta ostatnia wymaga również ustalenia (potencjalnego) wpływu stwierdzonych niedociągnięć na wdrażanie w zakresie funduszy.

UE dysponuje innymi **źródłami finansowania**, które może wykorzystać na potrzeby zwiększania zdolności sądownictwa, mediów i społeczeństwa obywatelskiego do utrzymania praworządności. W bieżących WRF obejmuje to programy takie jak „Obywatele, równość, prawa i wartości” (CERV), „Sprawiedliwość” na lata 2021–2027, Europejski Fundusz Społeczny Plus i „Kreatywna Europa”. W kolejnych WRF wsparcie to zostanie wzmocnione, w tym na rzecz niezbędnej działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego polegającej na monitorowaniu przestrzegania praworządności, ujawnianiu korupcji i działaniu na rzecz reform. Zgodnie z wnioskiem Komisji budżet nowego [programu „Sprawiedliwość”](#) wzrósłby ponad trzykrotnie, przy czym większy nacisk położono by na cyfryzację systemów wymiaru sprawiedliwości. Ponadto nowy [program AgoraEU](#), którego proponowany budżet wynosi około 8,6 mld EUR, połączyłby wsparcie na rzecz kultury, mediów, praw i wartości w jednolitych ramach, aby wzmocnić demokratyczne uczestnictwo, odporność społeczną, wolność mediów, prawa podstawowe, równość i praworządność w całej UE.

2.3. Propagowanie i ochrona praworządności za pomocą polityki i prawodawstwa UE

Sprawozdanie na temat praworządności napędza rozwój nowych polityk i instrumentów prawnych UE w różnych obszarach obejmujących wymiar sprawiedliwości, pluralizm mediów i walkę z korupcją.

Wspieranie państw członkowskich we wdrażaniu nowych przepisów dotyczących wolności mediów

Od 8 sierpnia 2025 r. obowiązuje zdecydowana większość przepisów [europejskiego aktu o wolności mediów \(EMFA\)](#). Akt ten zawiera szczegółowe przepisy dotyczące przejrzystości i sprawiedliwego przydziału reklam państwowych, przejrzystości własności mediów oraz niezależnego funkcjonowania mediów publicznych i dostępności zasobów finansowych na realizację ich misji publicznej. Wprowadza również środki mające na celu ochronę źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji. W ubiegłym roku Komisja Europejska i organy państw członkowskich prowadziły intensywne działania w celu zapewnienia dostosowania krajowych przepisów i praktyk w tych kluczowych obszarach, które mają również zasadnicze znaczenie dla filaru sprawozdania na temat praworządności dotyczącego mediów. W grudniu 2025 r. Komisja rozpoczęła pierwsze działania mające na celu egzekwowanie europejskiego aktu o wolności mediów²⁰. Ponieważ europejski akt o wolności mediów ma obecnie

¹⁹ Komisja zaproponowała, aby państwa członkowskie, które nie spełniły warunków, były mimo to zobowiązane do dalszego dokonywania płatności na rzecz beneficjentów końcowych, a kwoty utracone z powodu nieusuniętych naruszeń mogły zostać przesunięte do innych instrumentów lub programów unijnych wdrażanych w ramach zarządzania pośredniego lub bezpośredniego.

²⁰ Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Węgrom, przyjmując wezwanie do usunięcia uchybienia; podjęła również działania następcze wobec szeregu państw członkowskich w drodze dialogów administracyjnych lub dialogów w ramach EU Pilot.

zastosowanie niemal w całości²¹, działania następne w odniesieniu do kwestii w pełni objętych europejskim aktem o wolności mediów – na podstawie zaleceń z 2025 r. – zostaną zapewnione w ramach wsparcia udzielanego przez Komisję państwom członkowskim w stosowaniu europejskiego aktu o wolności mediów i egzekwowaniu tych przepisów. Komisja będzie jednak nadal monitorować istotne zmiany w tych obszarach i informować o ich wpływie w sprawozdaniu na temat praworządności.

Ochrona dziennikarzy w UE

Aby chronić dziennikarzy, obrońców praw człowieka i inne podmioty zaangażowane w debatę publiczną przed nadużywaniem drogi sądowej w celu uciszenia ich i uniemożliwienia im udziału w sprawach leżących w interesie publicznym, Komisja kontynuowała współpracę z państwami członkowskimi, wspierając je w transpozycji i wdrażaniu nowej [dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP](#). W dyrektywie ustanowiono minimalne gwarancje proceduralne chroniące przed stanowiącymi nadużycie powództwami przeciwko dziennikarzom, obrońcom praw człowieka i innym osobom w transgranicznych postępowaniach cywilnych²². Chociaż dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia zabezpieczeń przeciwko SLAPP w sprawach transgranicznych, kilka państw członkowskich rozszerzyło takie zabezpieczenia również na sprawy krajowe, co przyczynia się do zwiększenia pewności prawa i wzmocnienia ochrony wszystkich osób, przeciwko którym kierowane są powództwa typu SLAPP, zgodnie z zaleceniem Komisji o przeciwdziałaniu SLAPP²³. Zgodnie z tym zaleceniem kilka państw członkowskich wniosło również kary za zniesławienie, co stanowi ważny krok w kierunku ograniczenia stosowania przepisów o zniesławieniu w postępowaniach, które mogą mieć efekt mrozący dla debaty publicznej i udziału w niej społeczeństwa. W maju 2026 r. Komisja zorganizowała wydarzenie wysokiego szczebla, aby zainaugurować odnowioną grupę ekspertów ds. przeciwdziałania SLAPP i rozpocząć przegląd zalecenia o przeciwdziałaniu SLAPP. Jak podkreślono również w poprzednich sprawozdaniach, wiele państw członkowskich podjęło już konkretne kroki w celu rozwiązania problemu SLAPP, w tym poprzez specjalistyczne szkolenia, inicjatywy uświadamiające i mechanizmy wsparcia dla dziennikarzy i obrońców praw człowieka, przeciwko którym kierowane są takie powództwa. Zgodnie ze zobowiązaniem podjętym również w ramach europejskiej tarczy demokracji Komisja będzie nadal wspierać tworzenie bardziej sprzyjającego środowiska i zwiększanie bezpieczeństwa dziennikarzy oraz wysokiej jakości dziennikarstwa informacyjnego, w tym poprzez aktualizację swojego [zalecenia w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy](#).

Ramy strategiczne na rzecz wspierania i wzmocniania pozycji społeczeństwa obywatelskiego

Komisja przyjęła również pierwszą [strategię UE na rzecz społeczeństwa obywatelskiego](#), w której uznano zasadniczą rolę społeczeństwa obywatelskiego w utrzymaniu wartości UE, w tym praworządności, oraz określono ramy działania na rzecz otwartej, bezpiecznej i sprzyjającej społeczeństwu obywatelskiemu przestrzeni. W strategii określono konkretne zobowiązania w ramach trzech wzajemnie wzmocniających się celów: wzmocnienie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, ochrona i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego oraz zapewnienie odpowiedniego, trwałego i przejrzystego finansowania.

²¹ Art. 20 europejskiego aktu o wolności mediów zacznie obowiązywać od 8 maja 2027 r.

²² Na tym etapie kilka państw członkowskich powiadomiło Komisję o pełnej transpozycji, natomiast kilka innych jest na zaawansowanym etapie procesu legislacyjnego.

²³ W uzupełniającym dyrektywę zaleceniu o przeciwdziałaniu SLAPP z 2022 r. zachęca się państwa członkowskie do opracowania szerszych ram środków ochrony obejmujących również sprawy krajowe i wszystkie obszary prawa, a także szkolenia, podnoszenie świadomości, wsparcie dla ofiar i gromadzenie danych.

Zaproponowano w niej działania na szczeblu unijnym i krajowym w ścisłej współpracy z partnerami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i państwami członkowskimi.

Nowe przepisy na rzecz skuteczniejszej walki z korupcją

Wejście w życie 31 maja 2026 r. [dyrektywy antykorupcyjnej](#) było ważnym kamieniem milowym na rzecz ochrony naszych demokracji, gospodarek i instytucji przed szkodliwymi skutkami korupcji. Nowe przepisy ustanawiają nowoczesne i zharmonizowane ramy zapobiegania korupcji w UE, jej wykrywania i karania. Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w dotrzymaniu przypadającego na dzień 1 czerwca 2028 r. terminu transpozycji odpowiednich przepisów²⁴. Ponadto Komisja planuje przyjąć w tym roku **strategię UE na rzecz walki z korupcją**, której celem jest usprawnienie i lepsza koordynacja działań antykorupcyjnych w UE. Unijna sieć walki z korupcją nadal stanowi forum współpracy i wymiany dobrych praktyk w celu wspierania ogólnounijnych wysiłków na rzecz propagowania uczciwości i zwalczania korupcji²⁵.

Cyfryzacja na rzecz bardziej wydajnych, odpornych i bezpiecznych systemów wymiaru sprawiedliwości

[Strategia Cyfrowa Sprawiedliwość@2030](#) i [strategia szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2025–2030](#), przyjęte w listopadzie 2025 r., mają na celu przyspieszenie cyfryzacji krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, aby zwiększyć skuteczność, odporność i bezpieczeństwo unijnych systemów wymiaru sprawiedliwości. Konkretnie działania obejmują poprawę pełnego cyfrowego dostępu do orzecznictwa, usprawnienie wideokonferencji oraz osiągnięcie w pełni cyfrowych transgranicznych postępowań sądowych. Powinno to pomóc sądom w zapewnieniu szybszej i skuteczniejszej ochrony prawnej, a tym samym zwiększyć wzrost gospodarczy i konkurencyjność, oraz zmniejszyć obciążenie napiętych budżetów krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Aby można było wykorzystać potencjał cyfryzacji, przedstawiciele zawodów związanych z wymiarem sprawiedliwości muszą nabyć odpowiednie umiejętności, wiedzę oraz świadomość.

Wzmocnienie demokracji, praw podstawowych i integralności finansowej w UE

Praworządność i demokracja to wartości, które wzajemnie się wzmacniają. Przyjęcie [europejskiej tarczy demokracji](#) w listopadzie 2025 r. podkreśla znaczenie, jakie dla zdrowych demokracji mają instytucje cieszące się zaufaniem, wolne i niezależne media przyczyniające się do integralności przestrzeni informacyjnej oraz środowisko sprzyjające społeczeństwu obywatelskiemu. Podkreślono w niej zdecydowane zaangażowanie Komisji na rzecz zwiększenia odporności demokratycznej w całej Unii jako integralnego elementu jej współpracy z innymi instytucjami i organami UE, państwami członkowskimi UE, krajami kandydującymi i potencjalnymi kandydatami oraz partnerami i obywatelami w celu obrony i przestrzegania wartości UE. Określone w niej działania są stopniowo wdrażane do 2027 r.

Wydanie rocznego **sprawozdania ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2026 r.** będzie poświęcone roli, jaką odgrywają niezależne organy ds. praw podstawowych, a mianowicie krajowe instytucje praw człowieka, organy ds. równości i instytucje rzeczników praw obywatelskich. Te upoważnione przez państwo podmioty propagują, chronią i monitorują prawa podstawowe na szczeblu krajowym, wspierają ofiary i wnoszą wkład w sprawozdawczość w zakresie praw człowieka na szczeblu

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2026/1021 w sprawie zwalczania korupcji.

²⁵ W okresie sprawozdawczym odbyły się dwa spotkania: w październiku 2025 r. i w czerwcu 2026 r. Dyskusje te stanowiły wkład w przygotowanie przyszłej strategii antykorupcyjnej. Sieć skupia przedstawicieli państw członkowskich UE, praktyków, społeczeństwo obywatelskie, organizacje międzynarodowe oraz instytucje i agencje UE.

międzynarodowym. W oparciu o [strategię na rzecz stosowania Karty](#) oraz jej [przegląd śródkresowy z 2025 r.](#) w sprawozdaniu podkreślona zostanie rola tych podmiotów w krajowych systemach praw podstawowych i kształtowaniu polityki UE, w tym w ochronie praworządności.

Ochrona interesów finansowych Unii ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zaufania do instytucji UE i szerszych ram praworządności. W tym kontekście trwa przegląd **unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych**, w ramach którego wszystkie odpowiednie podmioty aktywnie uczestniczą w poszukiwaniu rozwiązań mających na celu wzmocnienie ochrony interesów finansowych Unii. Przegląd koncentruje się na zwiększeniu skuteczności odstraszenia, wzmocnieniu synergii i efektywności oraz unikaniu powielania działań w całym cyklu zwalczania nadużyć finansowych – od zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania po dochodzenia, korekty, nakładanie sankcji i odzyskiwanie środków.

Wspieranie kultury praworządności

Jednym z kluczowych celów Komisji jest podnoszenie świadomości obywateli europejskich, organów krajowych i odpowiednich zainteresowanych stron na temat praworządności jako podstawy dobrze funkcjonujących społeczeństw demokratycznych. W maju 2026 r. Komisja rozpoczęła [kampanię „Protect What Matters” \(„Chroń to, co ważne”\)](#), która koncentruje się na zasadach demokracji i ma na celu zwiększenie świadomości na temat podstawowych wartości istotnych z perspektywy praworządności, w tym wolności mediów. Kilka państw członkowskich wdrożyło inicjatywy mające na celu podnoszenie świadomości na temat praworządności, w tym „Tydzień praworządności” w Niderlandach i Belgii, aby zachęcić do debaty publicznej²⁶.

Praworządność u podstaw procesu rozszerzenia i działań zewnętrznych Unii

UE pozostaje niezachwiana w swoim zobowiązaniu do obrony zasad demokracji i praworządności, zwłaszcza w obliczu trwającej rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, która stanowi rażące naruszenie prawa międzynarodowego. Praworządność ma zasadnicze znaczenie dla odporności demokratycznej i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, takim jak obce manipulacje informacjami i ingerencje. W swoich działaniach zewnętrznych UE dąży do wspierania praworządności poprzez dialog i współpracę z krajami partnerskimi, zwłaszcza w regionach sąsiadujących.

Centralnym elementem **polityki rozszerzenia UE** są tzw. „kwestie podstawowe” – konsolidacja struktur demokratycznych, utrzymanie praworządności i ochrona praw podstawowych²⁷. Postępy w tych obszarach są poddawane rygorystycznej ocenie w corocznym pakiecie rozszerzeniowym Komisji, a wymierne i trwałe reformy służą jako punkt odniesienia dla postępów w negocjacjach. UE nadal ściśle współpracuje z Radą Europy (w tym z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Komisją Wenecką, CEPEJ²⁸ i GRECO²⁹) oraz siecią antykorupcyjną OECD, aby wspierać partnerów objętych procesem rozszerzenia w dostosowywaniu się do norm europejskich, zapewniając wiarygodność i trwałość reform.

UE będzie stopniowo włączać do sprawozdania na temat praworządności dodatkowych partnerów objętych procesem rozszerzenia – poza czterema już uwzględnionymi – gdy

²⁶ Krajowe punkty kontaktowe ds. praworządności wymienili się tymi dobrymi praktykami przy okazji spotkania, które odbyło się 23 października 2025 r.

²⁷ Kwestie te pozostają podstawą negocjacji akcesyjnych, co podkreślono w zmienionej metodyce rozszerzenia określonej w COM(2020) 57 final.

²⁸ Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy.

²⁹ Grupa Państw przeciwko Korupcji.

poczynią oni postępy w zakresie formalnego procesu akcesyjnego. Podejście to wzmacnia oczekiwanie, że wysokie standardy praworządności są nie tylko warunkiem wstępnym przystąpienia do Unii, ale również integralną częścią członkostwa w UE.

Praworządność jest również **kluczowym elementem unijnych instrumentów wsparcia**, takich jak Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich, Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego w Mołdawii oraz Instrument na rzecz Ukrainy. Ogólny dostęp do tych bezprecedensowych instrumentów finansowania jest uzależniony od przestrzegania zasad praworządności, a wypłaty środków zależą od wdrożenia programu reform zapewniającego postępy w kwestiach podstawowych. Jeżeli chodzi o kolejne WRF, jednym z głównych celów nowego instrumentu „[Globalny wymiar Europy](#)” jest umacnianie i propagowanie wartości i interesów Unii na całym świecie. Instrument ten będzie nadal wspierał organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz prawa człowieka i demokrację poza UE, zapewniając finansowanie zarówno w ramach filaru geograficznego, jak i globalnego, z wyraźnym naciskiem na dobre rządy i praworządność. Nadal będzie istniała możliwość zaprzestania finansowania w ramach instrumentu „Globalny wymiar Europy” w przypadku pogorszenia się sytuacji w zakresie demokracji, praw człowieka lub praworządności.

W odniesieniu do partnerów objętych procesem rozszerzenia wsparcie zewnętrzne będzie nadal służyć propagowaniu praworządności, praw podstawowych i demokracji jako części podstawowych wymogów procesu akcesyjnego za pomocą planów wzrostu opartych na wynikach, nagradzających postępy w zakresie kluczowych reform, w celu zapewnienia, aby partnerzy objęci procesem rozszerzenia nadal zdecydowanie podążali ścieżką integracji europejskiej.

UE nadal zwiększa swoje zaangażowanie na rzecz **międzynarodowych standardów prawnych** przez trwający przegląd w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz proces przystąpienia do europejskiej konwencji praw człowieka. To szersze zaangażowanie na rzecz międzynarodowego porządku opartego na zasadach znajduje również odzwierciedlenie w stałym wsparciu dla Międzynarodowego Trybunału Karnego służącym zapewnieniu rozliczalności za najpoważniejsze zbrodnie międzynarodowe.

2.4 Działania UE w odpowiedzi na naruszenia praworządności

Oprócz podejścia zapobiegawczego i opartego na dialogu unijny zestaw narzędzi na rzecz praworządności obejmuje również szereg instrumentów służących reagowaniu na naruszenia praworządności, w tym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, procedurę przewidzianą w art. 7 TUE oraz narzędzia służące ochronie budżetu UE.

Reagowanie na wyzwania związane z praworządnością

Komisja nadal stoi na straży Traktatów UE i, gdy to konieczne, wszczyna postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby wyeliminować przypadki łamania praworządności. Jednocześnie **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)** rozwinął swoje orzecznictwo dotyczące praworządności. Obejmowało to orzeczenia dotyczące zasady skutecznej ochrony sądowej i pierwszeństwa prawa UE³⁰, procedury

³⁰ W wyroku z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie C-448/23 TSUE orzekł, że polski Trybunał Konstytucyjny naruszył zasadę skutecznej ochrony sądowej oraz nie przestrzegał zasad pierwszeństwa, autonomii, skuteczności i jednolitego stosowania prawa UE. TSUE orzekł również, że polski Trybunał Konstytucyjny nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu ze względu na poważne nieprawidłowości, jakimi dotknięte było powołanie trzech jego sędziów w grudniu 2015 r. oraz jego prezesa w grudniu 2016 r.

powoływania sędziów³¹ oraz orzeczenia sądów krajowych nieuznawanych za niezależne³². W przełomowym orzeczeniu TSUE orzekł, że węgierska ustawa anty-LGBTIQ+ narusza przepisy dotyczące rynku wewnętrznego, szereg praw podstawowych określonych w Karcie i art. 2 TUE³³. Jest to pierwszy przypadek, w którym Trybunał stwierdził naruszenie art. 2, w którym zapisano wartości, na których opiera się Unia Europejska, w tym praworządność.

Należy kontynuować stosowanie **mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE**, również w przyszłej rozszerzonej Unii³⁴. Rada kontynuuje wobec Węgier procedurę przewidzianą w art. 7 ust. 1 TUE, pozwalającą Radzie stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości UE i podjąć działania następcze w związku z takim ryzykiem. W czerwcu 2026 r. Rada przeprowadziła dyskusję na temat aktualnej sytuacji, podczas której Węgry przedstawiły aktualne informacje na temat swoich planów i konkretnych działań mających na celu rozwianie obaw wyrażonych w uzasadnionym wniosku Parlamentu Europejskiego oraz przez państwa członkowskie na poprzednich posiedzeniach Rady.

Ochrona budżetu UE przed naruszeniami zasad praworządności

Skuteczne zarządzanie finansami można zagwarantować tylko wtedy, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem, naruszenia są odpowiednio badane i ścigane, a arbitralne lub niezgodne z prawem działania organów publicznych podlegają kontroli sądowej.

Rozporządzenie w sprawie warunkowości jest ważnym narzędziem ochrony budżetu UE przed naruszeniami zasad praworządności. Środki ochronne przyjęte przez Radę w grudniu 2022 r. w następstwie procedury wszczętej przez Komisję wobec Węgier na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości pozostają w mocy. Komisja współpracuje z władzami węgierskimi w sprawie działań, które należy podjąć w celu rozwiania odnośnych obaw. Nowy węgierski plan odbudowy i zwiększania odporności, zatwierdzony przez Radę 12 lipca 2026 r., zawiera kamienie milowe dotyczące audytu i kontroli związanych z praworządnością, służące skutecznej ochronie interesów finansowych UE. **Horyzontalny warunek podstawowy** przewidziany w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów jest kolejnym ważnym narzędziem mającym zapewnić przestrzeganie Karty praw podstawowych przy wykorzystywaniu funduszy UE przez państwa członkowskie.

Poprzez swoje działania na rzecz ochrony interesów finansowych Unii **Prokuratura Europejska (EPPO)** i **Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)** wnoszą kluczowy wkład w ochronę budżetu UE, poszanowanie zasad praworządności i zwalczanie korupcji. Do EPPO, ustanowionej w październiku 2017 r. w ramach mechanizmu wzmocnionej współpracy, stopniowo przystępowały kolejne państwa członkowskie³⁵. 29 maja 2026 r. Węgry powiadomiły o zamiarze przystąpienia do EPPO, a 10 lipca Komisja przyjęła decyzję potwierdzającą przystąpienie Węgier. Ma to również szersze konsekwencje dla EPPO, ponieważ rozporządzenie w sprawie EPPO przestanie być aktem w ramach wzmocnionej

³¹ W wyroku z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie C-521/21, TSUE orzekł, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziego, nie wystarcza sama w sobie do uznania, że sędzia ten nie jest niezawisły.

³² W wyroku z dnia 4 września 2022 r. w sprawie C-225/22 TSUE orzekł, że sąd krajowy powinien uznać za niebyłe orzeczenie sądu ostatniej instancji, który nie spełnia ustanowionych w prawie Unii warunków niezależności i bezstronności, jeżeli w orzeczeniu tym sprawę przekazano sądowi niższej instancji do ponownego rozpoznania, a takie rozwiązanie jest niezbędne – w świetle rozpatrywanej sytuacji procesowej – do zapewnienia pierwszeństwa prawa Unii.

³³ Wyrok z dnia 21 kwietnia 2026 r. w sprawie C-769/22.

³⁴ Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2024–2029).

³⁵ Rozporządzenie (UE) 2017/1939 („rozporządzenie w sprawie EPPO”) zostało przyjęte w październiku 2017 r. przez 20 państw członkowskich w ramach wzmocnionej współpracy. Malta i Niderlandy przystąpiły do EPPO w 2018 r., a Polska i Szwecja w 2024 r.

współpracy³⁶ i stanie się częścią dorobku prawnego UE. Oznacza to również, że państwa kandydujące do przystąpienia do Unii będą musiały zaakceptować wszystkie odpowiednie akty wykonawcze.

3. KLUCZOWE ASPEKTY SYTUACJI W ZAKRESIE PRAWORZĄDNOŚCI NA POZIOMIE KRAJOWYM

Metodyka stosowana na potrzeby sprawozdania na temat praworządności i przedstawionych w nim zaleceń

Ocenę w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw przygotowano – dla każdego państwa członkowskiego i kraju objętego procesem rozszerzenia – zgodnie z ustaloną [metodyką](#) stosowaną w poprzednich edycjach sprawozdania. W przypadku partnerów objętych procesem rozszerzenia coroczny pakiet rozszerzeniowy Komisji obejmuje kwestie stanu gotowości oraz postępów w dostosowywaniu się do dorobku prawnego UE i norm europejskich we wszystkich aspektach praworządności. Rozdziały sprawozdania na temat praworządności dotyczące wybranych partnerów objętych procesem rozszerzenia mogą odnosić się do wytycznych wydanych im w procesie rozszerzenia i podkreślać komplementarność tego procesu ze sprawozdaniem na temat praworządności.

Rozdziały dotyczące poszczególnych państw opierają się na ocenie jakościowej, przeprowadzonej niezależnie przez Komisję, skoncentrowanej na podsumowaniu znacznych zmian, jakie zaszły od lipca 2025 r. W każdym z rozdziałów dotyczących poszczególnych państw przeanalizowano zagadnienia, w przypadku których zaszły istotne, pozytywne lub negatywne zmiany lub w przypadku których w poprzednich sprawozdaniach zidentyfikowano poważne wyzwania, które nadal się utrzymują. W kwestiach objętych zaleceniami analiza stanowi jakościową ocenę postępów poczynionych przez państwa członkowskie w kierunku realizacji zaleceń z 2025 r.³⁷ Zalecenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu rocznym za 2026 r. opierają się na dogłębnej ocenie sytuacji związanej z kluczowymi wyzwaniami. Ich celem jest wspieranie państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz przyspieszenia reform w czterech obszarach objętych sprawozdaniem³⁸. Sprawozdanie to nie zawiera zaleceń dla krajów objętych procesem rozszerzenia, ponieważ zalecenia te są wydawane w ramach pakietu rozszerzeniowego.

Sprawozdanie jest wynikiem ścisłej współpracy i dialogu z organami krajowymi. Sprawozdanie opiera się na informacjach przekazanych przez organy krajowe, organizacje międzynarodowe i odpowiednie zainteresowane strony, a także na danych zgromadzonych przez Komisję³⁹. Wszystkie źródła wykorzystane na potrzeby oceny zostały dobrze

³⁶ Zgodnie z protokołami nr 21 i 22 do Traktatów Irlandia i Dania co do zasady nie uczestniczą w środkach przyjmowanych w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Pozostaje to bez uszczerbku dla możliwości notyfikowania przez Irlandię odmiennego zamiaru na podstawie art. 4 protokołu nr 21.

³⁷ W zależności od postępów poczynionych w realizacji poszczególnych części składowych każdego zalecenia oraz od tego, czy wdrożono zalecenia określone w sprawozdaniu z 2025 r., Komisja w każdym przypadku formułuje wnioski według następujących kategorii: brak (dalszych) postępów, ograniczone (dalsze) postępy, pewne (dalsze) postępy, znaczne (dalsze) postępy i pełna realizacja.

³⁸ Zalecenia sporządzono na podstawie zasad zastosowanych w poprzednich latach (zob. COM(2022) 500, s.3–4). Zalecenia pozostają bez uszczerbku dla wszelkich postępowań, które Komisja może wszcząć na podstawie innych instrumentów prawnych.

³⁹ Porównywalnych i wiarygodnych danych na temat efektywności, jakości i niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich UE dostarcza na przykład unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości. Jej celem jest pomaganie UE i państwom członkowskim w poprawie skuteczności ich krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

udokumentowane w każdym z rozdziałów dotyczących poszczególnych państw⁴⁰. Do współpracy obejmującej przedstawienie informacji na piśmie i uczestnictwo w specjalnych wizytach krajowych⁴¹ zaproszono organy wszystkich państw członkowskich, a także krajów objętych procesem rozszerzenia. Ważny wkład stanowiły również uwagi przekrojowe i uwagi dotyczące konkretnych państw uzyskane w ramach ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami⁴². Rada Europy przedstawiła przegląd swoich najnowszych opinii i sprawozdań⁴³. Przed przyjęciem sprawozdania władze krajowe miały możliwość aktualizacji informacji zawartych w rozdziale na temat ich kraju. Po opublikowaniu sprawozdania Komisja omawia je z krajowymi rządami i parlamentami narodowymi.

3.1 Systemy wymiaru sprawiedliwości

Sprawnie funkcjonujące, skuteczne i niezależne systemy wymiaru sprawiedliwości są niezbędne, aby stosować i egzekwować prawo Unii i prawo krajowe. Niezależność sądów ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania rzetelnego procesu i skutecznej ochrony sądowej praw jednostki⁴⁴, natomiast dostęp do niezależnych sądów i kontrola sądowa stanowią kluczowy element praworządności.

Przy opracowywaniu i reformowaniu swoich systemów wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskie muszą w pełni przestrzegać wymogów określonych w prawie UE i orzecznictwie TSUE. Powinny one również uwzględniać normy europejskie opracowane przez Radę Europy i Komisję Wenecką, w tym zaktualizowaną listę kontrolną dotyczącą praworządności przyjętą w grudniu 2025 r. Europejskie sieci i stowarzyszenia sądowe także odgrywają ważną rolę w propagowaniu i ochronie praworządności oraz przyczyniają się do rozwijania norm europejskich⁴⁵. Prawnicy i organizacje zawodowych prawników również wnoszą znaczący wkład w praworządność, podobnie jak notariusze.

Postrzeganie niezależności sądów w UE

Jak przedstawiono w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE na 2026 r., badania Eurobarometr przeprowadzone w 2026 r. pokazują, że postrzeganie niezależności sądów przez

⁴⁰ Do wykorzystanych źródeł należą informacje na piśmie otrzymane od państw członkowskich, uwagi otrzymane podczas ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz informacje przedstawione przez organizacje międzynarodowe, takie jak Rada Europy, OECD i ONZ, oraz informacje otrzymane podczas wizyt krajowych. Przy ocenie należyte uwzględniono informacje pochodzące z wykorzystanych źródeł, biorąc pod uwagę ich wiarygodność i adekwatność. Źródła te wpływają na ocenę Komisji, ale Komisja formułuje wnioski na własną odpowiedzialność.

⁴¹ Informacje przekazane przez państwa członkowskie można znaleźć tutaj: https://commission.europa.eu/publications/2026-rule-law-report-input-member-states-and-enlargement-countries_pl. Informacje na temat wizyt krajowych można znaleźć w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. W trakcie tych wizyt, przeprowadzonych na żywo lub przez internet, Komisja prowadziła rozmowy z przedstawicielami organów krajowych państw członkowskich, w tym organów sądowych i niezależnych, organów ścigania, a także innych zainteresowanych podmiotów, takich jak stowarzyszenia dziennikarzy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

⁴² Informacje przekazane przez zainteresowane podmioty można znaleźć tutaj: https://commission.europa.eu/publications/2026-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_pl.

⁴³ Informacje przekazane przez Radę Europy można znaleźć tutaj: https://commission.europa.eu/document/b2e4463e-772f-46d3-af7a-92658e1fe48e_pl.

⁴⁴ Art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 47 Karty praw podstawowych.

⁴⁵ Takie jak Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej i Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej, Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej oraz Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy, Sieć Prokuratorów lub równoważne instytucje przy Sądach Najwyższych państw członkowskich Unii Europejskiej – sieć NADAL oraz Rada Notariatów Unii Europejskiej (CNUE).

ogół społeczeństwa wzrosło lub utrzymało się na stałym poziomie w 17 państwach członkowskich w porównaniu z 2025 r., natomiast spadło w dziesięciu państwach członkowskich⁴⁶. Wśród przedsiębiorstw postrzeganie niezależności sądów wzrosło lub utrzymało się na stałym poziomie w 18 państwach członkowskich w porównaniu z 2025 r., a spadło w dziewięciu państwach członkowskich⁴⁷. W [Danii](#), [Finlandii](#), [Austrii](#), [Szwecji](#), [Niderlandach](#), [Niemczech](#), [Luksemburgu](#) i [Irlandii](#), poziom postrzeganej niezależności jest nadal szczególnie wysoki wśród ogółu społeczeństwa i przedsiębiorstw (powyżej 75 %), natomiast w [Chorwacji](#) i [Bułgarii](#) poziom ten pozostaje bardzo niski (poniżej 30 %). Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, wyniki badania Eurobarometru wskazują na bardzo niski poziom postrzeganej niezależności sądów.

Rady sądownictwa i procedury powoływania i zwalniania sędziów jako kluczowe zabezpieczenia niezależności sądów

Procedury powoływania i odwoływania sędziów oraz uprawnienia i skład rad sądownictwa są kluczowe dla ochrony niezależności sądów. W państwach, w których ustanowiono rady sądownictwa, rady te działają jako bufor między sądownictwem a innymi organami władzy w kwestiach takich jak mianowanie i kariera sędziów oraz zarządzanie wymiarem sprawiedliwości⁴⁸. W ramach Rady Europy opracowano normy europejskie określające sposób, w jaki należy tworzyć rady sądownictwa i dobierać ich skład, aby zagwarantować ich możliwie jak największą niezależność⁴⁹. Do skutecznego funkcjonowania rady sądownictwa potrzebują odpowiednich zasobów i niezależności administracyjnej.

W kilku państwach członkowskich poczyniono postępy we wzmacnianiu niezależności i skuteczności rad sądownictwa. W [Niderlandach](#) rząd zaproponował przyznanie sądownictwu własnego budżetu oraz wyłączenie udziału Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa z procedury powoływania członków Rady Sądownictwa. W [Hiszpanii](#) podjęto kroki w celu przyspieszenia procesu dostosowania procedury powoływania sędziów zasiadających w Radzie Sądownictwa poprzez przyjęcie opinii Komisji Weneckiej w sprawie dwóch alternatywnych modeli. W [Portugalii](#), w kontekście trwających dyskusji na temat wzmocnienia jej ram prawnych, Rada Sądownictwa przyjęła kodeks postępowania swoich członków, którego celem jest ochrona jej niezależności i wiarygodności. W [Finlandii](#) przygotowywane są zmiany konstytucji mające na celu dalszą ochronę niezależności sądownictwa.

Jeżeli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Macedonii Północnej](#) parlament przyjął nową ustawę o Radzie Sądownictwa w celu dostosowania jej do norm europejskich. W [Serbii](#) wprowadzono zmiany prawne, które zniosły niektóre z istniejących gwarancji chroniących autonomię prokuratury i niezależność sądów, utrudniając wdrożenie reformy konstytucyjnej z 2023 r.; następnie Komisja Wenecka potwierdziła, że Serbia zastosowała się już do znacznej części jej zaleceń dotyczących tych zmian.

Jednocześnie w [Bułgarii](#) nadal istnieją obawy dotyczące Rady Sądownictwa, ponieważ nie podjęto żadnych kroków w celu rozwiązania utrzymujących się od dawna problemów związanych ze składem i funkcjonowaniem Rady. W [Estonii](#) parlament przyjął reformę Rady Sądownictwa, która nie uwzględnia norm europejskich. Na [Słowacji](#) trwa proces legislacyjny

⁴⁶ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2026 r., wykres 48.

⁴⁷ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2026 r., wykres 50.

⁴⁸ TSUE uznał, że jeżeli rada sądownictwa uczestniczy w procesie nominacyjnym z udziałem organów publicznych, może przyczynić się do obiektywizacji tego procesu. Zob. na przykład wyrok z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, AB i inni (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie).

⁴⁹ Zob. w szczególności zalecenie CM/Rec(2010)12 Rady Europy.

dotyczący projektu zmiany konstytucji i ustawy o Radzie Sądownictwa ograniczający przesłanki odwoływania członków Rady Sądownictwa.

Procedury powoływania i odwoływania sędziów mają kluczowe znaczenie dla niezależności sądów i postrzegania ich przez opinię publiczną. TSUE uznał, że dla zapewnienia niezawisłości sędziów niezbędne jest ustanowienie takich warunków i zasad regulujących powoływanie sędziów, aby uniknąć uzasadnionych wątpliwości co do niezależności sędziów od czynników zewnętrznych⁵⁰. W szeregu państw członkowskich podejmowane są wysiłki na rzecz usprawnienia procedur powoływania sędziów, w tym w ramach działań następczych w związku z zaleceniami z 2025 r. W [Grecji](#) powołania na najwyższe stanowiska w systemie sądownictwa miały miejsce przy udziale przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. W [Słowenii](#) na mocy nowej ustawy o sędziach przewidziano przekazanie uprawnień do powoływania sędziów Sądu Najwyższego Radzie Sądownictwa i odebranie ich parlamentowi. [Łotwa](#) podejmuje działania mające na celu wprowadzenie zabezpieczeń chroniących procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego przed bezprawnymi naciskami. Chociaż w [Szwecji](#) nie planowano zmiany systemu powoływania ławników, Stowarzyszenie Sędziów Ławników analizuje obecnie środki mające na celu usprawnienie ich funkcjonowania w sądach.

W innych państwach członkowskich reformy procedur powoływania sędziów postępują powoli, przy czym nadal istnieją obawy co do uwzględniania norm europejskich przy powoływaniu sędziów. Na [Malcie](#), podczas gdy nadal toczyła się debata polityczna na temat powołania prezesa Sądu Najwyższego, nadal nie przeprowadzono reform mających na celu zaangażowanie przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w ten proces. W [Finlandii](#) podjęto ograniczone działania w kwestii powoływania ławników. W Bułgarii powszechne stosowanie oddelegowań nadal budzi obawy ze względu na potencjalny negatywny wpływ na oddelegowanych sędziów i prokuratorów, którzy są narażeni na ryzyko zakończenia ich oddelegowania. W [Albanii](#) proces weryfikacji wszystkich sędziów i prokuratorów został w pełni zakończony po zakończeniu etapu odwoławczego, co jeszcze bardziej wzmocniło niezależność, rozliczalność i uczciwość w całym sektorze wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie ze standardami europejskimi, chociaż krytyka orzeczeń sądowych stanowi normalny element dyskursu demokratycznego, władza wykonawcza i ustawodawcza powinny powstrzymać się od krytyki podważającej niezależność sądów lub zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości⁵¹. Wyzwania w tym zakresie pojawiły się zarówno w państwach członkowskich, jak i w krajach objętych procesem rozszerzenia. W [Albanii](#) wymiar sprawiedliwości pozostaje odporny, jednak nadal dochodziło do prób wywierania bezprawnych nacisków na instytucje wymiaru sprawiedliwości oraz do ataków personalnych na sędziów. W [Czarnogórze](#), mimo że Rada Sądownictwa i Rada Prokuratorów dysponują ugruntowanym mechanizmem zgłaszania przypadków wywierania bezprawnych nacisków, nadal dochodziło do krytyki i ataków wymierzonych w organy prokuratury i wydawane przez nie decyzje. W [Serbii](#) znacznie wzrosła presja polityczna wywierana na sądownictwo i prokuraturę, przy ograniczonych działaniach następczych ze strony organów państwowych.

Autonomia i niezależność prokuratury

Podczas gdy struktura prokuratury krajowej różni się w poszczególnych państwach członkowskich, konieczne są zabezpieczenia instytucjonalne w celu zagwarantowania

⁵⁰ Zob. wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19 Komisja/Polska; z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19 Repubblika/Il-Prim Ministru; i z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18 A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego).

⁵¹ Rada Europy, Rekomendacja Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, 17 listopada 2010 r., CM/Rec(2010)12, pkt 18.

autonomii prokuratury, tak aby mogła ona działać bez ingerencji z zewnątrz⁵². Autonomia ta ma kluczowe znaczenie dla egzekwowania zarówno krajowego, jak i europejskiego prawa karnego.

W wielu państwach członkowskich nadal wdrażano w różnym tempie reformy mające na celu wzmocnienie instytucjonalnych zabezpieczeń prokuratury. W [Bułgarii](#) parlament przyjął poprawki mające na celu wprowadzenie automatycznej kontroli sądowej decyzji prokuratury w przypadku umorzenia i zawieszenia postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących przestępstw związanych z korupcją. Ponadto przyjęto nową ustawę w celu rozwiązania kwestii proceduralnych nadal mających wpływ na pełną operacyjność mechanizmu skutecznej rozliczalności i odpowiedzialności karnej Prokuratora Generalnego, a także powołano nowego prokuratora ad hoc do prowadzenia postępowań dotyczących Prokuratora Generalnego. W [Hiszpanii](#) parlament prowadzi prace nad projektem ustawy mającej na celu wzmocnienie statusu Prokuratora Generalnego poprzez rozdzielenie kadencji Prokuratora Generalnego i rządu. Na [Cyprze](#) nadal toczą się dyskusje parlamentarne na temat trwającej reformy Biura Prawnego, w ramach której planuje się ustanowienie Prokuratury Generalnej oraz wprowadzenie skutecznej kontroli decyzji o odmowie ścigania lub umorzeniu postępowania. W [Austrii](#) rząd skierował do konsultacji publicznych projekt ustawy przewidującej utworzenie Prokuratury Federalnej w celu wyłączenia prokuratury spod jej obecnego hierarchicznego podporządkowania Ministerstwu Sprawiedliwości. W [Polsce](#) podjęto dalsze ograniczone kroki na rzecz rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz zapewnienia funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu.

W niektórych obszarach zidentyfikowano również nowe lub wciąż istnieją dotychczasowe wyzwania. Na [Słowacji](#) ramy prawne regulujące uprawnienia Prokuratora Generalnego do uchylania prawomocnych decyzji prokuratorów niższego szczebla pozostały niezmienione. Na [Węgrzech](#) procedura wyboru Prokuratora Generalnego w połączeniu z hierarchiczną strukturą prokuratury stwarza ryzyko nadmiernej ingerencji politycznej w poszczególne sprawy.

W [Czarnogórze](#) rząd przyjął zmiany konstytucyjne mające na celu wzmocnienie niezależności Rady Sądownictwa i Rady Prokuratorów. W [Macedonii Północnej](#) parlament przyjął nowe poprawki do ustawy o Radzie Prokuratorów w celu wzmocnienia autonomii prokuratury, jednak konieczne są dalsze zmiany. W [Serbii](#) nadal istnieją obawy co do autonomii prokuratury, a skuteczność i poufność postępowań przygotowawczych są utrudnione przez niedociągnięcia w prawie i praktyce.

Zapewnienie rozliczalności i zabezpieczenie niezależności w postępowaniach dyscyplinarnych

Jak potwierdziło orzecznictwo TSUE, postępowania dyscyplinarne nie mogą służyć jako instrument kontroli politycznej nad władzą sądowniczą⁵³. Gwarancje muszą obejmować jasne przepisy określające, co można uznać za przewinienie dyscyplinarne, oraz możliwe do nałożenia sankcje. Postępowania dyscyplinarne powinien prowadzić niezależny organ z poszanowaniem prawa do obrony. Powinno być również możliwe wniesienie odwołania do sądu⁵⁴.

⁵² Zob. zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej na temat prokuratorów: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e).

⁵³ TSUE powołał się na tę zasadę w sprawach dotyczących Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., C-204/21, Komisja/Polska) i rumuńskiej Inspekcji Sądowej (wyroki z dnia 11 maja 2023 r., sprawa 817/21 Inspectia Judiciară i z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19 itd. Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in./Inspectia Judiciară i in.).

⁵⁴ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, pkt 67.

Szereg państw członkowskich wzmocnił gwarancje w postępowaniach dyscyplinarnych. W [Czechach](#) nowa dwuinstancyjna procedura dyscyplinarna wobec sędziów, prokuratorów i komorników sądowych – zgodnie z doniesieniami – funkcjonuje prawidłowo. W [Słowenii](#) zmiany do ustawy o Radzie Sądownictwa oraz nowa ustawa o sędziach zmieniły ramy dyscyplinarne dla sędziów, wprowadzając bardziej precyzyjne definicje i zmiany proceduralne.

W niektórych państwach członkowskich postępowania dyscyplinarne wobec sędziów wiążą się z różnymi wyzwaniem. W [Rumunii](#) niektórzy sędziowie nadal odczuwali nadmierną presję, a ich stowarzyszenia zawodowe wydały publiczne oświadczenia, w których domagały się położenia kresu wywieraniu presji dyscyplinarnej na sędziów korzystających z prawa do wolności wypowiedzi. Ponadto najwyższy sąd kasacyjny wyłączył sędziów od orzekania ze względu na ich zamiar skierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Na [Słowacji](#) reforma postępowania dyscyplinarnych wobec sędziów, prokuratorów, komorników i notariuszy, zwiększająca uprawnienia Rady Sądownictwa wobec sądownictwa, podlega kontroli zgodności z konstytucją.

Działania na rzecz poprawy jakości i efektywności wymiaru sprawiedliwości

System wymiaru sprawiedliwości potrzebuje wystarczających zasobów, aby skutecznie działać. Obejmuje to niezbędne inwestycje w infrastrukturę fizyczną i techniczną oraz wykwalifikowany, przeszkolony i odpowiednio wynagradzany personel. Państwa członkowskie nadal inwestowały w swoje systemy wymiaru sprawiedliwości, często pomimo ograniczeń budżetowych, w kilku przypadkach przy wsparciu UE w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

W [Niemczech](#) dzięki nowemu Paktowi na rzecz praworządności i wspólnej kampanii mającej na celu przyciągnięcie wykwalifikowanego personelu podjęto istotne kroki w celu zwiększenia zasobów wymiaru sprawiedliwości i sprostania wyzwaniom związanym z rekrutacją. W [Belgii](#) parlament przyjął ustawę mającą na celu zwiększenie atrakcyjności stanowisk w sądownictwie poprzez ściślejsze dostosowanie warunków zatrudnienia do warunków obowiązujących w odniesieniu do urzędników służby cywilnej spoza wymiaru sprawiedliwości. W [Niderlandach](#) od 2027 r. wymiar sprawiedliwości będzie otrzymywać zwiększone przydziały środków finansowych z przeznaczeniem na poprawę warunków pracy w systemie wymiaru sprawiedliwości i rozwiązanie problemu niedoboru pracowników. W [Grecji](#) rekrutacja prokuratorów ma na celu rozwiązanie problemu niedoboru pracowników. Niedobór odpowiednich zasobów nadal jednak pozostaje powracającym problemem. Na przykład w [Portugalii](#) trwa rekrutacja na stanowiska sędziowskie i prokuratorskie, ale nadal istnieją obawy dotyczące niedoboru urzędników sądowych oraz pogarszających się warunków i poziomu bezpieczeństwa w sądach i prokuraturach. W [Estonii](#) obciążenie pracą w sądownictwie nadal stanowi wyzwanie, choć ogłoszono konkursy w celu obsadzenia wolnych stanowisk.

Poziom wynagrodzenia sędziów może mieć wpływ na niezawisłość sędziowską, a także ma znaczenie dla atrakcyjności zawodu sędziego⁵⁵. W [Szwecji](#) Krajowa Administracja Sądowa i związek zawodowy sędziów uzgodniły nowy układ zbiorowy, doprecyzowujący istniejące zabezpieczenia i wprowadzający dodatkowe środki służące ochronie niezawisłości sędziów w odniesieniu do systemu ich wynagrodzeń. Na [Węgrzech](#) wynagrodzenia w systemie wymiaru sprawiedliwości zostały ponownie podwyższone, przy czym nie podjęto żadnych

⁵⁵ Wyrok TSUE z 25 lutego 2025 r. w sprawach połączonych C-146/23 i C-374/23, w którym Trybunał wyjaśnił, że zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia sędziów muszą być obiektywne, przewidywalne, stabilne, przejrzyste i zapisane w ustawie.

działań w celu zapewnienia, aby takie podwyżki były przyznawane w ustrukturyzowany sposób.

Cyfryzacja może wzmocnić systemy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich i sprawić, że będą one bardziej dostępne, efektywne, odporne i gotowe do sprostania obecnym i przyszłym wyzwaniom. Inicjatywy na rzecz cyfryzacji są nadal rozwijane w [Irlandii](#), [Grecji](#), [Luksemburgu](#), [Francji](#), [Słowenii](#) i [Estonii](#). W [Belgii](#), [Bułgarii](#), [Chorwacji](#), [Niemczech](#), [Włoszech](#), [Portugalii](#) i [Finlandii](#), chociaż realizowane są projekty mające na celu poprawę poziomu cyfryzacji, nadal istnieją pewne luki i wyzwania. W niektórych państwach członkowskich cyfryzacja nadal jednak przebiega zbyt wolno. W [Czechach](#) nadal występowały opóźnienia w działaniach na rzecz cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości, a zainteresowane podmioty wskazywały na brak interoperacyjności między systemami wykorzystywanymi przez różne sądy oraz na często niepełną lub niespójną publikację orzeczeń sądowych w internecie. Na [Malcie](#) inwestycje w cyfryzację wymiaru sprawiedliwości postępują w ograniczonym tempie, a szereg systemów nie zostało jeszcze wdrożonych. W [Hiszpanii](#) kontynuowano prace nad dalszym zwiększeniem wysokiego poziomu cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, przy czym wyzwaniem pozostaje ograniczona interoperacyjność między krajowymi i regionalnymi systemami zarządzania sprawami.

[Albania](#), [Czarnogóra](#) i [Macedonia Północna](#) nadal borykają się z wyzwaniami utrudniającymi zapewnienie wystarczających zasobów ludzkich w sądownictwie. W [Serbii](#) trwa wdrażanie rozwiązania informatycznego na potrzeby nowego systemu zarządzania sprawami w prokuraturze.

Efektywny system wymiaru sprawiedliwości zarządza swoimi sprawami, bieżącymi i zaległymi, oraz wydaje orzeczenia bez zbędnej zwłoki. Ma to zasadnicze znaczenie dla ochrony praw, pewności prawa i zaufania publicznego. Nadmiernie długie postępowania sądowe i zaległości w rozpoznawaniu spraw mogą również negatywnie wpłynąć na otoczenie biznesowe. W niektórych państwach członkowskich wdrażane są środki mające na celu poprawę efektywności. W [Chorwacji](#) podjęto pewne kroki w celu poprawy efektywności wymiaru sprawiedliwości, natomiast zaległości i czas trwania postępowań nadal stanowią poważny problem. W [Grecji](#) wysiłki na rzecz odciążenia sądów cywilnych i zmniejszenia opóźnień obejmują przekazywanie spraw nieprocesowych prawnikom i notariuszom, cyfrową publikację testamentów oraz zmiany w kodeksie postępowania cywilnego. W [Hiszpanii](#) wdrażanie nowej ustawy o efektywności wymiaru sprawiedliwości już przynosi pozytywne rezultaty, chociaż istnieją wyzwania związane z zasobami oraz spójnością wdrażania w poszczególnych regionach. We [Francji](#) rozważa się reformy mające na celu poprawę efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości, natomiast zainteresowane strony wyrażają obawy, że mogą one prowadzić do ograniczenia prawa do odwołania.

Chociaż w niektórych państwach członkowskich odnotowano poprawę pod względem czasu trwania postępowań sądowych, jak np. w [Rumunii](#), w innych państwach członkowskich utrzymują się długotrwałe wyzwania. W [Belgii](#) i [Portugalii](#) nadal nie wprowadzono środków mających na celu przyspieszenie postępowań sądowych. We [Włoszech](#), mimo utrzymującej się pozytywnej tendencji polegającej na skracaniu czasu rozpoznawania spraw, długość postępowań sądowych nadal stanowi poważny problem.

W [Macedonii Północnej](#) efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości nadal spadała, ponieważ czas trwania postępowań wydłużył się w prawie wszystkich kategoriach spraw, z wyjątkiem spraw karnych. W [Serbii](#) efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych pozostaje stabilna, jednak widoczna jest negatywna tendencja w sprawach karnych, a poważne wyzwania związane z rozpoznawaniem spraw administracyjnych i skarg konstytucyjnych nie zostały rozwiązane.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz rola prawników w systemie wymiaru sprawiedliwości

Prawnicy, organizacje zawodowych prawników, notariusze i inni przedstawiciele zawodów prawniczych mają zasadnicze znaczenie dla skutecznego funkcjonowania praworządności. Jak uznał TSUE, prawnicza tajemnica zawodowa i poufność komunikacji między prawnikiem a klientem stanowią ogólne zasady prawa Unii, ściśle związane z prawem do obrony i prawidłowym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości⁵⁶. W 2025 r. Rada Europy przyjęła Europejską konwencję o zawodzie prawnika, w której po raz pierwszy skodyfikowano gwarancje mające na celu zapewnienie, aby prawnicy mogli działać niezależnie od władzy wykonawczej i innych bezprawnych nacisków⁵⁷.

Chociaż niezależność prawników w UE jest zasadniczo zapewniona, co umożliwia im swobodne wykonywanie działalności polegającej na udzielaniu porad prawnych i reprezentowaniu klientów, nadal występują pewne wyzwania. W [Belgii](#) prawnicy nadal apelują o wprowadzenie dodatkowych gwarancji proceduralnych służących ochronie ich niezależności oraz prawniczej tajemnicy zawodowej. W [Niderlandach](#), w związku z obawami prawników, wprowadzono zmiany w systemie nadzoru wizualnego rozmów między prawnikiem a klientem w zakładach karnych o podwyższonym rygorze bezpieczeństwa.

Dostępność pomocy prawnej i wysokość opłat sądowych mają istotny wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W szeregu państw członkowskich podejmowane są działania mające na celu poprawę systemu pomocy prawnej, np. na [Łotwie](#), gdzie rozszerzono dostęp do pomocy prawnej w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. W [Danii](#) Rada Sądownictwa kontynuowała prace nad przeglądem systemu pomocy prawnej, a w [Irlandii](#) podjęto dalsze kroki w celu obniżenia kosztów postępowań sądowych poprzez kontynuowanie prac nad projektem ustawy o reformie prawa cywilnego, przy czym opublikowano również przegląd systemu pomocy prawnej w sprawach cywilnych i planowana jest reforma systemu pomocy prawnej w sprawach karnych. W [Bułgarii](#) podwyższono wynagrodzenia prawników za pomocą zmian w przepisach dotyczących pomocy prawnej. Tymczasem na [Litwie](#) w 2026 r. zawieszono dyskusje na temat poziomu wynagrodzeń podmiotów świadczących pomoc prawną, a planowane nowe funkcje systemu informacji o pomocy prawnej, mające zmniejszyć obciążenia administracyjne tych podmiotów, mają zostać wdrożone w bieżącym roku.

3.2 Ramy antykorupcyjne

Korupcja osłabia bezpieczeństwo, ucziwiał konkurencję i dobrobyt, obniża jakość usług publicznych, zakłóca podział zasobów publicznych i podważa zaufanie obywateli do demokracji, instytucji publicznych oraz praworządności. Jest ona często powiązana z innymi przestępstwami, w tym z praniem pieniędzy i handlem narkotykami, i jest jednym z głównych narzędzi wykorzystywanych przez zorganizowane grupy przestępcze do infiltracji instytucji i legalnie działających przedsiębiorstw oraz wywierania na nie wpływu. Kompleksowe podejście do zwalczania korupcji opiera się na połączeniu środków prewencyjnych i represyjnych, a także na solidnych ramach prawnych i instytucjonalnych oraz skutecznych postępowaniach przygotowawczych i sądowych.

Postrzeganie korupcji w UE

⁵⁶ Sprawa C-155/79, AM & S Europe Ltd. przeciwko Komisji, pkt 18–21; sprawa C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals przeciwko Komisji, pkt 42–46 i 54; sprawa C-694/20, Orde van Vlaamse Balies i in., pkt 26–30 i 34–36.

⁵⁷ CM(2024)191-add1final. Do czerwca 2026 r. konwencję podpisały 24 państwa członkowskie UE.

Ze [wskaźnika postrzegania korupcji](#) stale wynika, że 8 z 20 państw postrzeganych jako najmniej skorumpowane na świecie stanowią państwa członkowskie UE⁵⁸, choć wciąż istnieją różnice⁵⁹. Kraje objęte procesem rozszerzenia osiągają w tym rankingu wyniki poniżej średniej⁶⁰. Wyniki badań Eurobarometr z 2026 r. wskazują na to, że korupcja pozostaje poważnym problemem dla obywateli UE i dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w UE. Około siedmiu na dziesięciu Europejczyków (71 %) uważa, że korupcja jest szeroko rozpowszechniona w ich kraju, a niemal pięciu na dziesięciu (48 %) uważa, że poziom korupcji w ich kraju wzrósł. Tylko 35 % obywateli jest zdania, że wysiłki ich rządu na rzecz zwalczania korupcji są skuteczne. Także większość europejskich przedsiębiorstw (65 %) uważa, że problem korupcji jest w ich kraju powszechny, a zaledwie około połowy (53 %) uważa za prawdopodobne, by skorumpowane osoby lub przedsiębiorstwa zostały zatrzymane lub zgłoszone policji lub prokuratorom.

Zwiększanie potencjału instytucji i wzmacnianie prawnych i strategicznych ram walki z korupcją

W przepisach prawa międzynarodowego uznano znaczenie skutecznej i skoordynowanej polityki antykorupcyjnej⁶¹. Strategie krajowe pomagają państwom członkowskim przyjmować kompleksowe i spójne podejście, integrujące działania antykorupcyjne we wszystkich odpowiednich sektorach polityki. Na mocy dyrektywy antykorupcyjnej ich przyjęcie stanie się obowiązkowe do czerwca 2029 r. Obecnie prawie wszystkie państwa członkowskie i kraje objęte procesem rozszerzenia posiadają krajowe strategie antykorupcyjne i są w trakcie ich wdrażania⁶². [Irlandia](#) przyjęła swoją pierwszą strategię antykorupcyjną, [Włochy](#) – nową strategię, a [Hiszpania](#) – pierwszy państwowy plan działań antykorupcyjnych.

Skuteczne zwalczanie korupcji wymaga zarówno solidnych ram prawnych, jak i niezależnych organów odpowiedzialnych za ich egzekwowanie. Ogólnie rzecz biorąc, ramy prawne w państwach członkowskich i krajach objętych procesem rozszerzenia, których dotyczy niniejsze sprawozdanie, są dobrze rozwinięte, a działania mające na celu wyeliminowanie konkretnych luk są w toku lub są planowane. Transpozycja dyrektywy antykorupcyjnej do prawa krajowego stanowi dla państw członkowskich kolejną okazję do wzmocnienia i zharmonizowania ich ram prawnych.

W wielu państwach członkowskich podjęto reformy prawa karnego w celu wzmocnienia walki z korupcją. W [Szwecji](#) rząd zaproponował dalsze reformy legislacyjne mające na celu wzmocnienie ram wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz poprawę rozliczalności za korupcję zgodnie z zaleceniami międzynarodowymi. W [Hiszpanii](#) parlament prowadzi obecnie prace nad zmianą kodeksu postępowania karnego w celu zwiększenia skuteczności

⁵⁸ W pierwszej dwudziestce znalazło się 8 państw członkowskich – tyle samo, co w poprzednim roku. Trzy państwa członkowskie (Dania, Finlandia i Szwecja) uzyskały wynik wskaźnika na poziomie 80/100 lub wyższym, a pozostałe (Luksemburg, Niderlandy, Irlandia, Estonia i Niemcy) uzyskały wynik powyżej 70/100.

⁵⁹ Wynik poniżej 50 uzyskały: Malta (49), Słowacja (48), Chorwacja (47), Rumunia (45), Bułgaria (40) i Węgry (40).

⁶⁰ Wynik poniżej 50 uzyskały: Czarnogóra (46), Macedonia Północna (40), Albania (39) i Serbia (33).

⁶¹ Państwa-Strony Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji powinny, zgodnie z podstawowymi zasadami ich systemów prawnych, wypracować i wprowadzić w życie lub utrzymać istniejącą skoordynowaną politykę antykorupcyjną, która będzie popierała udział społeczeństwa oraz odzwierciedla podstawowe zasady rządów prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi i mieniem publicznym, uczciwość, przejrzystość i odpowiedzialność. Wszystkie państwa członkowskie oraz sama UE są stronami tej konwencji. W szczególności dyrektywa (UE) 2026/1021 w sprawie zwalczania korupcji wymaga, aby państwa członkowskie wprowadziły krajową strategię antykorupcyjną do 1 czerwca 2029 r. (art. 21).

⁶² Obecnie w 23 państwach członkowskich funkcjonują specjalne strategie lub programy antykorupcyjne; w niemal wszystkich pozostałych państwach członkowskich kwestia zwalczania korupcji stanowi element innych krajowych strategii i planów działania.

postępowania karnego. [Bułgaria](#) przyjęła szereg zmian legislacyjnych w celu wdrożenia międzynarodowych zaleceń dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych.

W kilku krajach nadal utrzymują się jednak pewne niedociągnięcia. Na [Słowacji](#), chociaż reformę prawa karnego z 2024 r. dostosowano w celu zapewnienia ochrony interesów finansowych UE, a rząd słowacki aktywnie działał w tym zakresie, reformy prawa karnego i reformy instytucjonalne z 2024 r. nadal budzą szczególne obawy związane z walką z korupcją, a wcześniej zidentyfikowane zagrożenia wciąż się urzeczywistniają. W [Macedonii Północnej](#) przyjęto zmiany do kodeksu karnego, w których stwierdzono szereg niedociągnięć w porównaniu z wcześniejszymi przepisami, przy czym trwają prace nad kompleksową reformą.

Szereg państw członkowskich podejmuje działania na rzecz wzmocnienia swoich instytucji antykorupcyjnych. W [Belgii](#) parlamentowi przedłożono projekt ustawy przewidującej utworzenie w ramach prokuratury federalnej nowej jednostki dysponującej wyodrębnionymi zasobami przeznaczonymi na prowadzenie dochodzeń w sprawach poważnych przestępstw finansowych i gospodarczych. Na [Cyprze](#) wzmocniono Niezależny Urząd ds. Zwalczania Korupcji poprzez przyjęcie nowych przepisów dotyczących rekrutacji. W [Hiszpanii](#) rozpoczęto proces legislacyjny mający na celu ustanowienie Niezależnego Urzędu ds. Etyki Publicznej jako centralnego organu odpowiedzialnego za zapobieganie korupcji, nadzór nad tym obszarem i ściganie przestępstw korupcyjnych. Na [Łotwie](#) wzmocniono kompetencje Urzędu ds. Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji w celu zwiększenia zdolności do analizy ryzyka. [Bułgaria](#) przyjęła nową ustawę antykorupcyjną przywracającą Komisję Antykorupcyjną z silniejszymi gwarancjami niezależności politycznej. Na [Węgrzech](#) nowe przepisy mają na celu wzmocnienie uprawnień Urzędu ds. Etyki i zapewnienie mu dostępu do danych niezbędnych do wykonywania jego zadań.

Aby radzić sobie z coraz bardziej złożonymi sprawami korupcyjnymi, organy ścigania, prokuratorzy i wymiar sprawiedliwości muszą być wystarczająco wyspecjalizowani i dysponować odpowiednimi zasobami. W [Hiszpanii](#) utworzono nowe stanowiska sędziowskie i prokuratorskie, aby usprawnić prowadzenie spraw dotyczących korupcji. Na [Malcie](#) policja i prokurator generalny nadal zwiększali swoje zasoby kadrowe, podczas gdy zdolność Stałej Komisji ds. Zwalczania Korupcji do skutecznego przyczyniania się do prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania przypadków korupcji pozostaje ograniczona. W kilku państwach członkowskich nadal nie udało się przezwyciężyć niektórych wyzwań. W [Irlandii](#) nadal istnieją wyzwania związane z zasobami przeznaczonymi na prowadzenie postępowań przygotowawczych i ściganie przestępstw korupcyjnych. W [Austrii](#) obowiązki sprawozdawcze oraz nowe przepisy dotyczące zajmowania urzędów elektronicznych są postrzegane jako obciążenie dla prokuratury.

Ścisła współpraca między organami ścigania i innymi organami⁶³, a także dostęp do informacyjnych baz danych i wzajemne połączenia między nimi mają kluczowe znaczenie dla skutecznej walki z korupcją. W [Irlandii](#) współpraca między odpowiedzialnymi organami przebiega sprawnie. W [Finlandii](#) Krajowe Biuro Śledcze, organ podatkowy oraz Organ Ochrony Konkurencji i Konsumentów zacieśniły współpracę w dziedzinie zapobiegania korupcji.

Współpraca między organami krajowymi a EPPO jest ogólnie dobra w uczestniczących państwach członkowskich. Ponadto EPPO jest już w pełni operacyjna w [Polsce](#) i w [Szwecji](#) do

⁶³ Takimi jak jednostki analityki finansowej, organy podatkowe, instytucje audytowe i organy ochrony konkurencji oraz inne organy administracyjne.

celów prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w sprawach przestępstw naruszających interesy finansowe Unii. 29 maja 2026 r. [Węgry](#) powiadomiły o swoim zamiarze przystąpienia do Prokuratury Europejskiej (EPPO) w ramach mechanizmu wzmocnionej współpracy [a następnie Komisja przyjęła decyzję potwierdzającą przystąpienie Węgier].

W [Irlandii](#) program dla rządu na 2025 r. zawiera zobowiązanie do przystąpienia do EPPO.

W [Albanii](#) poprawie uległy ramy instytucjonalne w zakresie zapobiegania korupcji, jednak koordynacja między instytucjami odpowiedzialnymi za korupcję a organami ścigania pozostaje niewystarczająca. W [Czarnogórze](#) wzrosła skuteczność i koordynacja organów ścigania w obszarze zwalczania korupcji. W [Serbii](#) istnieją obawy dotyczące przeszkód i prób wywierania bezprawnego nacisku na skuteczne funkcjonowanie Prokuratury ds. Przestępczości Zorganizowanej.

Usuwanie przeszkód utrudniających prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych oraz poprawa wyników działań w sprawie korupcji na wysokim szczeblu

Skuteczne prowadzenie dochodzeń i ściganie korupcji ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia rozliczalności i utrzymania zaufania publicznego do praworządności. Według specjalnego badania Eurobarometr dotyczącego postaw obywateli wobec korupcji, około 2/3 Europejczyków (69 %) uważa, że przypadków korupcji na wysokim szczeblu nie ściga się w wystarczającym stopniu. Skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych dotyczących korupcji może być utrudnione z powodu niedociągnięć prawnych, takich jak zbyt uciążliwe lub niejasne procedury uchylania immunitetów lub krótkie okresy przedawnienia. Przeszkody te są szczególnie problematyczne w przypadku złożonych spraw dotyczących korupcji, ponieważ mogą prowadzić do opóźnień i osłabiać skuteczność egzekwowania przepisów.

Szereg państw członkowskich zintensyfikował wysiłki na rzecz zapewnienia skuteczniejszego prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw korupcyjnych i ich ścigania, między innymi poprzez przydzielenie dodatkowych zasobów. We [Francji](#) wzmacniane są wysiłki na rzecz ścigania korupcji, w tym w odniesieniu do spraw korupcji na wysokim szczeblu, przy czym organom dochodzeniowym przydzielono dodatkowe zasoby ludzkie oraz wprowadzono nowe narzędzia legislacyjne. W [Luksemburgu](#) znacznie zwiększono zasoby ludzkie w służbach zajmujących się zwalczaniem korupcji. W [Chorwacji](#) zmieniono szereg ustaw, w tym ustawę o Urzędzie ds. Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej, oraz wprowadzono zmiany instytucjonalne w celu osiągnięcia większej skuteczności postępowań przygotowawczych i ścigania w sprawach dotyczących korupcji.

W innych państwach członkowskich istnieją pewne przeszkody utrudniające skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych i ściganie przestępstw korupcyjnych, w szczególności w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. Na [Malcie](#) wszczęto nowe postępowania przygotowawcze i postępowania karne oraz kontynuowano wysiłki na rzecz zwiększenia zdolności dochodzeniowych, ale nie wydano jeszcze zbyt wielu prawomocnych orzeczeń w sprawach dotyczących korupcji. W [Rumunii](#) utrzymano skuteczność ścigania zarówno drobnej korupcji, jak i korupcji na wysokim szczeblu, choć sądy niższej instancji nadal umarzały sprawy korupcyjne i uchylały wyroki skazujące, również w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, w następstwie orzeczenia przedawnienia przez najwyższy sąd kasacyjny. [Bułgaria](#) i [Węgry](#) nie wykazały się jeszcze solidnymi rezultatami w zakresie postępowań przygotowawczych, postępowań sądowych i prawomocnych wyroków w sprawach korupcji na wysokim szczeblu. Na [Słowacji](#) zdolność do wykrywania korupcji, prowadzenia postępowań przygotowawczych w jej sprawie i ścigania

korupcji na wysokim szczeblu uległa dalszemu pogorszeniu, o czym świadczy gwałtowny spadek liczby wykrywanych i ściganych przypadków korupcji.

W [Albanii](#) Specjalna Struktura ds. Walki z Korupcją nadal skutecznie zwalczała korupcję na wysokim szczeblu i osiągała solidne wyniki w zakresie prowadzenia dochodzeń, ścigania przestępstw i wydawania wyroków skazujących. W [Macedonii Północnej](#), pomimo niedawnych wysiłków na rzecz prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania korupcji, opóźnienia w postępowaniach sądowych, rzadkie prawomocne wyroki skazujące oraz ograniczone zasoby nadal utrudniają osiąganie dobrych wyników w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. W [Czarnogórze](#) wzrosła liczba prawomocnych orzeczeń i wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. W [Serbii](#) wyzwaniem pozostaje osiągnięcie solidnych wyników w zakresie postępowań przygotowawczych, wnoszenia aktów oskarżenia i wydawania prawomocnych wyroków skazujących w sprawach korupcji na wysokim szczeblu.

Zwalczanie korupcji jako czynnika sprzyjającego przestępczości zorganizowanej

Przestępczość zorganizowana wykorzystuje korupcję do realizacji swoich celów, podważając funkcjonowanie zarówno instytucji publicznych, jak i prywatnych. Przeciwdziałanie ryzyku przenikania przestępczości zorganizowanej do sektora publicznego lub wywierania na niego niewłaściwego wpływu pozostaje kluczowym priorytetem wielu państw członkowskich. W [Szwecji](#) rosnące zagrożenie związane z przenikaniem przestępczości zorganizowanej do służby publicznej za pośrednictwem praktyk korupcyjnych doprowadziło do przyjęcia szeregu środków, w tym nowych obowiązków gmin i regionów w zakresie ochrony polityków przed groźbami i przemocą. W [Niderlandach](#) walka z korupcją związaną z przestępczością zorganizowaną pozostaje ważnym priorytetem, a w marcu 2026 r. opublikowano krajową ocenę ryzyka dotyczącą zagrożeń korupcyjnych związanych z wywrotową przestępczością zorganizowaną. We [Francji](#) wdrażana jest ustawa wprowadzająca szereg środków mających na celu zintensyfikowanie walki z korupcją w związku z przestępczością zorganizowaną.

Wzmacnianie ram uczciwości i zapobieganie korupcji

Zapobieganie korupcji rozpoczyna się od silnych instytucji, które działają w sposób uczciwy, przejrzysty i możliwy do rozliczenia. W tym kontekście zwiększenie przejrzystości, etyki i uczciwości w organach publicznych ma zasadnicze znaczenie dla zwalczania korupcji, obok ukierunkowanych środków dotyczących konfliktów interesów, lobbingu i efektu „drzwi obrotowych”.

- Zapobieganie konfliktom interesów

Do konfliktu interesów dochodzi w przypadku, gdy urzędnik publiczny ma interes prywatny lub zawodowy, który mógłby utrudnić mu bezstronne i obiektywne wykonywanie powierzonych mu obowiązków. Aby zapobiegać tego rodzaju sytuacjom, większość państw członkowskich przyjęła środki mające zastosowanie do szerokiej grupy wybieranych i powoływanych urzędników publicznych. W niektórych państwach członkowskich ramy uczciwości uzupełniono o kodeksy postępowania⁶⁴ i środki zapobiegające konfliktom interesów. Na [Cyprze](#) przygotowywana jest kompleksowa strategia na rzecz uczciwości osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze. Na [Słowacji](#) w sierpniu 2025 r. przyjęto kodeks postępowania dla osób pełniących najwyższe funkcje. W [Hiszpanii](#) przygotowano przepisy mające na celu wzmocnienie Rady ds. Przejrzystości i Dobrych Rządów oraz ustanowienie kompleksowego systemu zapobiegania konfliktom interesów w sektorze publicznym. W [Bułgarii](#) podjęto dalsze działania w celu wzmocnienia uczciwości policji i sądownictwa, w tym

⁶⁴ Zob. Rada Europy, zalecenie Rec(2000)10 w sprawie kodeksów postępowania dla urzędników publicznych.

wprowadzono zmienione kodeksy etyczne. Jeżeli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Albanii](#) zmieniono przepisy dotyczące konfliktu interesów, aby dostosować je do norm europejskich i dorobku prawnego UE.

Tymczasem w niektórych państwach członkowskich nadal występują niedociągnięcia, ponieważ przepisy dotyczące konfliktu interesów są niekompletne lub reformy utknęły w martwym punkcie. W [Czechach](#), po tym jak Trybunał Konstytucyjny uznał zmiany w przepisach dotyczących konfliktu interesów za niezgodne z konstytucją z przyczyn proceduralnych, nie podjęto żadnych kroków w celu ponownego rozpoczęcia przeglądu tych przepisów. Na [Malcie](#) wprowadzono środki mające na celu zapobieganie konfliktom interesów w administracji publicznej i zarządzanie nimi, jednak zdaniem zainteresowanych stron brakuje odpowiednich mechanizmów ich weryfikacji. W [Irlandii](#) projekt ustawy o reformie w zakresie etyki jest nadal w przygotowaniu. We [Włoszech](#) projekt ustawy o konflikcie interesów nie został jeszcze przyjęty.

- *Lobbing i efekt „drzwi obrotowych”*

Lobbing może odgrywać uzasadnioną rolę w kształtowaniu polityki poprzez wnoszenie wiedzy eksperckiej i różnych perspektyw do publicznego procesu decyzyjnego. Aby zapewnić rozliczalność, wspierać proces podejmowania decyzji w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu oraz zapobiegać bezprawnym lub ukrytym wpływom, konieczne jest jednak wprowadzenie solidnych gwarancji w zakresie przejrzystości i uczciwości⁶⁵.

Postępy w tych obszarach były nadal widoczne, ponieważ niektóre państwa członkowskie zmieniły swoje przepisy dotyczące przejrzystości lobbingu, utworzyły lub rozszerzyły rejestry służące przejrzystości lub przygotowują nowe przepisy w tym zakresie. W [Czechach](#) wdrażanie przepisów dotyczących lobbingu, które weszły w życie w lipcu 2025 r. i obejmują rejestr służący przejrzystości, przebiega zgodnie z planem. W [Luksemburgu](#) we wrześniu 2025 r. zaczęły obowiązywać przepisy dotyczące lobbingu rozszerzające obowiązek rejestracji spotkań na posłów do parlamentu. W [Portugalii](#) przyjęto nową ustawę o lobbingu, natomiast nadal nie utworzono rejestru lobbystów. W [Szwecji](#) przyjęto przepisy nakładające na lobbystów obowiązek rejestrowania i ujawniania kontaktów z decydentami politycznymi. W [Rumunii](#) wprowadzono nowe przepisy dotyczące działalności lobbingowej dla posłów.

W niektórych państwach członkowskich za kluczowy obszar wymagający poprawy uznaje się brak kompleksowych przepisów dotyczących lobbingu lub niedociągnięcia w egzekwowaniu obowiązujących przepisów. We [Francji](#) wymogi dotyczące ujawniania informacji nadal mają zastosowanie wyłącznie do lobbystów, a nie do urzędników na najwyższym szczeblu wykonawczym. W [Polsce](#), [Austrii](#), [Belgii](#), [Danii](#) i na [Malcie](#) nie podjęto dalszych działań w celu wzmocnienia przepisów regulujących lobbing. W [Hiszpanii](#) projekt ustawy regulującej lobbing nadal oczekuje na przyjęcie przez parlament. W [Chorwacji](#) zwiększono zasoby przeznaczone na nadzór nad działalnością lobbingową, jednak nadal istnieją wyzwania, w tym w zakresie informacji zawartych w rejestrze działalności lobbingowej. W [Grecji](#), chociaż trwa wdrażanie środków wykonawczych i działań podnoszących świadomość, nie zmieniono ustawowej definicji lobbystów, a liczba zarejestrowanych lobbystów pozostaje niska. Na [Cyprze](#) wzmacnia się nadzór nad stosowaniem przepisów ustawy o lobbingu. Chociaż podjęto

⁶⁵ W grudniu 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej na rynku wewnętrznym zharmonizowane wymogi dotyczące przejrzystości reprezentacji interesów w imieniu państw trzecich, mającej na celu wprowadzenie wysokich standardów przejrzystości i rozliczalności na rynku wewnętrznym w odniesieniu do działań polegających na reprezentacji interesów, w tym lobbingu, w przypadku gdy są one prowadzone w imieniu państw trzecich, oraz w celu ułatwienia prowadzenia takich działań we wszystkich państwach członkowskich (C/2023/8626).

wstępne kroki w celu przygotowania projektu ustawy, działalność lobbingowa na [Słowacji](#) pozostaje nieuregulowana.

Kluczowym obszarem zainteresowania pozostają przepisy regulujące efekt „drzwi obrotowych” między stanowiskami w sektorze publicznym i prywatnym. Kilka państw członkowskich rozważa zaostrzenie ograniczeń obowiązujących po zakończeniu pełnienia funkcji oraz wydłużenie okresów karencji w celu wzmocnienia egzekwowania przepisów i ograniczenia ryzyka konfliktu interesów. W [Niderlandach](#) weszły w życie i są stosowane zmienione przepisy dotyczące efektu „drzwi obrotowych” w odniesieniu do ministrów i sekretarzy stanu. Na [Cyprze](#) podejmowane są inicjatywy mające na celu rozszerzenie kategorii osób objętych nadzorem po zakończeniu pełnienia funkcji. W [Rumunii](#) przyjęto nowe przepisy dotyczące efektu „drzwi obrotowych”, w tym obowiązujące przed objęciem i po zakończeniu pełnienia funkcji przez szeroką grupę urzędników publicznych, a także wdrażany jest nowy kodeks etyki dla rządu. W innych państwach członkowskich dyskusje nie posunęły się naprzód. W [Czechach](#) trwają prace techniczne nad ewentualnym przyszłym przeglądem przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych”. W [Szwecji](#) nie przedstawiono propozycji zmiany przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych”, natomiast w [Danii](#) nie planuje się wprowadzenia takich przepisów wobec ministrów.

- Ujawnianie informacji majątkowych i konfliktów interesów

Oświadczenia majątkowe i oświadczenia o braku konfliktu interesów składane przez urzędników publicznych zwiększają przejrzystość i rozliczalność, propagują uczciwość i wnoszą wkład w przeciwdziałanie korupcji. Skuteczne systemy ujawniania i weryfikacji mogą ułatwić wykrywanie konfliktów interesów, a także przypadków niezgodności i korupcji. Państwa członkowskie różnią się jednak pod względem zakresu, przejrzystości, dostępności, weryfikacji i egzekwowania obowiązków związanych ze składaniem takich oświadczeń.

W niektórych państwach członkowskich zachodzą pozytywne zmiany. [Niderlandy](#) rozpoczęły aktualizację wytycznych w sprawie systemu ujawniania informacji majątkowych i konfliktów interesów ministrów i sekretarzy stanu. W [Chorwacji](#) i [Grecji](#) podjęto kroki na rzecz cyfryzacji systemów ujawniania oświadczeń majątkowych.

W innych państwach członkowskich wciąż występują wyzwania. W [Hiszpanii](#) nie przeprowadzono jeszcze reformy regulaminu parlamentu mającej na celu zaostrzenie sankcji za niezłożenie oświadczenia majątkowego lub podanie nieprawdziwych bądź niepełnych informacji. W [Polsce](#) większość oświadczeń majątkowych urzędników państwowych i członków parlamentu jest nadal wypełniana odręcznie i w różnych formatach. Rząd zapowiedział potraktowanie tej kwestii priorytetowo, w tym poprzez stworzenie ujednoliconego systemu elektronicznego. Na [Malcie](#) nie przeprowadzono jeszcze reformy systemu oświadczeń majątkowych i oświadczeń o braku konfliktu interesów składanych przez posłów i ministrów. Chociaż w [Portugalii](#) jednostka ds. przejrzystości w pełni funkcjonuje i została wzmocniona, wciąż ma ona zaległości w weryfikacji oświadczeń majątkowych w następstwie gwałtownego wzrostu ich liczby po ostatnich wyborach. W [Rumunii](#) omawiany jest obecnie kompleksowy wniosek ustawodawczy dotyczący oświadczeń majątkowych, przedłożony przez Krajową Agencję ds. Etyki Zawodowej. W [Serbii](#) utrzymują się niedociągnięcia w zakresie weryfikacji oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o braku konfliktu interesów i egzekwowania obowiązku ich składania.

- Ochrona sygnalistów i zgłaszanie przypadków korupcji

Sygnaliści odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu korupcji i innych nadużyć, które w przeciwnym razie mogłyby pozostać niewykryte. Dlatego ważne jest zapewnienie im możliwości bezpiecznego dokonywania zgłoszeń bez obawy przed działaniami odwetowymi.

Wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji podstawowych przepisów dyrektywy UE w sprawie ochrony sygnalistów, a większość z nich rozszerzyła zakres tej ochrony poza wymogi prawa Unii, na dodatkowe obszary. W niektórych państwach członkowskich nadal istnieją jednak luki dotyczące zakresu i warunków ochrony przed działaniami odwetowymi⁶⁶. Dyrektywa antykorupcyjna wymaga, aby ochrona sygnalistów miała zastosowanie do osób zgłaszających przestępstwa korupcyjne.

W kilku państwach członkowskich sygnaliści w coraz większym stopniu korzystają z dostępnych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, co pokazuje, że skuteczny system ochrony może zachęcać do dokonywania zgłoszeń. Wiele państw członkowskich podejmuje również działania mające na celu zwiększenie świadomości i zmianę przepisów w celu wzmocnienia ram ochrony tam, gdzie jest to konieczne. W [Danii](#), na [Litwie](#) i w [Słowenii](#) liczba zgłoszeń dokonywanych przez sygnalistów nadal rośnie, a władze informują, że wdrażanie przepisów dotyczących informowania o nieprawidłowościach przebiega prawidłowo. W [Rumunii](#) trwają prace nad systemem informatycznym służącym do przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów i zarządzania nimi w celu zwiększenia efektywności i usprawnienia procesu komunikacji. W [Hiszpanii](#) rozpoczął działalność niezależny organ, którego zadaniem jest ochrona sygnalistów. W [Irlandii](#) w 2026 r. ustawy przegład ustawy o chronionym ujawnianiu informacji rozpocznie się od konsultacji publicznych mających na celu zebranie dowodów na temat doświadczeń sygnalistów.

Niemniej jednak w praktyce nadal istnieją przeszkody w zgłaszaniu przypadków korupcji. Według specjalnego badania Eurobarometr dotyczącego opinii obywateli na temat korupcji 31 % Europejczyków uważa, że osoby zgłaszające przypadki korupcji nie są chronione przed działaniami odwetowymi. Ponadto 29 % Europejczyków uważa, że niezgłaszanie przypadków korupcji wynika z faktu, że osoby odpowiedzialne i tak nie zostałyby ukarane. Aby przezwyciężyć niechęć do dokonywania zgłoszeń, państwa członkowskie wprowadzają narzędzia służące zwiększaniu świadomości oraz narzędzia doradcze. Na przykład w [Rumunii](#) przeprowadzono sesje szkoleniowe dla podmiotów publicznych i prywatnych obejmujące zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne kanały zgłaszania nieprawidłowości.

- *Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych*

Przejrzystość finansowania partii politycznych ma zasadnicze znaczenie dla ochrony integralności procesów demokratycznych, zapobiegania bezprawnym naciskom i zapewnienia demokratycznej rozliczalności⁶⁷.

Szereg państw członkowskich przeprowadziło reformy mające na celu zwiększenie przejrzystości i wzmocnienie nadzoru lub rozważyło przeprowadzenie takich reform. W [Estonii](#) weszła w życie reforma ram finansowania partii politycznych. W [Szwecji](#) niedawno przyjęte przepisy wzmacniają zasady dotyczące finansowania partii politycznych, dostosowując je do międzynarodowych standardów i zaleceń. W [Austrii](#) nowe kompetencje Trybunału Obrachunkowego w zakresie kontroli sprawozdań finansowych partii politycznych zwiększyły przejrzystość i rozliczalność finansowania partii politycznych. Chociaż w [Danii](#) nie ukończono jeszcze szerszej reformy przepisów dotyczących prywatnego finansowania partii politycznych, przyjęto nowe przepisy zakazujące przekazywania partiom politycznym darowizn z zagranicy. W [Luksemburgu](#) przyjęto nowe przepisy w celu wzmocnienia kontroli nad wykorzystaniem zasobów finansowych przez grupy polityczne i posłów niezrzeszonych w Parlamencie.

⁶⁶ Zob. sprawozdanie Komisji z dnia 3 lipca 2024 r. z wdrażania i stosowania dyrektywy (UE) 2019/1937.

⁶⁷ Zob. także zalecenie Komisji (UE) z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie odpornych procesów wyborczych sprzyjających włączeniu społecznemu w Unii oraz uwydatnienia europejskiego charakteru i usprawnienia procesu wyborów do Parlamentu Europejskiego.

W [Albanii](#) utworzono specjalną komisję parlamentarną do pracy nad reformą ordynacji wyborczej, w tym nad zmianami ram prawnych dotyczących finansowania partii politycznych. W [Czarnogórze](#) ramy prawne regulujące finansowanie partii politycznych nie zostały jeszcze dostosowane do zaleceń OBWE/ODIHR i GRECO dotyczących zwiększenia przejrzystości i kontroli wydatków partii politycznych. W [Macedonii Północnej](#) na skuteczny nadzór nad finansowaniem kampanii wyborczych i partii politycznych nadal negatywnie wpływają nieodpowiednie przepisy i brak zasobów.

Zwalczanie korupcji w obszarach wysokiego ryzyka

Chociaż korupcja może mieć wpływ na wszystkie obszary życia publicznego, niektóre sektory są szczególnie narażone ze względu na skalę wydatków publicznych, złożoność procesu decyzyjnego lub związaną z nim swobodę decyzyjną. Zamówienia publiczne, opieka zdrowotna, energia, środowisko, planowanie przestrzeni miejskiej i budownictwo należą do obszarów najbardziej narażonych na ryzyko korupcji. Konieczna jest również wzmożona czujność w obszarach charakteryzujących się szybko rosnącymi wydatkami publicznymi lub stosowaniem przyspieszonych procedur, takich jak zamówienia w dziedzinie obronności. Komisja opublikowała [badanie](#) dotyczące obszarów o wysokim ryzyku korupcji.

Państwa członkowskie podejmują kroki w celu zmniejszenia ryzyka korupcji w obszarach wysokiego ryzyka, w tym w zamówieniach publicznych. We [Włoszech](#) krajowy organ antykorupcyjny uruchomił portal cyfrowy zwiększający przejrzystość postępowań o udzielanie zamówień publicznych, co pozostaje obszarem wysokiego ryzyka. W [Bułgarii](#), aby zwiększyć przejrzystość zamówień publicznych, Ministerstwo Finansów uruchomiło bazę danych obejmującą prawie 7 000 aktywnych przetargów na łączną kwotę ponad 30 mld EUR. W [Finlandii](#) w lutym 2026 r. przedłożono parlamentowi zmiany do ustawy o zamówieniach publicznych, ustanawiające nowe podstawy wykluczenia oraz poprawiające nadzór i przejrzystość. Państwa członkowskie wprowadziły również środki zmniejszające ryzyko w innych obszarach ryzyka – np. [Chorwacja](#) przyjęła nową ustawę o inwestycjach zagranicznych, która nakazuje przeprowadzanie kontroli uczciwości i wyroków skazujących inwestorów z sektorów uznanych za krytyczne.

W [Czarnogórze](#) wzmocniono środki dotyczące obszarów ryzyka w zamówieniach publicznych poprzez wprowadzenie narzędzi e-zamówień, natomiast monitorowanie środków służących przeciwdziałaniu korupcji w obszarach wysokiego ryzyka jest utrudnione ze względu na brak odpowiednich danych. W [Serbii](#) nadal powszechnie wykorzystywano zwolnienia ze stosowania prawa zamówień publicznych w celu obchodzenia zabezpieczeń antykorupcyjnych, a mechanizmy nadzoru są niewystarczające.

3.3 Pluralizm i wolność mediów

Wolność i pluralizm mediów to podstawowe elementy praworządności, ponieważ niezależne media pomagają rozliczać władzę i zapewniają swobodny przepływ informacji i opinii. Presja polityczna lub państwowa może osłabić tę wolność i ograniczyć dostęp do informacji. Ataki na dziennikarzy i bezkarność sprawców takich przestępstw często idą w parze z pogorszeniem standardów praworządności w szerszym zakresie. Wejście w życie europejskiego aktu o wolności mediów i wdrożenie przepisów przeciwko powództwom typu SLAPP to ważne kamienie milowe w tym zakresie, ponieważ zapewniają one wzmocnione gwarancje niezależności mediów i ochronę przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie.

Organizacje działające na rzecz wolności mediów wyrażają rosnące zaniepokojenie stanem wolności mediów, chociaż ogólna sytuacja w UE pozostaje zasadniczo pozytywna⁶⁸.

Monitorowanie zagrożeń dla wolności i pluralizmu mediów

W Monitorze Pluralizmu Mediów z 2026 r.⁶⁹ podkreślono utrzymujące się, a także stosunkowo nowe zagrożenia dla pluralizmu mediów w całej UE, zwłaszcza spowodowane koncentracją własności mediów, rosnącym udziałem pośredników cyfrowych w rynku oraz postępującymi zmianami wpływającymi na media redagowane w erze sztucznej inteligencji. W Monitorze stwierdzono, że niezależność redakcyjna w niektórych państwach pozostaje krucha, podczas gdy sektor mediów nadal boryka się z problemami gospodarczymi, takimi jak spadek liczby dziennikarzy, złe warunki pracy w niektórych państwach oraz słabe modele biznesowe pomimo podejmowanych prób innowacji. W kilku państwach media publiczne nadal są narażone na ingerencję polityczną w proces powoływania kadry kierowniczej oraz w kwestie finansowania.

Zwiększenie niezależnego funkcjonowania organów regulacyjnych ds. mediów

Niezależne krajowe organy regulacyjne ds. mediów są niezbędne do ochrony pluralizmu mediów i muszą działać w sposób bezstronny i przejrzysty. We wszystkich państwach członkowskich obowiązują przepisy określające ich kompetencje i gwarancje ich niezależności. [Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych](#) i europejski akt o wolności mediów wymagają, aby organy regulacyjne były niezależne od rządu, działały w sposób bezstronny, przejrzysty i możliwy do rozliczenia oraz dysponowały odpowiednimi zasobami, jasnymi procedurami powoływania i odwoływania ich członków oraz skutecznymi mechanizmami odwoławczymi.

Zadania, kompetencje i zasoby szeregu krajowych organów regulacyjnych ds. mediów zostały rozszerzone i zwiększone lub są rozszerzane i zwiększane, również w celu zapewnienia ich zgodności z europejskim aktem o wolności mediów i [unijnym aktem o usługach cyfrowych](#). Od czasu publikacji sprawozdania na temat praworządności z 2025 r. na [Cyprze](#), w [Danii](#), we [Włoszech](#), w [Szwecji](#) i [Portugalii](#) zwiększono zasoby finansowe organów regulacyjnych, ich sytuacja finansowa ustabilizowała się lub wzmocniono ich autonomię finansową. W [Irlandii](#), na [Litwie](#) i w [Grecji](#) odnotowano wzrost liczby pracowników. Organom regulacyjnym powierzono nowe zadania w zakresie monitorowania lub nadzoru w [Danii](#), [Chorwacji](#), [Irlandii](#), na [Litwie](#), w [Niemczech](#), [Grecji](#), [Finlandii](#), we [Francji](#), w [Szwecji](#), [Belgii](#), [Austrii](#) i na [Malcie](#). W czerwcu na [Węgrzech](#) wprowadzono reformę mającą wpływ na różne aspekty zarządzania, finansowania i roli nadzorczej organu regulacyjnego. Reformy są w toku w [Hiszpanii](#), [Luksemburgu](#), [Polsce](#) i [Czechach](#). Na [Słowacji](#), chociaż przyjęte zmiany do ustawy o usługach medialnych rozszerzyły kompetencje krajowego organu regulacyjnego ds. mediów, wyrażono obawy dotyczące wpływu niektórych nowych oczekujących na przyjęcie zmian na niezależność organu regulacyjnego.

W [Macedonii Północnej](#) powołano nowych członków rady Agencji ds. Audiowizualnych Usług Medialnych, przy czym utrzymują się obawy dotyczące niezależności finansowej Agencji.

Zwiększanie przejrzystości własności mediów

⁶⁸ Podczas gdy światowy ranking wolności prasy opracowany przez Reportów bez Granic odnotował najniższą średnią światową ocenę od czasu jego utworzenia, region Unii Europejskiej i Bałkanów zajmuje pierwsze miejsce na świecie, a osiem państw członkowskich UE zajmuje osiem z dziesięciu najwyższych pozycji w rankingu. Zob. również Europe Press Freedom Report – On the Tipping Point: Press Freedom 2025.

⁶⁹ Narzędzie Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów.

Publiczna dostępność informacji dotyczących struktury własności mediów umożliwia odbiorcom dokonywanie świadomych osądów na temat wykorzystywanych przez nich informacji, zwłaszcza gdy własność wiąże się z kontrolą nad linią redakcyjną i procesem podejmowania decyzji redakcyjnych lub wywieraniem na nie znaczącego wpływu.

We [Francji](#) utworzona przez organ regulacyjny wstępna krajowa baza danych dotyczących własności mediów oczekuje na przyjęcie przepisów wykonawczych. Na [Malcie](#) nowo przyjęte przepisy powierzyły organowi regulacyjnemu zadanie opracowania i prowadzenia bazy danych dotyczących własności mediów. W [Słowenii](#) niedawno przyjęte przepisy przewidują utworzenie nowej bazy danych dotyczących własności mediów. Reformy są w przygotowaniu lub oczekują na przyjęcie w [Bułgarii](#), na [Cyprze](#), w [Irlandii](#), na [Litwie](#), w [Hiszpanii](#) i [Portugalii](#). Do czasu przyjęcia projektu ustawy w [Czechach](#) utrzymują się poważne wyzwania dotyczące przejrzystości własności mediów.

W [Czarnogórze](#) przejrzystość własności mediów uległa poprawie, przy jednoczesnym nasileniu obaw dotyczących wpływu mediów należących do przedsiębiorstw z siedzibą w Serbii. W [Serbii](#), w kontekście dalszej koncentracji rynku mediów, polityczne i gospodarcze wpływy na media, w tym na politykę redakcyjną, budzą poważne obawy.

Ochrona mediów przed presją polityczną i bezprawnymi wpływami politycznymi

Niezależność mediów może zostać osłabiana na kilka sposobów, w tym poprzez nadmierne wpływy i naciski polityczne. Takie sytuacje są objęte zakresem stosowania europejskiego aktu o wolności mediów, który zapewnia ramy służące ochronie niezależności redakcyjnej, ograniczeniu nadmiernej ingerencji politycznej oraz stworzeniu przejrzystych zasad przydzielania mediom zasobów państwowych. Dwa kluczowe elementy tych ram stanowią zabezpieczenia przed upolitycznieniem mediów publicznych oraz przejrzyste zasady przydziału reklam państwowych.

Zapewnienie przejrzystej i uczciwej reklamy państwowej

Działalność w zakresie reklamy państwowej obejmuje wszystkie przypadki wykorzystywania środków z budżetu państwa przez władze lub podmioty publiczne wszystkich szczebli do celów reklamy i prowadzenia kampanii. Jeżeli takie zasoby są przydzielane w sposób nieprzejrzysty lub niesprawiedliwy, mogą być wykorzystywane jako dźwignie do wywierania wpływu politycznego. Europejski akt o wolności mediów rozwiązuje tę kwestię poprzez określenie wymogów dotyczących kryteriów i procedur przydzielania środków oraz nakłada na organy publiczne obowiązek corocznego ujawniania kwot płaconych dostawcom usług medialnych⁷⁰.

Od czasu publikacji sprawozdania z 2025 r. w [Chorwacji](#), na [Słowacji](#), w [Grecji](#), na [Malcie](#), w [Łotwie](#) i [Słowenii](#) przyjęto przepisy regulujące w sposób szczególny kwestie reklamy państwowej. W [Bułgarii](#), na [Cyprze](#), w [Irlandii](#), [Hiszpanii](#), [Czechach](#) i [Portugalii](#) trwają prace nad projektami przepisów regulujących tę kwestię. Na [Węgrzech](#) nie zajęto się jeszcze kwestią przejrzystości i uczciwości w dystrybucji reklam państwowych do mediów. W [Rumunii](#) problemem pozostają pewne praktyki związane z finansowaniem mediów prywatnych przez partie polityczne i organy państwowe.

W [Macedonii Północnej](#) trwają wysiłki na rzecz modernizacji nadawcy publicznego, chociaż nadal istnieją wyzwania wynikające z ograniczonej autonomii administracyjnej

⁷⁰ Europejski akt o wolności mediów i rozporządzenie 2024/900 w sprawie reklamy politycznej funkcjonują równolegle. Rozporządzenie w sprawie reklamy politycznej zwiększa przejrzystość reklamy politycznej i wzmacnia prawa w zakresie ochrony danych w przypadku reklamy politycznej objętej jego zakresem stosowania, która jest kierowana do odbiorców lub im dostarczana, również przez organy państwowe.

i nieprawidłowego finansowania. W [Albanii](#) utrzymują się niedociągnięcia w zakresie sprawiedliwego przydziału reklam państwowych i innych zasobów państwowych.

Ochrona niezależnego funkcjonowania mediów publicznych

Każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za finansowanie własnych mediów publicznych przy pełnym poszanowaniu unijnych reguł dotyczących handlu i konkurencji⁷¹. Przy optymalnym funkcjonowaniu dostawcy usług medialnych realizujący misję publiczną zapewniają obywatelom i przedsiębiorstwom dostęp do zróżnicowanej oferty treści, w tym do wysokiej jakości informacji. W związku z tym w europejskim akcie o wolności mediów ustanowiono zestaw zabezpieczeń mających na celu zapewnienie niezależnego funkcjonowania dostawców usług medialnych realizujących misję publiczną, a mianowicie odpowiednie, zrównoważone i przewidywalne zasoby finansowe oraz przejrzystość w powoływaniu i odwoływaniu kierownictwa.

W wielu państwach przyjęto lub wdrożono zróżnicowane reformy mające na celu wzmocnienie niezależności krajowych nadawców publicznych. Dotyczy to [Szwecji](#) i [Finlandii](#). W [Danii](#) wprowadzono nowy model powoływania zarządu publicznych nadawców radiowych. W [Niemczech](#) i w [Grecji](#) przyjęto reformy mające na celu modernizację struktury nadawców publicznych. Na [Malcie](#) wprowadzono nowe zabezpieczenia dotyczące powoływania dyrektora generalnego nadawcy publicznego.

Reformy dotyczące zasad zarządzania nadawcami publicznymi są w toku lub znajdują się na różnych etapach przygotowań w [Bułgarii](#), [Chorwacji](#), [Irlandii](#), we [Włoszech](#), w [Słowenii](#), [Estonii](#), we [Francji](#), w [Polsce](#), [Niderlandach](#), [Portugalii](#) i na [Cyprze](#). W czerwcu na [Węgrzech](#) przyjęto szeroko zakrojoną reformę. Na [Słowacji](#) utrzymują się obawy zainteresowanych stron dotyczące ustawy z lipca 2024 r., na mocy której zlikwidowano dotychczasowego nadawcę publicznego i utworzono nowy podmiot, natomiast w [Czechach](#) i na [Litwie](#) wzbudziły obawy propozycje ponownego otwarcia dyskusji nad zasadami zarządzania mediami publicznymi i ich finansowania. W [Rumunii](#) podjęto wstępne kroki w kierunku reformy mającej na celu wzmocnienie niezależnego zarządzania i niezależności redakcyjnej mediów publicznych.

Jeżeli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Serbii](#) i [Albanii](#) utrzymują się obawy dotyczące niezależności lub autonomii redakcyjnej nadawcy publicznego.

Zapewnienie dostępu do informacji

Prawo dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu organów publicznych umożliwia dziennikarzom wykonywanie pracy dochodzeniowej. Jest to również ważne narzędzie przejrzystości i rozliczalności dla społeczeństwa obywatelskiego i dla obywateli. Na [Litwie](#) przyjęto reformy ustawodawcze, w [Austrii](#) i Estonii [reformy weszły w życie, a w](#) [Grecji](#) reformy ustanawiające nowe wymogi dotyczące wniosków o dostęp do dokumentów wzbudziły obawy zainteresowanych podmiotów. W [Finlandii](#), [Danii](#), [Luksemburgu](#) i [Niderlandach](#) trwa przegląd przepisów regulujących dostęp do dokumentów.

W [Czarnogórze](#) w grudniu 2025 r. przyjęto nowe zmiany do ustawy o swobodnym dostępie do informacji, jednak nadal istnieją wyzwania związane egzekwowaniem jej przepisów.

Zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzy oraz zajęcie się problemem groźb prawnych i strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej

Zastraszanie i wywieranie presji szkodzą środowisku pracy dziennikarzy, a zapewnienie im ochrony i bezpieczeństwa ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania wolności mediów

⁷¹ Zob. protokół nr 29 dołączony do Traktatów w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich.

oraz wolnego i pluralistycznego środowiska medialnego. W celu poprawy bezpieczeństwa dziennikarzy kilka państw członkowskich i krajów objętych procesem rozszerzenia przyjęło specjalne plany działania i podjęło kroki w celu ustanowienia specjalnych struktur wsparcia⁷². Na przykład [Dania](#), [Chorwacja](#) i [Łotwa](#) przyjęły plany działania, natomiast [Luksemburg](#) i [Portugalia](#) wdrożyły środki przewidziane we wcześniej przyjętych planach działania.

[Niemcy](#) i [Grecja](#) zwiększyły zdolności organów ścigania lub stworzyły programy szkoleniowe dla tych organów. [Bułgaria](#) przyjęła wytyczne dotyczące postępowania w przypadkach nękania dziennikarzy w internecie. We [Włoszech](#) złożono projekty zmian przepisów mające na celu wprowadzenie szczególnych okoliczności obciążających w odniesieniu do przestępstw przeciwko zawodowym dziennikarzom. Na [Malcie](#) i [Słowacji](#) nie przeprowadzono jeszcze reform mających na celu poprawę ochrony dziennikarzy.

Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) stanowią szczególną formę nękania, której celem jest wywołanie efektu mrożącego w odniesieniu do wolności mediów i wolności wypowiedzi. Od czasu publikacji sprawozdania z 2025 r. wymogi określone w przepisach UE i specjalne zalecenie wydane przez Komisję w sprawie SLAPP przyczyniły się do podjęcia kolejnych działań legislacyjnych na szczeblu krajowym. Przepisy przeciwko powództwom typu SLAPP przyjęto w [Belgii](#), na [Cyprze](#), w [Estonii](#), na [Litwie](#), [Łotwie](#), w [Finlandii](#), we [Francji](#), w [Polsce](#), [Szwecji](#) i [Słowenii](#). W kilku innych państwach członkowskich odpowiednie przepisy znajdują się na różnych etapach przygotowania.

W [Albanii](#) nadal odnotowywano przypadki gróźb słownych i fizycznych wobec dziennikarzy, kampanii oszczerstw oraz wytaczania powództw typu SLAPP przeciwko dziennikarzom. W [Czarnogórze](#) władze kontynuują wysiłki na rzecz stosowania polityki zerowej tolerancji dla przemocy wobec dziennikarzy, choć wciąż dochodzi do pojedynczych przypadków ataków. W [Serbii](#) bezpieczeństwo dziennikarzy uległo dalszemu pogorszeniu – wzrosła liczba przypadków ataków fizycznych, gróźb, zastraszania i nawoływania do nienawiści.

3.4 Inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi

Solidny system mechanizmów kontroli i równowagi stanowi jeden z filarów praworządności. Zapewniając skuteczny nadzór nad organami publicznymi oraz ich rozliczalność, pomaga zapobiegać koncentracji władzy, chronić prawa podstawowe i wzmacniać odporność demokratyczną.

Reformy konstytucyjne i debaty mające wpływ na instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi

W niektórych państwach członkowskich trwają działania mające na celu wzmocnienie konstytucyjnych mechanizmów kontroli i równowagi. Rząd [Niderlandów](#) zapowiedział przedstawienie propozycji umożliwiających sądom kontrolę zgodności ustaw z „klasycznymi” prawami podstawowymi zapisanymi w konstytucji. W [Szwecji](#) trwają prace nad zmianami legislacyjnymi do konstytucji, które mają na celu zapewnienie ram umożliwiających lepsze radzenie sobie z poważnymi kryzysami.

Nawet gdy państwo członkowskie wykonuje swoje krajowe kompetencje w zakresie zmiany konstytucji, nie może obchodzić konieczności przestrzegania podstawowych zasad prawa Unii.

⁷² Zgodnie z zaleceniem Komisji z 16 września 2021 r. w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów.

Na [Słowacji](#) niektóre zmiany konstytucji przyjęte we wrześniu 2025 r. budzą obawy związane z zasadą pierwszeństwa prawa UE⁷³.

Inkluzywność, jakość i przejrzystość procesu stanowienia prawa

Praworządność wymaga, aby przepisy były uchwalane w drodze przejrzystego, odpowiedzialnego, demokratycznego i pluralistycznego procesu, który wspiera pewność prawa i jakość prawodawstwa⁷⁴. Kilka państw członkowskich podejmuje kroki w celu usprawnienia konsultacji z zainteresowanymi stronami w procesie legislacyjnym. Na [Cyprze](#) podjęto istotne kroki w celu zwiększenia udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji, w tym poprzez przyjęcie ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, która umożliwia obywatelom przedstawianie propozycji polityk za pośrednictwem formalnego mechanizmu. W [Portugalii](#) podejmowane są działania mające na celu poprawę przejrzystości procesu stanowienia prawa – parlament wdraża nowe środki, a rząd kontynuuje prace nad systemem „śladu legislacyjnego”. W [Rumunii](#) poczyniono pewne dalsze postępy w celu rozwiązania problemu częstego stosowania rządowych rozporządzeń nadzwyczajnych oraz zapewnienia przeprowadzania skutecznych konsultacji publicznych, przy czym w praktyce nadal istnieje szereg niedociągnięć. W [Grecji](#) jakość procesu legislacyjnego uległa poprawie, jednak nadal istnieją wyzwania, w tym częste zmiany przepisów.

W innych państwach członkowskich utrzymują się jednak niedociągnięcia w zakresie zaangażowania zainteresowanych stron w proces legislacyjny, a w niektórych przypadkach odnotowano pogorszenie sytuacji. Wiążą się z tym obawy dotyczące nadmiernego stosowania procedur nadzwyczajnych. W [Bułgarii](#) nadal występują problemy z praktycznym wdrażaniem przepisów dotyczących stanowienia prawa i utrzymują się obawy co do jakości procesu legislacyjnego. W [Czechach](#) przyspieszone procedury ustawodawcze, obchodzenie konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych nadal wpływają na jakość procesu legislacyjnego, a zainteresowane strony wyrażają obawy dotyczące pomijania udziału społeczeństwa w przypadku aktów o istotnym znaczeniu. Na [Słowacji](#) proces stanowienia prawa nadal budzi obawy ze względu na niewystarczające konsultacje publiczne i zaangażowanie zainteresowanych stron oraz częste stosowanie procedur przyspieszonych, w tym w odniesieniu do przepisów o dużym znaczeniu.

W [Albanii](#) utrzymują się obawy dotyczące jakości procesu legislacyjnego, w tym spójnego stosowania polityki opartej na dowodach oraz skuteczności konsultacji publicznych. W [Macedonii Północnej](#) parlament kontynuował wdrażanie swojego regulaminu i zwiększył swoją efektywność, jednak znaczna liczba ustaw została przyjęta w skróconej procedurze ustawodawczej. Podjęto wysiłki mające na celu wyeliminowanie niedociągnięć w zakresie opartego na dowodach planowania polityki. W [Serbii](#) pogorszyły się ramy prawne dotyczące konsultacji publicznych oraz ich egzekwowanie – obniżono standardy i zmniejszyła się liczba prowadzonych konsultacji.

Istotne zmiany dotyczące sądów najwyższych i konstytucyjnych w zakresie mechanizmów kontroli i równowagi

Jurysdykcje konstytucyjne – jako kluczowe elementy systemów mechanizmów kontroli i równowagi – w znacznym stopniu przyczyniają się do skutecznego stosowania prawa UE i

⁷³ 21 listopada 2025 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, kierując do Słowacji wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z naruszeniem podstawowych zasad prawa Unii, w szczególności zasad pierwszeństwa, autonomii, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii.

⁷⁴ W zaktualizowanej liście kontrolnej Komisji Weneckiej dotyczącej praworządności określono standardy związane z procedurami stanowienia prawa, podkreślając na przykład, że przyspieszone procedury ustawodawcze powinny ograniczać się do wyjątkowych sytuacji lub okoliczności.

do integralności unijnego porządku prawnego. Chociaż państwa członkowskie zachowują kompetencje ustanawiania, określania składu i funkcjonowania tych organów, muszą je wykonywać zgodnie z prawem UE i wartościami europejskimi. Trybunały konstytucyjne często wydają również orzeczenia, które mają istotny wpływ na ogólny system mechanizmów kontroli i równowagi.

Na [Łotwie](#) rozważane są ewentualne zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w tym wprowadzenie środków mających na celu dalszą ochronę niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Jeżeli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Czarnogórze](#) powołano dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co poprawiło jego funkcjonowanie i skuteczność, przy czym nie osiągnięto jeszcze pełnego składu.

Rzecznicy praw obywatelskich, krajowe instytucje praw człowieka i inne niezależne organy

Zapewniając niezależny nadzór i rozliczalność, krajowe instytucje praw człowieka (NHRI)⁷⁵, rzecznicy praw obywatelskich⁷⁶, organy ds. równości⁷⁷ i inne niezależne organy odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu praworządności i wzmacnianiu systemu mechanizmów kontroli i równowagi. W niektórych państwach członkowskich trwają wysiłki na rzecz wzmocnienia tych instytucji. W [Czechach](#) trwa wdrażanie zmian do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ustanawiających krajową instytucję praw człowieka. W [Chorwacji](#) organy rządowe w dalszym ciągu usprawniały wdrażanie zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich.

W innych państwach członkowskich krajowe instytucje praw człowieka, rzecznicy praw obywatelskich i inne niezależne instytucje nadal stoją przed wyzwaniem, m.in. w zakresie zasobów. W [Portugali](#) w lipcu 2026 r. powołano nowego Rzecznika Praw Obywatelskich po opóźnieniach w procedurze powołania w parlamencie. W [Estonii](#) niektórym niezależnym organom przydzielono więcej zadań, nie przydzielając im jednak dodatkowych zasobów.

W [Albanii](#) powołano nowego Rzecznika Praw Obywatelskich i nowego Komisarza ds. Ochrony przed Dyskryminacją, przy czym obie instytucje borykają się z utrzymującymi się niedoborami zasobów ludzkich i finansowych. W [Macedonii Północnej](#) parlament mianował kilka osób do niezależnych instytucji, choć nadal istnieją obawy co do procedur wyboru kandydatów w oparciu o kryterium merytoryczne. W [Serbii](#) większość niezależnych organów działających w obszarze praw podstawowych nadal borykała się z ograniczeniami zasobów, a działania następcze w związku z ich zaleceniami pozostały niespójne.

Trzy państwa członkowskie nie ustanowiły jeszcze krajowej instytucji praw człowieka akredytowanej zgodnie z zasadami paryskimi ONZ. W [Rumunii](#) nie przyjęto jeszcze ostatecznej decyzji w sprawie akredytacji krajowej instytucji praw człowieka. We [Włoszech](#) i na [Malcie](#) podjęto jedynie wstępne działania przygotowawcze w celu utworzenia krajowej instytucji praw człowieka.

Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądów krajowych

Od 2022 r. w rozdziałach poświęconych poszczególnym państwom znajdują się informacje o wykonywaniu wyroków wiodących Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co stanowi ważny wskaźnik funkcjonowania praworządności. Wyniki różnią się w poszczególnych

⁷⁵ W zasadach paryskich ONZ zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1993 r. (rezolucja A/RES/48/134) określono główne kryteria, które muszą spełniać krajowe instytucje praw człowieka. Krajowe instytucje praw człowieka podlegają okresowej akredytacji dokonywanej przez Podkomitet ds. Akredytacji w ramach Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka.

⁷⁶ Zob. zasady dla rzeczników praw obywatelskich opracowane przez Komisję Wenecką.

⁷⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1500 i dyrektywa Rady 2024/1499.

państwach członkowskich. W całej UE nie wykonano jeszcze około 43,9 % wyroków wiodących ETPC wydanych w ciągu ostatnich dziesięciu lat w odniesieniu do państw członkowskich, co stanowi nieznaczną poprawę w stosunku do ubiegłego roku⁷⁸.

W [Belgii](#) problemem pozostaje stosowanie się organów publicznych do prawomocnych orzeczeń sądów krajowych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W [Grecji](#) reformy mają na celu zaradzenie opóźnieniom administracji w wykonywaniu prawomocnych wyroków. Na [Cyprze](#) nie poczyniono postępów w usuwaniu przeszkód prawnych w wykonywaniu orzeczeń sądowych.

Ramy sprzyjające społeczeństwu obywatelskiemu

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońcy praw człowieka mają zasadnicze znaczenie dla ochrony i propagowania wartości UE. Pełnią funkcję strażników, zwracając uwagę na zagrożenia dla praworządności, wspierając zasady demokratyczne i pomagając zapewnić rozliczalność osób sprawujących władzę publiczną. Komisja wspiera wysiłki państw członkowskich na rzecz rozwijania dynamicznej przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w ramach wdrażania [strategii UE na rzecz społeczeństwa obywatelskiego](#) i [zalecenia w sprawie uczestnictwa obywatelskiego z 2023 r.](#)

W wielu państwach członkowskich istnieją ramy sprzyjające społeczeństwu obywatelskiemu i wspierające jego funkcjonowanie. W kilku państwach członkowskich nadal podejmowane są wysiłki na rzecz wzmocnienia otoczenia sprzyjającego społeczeństwu obywatelskiemu, choć postępy w tym zakresie są zróżnicowane. W [Estonii](#) wszedł w życie program finansowania partnerstw strategicznych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, który umożliwi utrzymanie ważnego źródła finansowania tych organizacji i będzie wspierał otwartą przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. Organy publiczne we [Francji](#) nadal wspierają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym poprzez znaczące finansowanie publiczne, chociaż niektóre organizacje nadal napotykają trudności w prowadzeniu działalności.

W niektórych państwach członkowskich wycofano lub uchylono środki wywierające wpływ na organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W [Niderlandach](#) Senat odrzucił ustawę o przejrzystości organizacji społeczeństwa obywatelskiego, która była krytykowana przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje charytatywne i Instytut ds. Praw Człowieka. Na [Węgrzech](#) przyjęto zmianę konstytucji oraz ustawę znoszącą Urząd Ochrony Suwerenności, a projekt ustawy „o przejrzystości w życiu publicznym”, złożony 13 maja 2025 r., nie jest już przedmiotem prac Zgromadzenia Narodowego.

Dynamiczna przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego wymaga sprzyjającego otoczenia prawnego, administracyjnego i regulacyjnego, w którym organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymują wsparcie i są upodmiotowione, a także w którym zapewnia się im ochronę i swobodę działania. W szeregu państw członkowskich organizacje społeczeństwa obywatelskiego odnotowały ograniczenia dotyczące działalności podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, w tym przeszkody w dostępie do finansowania, korzystaniu z prawa do pokojowych zgromadzeń oraz uciążliwe wymogi sprawozdawcze⁷⁹. W [Czechach](#) finansowanie

⁷⁸ W ubiegłym roku było to 45,7 %. Uwagi przekazane na piśmie przez European Implementation Network (2026).

⁷⁹ Joint Civil Society Contribution on Civic Space to the 2026 Annual Rule of Law Report [Wkład społeczeństwa obywatelskiego na temat przestrzeni obywatelskiej w roczne sprawozdanie na temat praworządności z 2026 r.], s. 2. W 2025 r. Civicus monitor obniżył kategorię trzech państw członkowskich UE z „ograniczonej” do „utrudnionej”, a jednego z krajów objętych procesem rozszerzenia uwzględnionych w sprawozdaniu – z „utrudnionej” do „stłumionej”. Civicus ocenia stan poszanowania swobód obywatelskich w skali od 0 do 100 i klasyfikuje państwa według pięciostopniowej skali obejmującej następujące kategorie: otwarta (81–100), ograniczona (61–80), utrudniona (40–60), stłumiona (21–39) i zamknięta (0–20).

publiczne tego sektora zostało znacznie ograniczone. W [Niemczech](#) nie podjęto działań w celu dostosowania zasad zwolnienia z opodatkowania organizacji nienastawionych na zysk, a organizacje społeczeństwa obywatelskiego nadal napotykały trudności związane z prowadzeniem działalności i dostępem do finansowania. We [Włoszech](#), w odniesieniu do nowego pakietu legislacyjnego wzmacniającego bezpieczeństwo wewnętrzne, zainteresowane podmioty wyraziły obawy dotyczące ograniczenia prawa do protestów oraz jego możliwego wpływu na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego i korzystanie z podstawowych praw i wolności. Chociaż na [Węgrzech](#) zlikwidowano Urząd Ochrony Suwerenności, nie usunięto jeszcze niektórych przeszkód utrudniających pracę niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W niektórych państwach członkowskich jako szczególne wyzwania nadal zgłaszano przypadki negatywnej narracji, ataków fizycznych i słownych oraz nacisków politycznych. W [Rumunii](#) organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłaszają coraz większe ograniczenia ich działalności. Na [Słowacji](#) – chociaż zmiany w ustawie o organizacjach pozarządowych uznane za nakładające na te organizacje dodatkowe obciążenia administracyjne zostały uznane za niekonstytucyjne – środowisko społeczeństwa obywatelskiego nadal znajduje się pod presją.

W [Albanii](#) organizacje społeczeństwa obywatelskiego działają swobodnie, ale nadal borykają się z wyzwaniami, takimi jak działania dyskredytujące, ograniczona przejrzystość procesu kształtowania polityki oraz trudności z zapewnieniem stabilności finansowej. Władze [Czarnogóry](#) zobowiązały się do dostosowania ustawodawstwa krajowego do dorobku prawnego UE w ustalonych ramach sprzyjających inkluzywnym procesom legislacyjnym, przy czym utrzymują się wyzwania związane z planowaniem prac legislacyjnych i skutecznością konsultacji publicznych. W [Macedonii Północnej](#) rząd kontynuował wysiłki na rzecz zacieśnienia współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, ale nadal istnieją wyzwania związane z finansowaniem tych organizacji. W [Serbii](#) organizacje społeczeństwa obywatelskiego są poddawane coraz większej presji, narażone na ataki i zastraszanie, również ze strony urzędników wysokiego szczebla, a doniesienia o przypadkach nadmiernego użycia siły przez policję wobec demonstrantów nie doprowadziły do wydania wyroków skazujących.

Krajowe mechanizmy kontroli i równowagi w odniesieniu do stosowania oprogramowania do inwazyjnego nadzoru („oprogramowania szpiegującego”)

Wszelkie próby uzyskania nielegalnego dostępu do danych obywateli, w tym dziennikarzy, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i przeciwników politycznych, są niedopuszczalne, a przeprowadzenie niezbędnych postępowań wyjaśniających należy do obowiązków organów krajowych. Jednak nawet jeżeli korzystanie z oprogramowania szpiegującego odbywa się zgodnie z prawem, z poszanowaniem wymogów bezpieczeństwa narodowego i nie wchodzi w zakres prawa UE, solidne zabezpieczenia krajowe mają nadal zasadnicze znaczenie dla zapobiegania nadużyciom i zapewnienia rozliczalności. Należy przestrzegać praw podstawowych, w tym prawa do ochrony danych, wolności wypowiedzi, wolności otrzymywania i przekazywania informacji oraz prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. W przypadku gdy oprogramowanie szpiegujące jest wykorzystywane do celów ścigania przestępstw lub przez podmioty prywatne do celów bezpieczeństwa narodowego, unijne przepisy o ochronie danych zapewniają kompleksowe ramy obejmujące zabezpieczenia i nadzór⁸⁰. W przypadku gdy unijne przepisy o ochronie danych nie mają zastosowania, zastosowanie ma nadal europejska konwencja praw człowieka.

⁸⁰ Raport Komisji Weneckiej z 2024 r. w sprawie przepisów dotyczących oprogramowania szpiegującego zgodnych z zasadami praworządności i prawami człowieka.

W sprawozdaniu na temat praworządności z 2026 r. nadal przedstawiane są informacje o rozwoju sytuacji w tym obszarze, a zarzuty dotyczące nielegalnego korzystania z oprogramowania szpiegującego kierują uwagę na krajowe mechanizmy kontroli i równowagi. W [Grecji](#) nadal trwa kontrola sądowa niektórych aspektów stosowania oprogramowania szpiegującego. We [Włoszech](#) toczą się postępowania przygotowawcze w sprawie oprogramowania szpiegowskiego Paragon, m.in. w celu zidentyfikowania osób odpowiedzialnych za stosowanie go przeciwko włoskim dziennikarzom, po tym jak prokuratura nie udowodniła, jakoby włoskie służby wywiadowcze prowadziły przeciwko dziennikarzom operacje z wykorzystaniem oprogramowania szpiegowskiego. Na [Węgrzech](#) nadal istnieją obawy dotyczące braku gwarancji procesowych i skutecznej kontroli w przypadku środków tajnego nadzoru.

4.5. Aspekty jednolitego rynku we wszystkich czterech filarach

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości, silne zabezpieczenia przed korupcją, pewność prawa oraz inkluzywne, oparte na dowodach przepisy są zasadniczymi fundamentami dobrze prosperującej gospodarki. Wpływają one na otoczenie biznesowe i decyzje inwestycyjne, stanowią podstawę sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku oraz wspierają zrównoważony wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2026 r. kontynuowano ocenę zmian dotyczących wymiaru jednolitego rynku zainicjowaną w sprawozdaniu na temat praworządności z 2025 r., opierając się w większym stopniu na wkładzie zainteresowanych stron z sektora biznesu i dogłębniej analizując kwestie takie jak działalność niezależnych organów regulacyjnych.

Opierając się na nowych danych Eurobarometru przedstawionych w [tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE na 2026 r.](#), rozdziały dotyczące poszczególnych państw zawierają informacje o tym, jak przedsiębiorstwa postrzegają niezależność organów udzielających zamówień publicznych i krajowych organów ochrony konkurencji. Niezależność tych organów ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku. Jeżeli chodzi o organy zajmujące się kontrolą zamówień publicznych w pierwszej instancji, poziom ich postrzeganej niezależności jest najwyższy w [Finlandii](#), [Szwecji](#) i [Luksemburgu](#), a najniższy w [Bułgarii](#), [Grecji](#) i na [Węgrzech](#). W przypadku krajowych organów ochrony konkurencji poziom ich postrzeganej niezależności jest najwyższy w [Finlandii](#), [Szwecji](#), [Danii](#) i [Irlandii](#), a najniższy w [Bułgarii](#), [Grecji](#) i na [Węgrzech](#).

Jeżeli chodzi o postrzeganą skuteczność ochrony inwestycji, ponad dwie trzecie przedsiębiorstw objętych badaniem wyraziło zaufanie do [Danii](#), [Irlandii](#), [Luksemburga](#), [Malty](#), [Niderlandów](#), [Austrii](#), [Słowenii](#), [Finlandii](#) i [Szwecji](#), natomiast mniej niż jedna trzecia wyraziła zaufanie do [Grecji](#) i [Polski](#). Ponad dwie trzecie przedsiębiorstw wyraziło zaufanie do ochrony inwestycji w [Albanii](#), ponad połowa w [Czarnogórze](#) i [Serbii](#), a mniej niż połowa w [Macedonii Północnej](#).

Jeżeli chodzi o **funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości**, ważną kwestią z perspektywy jednolitego rynku jest dostępność wyspecjalizowanych sądów i sędziów prowadzących spory gospodarcze, w tym sprawach transgranicznych o wysokiej wartości przedmiotu sporu. Jak wynika z unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości na 2026 r.⁸¹, w czterech państwach członkowskich funkcjonują wyspecjalizowane sądy gospodarcze, w dziewięciu państwach członkowskich działają tylko wyspecjalizowane wydziały gospodarcze w sądach powszechnych, a w czterech innych państwach członkowskich jedynie wyspecjalizowani sędziowie orzekają w sądach powszechnych. W pozostałych dziesięciu państwach członkowskich występują różne kombinacje tych trzech

⁸¹ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości 2026, wykres 65.

modeli, a w jednym z nich funkcjonują wszystkie trzy rozwiązania, choć na różnych szczeblach i w odniesieniu do różnych kategorii spraw. W [Niemczech](#) w ponad połowie krajów związkowych zaczęły funkcjonować wyspecjalizowane sądy i wydziały gospodarcze. Na [Cyprze](#) przedłużające się opóźnienie w rozpoczęciu funkcjonowania sądu gospodarczego nadal budzi poważne obawy w kręgach biznesowych.

Przedsiębiorstwa korzystają z dostępności alternatywnych metod rozwiązywania sporów, między innymi dlatego, że koszty postępowań sądowych mogą stanowić dla nich przeszkodę. We [Włoszech](#) zainteresowane strony z sektora biznesu podkreślają potencjał mediacji jako skutecznego narzędzia przyczyniającego się do ograniczenia liczby sporów sądowych oraz apelują o podjęcie dalszych działań na rzecz upowszechnienia korzystania z tej metody. System opłat sądowych obowiązujący w sądach powszechnych w [Austrii](#) nadal stwarza trudności w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, w tym dla przedsiębiorstw, w szczególności ze względu na brak górnego limitu opłat sądowych.

Ponadto niedociągnięcia w zakresie efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości mogą negatywnie wpływać na otoczenie biznesowe, ponieważ inwestorzy i przedsiębiorstwa potrzebują terminowego rozstrzygnięcia sporów, aby podejmować świadome decyzje inwestycyjne. Na [Malcie](#) opóźnienia i niewystarczająca efektywność sądów budzą obawy z punktu widzenia zaufania przedsiębiorców. Chociaż liczba pracowników sądów wzrosła, zainteresowane strony wskazują, że niedobory pracowników wymiaru sprawiedliwości, jak również pracowników administracyjnych, pozostają jedną z przyczyn opóźnień w sądach, co może mieć również wpływ na pewność prawa i działalność gospodarczą. We [Włoszech](#) zainteresowane strony, w tym przedstawiciele biznesu, dostrzegają postępy poczynione w zakresie rekrutacji sędziów i personelu administracyjnego sądów, np. poprzez rozpoczęcie konkursów mających na celu stałą rekrutację urzędników sądowych, ale zgadzają się, że aby poprawić skuteczność wymiaru sprawiedliwości, konieczne są dalsze wysiłki na rzecz obsadzenia wakatów. W [Portugalii](#) zainteresowane strony nadal wskazują na niedociągnięcia w zakresie efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności pogarszającą się efektywność sądów administracyjnych i podatkowych, jako długoterminową przeszkodę dla inwestycji i otoczenia biznesowego.

Korupcja zakłóca konkurencję i podważa zaufanie do organów publicznych, a tym samym negatywnie wpływa na prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku i warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Jest to szczególnie istotne w dziedzinie zamówień publicznych, w której kilka państw członkowskich wzmacnia środki zwiększające przejrzystość i uczciwość. W [Grecji](#) wprowadzono system szkoleń i certyfikacji dla urzędników służby cywilnej zajmujących się zamówieniami publicznymi, zatrudniono dodatkowy personel organu nadzorczego ds. zamówień publicznych oraz utworzono rejestr specjalistów ds. zamówień publicznych w celu wzmocnienia profesjonalizacji, uczciwości i rozliczalności urzędników uczestniczących w udzielaniu zamówień publicznych. Na [Cyprze](#) uruchomiono nową platformę e-zamówień, która zapewnia pełną przejrzystość całego procesu udzielania zamówień oraz wspiera instytucje audytowe w wykonywaniu ich zadań, a jednocześnie znacznie zwiększa przejrzystość i rozliczalność. W [Słowenii](#) Ministerstwo Administracji Publicznej kontynuowało wdrażanie dwóch wieloletnich planów działania w zakresie zamówień publicznych, których celem jest zwiększenie przejrzystości, profesjonalizacji i wykorzystania analityki oraz rozwój możliwości e-zamówień. W [Austrii](#) ministerstwa odpowiedzialne za zamówienia publiczne wprowadziły środki organizacyjne oraz audyty wewnętrzne służące przeciwdziałaniu ryzyku korupcji.

Jasne i przejrzyste przepisy regulujące krajobraz **mediów** mają kluczowe znaczenie zarówno dla ochrony integralności naszej przestrzeni demokratycznej, jak i dla wspierania jednolitego

rynku poprzez zapewnienie uczciwej konkurencji między dostawcami usług medialnych. Sektor mediów stoi w obliczu wyzwań gospodarczych, które odzwierciedlają szerszą globalną tendencję. W tym kontekście istotną rolę odgrywają przejrzystość własności mediów, sprawiedliwy i przejrzysty przydział przydziału reklam państwowych podmiotom medialnym oraz przejrzyste systemy finansowania wspierające przemysł medialny. Europejski akt o wolności mediów opiera się na założeniu, że niezależne usługi medialne odgrywają wyjątkową rolę na jednolitym rynku, stanowiąc szybko zmieniający się i ważny pod względem gospodarczym sektor, a jednocześnie pełniąc rolę publicznych organizacji strażniczych. W tym kontekście kilka nowych zjawisk jeszcze bardziej nasiliło te wyzwania. W ostatnich latach w sektorze mediów pojawiły się wyzwania strukturalne, które mogą mieć wpływ na wolność i pluralizm mediów na całym świecie. Obejmują one zależność od platform cyfrowych, dystrybucję treści opartą na algorytmach, malejące i nierównomiernie rozłożone przychody z reklam, zagraniczne manipulacje informacjami i ingerencje oraz wpływ sztucznej inteligencji. W europejskim akcie o wolności mediów wprowadzono coroczne monitorowanie ryzyka i zmian na rynku mediów, w tym szeregu spośród tych wyzwań. Dostosowanie przepisów państw członkowskich do europejskiego aktu o wolności mediów ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wzrostu i zrównoważoności tego kluczowego sektora. Rząd [Grecji](#) uruchomił środki wsparcia finansowego, w szczególności dla mediów lokalnych i regionalnych, a w celu wsparcia transformacji cyfrowej sektora wdrażany jest długoterminowy plan pomocy państwa. W [Austrii](#) przyjęto szczegółowe wytyczne dotyczące interpretacji i stosowania wymogów w zakresie zamówień publicznych w odniesieniu do sprawiedliwej dystrybucji reklam państwowych. W [Irlandii](#) nowa ustawa zapewni ramy prawne dla funduszu na rzecz mediów, który wspiera trzy programy na rzecz dziennikarstwa i program transformacji cyfrowej.

Skuteczne **mechanizmy kontroli i równowagi** sprzyjają pewności prawa i przewidywalności regulacyjnej, umożliwiając przedsiębiorstwom prowadzenie działalności w stabilnym i przewidywalnym otoczeniu. We [Francji](#), po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji, przyjęto ustawę mającą na celu uproszczenie prowadzenia działalności gospodarczej. We [Włoszech](#) zainteresowane strony z sektora biznesu z zadowoleniem przyjęły ustawę uchwaloną w listopadzie 2025 r., której celem jest uproszczenie przepisów. W [Rumunii](#) nieprzewidywalność legislacyjna, spowodowana częstymi zmianami przepisów i dużą liczbą projektów ustaw oczekujących na rozpatrzenie przez parlament, pozostaje głównym powodem do obaw dla przedsiębiorstw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Na [Malcie](#) częste zmiany przepisów i doraźne środki wykonawcze nadal zagrażają stabilności i przewidywalności prawa, co może mieć negatywny wpływ na otoczenie biznesowe. Na [Cyprze](#) przedsiębiorstwa nadal borykają się z wyzwaniami związanymi z jakością stanowienia prawa i potrzebą usprawnienia prawodawstwa.

4. WNIOSKI

Tegoroczne sprawozdanie na temat praworządności potwierdza, że roczny cykl przeglądu praworządności nadal stanowi ważny bodziec do przeprowadzania reform we wszystkich państwach członkowskich, z korzyścią zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw. Ogólnie rzecz biorąc, zmiany wskazują na zasadniczo pozytywną trajektorię, przy czym we wszystkich czterech monitorowanych obszarach ukończono lub rozpoczęto istotne reformy, choć sytuacja pozostaje zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich i obszarach polityki, a niektóre wyzwania utrzymują się. Zaangażowanie w ten proces pozostaje silne, co znajduje odzwierciedlenie w znacznej liczbie zaleceń z 2025 r., w odniesieniu do których odnotowano postępy.

W dalszej perspektywie Komisja uważa, że sprawozdanie i zawarte w nim zalecenia powinny odgrywać ważną rolę w ramach kolejnego długoterminowego budżetu UE, przyczyniając się do zapewnienia solidnych zabezpieczeń służących ochronie interesów finansowych Unii oraz wspierając inwestycje i reformy, które pomagają w propagowaniu i wzmacnianiu praworządności. Równe i sprawiedliwe traktowanie państw członkowskich, jasne i spójne stosowanie norm UE oraz proces oparty na dialogu to zasady leżące u podstaw sprawozdania na temat praworządności, które będą nadal przyświecać pracom Komisji we współpracy z państwami członkowskimi.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z Parlamentem Europejskim i Radą w ramach cyklu rocznego. Zwraca się do Rady i Parlamentu Europejskiego o dalsze przeprowadzanie na podstawie niniejszego sprawozdania debat ogólnych i debat dotyczących poszczególnych państw. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do wspierania państw członkowskich we wdrażaniu tegorocznych zaleceń oraz do wspólnej pracy ze wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami na rzecz ochrony i umacniania podstawowych wartości Unii.