



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Strategia równości płci UE 2026–2030 – zakres kompetencji Unii a instrumenty oddziaływania pośredniego

- Strategia równości płci UE 2026–2030 została przyjęta przez Komisję Europejską 5 marca 2026 r. jako dokument programowy „miękkiego prawa” (*soft law*) wyznaczający kierunki polityki UE w obszarze równości płci.
- Dokument nie ma charakteru wiążącego, lecz stanowi ramę dla przyszłych działań legislacyjnych, finansowych i koordynacyjnych Unii.
- Strategia opiera się na modelu „horyzontalizacji zasady równości płci” (*gender mainstreaming*), obejmującym wszystkie kierunki polityki UE.
- Kluczową rolę w jej realizacji odgrywają instrumenty finansowe oraz mechanizmy monitorowania wydatków UE.
- Strategia wpisuje się w proces funkcjonalnego rozszerzania oddziaływania UE, który może wpływać na równowagę kompetencyjną między Unią a państwami członkowskimi.

1. Charakter prawny strategii i jej funkcja w systemie prawa UE

Strategia równości płci UE 2026–2030 została przyjęta jako komunikat Komisji Europejskiej, co przesądza o jej charakterze jako instrumentu tzw. miękkiego prawa (*soft law*)¹. Dokument ten nie stanowi źródła prawa w rozumieniu art. 288 TFUE i nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych wobec państw członkowskich ani jednostek. Nie oznacza to jednak, że pozostaje on bez znaczenia normatywnego. Wręcz przeciwnie, jego funkcja polega na wyznaczeniu kierunku interpretacyjnego dla przyszłych działań legislacyjnych oraz praktyki instytucjonalnej. Strategia stanowi element tzw. prelegislacyjnego etapu stanowienia prawa, w którym Komisja określa priorytety oraz ramy dla przyszłych inicjatyw. Z perspektywy ustrojowej UE szczególne znaczenie ma fakt, że instrumenty tego rodzaju nie podlegają tym samym rygorom co akty legislacyjne. Nie wymagają udziału Parlamentu Europejskiego ani Rady w trybie ustawodawczym, a ich kontrola sądowa jest ograniczona. W rezultacie mogą one służyć jako narzędzie kształtowania polityki Unii poza klasycznymi procedurami traktatowymi.

¹ Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2026–2030*, COM(2026), 113 final, {SWD(2026) 82 final}, 5.03.2026, sekcja 1 „Introduction”, s. 1–2, https://commission.europa.eu/document/download/1f5fa936-9fba-4435-93f5-32fa220bac82_en?filename=gender-equality-strategy-2026-2030.pdf, (dostęp: 13.04.2026 r.).



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Jednocześnie jego treść wskazuje, że pełni on funkcję wyraźnie wykraczającą poza dokument deklaracyjny. Strategia została skonstruowana jako instrument wdrażania szerszych zobowiązań politycznych Unii, w tym wynikających z wcześniejszych inicjatyw Komisji oraz zobowiązań międzynarodowych².

W tym sensie strategia wpisuje się w szerszy trend rozwoju tzw. zarządzania przez dokumenty programowe, które, mimo formalnie niewiążącego charakteru, mogą wywierać istotny wpływ na system prawa UE. Z perspektywy systemowej oznacza to przesunięcie części realnego oddziaływania regulacyjnego z poziomu prawa stanowionego na poziom dokumentów strategicznych, które, mimo niewiążącego charakteru, mogą kształtować praktykę instytucjonalną.

2. Horyzontalizacja równości płci a zasada przyznania kompetencji

Dokument stanowi rozwinięcie koncepcji tzw. horyzontalizacji zasady równości płci („gender mainstreaming”) jako pełnej integracji perspektywy płci we wszystkich politykach UE, od edukacji i zdrowia po pracę, bezpieczeństwo i digitalizację. W praktyce oznacza to, że każde przedsięwzięcie unijne ma być projektowane, egzekwowane i oceniane z uwzględnieniem różnic w działaniu na kobiety i mężczyzn, a także konkretnych grup podatnych na dyskryminację (np. migranci, kobiety z niepełnosprawnościami, LBTIQ+). Strategia deklaruje bowiem „systematyczne wdrażanie gender mainstreaming w szerokim zakresie polityk³”, co odsyła już na poziomie komunikatu wprost do horyzontalnego widzenia równości płci jako „przeciętnego” wymiaru każdej unijnej inicjatywy.

Choć Komisja wskazuje, że Strategia wychodzi z art. 8 TFUE („we wszystkich swoich działaniach Unia zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości kobiet i mężczyzn”), samo przekonanie to ma charakter wyłącznie zasadowo-horyzontalny, a nie tworzy nowej, samodzielnej linii kompetencyjnej. Strategia wprost podkreśla, że równość płci traktowana jest jako „podstawowa wartość” oraz „wspólna idea łącząca instytucje UE”, ale jednocześnie nie zakłada, by art. 8 stał się podstawą prawną dla wszystkich nowych środków – zamiast tego odwołuje się do istniejącego „systemu podstaw prawnych⁴” (m.in. art. 10, 19, 157 TFUE). Tym

² Ibidem, s.2.

³ Ibidem, s. 2 („gender mainstreaming... across all policy areas”).

⁴ Ibidem, s. 8-10 (dział „Consumers and tax”, „Pension”, „Digital Services Act”, „Venture capital”, „SRHR”, „Gender-responsive Public Procurement”) – wskazania, że mainstreaming jest zmuszany w ramy istniejących prawodawstw, a nie prowadzi do wyraźnych zmian traktatowych.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

samym formalnie granice kompetencji Unii pozostają zgodne z art. 5 ust. 2 TUE, a art. 8 pełni funkcję zasady interpretacyjnej, a nie „bocznego” wejścia do nowych obszarów.

Problem w praktyce pojawia się, gdy zdecydowana horyzontalizacja równości płci, w połączeniu z deklaracją „dualnego” podejścia (oddzielne działania celowane „+ mainstreaming”), prowadzi do sytuacji, w której praktycznie każde podejmowane działanie musi być „sprawdzone” pod kątem wpływu na kobiety i mężczyzn. Strategia pisze wprost o „systematycznym wdrażaniu gender mainstreaming w szerokim zakresie polityk UE⁵”, co oznacza, że indywidualne dokumenty polityczne, analizy wpływu, programy finansowe czy ramy regulacyjne (np. Digital Services Act, Pharma, VAT, polityka kredytowa) są z góry obciążone obowiązkiem uwzględnienia „perspektywy płci”. Efektem jest stopniowe rozszerzanie realnego zakresu oddziaływania UE, choć formalnie traktatowa podstawa prawna dla konkretnego instrumentu pozostaje ta sama⁶.

W ten sposób równość płci, choć nieformalnie, zaczyna pełnić funkcję czegoś w rodzaju „quasi-podstawy kompetencyjnej”: nie otwiera nowej linii w traktatach, ale nakłada na każdego instrumentowi dodatkowy wymiar polityczny, którego spełnienie staje się warunkiem politycznej akceptowalności projektu. Przykładowo, działania w dziedzinie zdrowia, inwestycji czy podatków są w Strategii uzasadniane nie tylko ich pierwotnym celem (np. bezpieczeństwo, konkurencyjność, walka z ubóstwem), ale także „zwiększaniem równości płci” i „błyszczaniem korytarza” dla kobiet i mężczyzn. W rezultacie, mimo że kompetencje pozostają formalnie ograniczone, instytucje unijne faktycznie ekspandują w obszarach, które dotąd pozostawały przede wszystkim w sferze państw członkowskich, poprzez konieczność „audytu płci” każdej istotniejszej polityki.

Tak rozumiany mainstreaming generuje zjawisko „funkcjonalnego rozszerzania kompetencji”, czyli zwiększenia realnego zakresu oddziaływania UE bez zmiany tekstu traktatów. Strategia,

⁵ *Ibidem*, s. 1 („implementation alongside other Union of Equality Strategies”, „gender equality at the heart of the EU’s action”); wskazanie na „funkcjonalne” zwiększanie wagi zasady równości płci w całej działalności UE.

⁶ *Ibidem*, s. 1: „The Strategy follows a dual approach, combining targeted actions with systematic gender mainstreaming across all policy areas”. Zob. również tamże: „keeping gender equality at the heart of the EU’s action both within the EU and across the world” oraz „This Strategy will be implemented alongside other Union of Equality Strategies”.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

mówiąc o tworzeniu warunków dla „Unii Równości”⁷ oraz o włączaniu równości płci w każdy aspekt życia – zarówno w wymiarze online, jak i offline⁸, realnie zobowiązuje komisje i organy unijne do tworzenia nowych mechanizmów, wskaźników, raportów oraz narzędzi analitycznych. Przykładem są badania nad zdrowiem kobiet, „genderowe narzędzia” dla platform cyfrowych, odpowiednie pod względem płci systemy finansowe czy nowe wymagania analityczne w ramach Europejskiego Semestru⁹.

W wielu przypadkach te działania nie wynikają z jasno określonego upoważnienia traktatowego, lecz z politycznego zobowiązania, że każda polityka Unii Europejskiej musi być przefiltrowana przez pryzmat równości płci¹⁰.

Choć Komisja deklaruje w dokumencie pełną zgodność z traktatami, w tym poszanowanie kompetencji państw członkowskich w zakresie zdrowia, bioetyki oraz organizacji systemów opieki¹¹, to w praktyce strategia naciska na stopniowe, poza traktatowe rozszerzanie roli Unii. Przejawia się to m.in. w finansowaniu badań, tworzeniu wskaźników, ram dla danych czy wymuszaniu odpowiedniego pod względem płci dostępu do usług w obszarach, które formalnie pozostają poza wyraźną traktatową podstawą prawną.

3. „Zdrowie reprodukcyjne i seksualne” – implikacje kompetencyjne i aksjologiczne

Szczególnie istotne z perspektywy prawnej są postanowienia strategii dotyczące zdrowia, w tym tzw. zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego (SRHR)¹². Dokument przewiduje działania na rzecz zwiększenia dostępu do strategii podkreśla wyzwania w dostępie do świadczeń z zakresu SRHR, w tym antykoncepcji, produktów menstruacyjnych oraz opieki nad stanami takimi jak endometrioza czy menopauza; przewiduje m.in. wsparcie inicjatyw zwiększających dostęp do

⁷ Ibidem, s. 2: „This Strategy will be implemented alongside other Union of Equality Strategies to create the conditions for everyone to freely choose their path in life, thrive and lead, regardless of their gender...”.

⁸ Ibidem, s. 1–4 (szczególnie kontekst cyfrowy i online w rozdziale o przemocy ze względu na płeć oraz w całym dokumencie – strategia konsekwentnie podkreśla perspektywę równości płci zarówno w świecie fizycznym, jak i cyfrowym).

⁹ Ibidem, s. 6 (badania nad zdrowiem kobiet, w tym endometriozą, PCOS i menopauzą), s. 9–10 (Europejski Semestr, monitorowanie luki płacowej i emerytalnej) oraz s. 8 i 17–18 (gender mainstreaming w budżecie, wskaźniki, metodologia śledzenia wydatków i „narzędzia genderowe”).

¹⁰ Ibidem, s. 1: „The Strategy follows a dual approach, combining targeted actions with systematic gender mainstreaming across all policy areas”.

¹¹ Ibidem, s. 7: „In full respect of the Treaties, and in particular Member States’ responsibilities for the definition of their health policy including bioethical questions and for the organisation of health services and medical care...”.

¹² Ibidem, s. 6–7 (Rozdział: „Roadmap Principle 2: The highest standards of physical and mental health”).



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

antykoncepcji oraz ich promocji zarówno w politykach wewnętrznych, jak i zewnętrznych Unii Europejskiej¹³.

Choć strategia nie wprowadza bezpośrednich obowiązków prawnych, przewiduje wykorzystanie instrumentów finansowych oraz działań koordynacyjnych i wspierających¹⁴. Może to prowadzić do sytuacji, w której państwa członkowskie będą de facto zachęcane lub naciskane do przyjmowania określonych rozwiązań politycznych, nawet jeśli nie wynikają one z wyraźnych obowiązków traktatowych.

Z perspektywy prawnej rodzi to pytanie o dopuszczalność wykorzystywania instrumentów pośrednich (takich jak finansowanie, kreowanie kierunków polityki, tworzenie ram danych czy flagowe inicjatywy) do wpływania na obszary pozostające poza kompetencją legislacyjną UE. Tego rodzaju praktyka może być postrzegana jako forma obejścia ograniczeń wynikających z zasady przyznania kompetencji.

4. Instrumenty finansowe jako narzędzie regulacji pośredniej

Jednym z najważniejszych elementów Strategii na rzecz równości płci 2026–2030 jest wykorzystanie budżetu Unii Europejskiej jako narzędzia realizacji jej celów. Wprowadzenie mechanizmów monitorowania wydatków pod kątem równości płci oraz powiązanie finansowania z realizacją celów równościowych prowadzi do powstania systemu warunkowości finansowej opartej na gender mainstreamingu¹⁵.

¹³ Ibidem, s. 6–7: strategia podkreśla wyzwania w dostępie do świadczeń z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego (SRHR), w tym antykoncepcji, produktów menstruacyjnych oraz opieki nad stanami takimi jak endometrioza czy menopauza; przewiduje m.in. wsparcie inicjatyw zwiększających dostęp do antykoncepcji oraz odpowiedź na Europejską Inicjatywę Obywatelską „My Voice My Choice” dotyczącą aborcji. W wymiarze zewnętrznym – s. 21 (inicjatywa SHIELD dotycząca SRHR w sytuacjach kryzysowych i pomocy humanitarnej).

¹⁴ Tamże, s. 7: „In full respect of the Treaties, and in particular Member States’ responsibilities for the definition of their health policy including bioethical questions and for the organisation of health services and medical care, in order to protect women’s health by supporting and complementing Member States’ health action regarding women’s access to SRHR, the Commission envisages to carry out a mapping of practices and international frameworks in this area. It also plans to develop a framework and methodology for systemic data collection... In addition, the Commission intends to support initiatives that aim to enhance access to contraception in the EU...”. Zob. również s. 7 (wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego+ do poprawy dostępu do legalnych usług aborcyjnych) oraz s. 6–7 (finansowanie badań w ramach Horizon Europe, gender mainstreaming w polityce zdrowotnej i inicjatywa z WHO).

¹⁵ Ibidem, s. 18: „The proposed Performance Regulation makes gender equality a horizontal principle for most EU funding programmes [...], through a methodology to track EU expenditure supporting gender equality and through disaggregation by gender of performance indicators.” Zob. także s. 17–19 (gender



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Z punktu widzenia prawa instytucjonalnego UE szczególne znaczenie ma fakt, że mechanizmy te mogą funkcjonować w znacznym stopniu niezależnie od klasycznych procedur legislacyjnych. Cele polityczne równości płci są realizowane poprzez alokację środków finansowych, wytyczne, metodologię śledzenia wydatków oraz „capacity-building” dla państw członkowskich, bez konieczności przyjmowania wiążących aktów prawnych w danym obszarze¹⁶.

W efekcie budżet UE nabiera funkcji quasi-regulacyjnej, umożliwiając osiągnięcie efektów zbliżonych do harmonizacji lub ujednoczenia rozwiązań w dziedzinach, w których Unia nie posiada kompetencji do bezpośredniego stanowienia prawa.

5. Uwagi systemowe – ryzyko obejścia traktatowego podziału kompetencji

Analiza Strategii pokazuje, że wpisuje się ona w szerszy proces funkcjonalnego rozszerzania oddziaływania UE za pomocą instrumentów niewiążących oraz mechanizmów finansowych. Z perspektywy zasad ustrojowych szczególne znaczenie ma ryzyko obejścia traktatowego podziału kompetencji. Gdy Unia nie dysponuje kompetencjami do harmonizacji określonego obszaru (np. zdrowie, edukacja, organizacja systemów opieki), wykorzystanie narzędzi finansowych, programów wsparcia i *soft law* pozwala osiągać podobne efekty w sposób pośredni.

Taka praktyka utrudnia kontrolę legalności działań instytucji unijnych i osłabia przejrzystość systemu prawnego. Granica między działaniami dopuszczalnymi a przekroczeniem kompetencji staje się mniej wyraźna.

Należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którym wybór podstawy prawnej musi opierać się na obiektywnych kryteriach, w szczególności na celu i treści danego aktu, a nie na zamierzonym efekcie politycznym¹⁷. Trybunał podkreślał również, że instytucje UE nie mogą poprzez dobór instrumentów ani podstawy prawnej obchodzić ograniczeń wynikających z traktatowego podziału kompetencji¹⁸.

budgeting, capacity-building dla państw członkowskich, techniczne wytyczne do śledzenia wydatków planowane na 2026 r.).

¹⁶ Tamże, s. 17–19 oraz s. 5–8 (wykorzystanie CERV/Daphne, Horizon Europe, ESF+, Erasmus+ oraz przyszłego programu AgoraEU do promocji celów równościowych); s. 18 („EU funds will continue to promote gender equality” oraz wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i władz publicznych).

¹⁷ TSUE, sprawa C-376/98, *Germany v Parliament and Council (Tobacco Advertising I)*, pkt 85 i nast.

¹⁸ TSUE, sprawa C-233/94, *Germany v Parliament and Council (Tobacco Advertising II)*, pkt 24–26; zob. także sprawa C-70/88, *Parliament v Council (Chernobyl)*.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

W konsekwencji stosowanie instrumentów niewiążących oraz mechanizmów finansowych w sposób prowadzący do osiągnięcia efektów zbliżonych do harmonizacji budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady przyznania kompetencji (art. 5 ust. 2 TUE) oraz równowagi instytucjonalnej systemu prawa UE¹⁹.

W tym kontekście warto zauważyć, że zgodnie z doktryną konstytucyjną niektórych państw członkowskich (w szczególności orzecznictwem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz polskiego Trybunału Konstytucyjnego) działania instytucji unijnych mogą być kwalifikowane jako *ultra vires* również wtedy, gdy przekroczenie kompetencji następuje w sposób pośredni, poprzez instrumenty finansowe lub niewiążące²⁰.

6. Wnioski końcowe

Strategia na rzecz równości płci 2026–2030 stanowi klasyczny przykład instrumentu *soft law* o wysokim potencjale oddziaływania systemowego. Mimo formalnego braku mocy wiążącej, dokument ten – dzięki połączeniu podejścia dualnego (działania celowane i systematyczny gender mainstreaming) oraz rozbudowanym mechanizmom finansowym, koordynacyjnym i monitorującym – może w istotny sposób kształtować kierunki polityki publicznej państw członkowskich w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego.

Poprzez powiązanie celów równościowych z alokacją środków unijnych, tworzenie wskaźników i metodologii śledzenia wydatków, wymianę „dobrych praktyk” oraz nacisk na gender mainstreaming we wszystkich obszarach polityki UE, strategia umożliwia realizację agendy politycznej również w dziedzinach, w których Unia nie posiada kompetencji do bezpośredniej harmonizacji prawa (takich jak zdrowie, edukacja, organizacja systemów opieki społecznej czy treści programów nauczania).

¹⁹ Por. art. 5 ust. 2 TUE w związku z zasadą proporcjonalności i zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). W doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym państw członkowskich: Federalny Trybunał Konstytucyjny, wyrok z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15 i in. (PSPP), pkt 110–116; Trybunał Konstytucyjny, wyrok z 7 października 2021 r., K 3/21.

²⁰ Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht), wyrok z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15 i in. (PSPP), pkt 110–116 oraz 153–166 (w szczególności pkt 110 i nast. dotyczące strukturalnie istotnego przekroczenia kompetencji oraz pkt 157–166 w zakresie *ultra vires* orzeczenia TSUE). Trybunał podkreślił, że manifestacyjne i strukturalnie istotne naruszenie zasady przyznania kompetencji (Art. 5 ust. 1 i 2 TUE) – nawet poprzez akty o charakterze pozornie technicznym lub finansowym – może prowadzić do kwalifikacji działania jako *ultra vires*, co czyni je bezskutecznym w porządku niemieckim.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Z perspektywy prawa Unii Europejskiej kluczowe znaczenie ma zapewnienie, aby realizacja tych celów politycznych nie prowadziła do funkcjonalnego przekraczania granic kompetencji określonych w traktatach. Szczególne ryzyko wiąże się z możliwością obejścia zasady przyznania kompetencji (art. 5 ust. 2 TUE) za pomocą instrumentów pośrednich – budżetowych, finansowych i koordynacyjnych – które w praktyce mogą generować efekty zbliżone do regulacji wiążącej.

W dłuższej perspektywie tego rodzaju podejście może osłabiać przejrzystość i kontrolę legalności działań instytucji unijnych, a także zaburzać równowagę ustrojową między poziomem unijnym a krajowym. Dlatego też zgodność Strategii z traktatami nie powinna być oceniana wyłącznie na poziomie deklaracji, lecz przede wszystkim przez pryzmat rzeczywistych mechanizmów jej wdrażania i wpływu na autonomię państw członkowskich.

Ostatecznie, Strategia ilustruje szerszy trend w funkcjonowaniu Unii Europejskiej: coraz częstsze wykorzystywanie instrumentów niewiążących i finansowych do osiągania celów o charakterze horyzontalnym i ideologicznym, nawet kosztem tradycyjnego podziału kompetencji. Utrzymanie równowagi między efektywnością działań unijnych a poszanowaniem granic traktatowych pozostaje jednym z kluczowych wyzwań dla porządku konstytucyjnego państw członkowskich w Unii Europejskiej w nadchodzących latach.

Julia Książek – analityk Centrum Prawa Międzynarodowego Ordo Iuris