

Bruksela, 7 stycznia 2026 r.  
(OR. en)

17113/25

**ECOFIN 1798**  
**FIN 1596**  
**RELEX 1722**  
**COEST 923**  
**ECB**

**AKTY USTAWODAWCZE I INNE INSTRUMENTY**

---

Dotyczy:           DECYZJA RADY upoważniająca do wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia pożyczki dla Ukrainy

---

## DECYZJA RADY

z dnia ...

**upoważniająca do wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia pożyczki dla Ukrainy**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 329 ust. 1,

uwzględniając wnioski złożone przez Królestwo Belgii, Republikę Bułgarii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Estońską, Irlandię, Republikę Grecką, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Republikę Chorwacji, Republikę Włoską, Republikę Cypryjską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Malte, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republikę Portugalską, Rumunię, Republikę Słowenii, Republikę Finlandii oraz Królestwo Szwecji,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Dziennik Urzędowy C, ..., ELI: .....

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 24 lutego 2022 r. prezydent Federacji Rosyjskiej ogłosił operację wojskową w Ukrainie, a siły zbrojne Rosji rozpoczęły niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową wobec Ukrainy. Ta nielegalna wojna napastnicza jest rażącym pogwałceniem integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy, a także narusza zakaz użycia siły zapisany w art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych, który jest imperatywną zasadą prawa międzynarodowego, oraz inne zasady zapisane w Karcie.

- (2) Od wybuchu niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej wojny napastniczej Rosji, Unia, jej państwa członkowskie oraz europejskie instytucje finansowe uruchomiły bezprecedensowe wsparcie na rzecz gospodarczej, społecznej, finansowej i obronnej odporności Ukrainy. Wsparcie to łączy wsparcie z budżetu Unii – w szczególności wsparcie makrofinansowe zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2463 (pomoc makrofinansowa +)<sup>2</sup>, Instrument na rzecz Ukrainy zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792<sup>3</sup> oraz Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy (ULCM) zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2773<sup>4</sup>, a także wsparcie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, w pełni lub częściowo gwarantowane z budżetu Unii, oraz wsparcie finansowe ze strony państw członkowskich.

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2463 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiające instrument wsparcia dla Ukrainy na 2023 r. (pomoc makrofinansowa +) (Dz.U. L 322 z 16.12.2022, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy, (Dz.U. L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2773 z dnia 24 października 2024 r. w sprawie ustanowienia Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy oraz udzielenia Ukrainie wyjątkowej pomocy makrofinansowej (Dz.U. L, 2024/2773, 28.10.2024, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) W dniu 9 września 2025 r. Ukraina złożyła do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) oficjalny wniosek o nowy program na pokrycie jej dodatkowych potrzeb finansowych w latach 2026–2029. Program ten, gdyby był realizowany, miałby rozpocząć się po pomyślnym zakończeniu realizacji istniejącego programu MFW, na podstawie którego Ukraina zakończyła osiem przeglądów, uwzględniając jednocześnie kontynuację rosyjskiej wojny napastniczej. Zdolność MFW do kontynuowania nowego programu jest uzależniona od uzyskania wystarczających gwarancji finansowania od innych partnerów, w tym Unii.
- (4) W dniu 23 października 2025 r. 26 państw członkowskich zobowiązało się do zaspokojenia pilnych potrzeb finansowych Ukrainy na lata 2026–2027, w tym tych odnoszących się do działań wojskowych i obronnych. Te państwa członkowskie podkreśliły również pilną potrzebę zapewnienia, aby Ukraina pozostała odporna i dysponowała środkami budżetowymi i wojskowymi umożliwiającymi jej dalsze korzystanie z niezbywalnego prawa do samoobrony oraz przeciwdziałanie wojnie napastniczej Rosji, a także potwierdziły, że Unia będzie nadal udzielać Ukrainie i jej ludności, w koordynacji z partnerami i sojusznikami o zbieżnych poglądach, kompleksowego wsparcia politycznego, finansowego, gospodarczego, humanitarnego, wojskowego i dyplomatycznego. Te państwa członkowskie stwierdziły ponadto, że wszelkie wsparcie wojskowe i gwarancje bezpieczeństwa dla Ukrainy będą udzielane w sposób, który zapewni pełne poszanowanie polityki bezpieczeństwa i obrony określonych państw członkowskich oraz uwzględni interesy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony wszystkich państw członkowskich. 26 państw członkowskich uzgodniło także, że – z zastrzeżeniem prawa Unii – aktywa Rosji powinny pozostać immobilizowane do czasu zakończenia przez Rosję wojny napastniczej przeciwko Ukrainie i zrekompensowania Ukrainie szkód spowodowanych tą wojną, oraz zwróciło się do Komisji o przedstawienie wariantów wsparcia finansowego dla Ukrainy. W tym samym dniu Rada Europejska stwierdziła, że rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje dla bezpieczeństwa Europy i całego świata w zmieniających się realiach stanowią dla Unii wyzwanie egzystencjalne.

- (5) Sytuacja finansowa Ukrainy wymaga, aby wypłata pomocy finansowej Unii miała miejsce najpóźniej w drugim kwartale 2026 r. W tym celu w dniu 3 grudnia 2025 r. Komisja przedłożyła pakiet wniosków, w tym wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego pożyczkę reparacyjną dla Ukrainy oraz wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093<sup>5</sup>. Łącznie we wnioskach zaproponowano dwa różne warianty zaspokojenia pilnych potrzeb finansowych Ukrainy na lata 2026–2027. Wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom 2020/2093) został przygotowany, aby umożliwić uruchomienie niezbędnych środków w ramach budżetu Unii na pomoc finansową dla Ukrainy poza pułapami wieloletnich ram finansowych określonymi w tym rozporządzeniu. W przypadku nieprzyjęcia tej zmiany zobowiązanie warunkowe z tytułu pożyczki reparacyjnej dla Ukrainy miało być poparte gwarancjami udzielonymi dobrowolnie przez państwa członkowskie.
- (6) W dniu 12 grudnia 2025 r. Rada przyjęła rozporządzenie Rady (UE) 2025/2600<sup>6</sup>, które również jest częścią pakietu wniosków przyjętych przez Komisję w dniu 3 grudnia 2025 r.

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2025/2600 z dnia 12 grudnia 2025 r. w sprawie środków nadzwyczajnych mających na celu zaradzenie poważnym trudnościom gospodarczym spowodowanym działaniami Rosji w kontekście wojny napastniczej przeciwko Ukrainie (Dz.U. L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Po przedłożeniu przez Komisję pakietu wniosków w sprawie pomocy finansowej dla Ukrainy w Radzie przeprowadzono intensywne konsultacje na temat części składowych tego pakietu, a w szczególności na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego pożyczkę reparacyjną dla Ukrainy oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom 2020/2093). Z konsultacji wynikało, że dla niektórych państw członkowskich zmiana rozporządzenia (UE, Euratom 2020/2093) mająca na celu umożliwienie zabezpieczenia zobowiązania warunkowego związanego ze wsparciem dla Ukrainy poprzez uruchomienie niezbędnych środków w budżecie Unii poza pułapem wieloletnich ram finansowych była ważnym elementem i warunkiem wsparcia przez nie pożyczki reparacyjnej dla Ukrainy. Niektóre państwa członkowskie nie chciały jednak poprzeć ewentualnych wydatków wynikających z takich środków i zobowiązań warunkowych związanych z tą pożyczką.
- (8) W konkluzjach z dnia 18 grudnia 2025 r. Rada Europejska wyraziła zgodę na udzielenie Ukrainie pożyczki w wysokości 90 mld EUR na lata 2026–2027 w oparciu o zaciąganie pożyczek przez Unię na rynkach kapitałowych, które będą wsparte marginesem elastyczności budżetu Unii. W konkluzjach Rady Europejskiej określono również, że w ramach wzmocnionej współpracy zgodnie z art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) w odniesieniu do instrumentu opartego na art. 212 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jakiegokolwiek uruchomienie zasobów budżetu Unii w formie gwarancji w odniesieniu do tej pożyczki nie będzie miało wpływu na zobowiązania finansowe Czech, Węgier ani Słowacji.

- (9) Organy przygotowawcze Rady, w tym Coreper, odbyły po dniu 3 grudnia 2025 r. szereg spotkań w celu uzgodnienia zestawu aktów zaproponowanych przez Komisję, w tym wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego pożyczkę reparacyjną dla Ukrainy oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093. W dniu 19 grudnia 2025 r. Coreper uznał, że osiągnięcie w rozsądnym terminie celu pożyczki za pomocą proponowanego przez Komisję pakietu aktów ustawodawczych i prawnych z udziałem Unii jako całości jest niemożliwe. W ocenie tej wzięto pod uwagę fakt, że potrzeba udzielenia pomocy finansowej Ukrainie jest pilna. Uznano również, że instrument zapewniający pożyczkę Ukrainie i zmiany w rozporządzeniu (UE, Euratom) 2020/2093, jakie taki instrument by wymagał, można w ostateczności uzgodnić jedynie przez połączenie jednomyślności w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie zmiany tego rozporządzenia oraz decyzję w sprawie upoważnienia do wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia pożyczki dla Ukrainy na podstawie art. 212 TFUE, przy czym wydatki wynikające z wdrożenia tego aktu, inne niż koszty administracyjne dla instytucji, ponoszą uczestniczące państwa członkowskie zgodnie z art. 332 TFUE.

- (10) W dniu 20 grudnia 2025 r. Królestwo Belgii, Republika Bułgarii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Irlandia, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Chorwacji, Republika Włoska, Republika Cypryjska, Republika Łotewska, Republika Litewska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Malta, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Rzeczpospolita Polska, Republika Portugalska, Rumunia, Republika Słowenii, Republika Finlandii oraz Królestwo Szwecji skierowały do Komisji wspólne pismo, w którym zwróciły się o przedłożenie Radzie wniosku dotyczącego decyzji upoważniającej do ustanowienia wzmocnionej współpracy, której celem i zakresem jest udzielenie Ukrainie pożyczki w wysokości 90 mld EUR na lata 2026–2027 w oparciu o pożyczki UE zaciągnięte na rynkach kapitałowych zabezpieczone marginesem elastyczności budżetu UE poprzez wdrożenie pkt 3 i 4 konkluzji Rady Europejskiej (EUCO 24/25), a także pkt 8 tekstu dotyczącego Ukrainy, który uzyskał zdecydowane poparcie 25 szefów państw lub rządów (EUCO 26/25).
- (11) Pomoc finansowa dla państw trzecich zgodnie z art. 212 TFUE nie należy do wyłącznych kompetencji Unii zgodnie z art. 3 ust. 1 TFUE. Udzielenie pomocy finansowej Ukrainie w ramach wzmocnionej współpracy zgodnie z warunkami przewidzianymi przez Radę Europejską w jej konkluzjach z dnia 18 grudnia 2025 r. wchodzi zatem w zakres kompetencji niewyłącznych Unii.

- (12) Wzmocniona współpraca, do której upoważnia niniejsza decyzja, wspiera różne cele, które mają wzmocnić unijny proces integracji zgodnie z art. 20 ust. 1 TUE. Po pierwsze, udzielenie pomocy finansowej Ukrainie przyczynia się do realizacji celów Unii określonych w art. 3 TUE, w szczególności do pokoju i bezpieczeństwa w Unii i na świecie, a także do zrównoważonego rozwoju Europy opartego między innymi na zrównoważonym wzroście gospodarczym i stabilności cen. Pomoc finansowa dla Ukrainy łagodzi wpływ działań Rosji na bezpieczeństwo i gospodarkę Unii i jej sąsiedztwa. Porażka Ukrainy zwiększyłaby ryzyko rosyjskiej agresji na jedno z państw członkowskich lub na państwo sąsiadujące z Ukrainą, w tym na kraje kandydujące, co bezpośrednio i pośrednio przełożyłoby się na bezpieczeństwo i sytuację gospodarczą w Unii. Reperkusje dla gospodarki Unii wynikające z agresji Rosji byłyby jeszcze poważniejsze w przypadku, gdyby Ukraina nie była w stanie pokryć wydatków budżetowych niezbędnych do kontynuowania działań wojennych. Po drugie, zważywszy, że Ukraina jest również krajem kandydującym do przystąpienia do Unii, wsparcie unijne jest strategiczną inwestycją w pokój, bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt w Europie oraz zapewnia jej lepszą pozycję do sprostania globalnym wyzwaniom, a jednocześnie przyczynia się do wykonania rozporządzenia (UE) 2024/792, w szczególności poprzez reformy w zakresie praworządności, reformy administracji publicznej i wzmocnienie instytucji demokratycznych, które są kluczowymi podstawami przystąpienia.

Po trzecie, udzielenie pomocy finansowej dla Ukrainy jest korzystne dla rynku wewnętrznego oraz zwiększa możliwości gospodarcze i handlowe, co jest korzystne zarówno dla Unii, jak i dla Ukrainy, a jednocześnie wspiera stopniowe przemiany zachodzące w tym kraju, zwłaszcza poprzez wdrożenie Planu Ukrainy zmienionego decyzją wykonawczą Rady (UE) 2025/2157<sup>7</sup>. Po czwarte, Unia doświadcza silnego pogorszenia swojej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa, co wiąże się nie tylko z utrzymującym się zagrożeniem ze strony Rosji i jej zintensyfikowanym przechodzeniem na gospodarkę wojenną oraz z ewolucją wojny w Ukrainie, ale również z niepewnością wynikającą z pojawienia się sytuacji geopolitycznej, w której Unia musi znacznie zwiększyć swoje wysiłki na rzecz samodzielnego zapewnienia obrony. W tym kontekście udzielenie pomocy finansowej Ukrainie wspiera cele, które są korzystne dla wzmocnienia europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego w kontekście, w którym różne instrumenty i programy Unii promują współpracę z Ukrainą w dziedzinie przemysłu obronnego, w szczególności rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106<sup>8</sup> oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 202.../... ustanawiające Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego<sup>9+</sup>.

---

<sup>7</sup> Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2025/2157 z dnia 17 października 2025 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2024/1447 w sprawie zatwierdzenia oceny Planu Ukrainy (Dz.U. L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2025/2157/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj)).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego, (Dz.U. L, 2025/1106, 28.5.2025, s. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 202.../... z dnia ... w sprawie ustanowienia Programu na rzecz europejskiego przemysłu obronnego oraz ram środków w celu zapewnienia terminowej dostępności i terminowych dostaw produktów związanych z obronnością („rozporządzenie w sprawie EDIP”) (Dz.U. L, ..., ELI: ...).

<sup>+</sup> Dz.U.: proszę wstawić w tekście rok i numer seryjny rozporządzenia zawartego w dokumencie PE-CONS 52/25 REV1 (2024/0061 (COD)) oraz wstawić w odpowiednim przypisie rok, numer seryjny, datę i odesłanie do publikacji tego rozporządzenia.

- (13) Wzmocniona współpraca, do której upoważnia niniejsza decyzja, jest zgodna z Traktatami i prawem Unii i ma być ona zorganizowana w sposób, który nie osłabia rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej czy terytorialnej. Nie powinna ona także stanowić bariery handlowej ani powodować dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi, ani nie powinna zakłócać konkurencji między nimi.
- (14) Wdrożenie wzmocnionej współpracy, do której upoważnia niniejsza decyzja, wymaga wydatków innych niż koszty administracyjne dla instytucji oraz zobowiązań warunkowych związanych z pomocą finansową zapewnioną przez pożyczkę dla Ukrainy, które mają być gwarantowane poza pułapem wieloletnich ram finansowych dla pomocy finansowej.
- (15) Wzmocniona współpraca, do której upoważnia niniejsza decyzja, nie narusza kompetencji, praw ani obowiązków nieuczestniczących państw członkowskich. Nieuczestniczące państwa członkowskie nie powinny wносить wkładu w finansowanie wydatków w ramach wzmocnionej współpracy ani pokrywać gwarancji na zobowiązania warunkowe związane z pożyczką dla Ukrainy. W tym celu nieuczestniczące państwa członkowskie powinny być uprawnione do dostosowania zgodnie z art. 11 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014<sup>10</sup>. To dostosowanie powinno obejmować wydatki związane ze wzmocnioną współpracą, do której upoważnia niniejsza decyzja, oraz wszelkie przypadki uruchomienia gwarancji na zobowiązania warunkowe związane z pożyczką dla Ukrainy.

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych ((Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) Wzmocniona współpraca, do której upoważnia niniejsza decyzja, jest otwarta na dowolnym etapie dla wszystkich państw członkowskich, które chcą w niej uczestniczyć na warunkach określonych w niniejszej decyzji. Każde państwo członkowskie nowo uczestniczące we wzmocnionej współpracy powinno wnieść wkład w finansowanie wydatków w ramach wzmocnionej współpracy od dnia, w którym jego uczestnictwo stanie się skuteczne zgodnie z art. 331 ust. 1 TFUE. Każde państwo członkowskie nowo uczestniczące powinno również zapewnić pokrycie gwarancji na zobowiązania warunkowe związane ze wsparciem w ramach pożyczki dla Ukrainy zaciągnięte przez Unię od początku wzmocnionej współpracy w celu wdrożenia tej pożyczki. W tym celu od dnia, w którym udział tego państwa członkowskiego stanie się skuteczny zgodnie z art. 331 ust. 1 TFUE, powinno ono wносить proporcjonalny wkład w każde uruchomienie gwarancji na zobowiązania warunkowe, w tym uruchomienia związane z zobowiązaniami warunkowymi zaciągniętymi przez Unię w celu wdrożeniu wzmocnionej współpracy, przed tym dniem,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

### *Artykuł 1*

Niniejszym upoważnia się Królestwo Belgii, Republikę Bułgarii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Estońską, Irlandię, Republikę Grecką, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Republikę Chorwacji, Republikę Włoską, Republikę Cypryjską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Maltę, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republikę Portugalską, Rumunię, Republikę Słowenii, Republikę Finlandii oraz Królestwo Szwecji do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy dotyczącej ustanowienia pożyczki dla Ukrainy na warunkach opisanych w niniejszej decyzji, poprzez zastosowanie odpowiednich postanowień Traktatów.

### *Artykuł 2*

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem jej przyjęcia.

Sporządzono w ...

*W imieniu Rady*

*Przewodniczący / Przewodnicząca*

