



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.12.2025
COM(2025) 806 final

2025/0431 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se povoluje posílená spolupráce za účelem zřízení půjčky Ukrajině

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se povoluje posílená spolupráce za účelem zřízení půjčky Ukrajině

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 329 odst. 1 této smlouvy,

s ohledem na žádosti Belgického království, Bulharské republiky, Dánského království, Spolkové republiky Německo, Estonské republiky, Chorvatské republiky, Irska, Řecké republiky, Francouzské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Lucemburského velkovévodství, Republiky Malta, Nizozemského království, Rakouské republiky, Polské republiky, Portugalské republiky, Rumunska, Republiky Slovinsko, Finské republiky, Španělského království, Italské republiky a Švédského království,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu¹,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 24. února 2022 oznámil prezident Ruské federace vojenskou operaci na Ukrajině a ruské ozbrojené síly zahájily nevyprovokovanou a neodůvodněnou vojenskou agresi vůči Ukrajině. Tato nezákonná útočná válka je zjevným porušením územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny, jakož i zákazu použití síly zakotveného v čl. 2 odst. 4 Charty Organizace spojených národů (OSN), který je kategorickou normou mezinárodního práva, a dalších zásad Charty OSN.
- (2) Od začátku nevyprovokované a neodůvodněné útočné války Ruska proti Ukrajině zmobilizovala Unie, její členské státy a evropské finanční instituce bezprecedentní podporu pro účely hospodářské, sociální, finanční a obranné odolnosti Ukrajiny. Tato podpora je kombinací podpory z rozpočtu Unie, zejména prostřednictvím makrofinanční pomoci ve formě nástroje „makrofinanční pomoc +“², Nástroje pro Ukrajinu³ a mechanismu úvěrové spolupráce pro Ukrajinu⁴, a podpory ze strany

¹ Úřední věstník C [...], [...], s. [...].

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2463 ze dne 14. prosince 2022, kterým se zřizuje nástroj pro poskytování podpory Ukrajině na rok 2023 (makrofinanční pomoc +) (Úř. věst. L 322, 16.12.2022, s. 1).

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/792 ze dne 29. února 2024 o zřízení Nástroje pro Ukrajinu (Úř. věst. L, 2024/792, 29.2.2024).

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/2773 ze dne 24. října 2024, kterým se zřizuje mechanismus úvěrové spolupráce pro Ukrajinu a poskytuje mimořádná makrofinanční pomoc Ukrajině (Úř. věst. L, 2024/2773, 28.10.2024, s. 1).

Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj, plně nebo částečně zaručené z rozpočtu Unie, jakož i další finanční podpory od členských států.

- (3) Dne 9. září 2025 Ukrajina předložila Mezinárodnímu měnovému fondu (dále jen „MMF“) oficiální žádost o nový program k pokrytí dodatečných finančních potřeb v letech 2026–2029. Tento program by navázal na úspěšnou realizaci stávajícího programu MMF, v jehož rámci Ukrajina absolvovala osm přezkumů, ale zohledňuje skutečnost, že ruská útočná válka pokračuje. Schopnost MMF pokračovat v tomto programu je podmíněna získáním dostatečných finančních záruk od dalších partnerů, včetně Evropské unie.
- (4) Dne 23. října 2025 se 26 členských států zavázalo řešit naléhavé finanční potřeby Ukrajiny na období 2026–2027, a to i na její vojenské a obranné úsilí. Tyto členské státy rovněž zdůraznily, že je mimořádně důležité zajistit, aby Ukrajina zůstala odolná a měla rozpočtové a vojenské prostředky k tomu, aby mohla nadále uplatňovat své přirozené právo na sebeobranu a čelit ruské agresi, a znovu potvrdily, že Evropská unie bude v koordinaci s podobně smýšlejícími partnery a spojenci nadále poskytovat Ukrajině a jejímu lidu komplexní politickou, finanční, hospodářskou, humanitární, vojenskou a diplomatickou podporu. Tyto členské státy dále dospěly k závěru, že veškerá vojenská podpora i bezpečnostní záruky pro Ukrajinu budou poskytovány při plném respektování bezpečnostní a obranné politiky některých členských států a s ohledem na bezpečnostní a obranné zájmy všech členských států. Státy se dohodly, že v souladu s právem Unie by ruská aktiva měla zůstat imobilizována, dokud Rusko útočnou válku proti Ukrajině neukončí a neuhradí jí škody touto válkou způsobené, a vyzvaly Komisi, aby předložila možnosti pro poskytnutí finanční podpory Ukrajině. Ve stejný den Evropská rada ve svých závěrech uvedla, že válečná agrese Ruska vůči Ukrajině a její dopady na evropskou a celosvětovou bezpečnost v měnícím se prostředí představují pro Evropskou unii existenční výzvu.
- (5) Finanční situace Ukrajiny vyžaduje, aby k vyplacení finanční pomoci Unie došlo nejpozději v druhém čtvrtletí roku 2026. Komise za tímto účelem dne 3. prosince 2025 přijala balíček různých návrhů včetně návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení reparační půjčky⁵ a návrhu nařízení, kterým se mění nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027⁶. Tyto návrhy společně skýtají dvě různé možnosti řešení naléhavých finančních potřeb Ukrajiny na období 2026–2027. Návrh na změnu víceletého finančního rámce, který je součástí balíčku, byl předložen se záměrem umožnit v rámci rozpočtové rezervy Unie mobilizaci záruk za finanční pomoc Ukrajině nad rámec stropů víceletého finančního rámce. Pokud by k této změně nedošlo, podmíněný závazek reparační půjčky by musel být podložen zárukami, které by dobrovolně poskytly členské státy.
- (6) Dne 12. prosince 2025 přijala Rada nařízení Rady (EU) 2025/2600 ze dne 12. prosince 2025 o mimořádných opatřeních k řešení závažných hospodářských obtíží způsobených činnostmi Ruska v souvislosti s útočnou válkou proti Ukrajině⁷, které bylo součástí balíčku návrhů předloženého Komisí dne 3. prosince 2025.

⁵ COM(2025) 3502 final, 2025/3502 (COD).

⁶ COM(2025) 3500 final, 2025/3500 (APP).

⁷ Nařízení Rady (EU) 2025/2600 ze dne 12. prosince 2025 o mimořádných opatřeních k řešení závažných hospodářských obtíží způsobených činnostmi Ruska v souvislosti s útočnou válkou proti Ukrajině (*Úř. věst. L, 2025/2600, 13.12.2025*).

- (7) V Radě proběhly k prvkům balíčku návrhů intenzivní konzultace, a to zejména k návrhu nařízení o zřízení reparační půjčky a k návrhu na změnu nařízení o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 (nařízení o víceletém finančním rámci). Ukázalo se, že změna nařízení o víceletém finančním rámci, která by umožnila krýt podmíněný závazek spojený s podporou pro Ukrajinu rozpočtem Unie nad rámec stropů víceletého finančního rámce, je pro některé členské státy důležitým bodem a podmínkou pro jejich podporu pro reparační půjčku. Některé jiné státy však nebyly ochotny možné výdaje a podmíněný závazek spojený s reparační půjčkou podpořit.
- (8) Evropská rada ve svých závěrech ze dne 18. prosince 2025 podpořila poskytnutí půjčky Ukrajině ve výši 90 miliard EUR na období 2026–2027 založené na výpůjčce EU na kapitálových trzích, která bude kryta z rozpočtové rezervy Unie. Evropská rada ve svých závěrech rovněž uvedla, že v rámci posílené spolupráce (článek 20 Smlouvy o EU) v souvislosti s nástrojem založeným na článku 212 Smlouvy o fungování EU nebude mít jakákoli mobilizace zdrojů z rozpočtu Unie pro záruku za uvedenou půjčku dopad na finanční závazky České republiky, Maďarska a Slovenska.
- (9) Od 3. prosince 2025 se uskutečnilo několik zasedání přípravných orgánů Rady, včetně výboru COREPER, aby dosáhly dohody o zmíněném souboru právních aktů navrženém Komisí, včetně návrhu nařízení o zřízení reparační půjčky a návrhu na změnu nařízení o víceletém finančním rámci. Dne 19. prosince 2025 přípravné orgány Rady (výbor COREPER) konstatovaly, že cíle poskytnutí půjčky prostřednictvím balíčku právních aktů zahrnujícího Unii jako celek není možné v přiměřené lhůtě dosáhnout. Při tomto posuzování byla zohledněna naléhavá potřeba poskytnutí finanční pomoci Ukrajině. Dále bylo stanoveno, že nástroj, kterým by byla poskytnuta půjčka Ukrajině a provedeny nezbytné změny nařízení o víceletém finančním rámci, lze jako poslední možnost dohodnout pouze na základě jednomyslného schválení návrhu změny nařízení o víceletém finančním rámci v kombinaci s ustavením posílené spolupráce pro účely návrhu na poskytnutí půjčky Ukrajině podle článku 212 Smlouvy o fungování EU, přičemž výdaje vyplývající z provádění takového právního aktu ponesou v souladu s článkem 332 Smlouvy o fungování EU zúčastněné členské státy, s výjimkou administrativních nákladů vzniklých orgánům EU.
- (10) Dne 20. prosince 2025 Belgické království, Bulharská republika, Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika, Chorvatská republika, Irsko, Řecká republika, Francouzská republika, Kyperská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Lucemburské velkovévodství, Republika Malta, Nizozemské království, Rakouská republika, Polská republika, Portugalská republika, Rumunsko, Republika Slovinsko, Finská republika, Španělské království, Italská republika a Švédské království zaslaly Komisi společný dopis, v němž Komisi požádaly, aby „Radě předložila návrh rozhodnutí, kterým se povoluje posílená spolupráce, jejímž cílem a oblastí působnosti je poskytnout Ukrajině půjčku ve výši 90 miliard EUR na období 2026–2027 založenou na výpůjčce EU na kapitálových trzích, která bude kryta z rozpočtové rezervy EU, a to uvedením v účinnost bodů 3 a 4 závěrů Evropské rady (EUCO 24/25), jakož i bodu 8 znění textu o Ukrajině, které jednoznačně podpořilo 25 hlav států a předsedů vlád (EUCO 26/25)“.
- (11) Finanční pomoc třetím zemím podle článku 212 Smlouvy o fungování EU nepatří mezi oblasti výlučné pravomoci Unie uvedené v čl. 3 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Poskytnutí finanční pomoci Ukrajině za podmínek, které Evropská

rada předpokládala ve svých závěrech ze dne 18. prosince 2025 (dále jen „plánovaná posílená spolupráce“), proto spadá do rámce nevýlučné pravomoci Unie.

- (12) Plánovaná posílená spolupráce podporuje různé cíle, jimiž se posílí proces integrace v souladu s čl. 20 odst. 1 Smlouvy o EU. Zprv, poskytnutí finanční pomoci Ukrajině by přispělo k cílům Unie stanoveným v článku 3 Smlouvy o EU, zejména k míru a bezpečnosti v Unii a ve světě, jakož i k udržitelnému rozvoji Evropy založenému mimo jiné na vyváženém hospodářském růstu a cenové stabilitě. Tato pomoc by skutečně umožnila zmírnit dopady činnosti Ruska na bezpečnost a hospodářství Unie a jejích sousedů. Porážka Ukrajiny by byla spojena se zvýšeným rizikem agrese Ruska proti některému z členských států nebo zemi v sousedství Ukrajiny, včetně kandidátských zemí, což by mělo přímé i nepřímé důsledky pro bezpečnostní a hospodářskou situaci v Unii. Lze rovněž očekávat, že důsledky pro hospodářství Unie způsobené ruskou agresí by byly ještě závažnější v případě, že by Ukrajina nebyla schopna podporovat fiskální úsilí, které je nezbytné pro pokračování jejího válečného úsilí. Zadruhé, jelikož Ukrajina je také kandidátskou zemí ucházející se o členství v Unii, je tato podpora strategickou investicí Unie do míru, bezpečnosti, stability a prosperity v Evropě a zlepšuje pozici Unie při řešení globálních výzev a zároveň přispívá k provádění nařízení (EU) 2024/792 o Nástroji pro Ukrajinu a jeho zaměření na reformy v oblasti právního státu, veřejné správy a fungování demokratických institucí jako základních předpokladů pro přistoupení k Unii. Zatřetí, poskytnutí pomoci Ukrajině by mělo příznivý dopad i na vnitřní trh a přineslo by více hospodářských a obchodních příležitostí, jež jsou vzájemně prospěšné Unii i Ukrajině, a současně by podpořilo postupnou transformaci země, a to též prostřednictvím provádění Plánu pro Ukrajinu pozměněného prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2025/2157. Začtvrté, bezpečnostní situace v Unii se výrazně zhoršuje, a to nejen v souvislosti s trvalou hrozbou ze strany Ruska a jeho intenzivnějším přechodem na válečnou ekonomiku a s vývojem války na Ukrajině, ale také kvůli nejistotě vyplývající z nastávající geopolitické situace, v níž musí Unie výrazně zintenzivnit své úsilí o autonomní zajištění své obrany. Za těchto okolností by poskytnutí finanční pomoci Ukrajině také umožnilo podpořit cíle, jež by přispěly k posílení evropské technologické a průmyslové základny obrany (EDTIB), vzhledem k tomu, že několik nástrojů a programů Unie podporuje spolupráci s Ukrajinou v oblasti obranného průmyslu, zejména nařízení Rady (EU) 2025/1106 ze dne 27. května 2025, kterým se zřizuje nástroj Bezpečnostní akce pro Evropu (SAFE) prostřednictvím posílení evropského obranného průmyslu⁸, a Program pro evropský obranný průmysl (EDIP)⁹.
- (13) Plánovaná posílená spolupráce, která spočívá ve vytvoření skupiny členských států poskytujících finanční pomoc Ukrajině, je v souladu se Smlouvami a právem Unie a musí být vykonávána tak, aby nenarušila vnitřní trh ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Neměla by představovat překážku ani diskriminaci v obchodu mezi členskými státy a neměla by narušovat hospodářskou soutěž mezi nimi.
- (14) Provádění plánované posílené spolupráce si vyžádá náklady jiné než administrativní náklady vzniklé orgánům (dále jen „náklady posílené spolupráce“) a přijetí podmíněných závazků vyplývajících z finanční pomoci, které mají být zaručeny nad rámec stropů víceletého finančního rámce (dále jen „záruka za podmíněné závazky“).

⁸ Nařízení Rady (EU) 2025/1106 ze dne 27. května 2025, kterým se zřizuje nástroj Bezpečnostní akce pro Evropu (SAFE) prostřednictvím posílení evropského obranného průmyslu (Text s významem pro EHP) (*Úř. věst. L*, 2025/1106, 28.5.2025, s. 39).

⁹ COM(2024) 150 final.

- (15) Plánovaná posílená spolupráce respektuje pravomoci, práva a povinnosti členských států, jež se této spolupráce neúčastní. Nezúčastněné členské státy by neměly přispívat na financování nákladů posílené spolupráce ani na krytí záruky za podmíněné závazky. Proto by členským státům, které se posílené spolupráce za účelem zřízení reparační půjčky neúčastní, měla být přiznána úprava v souladu s článkem 11 nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014¹⁰. Tato úprava by měla pokrývat náklady posílené spolupráce a případné čerpání záruky za podmíněné závazky.
- (16) Plánovaná posílená spolupráce je kdykoli otevřena všem členským státům, které se jí chtějí účastnit za podmínek stanovených v tomto rozhodnutí. Každý členský stát, který se nově připojí k posílené spolupráci, by měl přispívat na financování nákladů posílené spolupráce ode dne, kdy jeho účast vstupuje v účinnost v souladu s čl. 331 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. Každý členský stát, který se nově připojí k posílené spolupráci, by měl rovněž zajistit krytí záruky za podmíněné závazky přijaté Unií od zahájení posílené spolupráce za účelem jejího provádění. V tomto smyslu by daný členský stát měl počínaje dnem, kdy jeho účast vstupuje v účinnost v souladu s čl. 331 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, přispívat svým poměrným podílem na případné čerpání záruky za podmíněné závazky včetně čerpání vztahujícího se k podmíněným závazkům, jež Unie přijala za účelem provádění této posílené spolupráce před uvedeným dnem,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Belgickému království, Bulharské republice, Dánskému království, Spolkové republice Německo, Estonské republice, Chorvatské republice, Irsku, Řecké republice, Francouzské republice, Kyprské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Lucemburskému velkovévodství, Republice Malta, Nizozemskému království, Rakouské republice, Polské republice, Portugalské republice, Rumunsku, Republice Slovinsko, Finské republice, Španělskému království, Italské republice a Švédskému království se povoluje navázat mezi sebou posílenou spolupráci za účelem zřízení půjčky Ukrajině za podmínek popsanych v tomto rozhodnutí, a to při použití příslušných ustanovení Smluv.

Článek 2

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost dnem přijetí.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*

¹⁰ Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (přepracované znění) (*Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 39*).