

Reparacje i odszkodowania od Rosji z tytułu agresji wobec Ukrainy
Stan obecny
(31.05.2026 r.)

1. Generalne uwarunkowania prawno-polityczne

Uzgadnianie mechanizmu dochodzenia od agresora rosyjskiego reparacji i odszkodowań przebiegało zaskakująco sprawnie, co pozwala na pewien optymizm. Nim przystąpimy do zwięzłej analizy podstawowych elementów tego mechanizmu, należy przypomnieć zasadnicze uwarunkowania prawne i polityczne, który w procesie dochodzenia reparacji i odszkodowań od Rosji odgrywają wiodącą rolę².

Jeśli chodzi o uwarunkowania prawne, to wskazać należy na trzy o podstawowym charakterze:

Po pierwsze - najazd Rosji na Ukrainę jest jednoznacznie kwalifikowany w świetle prawa międzynarodowego jako **agresja połączona z zamiarem aneksji terytorium Ukrainy**, co narusza przede wszystkim ust. 4 art. 2 Karty NZ ze wszystkimi konsekwencjami (zob. rezolucja ZO NZ z 2.03.2022 r. oraz stanowisko instytucji UE, NATO, G7 i poszczególnych państw). W następstwie Rosja obłożona została sankcjami.

Po drugie - agresywna wojna jest prowadzona przez Rosję w sposób wyjątkowo brutalny i okrutny. Jej cele mają nie tylko charakter militarny, zmierzają również do gospodarczego zniszczenia Ukrainy oraz skierowane są przeciwko ludności cywilnej i celom cywilnym. Nie ulega wątpliwości, że **władze polityczne Rosji i jej wojska popełniają na szeroką skalę zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie ludobójstwa**.

Po trzecie - zgodnie ze zwyczajowym prawem międzynarodowym tak poważne naruszenia tego prawa pociągają za sobą **obowiązek agresora do stosownego odszkodowania za wyrządzone szkody i krzywdy**, przy czym w praktyce międzynarodowej po II wojnie światowej utrwalił się obowiązek wypłaty reparacji (świadczeń na rzecz poszkodowanego państwa) i odszkodowań na rzecz osób indywidualnych (stosujemy termin „odszkodowania”, który używany jest również jako określenie ogólne). Wysokość tych świadczeń powinna być proporcjonalna do powagi popełnionego naruszenia oraz

¹ Profesor prawa międzynarodowego, dyplomata - m.in. członek zespołu MSZ negocjującego traktaty polsko-niemieckie 1990-1991 i uczestniczącego w Konferencji „2+4”, Ambasador RP w Wiedniu (1995-1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000-2001), emerytowany nauczyciel akademicki - wykładał m.in. w Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego, obecnie członek *Team Europe Direct* i Konferencji Ambasadorów RP. Członek korespondent Polskiej Akademii Umiejętności.

² Na ten temat bezpośrednio po agresji 24.02.2024 r. oraz analiza przebiegu dyskusji z tego okresu: J. Barcz, *Reparacje dla Ukrainy od Rosji: aspekty polityczno-prawne oraz scenariusz skutecznego dochodzenia roszczeń reparacyjnych*, Państwo i Prawo 2022 nr 9.

wyrządzonych szkód, co jednak nie oznacza, że ma być ona równa wyrządzonym szkodom. Zwykle wysokość reparacji i odszkodowań ustalana jest w traktacie pokojowym, kończącym – po pokonaniu agresora - dany konflikt zbrojny.

Na uwadze należy mieć również co najmniej dwa uwarunkowania natury politycznej, które będą miały wpływ na efektywność i przebieg realizacji uzgodnionego mechanizmu:

Po pierwsze - wątpić należy, iż **dojdzie w przypadku wojny w Ukrainie do traktatu pokojowego, który poprzedzony byłby całkowitym pokonaniem Rosji, nie mówiąc już o jej bezwarunkowej kapitulacji.** W grę wchodzi raczej rodzaj *dealu* pokojowego (trwałego rozejmu), który po stronie rosyjskiej byłby następstwem na tyle poważnych niepowodzeń w działaniach na froncie, że dalsze ich prowadzenie prowadziłyby do destabilizacji wewnętrznej państwa z poważnymi konsekwencjami dla pozycji Rosji w środowisku międzynarodowym. **Ukraina wyjdzie z tej wojny zwycięsko, jeśli zachowa niepodległość i znajdzie się wśród państw członkowskich UE (z perspektywą wejścia do NATO), czyli wejdzie do europejskiej strefy demokracji i bezpieczeństwa.** Po stronie ukraińskiej zasadnie podkreśla się, że tego rodzaju *deal* pokojowy (rozejm) nie może przesądzać tytułu prawnego do zajętych przez Rosję terytoriów ukraińskich (aneksja jest bezwzględnie zakazana, a Rosja pozostaje na tych terytoriach okupantem). Zarazem trudno spodziewać się, że Rosja w takim *dealu* uzna swoje zobowiązanie do świadczeń reparacyjnych i odszkodowawczych (Ukraina musi natomiast bardzo zważać, aby nie zrzec się prawa to takich świadczeń).

Po drugie - należy również brać pod uwagę **mało wiarygodne działania prezydenta Trumpa, zdominowane transakcyjnym charakterem jego polityki.** Dotychczas stanowisko Trumpa wyraźnie zdominowane jest perspektywą lukratywnych *dealów* (jego środowiska) w przyszłości z Rosją oraz – z drugiej strony - lekceważeniem podstawowych interesów Ukrainy i jej statusu jako państwa-przedmiotu agresji rosyjskiej, co w skrajnych przypadkach znajdowało wyraz w zamiarze złupienia gospodarczego Ukrainy (próby narzucenia wyjątkowo niekorzystnego porozumienia w sprawie eksploatacji rud rzadkich minerałów, czy poluzowanie sankcji nałożonych na Rosję w okresie wojny z Iranem, z negatywnymi następstwami dla Ukrainy), w propozycjach abolicji w odniesieniu do zbrodni popełnionych podczas wojny (dotyczącej „obu stron”), w postulacie wyrzeczenia się przez Ukrainę reparacji i odszkodowań, czy wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów po części przez wspólne rosyjsko-amerykańskie przedsięwzięcia (w ramach „odbudowy” Ukrainy?!). Ilustracją „filozofii” Trumpa w tej mierze pozostaje rosyjsko-amerykański 28-punktowy plan zakończenia wojny w Ukrainie z 20/21 listopada 2025 r. Odnotować również trzeba, że zaraz na początku drugiej kadencji prezydentury Trump nakazał zlikwidowanie amerykańskiej komórki *Freeze and Seize*, która zajmowała się identyfikacją i zamrożeniem aktywów rosyjskich.

2. Ustanawianie międzynarodowego mechanizmu dochodzenia od Rosji reparacji i odszkodowań

Już w pierwszych analizach sporządzanych bezpośrednio do inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r. zwracano uwagę na to, że małe są szanse na bezpośrednie dochodzenie przez Ukrainę od Rosji reparacji i odszkodowań w jakimś rodzaju *dealu* pokojowego. Podkreślano, że raczej należy brać pod uwagę ustanowienie mechanizmu międzynarodowego, przy czym należało uwzględnić, że ze względu na prawo weta Rosji w Radzie Bezpieczeństwa NZ nie będzie to mechanizm, którego podstawą prawną byłaby jej rezolucja. Prowadzone w kolejnych latach prace koncentrowały się wokół Rady Europy, Unii Europejskiej i grupy G7, nadając

ustanawianemu mechanizmowi szeroką legitymację międzynarodową (należy przy tym oczywiście brać pod uwagę menady nastawienia prezydenta Trumpa wobec Ukrainy i Rosji).

Ustanawiany mechanizm międzynarodowy znajduje obecnie swój finalny wyraz w **Konwencji ustanawiającej Międzynarodową Komisję Odszkodowawczą dla Ukrainy** (*Convention Establishing an International Claims Commission for Ukraine*)³. W 2025 r. 55 delegacji państw, w tym państw Rady Europy i UE prowadziło w Hadze negocjacje nad postanowieniami Konwencji. Została ona wyłożona do podpisu 16 grudnia 2025 r. i podpisana przez przedstawicieli 35 państw i UE. Wejście w życie Konwencji wymaga związania się nią przez co najmniej 25 państw (do połowy maja 2026 r. Konwencję ratyfikowało 5 państw, w tym Ukraina i UE), a UE przeznaczyła na koszty uruchomienia Komisji 1 mln euro⁴.

Ustanawiany mechanizm międzynarodowy składa się z trzech filarów:

- 1) **Rejestru szkód spowodowanych agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy** (*Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine*) (dalej: Rejestr szkód);
- 2) **Międzynarodowej Komisji Odszkodowawczej** (*International Claims Commission*);
- 3) **Funduszu odszkodowawczego** (*Compensation Fund*).

Klamrą stojącą na straży efektywności tego mechanizmu jest **Specjalny Trybunał dla zbrodni agresji przeciwko Ukrainie** (*Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine*)⁵. Został on ustanowiony na podstawie umowy między Radą Europy i Ukrainą, podpisanej 25 czerwca 2025 r. w Strasburgu (która zawiera w aneksie statut Trybunału), uzgodnionej w następstwie inicjatyw Rady Europy, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego NATO. Jego zadaniem jest ukaranie polityków i dowódców wojskowych odpowiedzialnych za przeprowadzenie agresji wobec Ukrainy. Uzupełnia on więc jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości obejmującą zbrodnie międzynarodowe – zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie ludobójstwa, natomiast w zasadzie wyłączoną w stosunku do zbrodni agresji. 15 maja 2026 r., podczas spotkania Komitetu Ministrów Rady Europy w Kiszyniowie, zaakceptowano Poszerzone porozumienie częściowe w sprawie Komitetu Zarządzającego Trybunału (*Enlarged Partial Agreement on the Management Committee of the Special*

³ https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69d787d3e1430e837a86f698/MS_3.2026_Convention_Establishing_International_Claims_Commission_Ukraine.pdf (dostęp: 24.05.2026 r.)

⁴ Zob. P.W. Pearsall, *The International Compensation Mechanism for Ukraine: Update on the Convention Establishing an International Claims Commission and the Register of Damage for Ukraine*, Just Security (May 8, 2026): <https://www.justsecurity.org/138292/international-compensation-mechanism-ukraine-update/> (dostęp: 11.05.2026 r.)

⁵ Agreement between the Council of Europe and Ukraine on the Establishment of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine: <https://www.coe.int/en/web/special-tribunal-ukraine/home> (dostęp: 31.05.2026 r.).

Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine), wcielając w życie w ten sposób procedurę uruchamiania jego działalności. UE przeznaczyła na ten cel 10 mln euro⁶.

Ad 1) **Rejestr szkód**: został ustanowiony 12 maja 2023 r. jako „specyficzna instytucja” w ramach Rady Europy. Obecnie jego członkami jest 44 państw i UE. **Prowadzi on rejestr roszczeń z tytułu szkód spełniających łącznie następujące kryteria:**

- 1) powstałych od 24 lutego 2022 r.,
- 2) na terytorium Ukrainy w jej granicach uznanych w prawie międzynarodowym (czyli sprzed agresji ze strony Rosji i aneksji w 2014 r.),
- 3) zostały spowodowane przez sprzeczne z prawem międzynarodowym działania Rosji przeciwko Ukrainie.

Kryteria te zostały one sprecyzowane przez Rejestr szkód i ujęte w trzech kategoriach: A Roszczenia jednostek, B Roszczenia Państwa Ukraińskiego i C Roszczenia podmiotów prawnych (innych niż ujętych w kategorii B)⁷. Do końca kwietnia 2026 r. do Rejestru szkód wpłynęło około 150 000 roszczeń, z czego około 45 000 zostało zarejestrowanych, przy czym do tego czasu przyjmowano jedynie roszczenia indywidualne, natomiast od 29 kwietnia 2026 r. Rejestr szkód zaczął przyjmować roszczenia Państwa Ukraińskiego oraz roszczenia podmiotów gospodarczych. Niezwłocznie po podjęciu działalności Komisja Odszkodowawcza przejmie prowadzenie Rejestru (artykuły 24 i 25 Konwencji).

Ad 2) **Komisja Odszkodowawcza**: ma ona być odrębną organizacją międzynarodową, mającą podmiotowość prawną i działającą w ramach Rady Europy. Komisja ma ostatecznie rozstrzygać o odszkodowaniach (w tym o ich wysokości) **z tytułu szkód spełniających łącznie następujące warunki:**

- 1) zostały spowodowane przez sprzeczne z prawem międzynarodowym działania Rosji przeciwko Ukrainie,
- 2) powstały od 24 lutego 2022 r. (zakres temporalny „od 2024 r.” może zostać rozszerzony, po przyjęciu stosownej zmiany – art. 33 Konwencji oraz ostatni motyw preambuły),
- 3) na terytorium Ukrainy w jej granicach uznanych w prawie międzynarodowym,
- 4) wyrządzone zostały wchodzącym w grę osobom indywidualnym, osobom prawnym i Państwu Ukraińskiemu, włączając w to władze regionalne i lokalne oraz jednostki kontrolowane lub będące własnością państwa (art. 3 Konwencji).

Są to kryteria zbieżne i kryteriami stosowanymi w Rejestrze szkód, który – jak wspomniano – stanie się częścią Komisji Odszkodowawczej. **Zakładać więc należy, że zarejestrowane w Rejestrze roszczenia staną się podstawą działania Komisji**, choć szczegóły zostaną objaśnione w decyzjach organów Komisji.

Ad 3) **Fundusz Odszkodowawczy**: Konwencja nie określa precyzyjnie źródła finansowania niezbędnego do wypłaty przyznanych przez Komisję odszkodowań. Stwierdza jednak jednoznacznie (ust. 4 art. 3 i art. 21), że punktem wyjścia dla pracy Komisji jest założenie, że Rosja w świetle prawa międzynarodowego jest odpowiedzialna za wszelkie przestępstwa międzynarodowe popełnione wobec Ukrainy. Wychodząc z tego założenia

⁶*Council of Europe approves key step towards Special Tribunal over Russia's aggression against Ukraine*. By [EUToday Correspondents](https://eutoday.net/council-of-europe-approves-key-step-towards-special-tribunal-over-russias-aggression-against-ukraine/) May 15, 2026: <https://eutoday.net/council-of-europe-approves-key-step-towards-special-tribunal-over-russias-aggression-against-ukraine/> (dostęp: 17.05.2026 r.)

⁷*Register of Damage caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine. Categories of Claims eligible for Recording*. The Hague www.RD4U.claims).

Konwencja wskazuje **dwie drogi uzyskania źródeł finansowania na zaspokojenie przyznanych odszkodowań**:

Po pierwsze – nawiązuje do możliwości przystąpienia Rosji do Konwencji (art. 2). Warunkiem takiego przystąpienia byłoby uznanie przez Rosję swojej odpowiedzialności za popełnione zbrodnie i wyrządzone szkody (według omówionych wyżej kryteriów). Jednocześnie Rosja zobowiązałaby się do respektowania podjętych przez Komisję Odszkodowawczą decyzji oraz do zapewnienia środków na ich pokrycie.

Po drugie - w grę wchodzi również inne źródła finansowania, w tym zwłaszcza **ustanowienie Funduszu Odszkodowawczego**. Decyzje w tej sprawie podejmuje Zgromadzenie (złożone z przedstawicieli wszystkich państw – stron Konwencji), gdy uzna to za stosowne. Wymagałoby to naturalnie dalszych negocjacji między państwami-stronami Konwencji, nakierowanych na ustalenie źródeł finansowania i zasad ich wykorzystania.

3. Fundusz Odszkodowawczy

3.1. Źródła finansowe

Jak wskazano wyżej, uzyskanie bezpośrednio od Rosji reparacji i odszkodowań (w ramach *dealu* pokojowego i przystąpienia Rosji do Konwencji) jest mało prawdopodobne, **realne jest natomiast wykorzystanie na ten cel znajdujących się poza granicami Rosji środków finansowych państwa rosyjskiego (rosyjskiego banku centralnego) i oligarchów rosyjskich powiązanych z reżimem Putina**. Środki te są „w zasięgu ręki”, bowiem bezpośrednio po inwazji w 2022 r. rozpoczął się - w ramach nałożonych na Rosję sankcji - proces ich identyfikacji i zamrażania. Chodzi o sumy niebagatelne, łącznie ponad 600 mld euro (z tego w Stanach Zjednoczonych ponad 20 mld), z których prawie 400 mld euro zostało zamrożonych, z tego w Europie z zasobów rosyjskiego banku centralnego ponad 200 mld euro (*Euroclear*) i około 30 mld euro zamrożonych zasobów oligarchów rosyjskich.

Niemniej konfiskata zamrożonych środków rosyjskich i ich przeznaczenie na rzecz reparacji i odszkodowań nie jest proste, bowiem **środki państwowe chronione są immunitetem państwa, natomiast środki prywatne (własność prywatna) jest również chroniona na mocy prawa międzynarodowego i może być wywłaszczona co do zasady jedynie w uzasadnionych przypadkach i za „stosownym odszkodowaniem”**. W przypadku *Euroclear* w grę wchodzi również obawy związane z groźbą rozchwiania globalnego systemu finansowego, związane z możliwością przesunięcia przez państwa swoich środków do innej izby rozrachunkowej (chińskiej) i obawy związane z odpowiedzialnością państwa siedziby *Euroclear* (Belgia) i *Clearstream* (Luksemburg)

Nie oznacza to, że konfiskata środków rosyjskich nie jest w świetle prawa międzynarodowego możliwa. Przytoczmy wpierw przykłady z praktyki międzynarodowej i rozwiązania w prawie krajowym USA, które mogą stanowić pewien punkt odniesienia w poszukiwaniu efektywnego i zgodnego z prawem rozwiązania⁸.

⁸ Zob. szerzej: J. Barcz, *Reparacje dla Ukrainy od Rosji: aspekty polityczno-prawne oraz scenariusz skutecznego dochodzenia roszczeń reparacyjnych ...* .

3.2. Praktyka międzynarodowa i doświadczenia amerykańskie

(1) Wpierw przytoczmy dwa rozwiązania z praktyki międzynarodowej, z których wynikają cenne wskazania:

- Po inwazji w 1990 r. Iraku na Kuwejt i wojnie w Zatoce Perskiej na początku 1991 r. doszło do uzgodnienia z pokonanym Irakiem specyficznej formuły odszkodowań z tytułu „nielegalnej inwazji i okupacji Kuwejtu” za „straty, szkody i przestępstwa wobec zagranicznych rządów, jednostek i podmiotów gospodarczych”. Chodziło o roszczeniu z tytułu utraty własności, śmierci, utraty zasobów naturalnych, szkód w dziedzinie zdrowia publicznego i szkód środowiskowych. **Środki na odszkodowania pochodziły z funduszu, który powstał z określonego procentu przychodów Iraku ze sprzedaży ropy naftowej**, natomiast o przyznaniu odszkodowania decydowała Komisja Odszkodowawcza NZ (*UN Compensation Commission*). Formuła ta miała mocną podstawę prawną w rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 687 (1991). Komisja zakończyła działalność na początku 2022 r. (działała więc 20 lat). Wypłaciła łącznie ponad 350 mld \$, zaspokajając 2 686 131 roszczeń.
- W następstwie przewrotu w Iranie w końcu lat 70. XX w. i konfliktu irańsko-amerykańskiego USA zamroziły około 2 mld \$ aktywów irańskich, które znajdowały się w USA. W następstwie umowy między USA i Iranem (towarzyszącej tzw. deklaracji algierskiej z 19.01.1981 r.) ustanowiony został **wspólny trybunał arbitrażowy** - (*the Iran–United States Claims Tribunal - IUSCT*) z siedzibą w Hadze. Rozpoczął on działalność w 1981 r. i działa do dnia dzisiejszego. Trybunał rozstrzyga spory natury finansowej: obywateli amerykańskich przeciwko Iranowi z tytułu zaległych długów, umów handlowych i własności oraz analogiczne roszczenia obywateli irańskich wobec USA oraz sprawy międzypaństwowe między USA i Iranem dotyczące obrotu towarami i usługami. Do 2014 r. Trybunał rozstrzygnął spory indywidualne (4 700), nakazując wypłatę około 2,5 mld \$ dla obywateli amerykańskich i około 1 mld \$ dla obywateli irańskich. Po 2014 r. trwa rozstrzyganie sporów międzypaństwowych.

Istotne są również regulacje prawa krajowego USA oraz związana z tym praktyka, tym bardziej że stanowią one punkt odniesienia dla rozwiązań przyjętych w UE (zwłaszcza jeśli chodzi o konfiskatę mienia prywatnego). W przeszłości USA kilkakrotnie zamrażały i konfiskowały zasoby innych państw oraz zagranicznych jednostek prywatnych. Podstawą prawną dla takich działań była uchwalona w 1977 r. ustawa – *International Emergency Economic Power Act* (IEEPA), uzupełniona w 2001 r. przez *Partiot Act*. Upoważniają one Prezydenta USA do zamrożenia i konfiskaty zasobów obcego państwa i obywateli innych państw w sytuacji zaangażowania USA we „wrogie działania zbrojne”, względnie w przypadku ataku ze strony obcego państwa lub obywateli innych państw (**muszą to być działanie skierowane bezpośrednio przeciwko USA**). Na tej podstawie na początku 2022 r. USA zamroziły 7 mld \$ aktywów afgańskiego banku centralnego, a następnie dokonały ich konfiskaty z przeznaczeniem połowy na pomoc humanitarną dla Afganistanu i połowy na zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych rodzin ofiar zamachów z 11.09.2001 r. (przypadki te wywoływały różne kontrowersje prawne).

Szczególnie istotna była ustawa z końca 2022 r. (*Consolidated Appropriations Act, 2023*), która **wyraźnie upoważniała do konfiskaty mienia osób indywidualnych i prawnych, które naruszyły przepisy nakładające na Rosję sankcje** (czyli konfiskata powiązana z

popelnionym przestępstwem). Na tej podstawie skonfiskowano zasoby oligarchy Małofiejewa w wysokości 5,5 mln \$, które następnie zostały przekazane (10 maja 2023 r.) Ukrainie.

3.3. Zamrożenie i konfiskata zasobów Rosji i oligarchów powiązanych z Putinem

3.3.1. Zamrożenie i konfiskata zasobów Rosji

Centralne znaczenie ma w tej dziedzinie stanowisko UE, w której dyspozycji jest ponad dwie trzecie zamrożonych zasobów Rosji znajdujących się w państwach G7 – około 210 mld euro z 260 mld euro. Podczas spotkania Rady Europejskiej 18 grudnia 2025 r.⁹ nie udało się osiągnąć finalnego porozumienia co do konfiskaty tych zasobów, niemniej ustalono działania zdecydowanie finansowo wspierające Ukrainę:

Po pierwsze – postanowiono **bezterminowo zamrozić zasoby Rosji** (zob. rozporządzenie Rady (UE) 2025/2600 u 12.12.2025 r.). Pozostają one „tymczasowo” zamrożone do czasu zakończenia przez Rosję wojny agresywnej i wypłaty Ukrainie stosownych reparacji i odszkodowań (art. 6 rozporządzenia).

Po drugie - **podtrzymano decyzję o przekazywaniu Ukrainie środków generowanych przez zamrożone zasoby Rosji**. Latem 2024 r. grupa G7 uzgodniła udzielenie Ukrainie 50 mld \$ pożyczki ze środków generowanych przez zamrożone aktywa Rosji (pożyczka miałaby być spłacona przez Ukrainę pod warunkiem otrzymania reparacji do Rosji). Pod koniec 2024 r. administracja Bidena przekazała Ukrainie z tego tytułu 20 mld \$. Chodzi o sumy niebagatelne, bowiem według szacunków w roku 2027 i następnych wypłaty z tego tytułu mogą przekraczać 3 mld euro rocznie.

Po trzecie – UE **udzieliła Ukrainie pożyczki w wysokości 90 mld euro na lata 2026-2027**, m.in. na cele jej potrzeb wojskowych, wzmocnienia bezpieczeństwa regionu, walki z korupcją. Również w tym przypadku Ukraina byłaby zobowiązana do zwrotu pożyczki w przypadku otrzymania reparacji od Rosji, w przeciwnym przypadku UE zastrzegła sobie możliwość kompensaty z zamrożonych zasobów Rosji.

Sprawa konfiskaty zamrożonych zasobów Rosji jest otwarta i zależeć będzie od dalszego rozwoju sytuacji. W każdym razie umacnia się stanowisko, że **popelnienie przez Rosję najpoważniejszych zbrodni międzynarodowych „przełamuje” ochronę wynikającą z immunitetu państwa**. Znalazło to wyraz w ustawie amerykańskiej z 2024 r. (*Security Supplemental Appropriations Act, 2024*), na mocy której prezydent Biden został upoważniony do konfiskaty zamrożonych zasobów Rosji i ich przekazania na Fundusz Odszkodowawczy dla Ukrainy, który miałby być ustanowiony wraz z sojusznikami USA – przede wszystkim G7, Australią, Unią Europejską (obecny Fundusz Odszkodowawczy przewidziany w Konwencji). Zarazem jednak – jak już wspomniano – jedną z pierwszych decyzji prezydenta Trumpa było zlikwidowanie amerykańskiego zespołu Freez and Seize.

Można sobie również wyobrazić wariant („wariant iracki”), w którym Fundusz Odszkodowawczy **zasilany jest przez Rosję z ustalonego procentu wpływów ze sprzedaży ropy i gazu, co byłoby uwarunkowane stopniowym ograniczaniem nałożonych na Rosję sankcji w tej dziedzinie**. Wymagałoby to jednak zachowania spójności działania państw,

⁹ Konkluzje Rady Europejskiej po posiedzeniu 18.12.2025 r., EUCO 2024/2025, CO EUR 20 CONCL 6.

które nałożyły sankcję na Rosję, co wobec dotychczasowych działań prezydenta Trumpa jest wątpliwe.

3.3.2. Zamrożenie i konfiskata zasobów oligarchów powiązanych z Putinem

Drugi obszar obejmuje rozwiązania, które nakierowane są na ustanowienie podstawy prawnej dla konfiskaty mienia prywatnego (rosyjskich oligarchów związanych z reżimem Putina). **Rozwiązane przyjęte w UE nawiązując do doświadczeń amerykańskich, tj. legitymizuje konfiskatę poprzez jej powiązanie z przestępstwem obchodzenia nałożonych przez UE na Rosję sankcji.** Było to możliwe, bowiem w ramach PWBIS UE art. 83 ust. 1 TFUE upoważnia Radę UE i PE do uchwalenia dyrektyw harmonizujących karne prawo krajowe państw członkowskich w odniesieniu do szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. Do tego rodzaju przestępczości zaliczany jest wyraźnie w art. 83 ust. 1 TFUE terroryzm, handel ludźmi, nielegalny handel narkotykami, bronią, prawnie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. Rada UE może jednak, na podstawie decyzji podejmowanej jednomyślnie, rozszerzyć powyższy katalog „unijnych przestępstw”.

W interesującym nas przypadku unijne działania legislacyjne przebiegały w trzech etapach:

- 28 listopada 2022 r. Rada UE przyjęła decyzję (UE)2022/2332, na mocy której zaliczono „naruszenie unijnych środków ograniczających” do „przestępstw unijnych” w rozumieniu ust. 1 art. 83 TFUE;
- na tej podstawie Rada UE i PE przyjęły 24 kwietnia 2024 r. dyrektywę (UE) 2024/1226 w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia;
- oraz – również 24 kwietnia 2024 r. - dyrektywę (UE) 2024/1260 w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia.

Co prawda powyższe regulacje dotyczą generalnie konfiskaty mienia związanego z przestępstwem naruszenia unijnych sankcji, niemniej w motywie (7) do decyzji Rady UE wyraźnie zaznaczono, że **głównym powodem jej podjęcia jest rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie oraz szczególne okoliczności związane z naruszaniem sankcji nałożonych w związku z tym na Rosję i jej obywateli i firmy.**

Okres transpozycji dyrektyw, tj. daty do której państwa członkowskie musiały odpowiednia dostosować przepisy swojego prawa karnego, w stosunku do dyrektywy 2024/1226 minął 20 maja 2025 r., natomiast w stosunku do dyrektywy 2024/1260 minie 23 listopada 2026 r. **Wówczas dopiero będzie możliwe zastosowanie „unijnego mechanizmu” konfiskaty. Do tej pory możliwe jest przeprowadzanie konfiskaty na podstawie prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich.**

Komisja Europejska zamroziła około 10 mld euro należących do rosyjskich firm i obywateli. Zamierza (jak do tej pory) skonfiskować z tego około 3 mld euro z przeznaczeniem „na odbudowę Ukrainy” (Europol w ramach operacji OSCAR prowadzi obecnie ponad 80 postępowań w sprawie naruszenia unijnych sankcji). Nie jest przy tym jasne, czy środki te przekazane zostaną bezpośrednio Ukrainie, czy też będą rozdzielone

między unijne firmy i obywateli. Natomiast inne środki, już skonfiskowane w poszczególnych państwach członkowskich, pozostają we władaniu tych państw (nie ma całościowych informacji o zakresie tak skonfiskowanych środków oligarchów rosyjskich). Nie zawarto do tej pory umowy międzynarodowej, które określałaby sposób wykorzystania skonfiskowanych środków oligarchów rosyjskich, zwłaszcza – czy (śladem praktyki USA, administracji Bidena) **mają one zostać przekazane bezpośrednio Ukrainie, czy przekazane na Fundusz Odszkodowawczy dla Ukrainy (i dopiero następnie rozdysponowane), czy w końcu rozdzielone między firmy i obywateli poszczególnych państw członkowskich UE.**

4. Roszczenia państw trzecich, ich podmiotów prawnych i obywateli

Sprecyzowanie w Konwencji (a uprzednio w Rejestrze szkód szczegółowego katalogu roszczeń, jakie mają być rozpatrywane przez Komisję Odszkodowawczą, skłania do rozważenia zakresu uwzględnienia szkód powstałych po stronie państw trzecich, ich podmiotów prawnych i obywateli (przy czym pod pojęciem państw trzecich należy rozumieć państwa nie uczestniczące bezpośrednio w wojnie w Ukrainie oraz ich obywateli i podmioty gospodarcze). **Interpretacja postanowień Konwencji w tej mierze nie jest jednoznaczna i prawdopodobnie będzie wymagała sprecyzowanie** (również w drodze ich uzupełnień).

Należy przede wszystkim wziąć pod uwagę **dwa ograniczenia** wynikające z postanowień Konwencji i Rejestru roszczeń:

po pierwsze – w grę wchodzi roszczenia co do szkód powstałych na terytorium Ukrainy (w jest granicach określonych prawem międzynarodowym, czyli sprzed 2014 r.);

po drugie – powstałych od 24 lutego 2022 r. (w perspektywie jest możliwość rozszerzenia zakresu temporalnego od 2014 r.).

Po wstępnej analizie można w związku z tym sprecyzować następujące problemy.

(1) Nie wydaje się, aby możliwość przedkładania roszczeń i otrzymania odszkodowań była ograniczona jedynie do obywateli ukraińskich i ukraińskich podmiotów prawnych (przede wszystkim gospodarczych). **Roszczenia mogą więc zgłaszać również obywatele państw trzecich i ich podmioty prawne (przede wszystkim gospodarcze, ale też organizacje pozarządowe, etc.), o ile szkody powstały na terytorium Ukrainy we wskazanym zakresie temporalnym i wyrządzone zostały działaniami agresora (Rosji);**

2) Wyjaśnienia natomiast wymaga zgłaszanie roszczeń i otrzymanie odszkodowania przez państwa trzecie. Kryteria określone w Konwencji i Rejestrze roszczeń wskazują bowiem jedynie na Państwo Ukraińskie, łącznie z jego władzami regionalnymi i lokalnymi oraz jednostkami kontrolowanymi lub będącymi własnością państwa. **Wydaje się, że również państwa trzecie powinny mieć możliwość przedkładania roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez agresora (Rosję) w ich mieniu na terytorium Ukrainy** (na przykład uszkodzenia budynków przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych i innych nieruchomości do nich należących). Wymaga to jednak weryfikacji i - być może - doprecyzowania postanowień Konwencji w drodze uzgodnienia poprawek.

3) Otwarta pozostaje sprawa **szkód wyrządzonych przez rosyjskie drony i rakiety oraz akty sabotażu przypisane jednoznacznie rosyjskim służbom specjalnym na terytorium**

państw trzecich, głównie graniczących z Ukrainą, Rosją i Białorusią. Sprawa ta wymagałaby jednak uzupełnienia postanowień Konwencji.

4) **Otwartą sprawą pozostaje również odszkodowanie za szkody powstałe po stronie podmiotów gospodarczych państw trzecich, które musiały wycofać się z zaangażowania biznesowego w Rosji i Białorusi po agresji na Ukrainę** (m.in. w następstwie nałożonych na Rosję sankcji). Szkody jakie poniosły są olbrzymie (jedynie szkody niemieckich pomiotów gospodarczych szacowane są na około 100 mld euro). Problemy w odzyskaniu pozostawionego w Rosji mienia nawarstwiają się w następstwie restryktywnej i wrogiej polityki Rosji (konfiskaty, wymuszana sprzedaż po b. zaniżonych cenach, przejmowanie kontroli w zasadzie bez możliwości odzyskania wpływu, etc.). Oznacza to, że podjęcie prób samodzielnych starań przez poszkodowane podmioty gospodarcze bezpośrednio wobec Rosji skazane są raczej na niepowodzenie.

Możliwości oddziaływania, które przynajmniej w jakimś stopniu gwarantowałyby interesy takich podmiotów gospodarczych byłyby dwójakie:

(1) **Spójna polityka państw w dziedzinie stopniowego znoszenia sankcji wobec Rosji, uzależniona od wypłaty odszkodowań dla podmiotów gospodarczych państw trzecich.** Prawdopodobnie byłoby niezbędne ustanowienie odrębnego **trybunału arbitrażowego**. Niestety taki wariant jest problematyczny, zwłaszcza w świetle transakcyjnej polityki prezydenta Trumpa.

(2) **Rozszerzenie jurysdykcji Komisji Odszkodowawczej**, ustanowionej na mocy Konwencji, na tego rodzaju roszczenia. Wymagałoby to jednak uzupełnienia postanowień Konwencji, a przede wszystkim zagwarantowania, że Rosja pokryje z własnych środków przyznane odszkodowania. **W żadnym razie nie mogłoby to się odbyć kosztem Funduszu Odszkodowawczego, przeznaczonego dla Ukrainy, jej obywateli oraz podmiotów prawnych (przede wszystkim gospodarczych).** Na ten cel nie powinny być zwłaszcza wykorzystywane środki z zamrożonych i konfiskowanych zasobów Rosji i oligarchów powiązanych z Putinem.

Wariant „iracki” - wykorzystania procentu ze sprzedaży ropy i gazu przez Rosję - może być natomiast interesujący

5. Uwagi końcowe

Jak podkreślono na wstępie, zaskakująco sprawnie przebiega proces ustanawiania międzynarodowego mechanizmu dochodzenia od Rosji reparacji i odszkodowań z tytułu agresji wobec Ukrainy. Z praktyki międzynarodowej wynika jednak, że proces pozyskiwania i rozliczenia (wypłaty) środków z tytułu reparacji i odszkodowań jest długotrwały. W przypadku „rozliczenia” agresji Rosji wobec Ukrainy może więc również trwać od kilkunastu do 20-30 lat. Realizacja reparacji i odszkodowań uzgodnionych w omówionym mechanizmie międzynarodowym jest realistyczna, niemniej wymagać będzie determinacji spójnego działania państw-stron Konwencji.