

# Wykorzystanie zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych na potrzeby odbudowy Ukrainy

Raport CEED



CEED

JUN 15, 2026



W obliczu ogromnych potrzeb związanych z odbudową Ukrainy zamrożone rosyjskie aktywa pozostają w centrum ważnej debaty międzynarodowej.

---

## 1. Skala zniszczeń na Ukrainie

Ukraina stoi przed wyzwaniem odbudowy, jakiego Europa nie doświadczyła od czasów II wojny światowej. Po trzech latach wojny na pełną skalę szkody wyrządzone w ukraińskiej infrastrukturze, gospodarce i dziedzictwie kulturowym są ogromne.

### a. Zniszczenie infrastruktury fizycznej

- **Bezpośrednie szkody fizyczne** w budynkach, drogach, sieciach energetycznych i innej infrastrukturze szacuje się na **170–176 mld dolarów** (Bank Światowy/ONZ/UE, RDNA4, grudzień 2024 r.).
- **Ponad 13% zasobów mieszkaniowych Ukrainy** zostało uszkodzonych lub zniszczonych.
- Najbardziej dotknięte sektory to mieszkalnictwo, transport, energetyka oraz przemysł i rolnictwo.
- Kluczowe miasta, takie jak **Mariupol**, zostały w znacznej mierze zrównane z ziemią, a zniszczenia trwają na wschodzie i południu Ukrainy.

#### **b. Straty gospodarcze**

- **PKB Ukrainy skurczył się o około jedną trzecią w 2022 r.** W latach 2023–2024 nastąpił niewielki wzrost, ale gospodarka pozostaje poważnie zakłócona.
- **Utracono miliony miejsc pracy**, a tysiące przedsiębiorstw uległo zniszczeniu.
- **Łączne potrzeby związane z odbudową iżywieniem gospodarczym** szacuje się obecnie na **524 mld dolarów** w ciągu następnej dekady (Bank Światowy, luty 2025 r.).
- *Uwaga:* Najnowsze międzynarodowe oceny nie określają oddzielnie całkowitych strat w produkcji gospodarczej poza ogólnymi potrzebami związanymi z odbudową.

#### **c. Grabież zasobów rolniczych i przemysłowych**

- **Zboża i aktywa rolnicze:** Z terytoriów okupowanych skradziono co najmniej **4 mln ton zboża** (o wartości ~800 mln dolarów) (rząd Ukrainy). Bezpośrednie szkody wojenne w sektorze rolnym szacuje się na **10,3 mld dolarów** (Instytut KSE). Zrabowano również sprzęt rolniczy, np. ciągniki John Deere o wartości 5 mln dolarów z Melitopola.

- **Sprzęt przemysłowy i przedsiębiorstwa:** Skradziono gotowych wyrobów stalowych o wartości ponad **600 mln dolarów** (Metinvest). **Łączne bezpośrednie szkody w przemyśle, budownictwie i usługach: 14,4 mld dolarów** (Bank Światowy/ONZ/UE). Co najmniej **1150 ukraińskich przedsiębiorstw** w regionach okupowanych zostało nielegalnie przejętych i włączonych do rosyjskiej gospodarki.

#### **d. Dziedzictwo kulturowe i kradzież dzieł sztuki**

- Skradziono lub zniszczono ponad **1,7 mln dóbr kultury** (ukraińskie Ministerstwo Kultury; dane niezweryfikowane niezależnie).
  - **Kijowska Szkoła Ekonomiczna** szacuje straty w dziedzictwie kulturowym na **4 mld dolarów**.
  - Do najbardziej znanych kradzieży należą ponad 2000 eksponatów muzealnych (w tym złoto scytyjskie) z Mariupola oraz tysiące obrazów z Regionalnego Muzeum Sztuki w Chersoniu.
- 

## **2. Luka finansowa i zamrożone rosyjskie aktywa**

- Pomimo znacznych międzynarodowych zobowiązań pomocowych, na rok 2025 pozostaje **luka finansowa w wysokości 9,96 mld dolarów**, przy czym większość pomocy koncentruje się na natychmiastowej stabilizacji, a nie na długoterminowej odbudowie.
- **Najnowsza wspólna ocena** przewiduje, że w ciągu następnej dekady potrzeby związane z odbudową i naprawą wyniosą **524 mld dolarów**.
- **Okolo 300 mld dolarów rosyjskich aktywów państwowych** zostało zamrożonych w jurysdykcjach G7 i UE od początku 2022 r. Liczby te nie obejmują prywatnych aktywów rosyjskich, które nie są przedmiotem dyskusji w sprawie reparacji.

- Nawet gdyby zostały w pełni zmobilizowane, te zamrożone aktywa pokryłyby jedynie część potrzeb Ukrainy, co podkreśla pilną potrzebę odblokowania wszystkich dostępnych zasobów.
- 

### 3. Podstawy prawne i moralne

- **Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucja ES-11/5, 2022)** uznało odpowiedzialność Rosji za wypłatę odszkodowań za agresję na Ukrainę i wezwało do stworzenia międzynarodowego mechanizmu odszkodowań. Rezolucja ta nie ma jednak charakteru wiążącego i nie upoważnia do konfiskaty aktywów; podjęcie wiążących działań wymagałoby zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, a Rosja może zgłosić weto.
  - **Precedens: Komisja Odszkodowawcza ONZ (UNCC)**, utworzona po inwazji Iraku na Kuwejt, zarządzała odszkodowaniami o wartości ponad 50 mld dolarów, finansowanymi głównie z części dochodów Iraku z ropy naftowej, a nie poprzez bezpośrednią konfiskatę rezerw suwerennych.
  - Podstawa prawna całkowitej konfiskaty rosyjskich aktywów państwowych pozostaje niesprawdzona i obecnie nie jest dozwolona w większości jurysdykcji. Nawet wykorzystanie dochodów z odsetek napotyka na ciągłe wyzwania prawne, szczególnie w Belgii i przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.
- 

### 4. Aktualny stan wykorzystania aktywów

- **Unia Europejska** osiągnęła konsensus (w głosowaniu większością kwalifikowaną) w sprawie wykorzystania odsetek generowanych przez zamrożone rosyjskie aktywa państwowe na rzecz Ukrainy. Pierwsza transza (~2,1 mld euro z odsetek za rok 2024) została

ogłoszona w marcu 2025 r., ale na dzień maja 2025 r. przydzielono jedynie jej część ze względu na procedury administracyjne i prawne w Belgii.

- W 2024 r. **G7** uzgodniła co do zasady udzielenie Ukrainie pożyczki w wysokości 50 mld USD, która ma zostać spłacona z przyszłych odsetek od zamrożonych rosyjskich aktywów. Jednak na dzień maja 2025 r. sama pożyczka nie została udzielona; jedynie UE rozpoczęła przekazywanie wpływów z odsetek, co nie jest częścią mechanizmu pożyczkowego G7.
  - **Działania legislacyjne**, takie jak amerykańska ustawa REPO (przyjęta przez Izbę Reprezentantów, oczekująca na rozpatrzenie w Senacie) oraz podobne inicjatywy w Kanadzie i Wielkiej Brytanii, znajdują się na różnych etapach. Podczas gdy Wielka Brytania i Kanada dysponują przepisami umożliwiającymi potencjalną konfiskatę aktywów, UE nie posunęła się w pracach nad ustawodawstwem dotyczącym konfiskaty kapitału poza etap dyskusji, a żadna jurysdykcja nie uchwaliła jeszcze kompleksowych ram prawnych dotyczących zajęcia i transferu kapitału.
- 

## 5. Kluczowe wyzwania i kwestie do rozważenia

### a. Pewność prawna

- Podstawy prawne konfiskaty aktywów państw suwerennych ewoluują. Chociaż prawo międzynarodowe popiera reparacje za agresję, bezpośrednie zajęcie rezerw pozostaje w dużej mierze niesprawdzone, nie jest obecnie dopuszczalne w większości jurysdykcji i napotyka na znaczące przeszkody prawne oraz ciągłe zaskarżanie w sądach, szczególnie w Belgii i UE.
- Teorie dotyczące odszkodowań za skradzione aktywa, porwania dzieci, cierpień wyrządzonych ludności cywilnej, bezpodstawnego

wzbogacenia się i zbrodni wojennych powinny wspierać konfiskatę opartą na solidnych podstawach prawnych.

#### **b. Konsensus polityczny**

- Osiągnięcie i utrzymanie jednolitego podejścia wśród członków G7 i UE jest trudne ze względu na różnice w systemach prawnych, tolerancji ryzyka i stanowiskach politycznych. UE z powodzeniem podjęła działania w zakresie transferu odsetek w drodze głosowania większością kwalifikowaną.

#### **c. Wdrożenie**

- Nawet przy istnieniu odpowiednich przepisów mechanizmy transferu aktywów, nadzoru i rozliczalności wymagają starannego zaprojektowania w celu zapewnienia przejrzystości i skuteczności. Proces przekazywania dochodów z odsetek przebiega powoli, a zaległości administracyjne i prawne są znaczne, zwłaszcza w Belgii.

#### **d. Wpływ na inwestorów prywatnych**

- Zamrożenie aktywów dotknęło ponad 5 milionów rosyjskich inwestorów prywatnych, co skutkuje toczącymi się postępowaniami sądowymi w Belgii i UE. Aktywa te nie są obecnie brane pod uwagę przy ustalaniu odszkodowań.

#### **e. Stabilność finansowa**

- W opublikowanym w kwietniu 2025 r. raporcie MFW dotyczącym globalnej stabilności finansowej nie stwierdzono znaczącego wpływu tych środków na preferencje dotyczące światowych walut rezerwowych, ponieważ większość banków centralnych uważa przypadek Rosji za wyjątkowy i niebędący precedensem dla szerszego przejmowania aktywów.
-

## 6. Zalecenia

- **Przyspieszenie działań legislacyjnych:** Zachęcanie partnerów z G7 i UE do harmonizacji i przyspieszenia prac nad przepisami umożliwiającymi wykorzystanie odsetek z zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych na odbudowę Ukrainy. Należy nadal badać możliwości prawne konfiskaty kapitału, mając na uwadze obecne ograniczenia i toczące się postępowania sądowe.
- **Priorytet dla przejrzystości:** Należy ustanowić silne mechanizmy nadzoru, wzorując się na przykładzie UNCC, aby zapewnić, że transfery aktywów są zarządzane w sposób przejrzysty i zgodnie z najlepszymi międzynarodowymi praktykami.
- **Zachowanie ostrożności prawnej:** Należy kontynuować konsultacje z międzynarodowymi ekspertami prawnymi, aby zapewnić, że wszelkie środki konfiskaty aktywów są uzasadnione w świetle prawa międzynarodowego i minimalizują potencjalne negatywne skutki.
- **Wykorzystaj odsetki już teraz:** Rozszerz i przyspiesz wykorzystanie odsetek z zamrożonych aktywów jako natychmiastowego źródła finansowania, jednocześnie opracowując długoterminowe rozwiązania dotyczące kapitału i zajmując się wyzwaniami prawnymi.
- **Monitoruj wyzwania prawne:** Uważnie monitoruj toczące się postępowania sądowe w Belgii i przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, ponieważ ich wyniki mogą wpłynąć na wykonalność i terminy przyszłych transferów aktywów.

---

## 7. Precedens: przykład UNCC

Po inwazji Iraku na Kuwejt w 1990 r. **Komisja Odszkodowawcza ONZ** zarządziła ponad 50 mld dolarów odszkodowań finansowanych z części dochodów Iraku z ropy naftowej, zamiast poprzez bezpośrednią

konfiskatę aktywów państwowych. Pokazuje to, że międzynarodowe odszkodowania są możliwe przy odpowiednich ramach prawnych i administracyjnych.

---

## 8. Wnioski

Zablokowanie rosyjskich aktywów państwowych stanowi wyjątkową okazję do sfinansowania długoterminowej odbudowy Ukrainy. Wykorzystanie tego potencjału wymaga skoordynowanych działań prawnych, politycznych i administracyjnych, a także ostrożnego radzenia sobie z ryzykiem prawnym i operacyjnym. Czerpiąc z przeszłych precedensów i zapewniając przejrzyste, zgodne z prawem podejście, społeczność międzynarodowa może pomóc Ukrainie w odbudowie, jednocześnie przestrzegając zasad prawa międzynarodowego i stabilności finansowej. Ponownie, **najnowsza wspólna ocena** przewiduje, że w ciągu następnej dekady potrzeby związane z odbudową i ożywieniem gospodarczym wyniosą **524 mld dolarów**.

Grupa G-7 nie może pozwolić, aby zamrożone środki powróciły do Rosji, ani aby zostały one wykorzystane przez inne kraje na ich reparacje bez uprzedniego zrekompensowania tego Ukrainie. Jest to sprawdzian naszego międzynarodowego porządku opartego na zasadach oraz naszego zaangażowania na rzecz demokracji i suwerenności wszystkich narodów. Podejmijmy to wyzwanie.