

RAPORT PISM

PERSPEKTYWY WYKORZYSTANIA ZAMROŻONYCH AKTYWÓW CENTRALNEGO BANKU ROSJI



SZYMON ZARĘBA (RED.)

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

**PERSPEKTYWY WYKORZYSTANIA
ZAMROŻONYCH AKTYWÓW
CENTRALNEGO BANKU ROSJI**

SZYMON ZARĘBA (RED.)

WARSZAWA, WRZESIEŃ 2025

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2025

Recenzent: Rafał Tarnogórski

Redakcja tekstu: Marta Przyłuska-Brzostek

Redakcja techniczna i projekt okładki: Dorota Dołęgowska

Zdjęcie na okładce: Shutterstock / Leka Sergeeva

Tekst uwzględnia stan prawny na 31 maja 2025 r.

E-ISBN 978-83-68555-02-8

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 00
pism@pism.pl, www.pism.pl

SPIS TREŚCI

Lista skrótów	5
Główne wnioski i rekomendacje	7
Wstęp	9
1. Rezerwy zagraniczne Centralnego Banku Rosji i ich znaczenie <i>Grzegorz Kozłowski, Szymon Zaręba</i>	11
1.1. Rola zagranicznych aktywów Centralnego Banku Rosji i zarządzanie nimi	11
1.2. Stan aktywów CBR w 2022 r.	16
1.3. Aktywa w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich	17
1.4. Aktywa zdeponowane u pozostałych członków G7	18
2. Prawne ograniczenia w dysponowaniu aktywami CBR <i>Stefania Kolarz</i>	21
2.1. Immunitet państwa	21
2.2. Normy organizacji międzynarodowych	24
2.3. Zobowiązania umowne	26
2.4. Prawo krajowe poszczególnych państw	27
3. Dotychczasowe działania państw G7 i UE <i>Szymon Zaręba, Stefania Kolarz</i>	29
3.1. Wspólne działania G7 i UE	29
3.2. Działania Unii Europejskiej i jej członków	31
3.3. Działania USA	35
3.4. Działania Japonii, Kanady i Wielkiej Brytanii	37
4. Aspekty ekonomiczno-finansowe ewentualnej konfiskaty aktywów CBR <i>Grzegorz Kozłowski</i>	41
4.1. Ryzyko ekonomiczno-finansowe związane z wyłączeniem aktywów CBR	41
4.2. Środki odwetowe podejmowane przez Rosję – bieżące i przyszłe	47
5. Możliwości uzasadnienia wyłączenia aktywów CBR z perspektywy prawa międzynarodowego <i>Stefania Kolarz</i>	51
5.1. Zastosowanie środków zaradczych (<i>countermeasures</i>)	51
5.2. Działanie w samoobronie	52
5.3. Potraktowanie Rosji jako państwa sponsora terroryzmu	53
5.4. Inne możliwe podstawy wynikające z instrumentów międzynarodowych	55

6. Potencjalne sposoby wywłaszczenia aktywów rosyjskich	
<i>Szymon Zaręba</i>	57
6.1. Bezpośrednia konfiskata i przekazanie Ukrainie	57
6.2. Wypłata odszkodowań zasądzonych przez międzynarodowe trybunały	59
6.3. Wypłata odszkodowań orzeczonych przez międzynarodową komisję ds. szkód	62
6.4. Wykorzystanie środków CBR jako zabezpieczenia pożyczek lub obligacji	65
6.5. Potraktowanie środków CBR jako zabezpieczenia wypłaty reparacji w ramach przyszłego porozumienia pokojowego	67
Wnioski i rekomendacje	69

LISTA SKRÓTÓW

AUD	dolar australijski
BIT	dwustronna umowa o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji
CAD	dolar kanadyjski
CBR	Centralny Bank Rosji
CHF	frank szwajcarski
CNY	juan/renminbi
EBC	Europejski Bank Centralny
EKPC	Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
EPF	Europejski Instrument na rzecz Pokoju
ERA	Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine (G7)
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
EUR	euro
FSIA	Foreign Sovereign Immunities Act (USA)
GATT	Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu
GATS	Układ ogólny w sprawie handlu usługami
GBP	funt brytyjski
JPY	jen japoński
KE	Komisja Europejska
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MTK	Międzynarodowy Trybunał Karny
MTPM	Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza
MTS	Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
OFAC	Office of Foreign Assets Control (USA)
OFSI	Office of Financial Sanctions Implementation (UK)
RB ONZ	Rada Bezpieczeństwa ONZ
REPO	Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force (G7)
RUB	rubel rosyjski
SEMA	Special Economic Measures Act (Kanada)
STA	Stały Trybunał Arbitrażowy
TRIA	Terrorism Risk Insurance Act (USA)
USD	dolar amerykański
WTO	Światowa Organizacja Handlu
ZO ONZ	Zgromadzenie Ogólne ONZ

GLÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE

Aspekty polityczne

- **Dla przyszłości zamrożonych rezerw zagranicznych Centralnego Banku Rosji (CBR) najistotniejsze jest stanowisko G7**, bo to u członków tej grupy została ulokowana przeważająca część aktywów Banku i to ona była kluczowym inicjatorem międzynarodowych sankcji przeciw Rosji za jej agresję na Ukrainę. Intensywność debaty nad trwałym zajęciem tych środków jest zmienna, wpływa na nią różna ocena prawnych i ekonomicznych konsekwencji ewentualnych działań oraz ich potencjalnie precedensowy charakter.
- Debata w ramach G7 nad trwałym zajęciem aktywów CBR wymaga nowego impulsu – **najlepszym inicjatorem mogłaby być Unia Europejska, w której państwach jest zlokalizowana przeważająca część tych środków, ale wymagałoby to najpierw ustalenia wspólnego stanowiska**.
- **Priorytetem UE powinno być wypracowanie przez Komisję Europejską (KE)** – przede wszystkim przez wysoką przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Kąę Kallas i przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen – **wspólnego stanowiska wobec kierunków dalszych działań związanych z aktywami CBR**. Następnie Komisja powinna podjąć współpracę z państwami sprzyjającymi odnośnym rozwiązaniom, dążąc do konsensusu na poziomie Rady UE, której jednomyślna decyzja jest wymagana do podjęcia dalszych kroków.
- **W razie trudności w koordynacji działań w zakresie wywłaszczenia aktywów CBR przez wszystkich członków G7 wydaje się rozsądne porozumienie UE przynajmniej z częścią państw skłaniających się do bardziej stanowczych decyzji, zwłaszcza z Kanadą i Wielką Brytanią**.

Kwestie prawne

- **Wśród ekspertów i państw istnieje spór o najlepszą podstawę prawną wywłaszczenia aktywów CBR, a głównym czynnikiem utrudniającym jest posiadanie przez Rosję immunitetu państwa**. W związku z tym również zastosowanie nowych środków na poziomie krajowym, unijnym i G7 obarczone jest ryzykiem w sferze ekonomiczno-finansowej i prawnej.
- **Wywłaszczenie środków CBR nie musi być dokonane wyłącznie z wykorzystaniem jednej podstawy prawnej ani na potrzeby osiągnięcia jednego celu**. Równoległe wykorzystanie kilku podstaw ograniczałoby ryzyko prawne i ekonomiczne podejmowanych działań.
- **Akceptowalne ryzyko prawne wiąże się z oparciem ewentualnego wywłaszczenia Rosji na koncepcjach środków zaradczych lub samoobrony zbiorowej**. W dalszej kolejności można próbować szukać dodatkowych podstaw wywłaszczenia w sektorowych umowach międzynarodowych, np. odnoszących się do zwalczania terroryzmu czy do doktryny konieczności, ale argumentację na nich opartą należy traktować jako pomocniczą.
- **Jest wskazane, by ewentualne wywłaszczenia w ramach środków zaradczych były dokonywane stopniowo i częściami**, a nie jednorazowo. Dopóki nie zakończy się wojna na Ukrainie, można traktować je jako środek służący wymuszeniu określonego zachowania. Tak długo, jak Rosja nie zaprzestanie działań zbrojnych, należy uznać za uzasadnione i legalne zawieszenie poszanowania jej immunitetu i regularne transfery na rzecz Ukrainy kwot ze środków CBR proporcjonalnych do wydatków, jakie musi ona ponosić na zbrojenia.

- **Nie należy zarazem odrzucać możliwości konfiskaty innych kwot na poczet odszkodowań orzeczonych przez sądy międzynarodowe** na korzyść Ukrainy lub pochodzących z niej osób i podmiotów poszkodowanych przez rosyjskie działania. Korzystnym rozwiązaniem byłoby utworzenie specjalnej międzynarodowej komisji weryfikującej roszczenia odszkodowawcze, ustalającej zakres szkód i nakazującej ich rekompensatę.
- **Rozważania dotyczące ewentualnych podstaw prawnych czy uzasadnień wywłaszczenia CBR mają większe znaczenie z perspektywy wiarygodności członków G7 i ich wizerunku wobec państw trzecich niż reakcji Rosji.** Nawet całkowicie zgodna z prawem konfiskata aktywów jej banku prawdopodobnie wywoła działania odwetowe.

Względy ekonomiczne

- **Wywłaszczenie aktywów CBR przez państwa zachodnie nie powinno mieć istotnego wpływu na wiarygodność strefy euro oraz status euro i dolara amerykańskiego jako walut rezerwowych.** Obie utrzymują dominującą pozycję w globalnych rezerwach walutowych i nie należy oczekiwać istotnych zmian w tym zakresie w krótkim i średnim okresie.
- Nie można wykluczyć, że **konfiskata aktywów CBR może prowadzić do wzrostu rentowności obligacji rządowych**, ale ocena skali tego ryzyka jest trudna, głównie z powodu precedensowego (choćby ze względu na skalę) charakteru sprawy aktywów CBR. **Wiele wskazuje, że byłby to skutek czasowy i przemijający, a Europejski Bank Centralny posiada instrumenty, aby przeciwdziałać przejściowemu pogorszeniu sytuacji na rynkach długu państw członkowskich UE.**
- Rosja już podejmuje działania odwetowe wobec podmiotów z państw zachodnich w odpowiedzi na sankcje, które zostały na nią nałożone, w tym na zamrożenie aktywów CBR. **W przypadku ewentualnej konfiskaty tych środków należy się spodziewać intensyfikacji tych działań, w tym dalszego wywłaszczenia majątku spółek europejskich.** Jednak **względny bezpieczeństwa i utrzymania porządku międzynarodowego opartego na prawie uzasadniają podjęcie działań bez względu na konsekwencje, jakie może ponieść część prywatnych inwestorów, którzy nie zakończyli działalności w Rosji po wybuchu agresji.**

Możliwości wykorzystania uzyskanych środków

- **Przekazanie Ukrainie przewłaszczonych środków mogłoby stanowić czynnik odstraszający inne państwa od działań rażąco naruszających podstawy obowiązującego ładu międzynarodowego, szczególnie od agresji.**
- W zależności od zastosowanej podstawy prawnej środki uzyskane w wyniku konfiskaty aktywów CBR mogą posłużyć wsparciu wysiłku wojskowego Ukrainy w obronie przed rosyjską agresją, zadośćuczynieniu jej ofiarom, naprawie szkód materialnych oraz finansowaniu odbudowy ze zniszczeń wojennych.
- Przekazanie przynajmniej części skonfiskowanych środków na zakup broni i sprzętu dla ukraińskiej armii **pozwoliłoby podtrzymać wsparcie wojskowe Ukrainy na obecnym poziomie nawet mimo ograniczenia ze strony Stanów Zjednoczonych.**
- Wykorzystanie części środków uzyskanych w wyniku wywłaszczenia aktywów CBR na finansowanie odbudowy Ukrainy ze zniszczeń wojennych **miałoby istotne znaczenie w obliczu potencjalnej kategorycznej odmowy wypłaty przez Rosję jakichkolwiek reparacji, przerzucającej faktyczny ciężar odbudowy na Ukrainę i oferującą jej członkostwo Unię Europejską.**

WSTĘP

Reakcja państw rozwiniętych, zwłaszcza zrzeszonych w G7, na agresję Rosji przeciwko Ukrainie w 2022 r. była przykładem zdecydowanego i szybkiego działania w obliczu pogwałcenia podstawowych zasad obowiązującego porządku międzynarodowego opartego na prawie, w tym zakazu użycia siły. Wielowektorowe działania objęły m.in. stworzenie koalicji państw sprzeciwiających się agresji na forach organizacji międzynarodowych, wsparcie polityczne, finansowe i militarne dla walczącej Ukrainy oraz kolejne pakiety sankcji (środków ograniczających)¹. Wśród tych ostatnich znalazło się zamrożenie aktywów państwa rosyjskiego zdeponowanych za granicą, w tym należących do Centralnego Banku Rosji (CBR), pod koniec lutego 2022 r. szacowanych na ok. 280 mld dol.² Rola G7, ściśle współdziałającej w tym zakresie z Unią Europejską, była tutaj o tyle kluczowa, że jako nieformalny blok najbardziej demokratycznych gospodarek świata to właśnie ona wyznaczała kierunek, w którym podążały inne demokratyczne państwa opowiadające się po stronie Ukrainy jako ofiary rosyjskiej agresji. Jednocześnie to właśnie podmioty należące do tej grupy zamroziły zdecydowaną większość zagranicznych aktywów CBR. Z tego powodu niniejszy raport koncentruje się właśnie na jej działalności, nie kwestionując znaczenia zaangażowania w analogiczne działania szeregu mniejszych gospodarek.

Niemal od razu po zablokowaniu środków CBR wśród członków G7 rozpoczęła się dyskusja na temat przyszłości tych aktywów, która w ostatnich miesiącach uległa intensyfikacji. Wiązało się to z kilkoma czynnikami. Wraz z rozpoczęciem kolejnego roku wojny państwa zaangażowane we wsparcie Ukrainy zaczęły szukać możliwości zmniejszenia obciążenia ich budżetów³ poprzez znalezienie nowych źródeł finansowania pomocy i rozważać wykorzystanie do tego funduszy państwa agresora. Stało się to tym bardziej istotne, że po objęciu władzy przez prezydenta Donalda Trumpa USA będą ograniczać wsparcie militarne i finansowe dla Ukrainy. Część państw Unii Europejskiej i sama UE zaczęły intensywnie szukać metod zrekompensowania powstałej w ten sposób luki⁴. Jednocześnie w związku z marginalizacją ich roli w rozpoczętych przez administrację Trumpa negocjacjach w sprawie pokoju na Ukrainie państwa te uznały, że odpowiednie rozwiązanie kwestii aktywów CBR mogłoby poprawić ich pozycję i zapewnić im miejsce przy stole negocjacyjnym. Zbiegło się to także z dążeniami innych państw do konfiskaty zamrożonych środków, m.in. z ponadpartyjną inicjatywą grupy amerykańskich senatorów z marca br. W sytuacji, gdy koszty odbudowy Ukrainy są szacowane na co najmniej 500 mld dol., a być może 1 bln dol.⁵, zamrożone pieniądze (prawie 300 mld dol.) są postrzegane przez część państw jako potencjalne ważne źródło środków, które mogłyby posłużyć podniesieniu Ukrainy ze zniszczeń wojennych. Przekazanie jej tych pieniędzy mogłoby przy tym stanowić dla innych państw czynnik odstrasżający przed działaniami

¹ „Sankcje” są w Unii Europejskiej nazywane także „środkami ograniczającymi” i tymi pojęciami posługuje się zamiennie niniejszy raport. Podobnie synonimicznie używane są takie określenia jak „zamrożenie”, „zablokowanie” i „unieruchomienie” aktywów czy środków.

² A. Caprile, *Immobilised Russian central bank assets*, European Parliamentary Research Service, marzec 2025, www.europarl.europa.eu.

³ Już w lutym 2024 r. szacunkowe wydatki USA i ich sojuszników na pomoc wojskową, finansową i humanitarną dla Ukrainy przekroczyły 280 mld dol., a więc szacowaną wartość rosyjskich aktywów, por. S. Boocker, A. Conner, D. Wessel, *Why do the US and its allies want to seize Russian reserves to aid Ukraine?*, Brookings, 11 grudnia 2024 r., www.brookings.edu.

⁴ L. Oleniak, *Europe wants to use €200 billion of Russian assets as peace guarantee for Ukraine – FT*, „RBC-Ukraine”, 4 marca 2025 r., www.newsukraine.rbc.ua.

⁵ J. Nixey, *Confiscation of immobilized Russian state assets is moral and vital*, Chatham House, 1 maja 2024 r., www.chathamhouse.org.

tak rażąco naruszającymi podstawy obowiązującego ładu międzynarodowego. Wydaje się to opcją szczególnie wartą rozważenia, gdyby Rosja kategorycznie odmówiła wypłaty jakichkolwiek reparacji, przerzucając faktyczny ciężar odbudowy na Ukrainę i oferującą jej członkostwo Unię Europejską.

Niniejszy raport stara się włączyć w polityczną i ekspercką debatę o przyszłości zamrożonych aktywów CBR, jako o ważnym narzędziu nacisku na Rosję i wsparcia Ukrainy, którym dysponują państwa G7, a zwłaszcza Unia Europejska i jej państwa członkowskie, w których zlokalizowana jest największa część tych środków. W zamierzeniu autorów ma być pomocą dla decydentów rozważających podjęcie nowych kroków w odniesieniu do tych środków. Analizuje polityczne, prawne i gospodarcze tło potencjalnych decyzji, starając się wskazać rozwiązania budzące najmniej kontrowersji z obu perspektyw. Przedstawia pięć głównych scenariuszy wykorzystania unieruchomionych środków CBR, podsumowując dotychczasowe propozycje od najbardziej po najmniej kontrowersyjne. Jednocześnie stara się rzucić nowe światło na niektóre rozwiązania. Celem ich omówienia jest wskazanie, które z opcji wydają się najbardziej optymalne, tzn. łączą najmniejsze kontrowersje od strony prawnej i najniższe ryzyko ekonomiczne.

1. REZERWY ZAGRANICZNE CENTRALNEGO BANKU ROSJI I ICH ZNACZENIE

Grzegorz Kozłowski, Szymon Zaręba

1.1. Rola zagranicznych aktywów Centralnego Banku Rosji i zarządzanie nimi

Utrzymywanie części środków za granicą w powszechnie uznanych walutach rezerwowych – takich jak dolar amerykański, euro, funt brytyjski czy jen – jest powszechną praktyką banków centralnych. Pozwala na dywersyfikację ryzyka, z jakim wiązałoby się lokowanie całości aktywów w kraju. Zapewnia dostęp do tych rynków pieniężnych, które są najbardziej płynne, i daje możliwości inwestowania na nich w produkty inwestycyjne generalnie uważane za bezpieczne, przede wszystkim w obligacje. Pozwala także na dokonywanie interwencji na rynku walutowym w razie nadmiernego spadku lub wzrostu wartości własnej waluty i prowadzenie operacji wyrównujących bilans płatniczy państwa oraz zapewnia wymienialność krajowego pieniądza⁶.

Do początku drugiej dekady XXI w. Rosja prowadziła politykę lokowania znacznej części rezerw walutowych w aktywa amerykańskie, ponieważ uznawała je za wiarygodne kredytowo, gwarantujące stabilny (choć niski) dochód, a także – wobec posiadania znacznych zasobów takich aktywów – dające możliwość wpływania na politykę emitenta. Krytyczne podejście do takiej polityki prezentowała duża część reprezentantów rosyjskiej doktryny ekonomicznej, którzy twierdzili, że władze monetarne Rosji „ślepo podążały za rekomendacjami Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Departamentu Skarbu USA, wdrażając politykę emisji rubla wyłącznie w zamian za zakup zagranicznych (głównie dolarowych) rezerw walutowych. W efekcie waluta rosyjska stała się substytutem dolara, a rosyjska gospodarka została podporządkowana interesom kapitału amerykańskiego”⁷. Pojawiały się też opinie, że zakup obcych instrumentów finansowych, takich jak obligacje, oznaczał de facto dobrowolne kredytowanie gospodarki innego państwa kosztem środków, które mogłyby zostać przeznaczone na rozwój wewnętrzny kraju kredytora⁸.

Wprowadzenie w 2014 r. przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone środków ograniczających wobec Rosji w odpowiedzi na bezprawną aneksję Krymu⁹ stanowiło impuls do reformy polityki monetarnej prowadzonej przez władze w Moskwie, w tym przekształcenia struktury rezerw walutowych. Siergiej Głazjew pisał wręcz, że „sankcje USA i UE stwarzają unikalną możliwość skorygowania deformacji rosyjskiego systemu finansowego”¹⁰. Wpłynęło to na zmianę kierunku rosyjskiej polityki pieniężnej, której celem nadrzędnym stało się zapewnienie bezpieczeństwa finansowego państwa (utrzymanie płynności oraz bezpieczeństwa posiadanych aktywów), a w dalszej kolejności maksymalizacja dochodowości aktywów rezerwowych w długim okresie.

⁶ T.C. Baxter, R.B. Toomey, *Legal Issues Incident to Holding Central Bank Assets Abroad*, w: International Monetary Fund, *Current Developments in Monetary and Financial Law*, t. 2, 2003, s. 447.

⁷ С.Ю. Глазьев, *Санкции США и политика Банка России: двойной удар по национальной экономике*, „Вопросы экономики” 2014, nr 9, s. 13–29, <http://institutiones.com/general/2460-sankcii-ssha-politika-banka-rossii.html> [dostęp 4.02.2025].

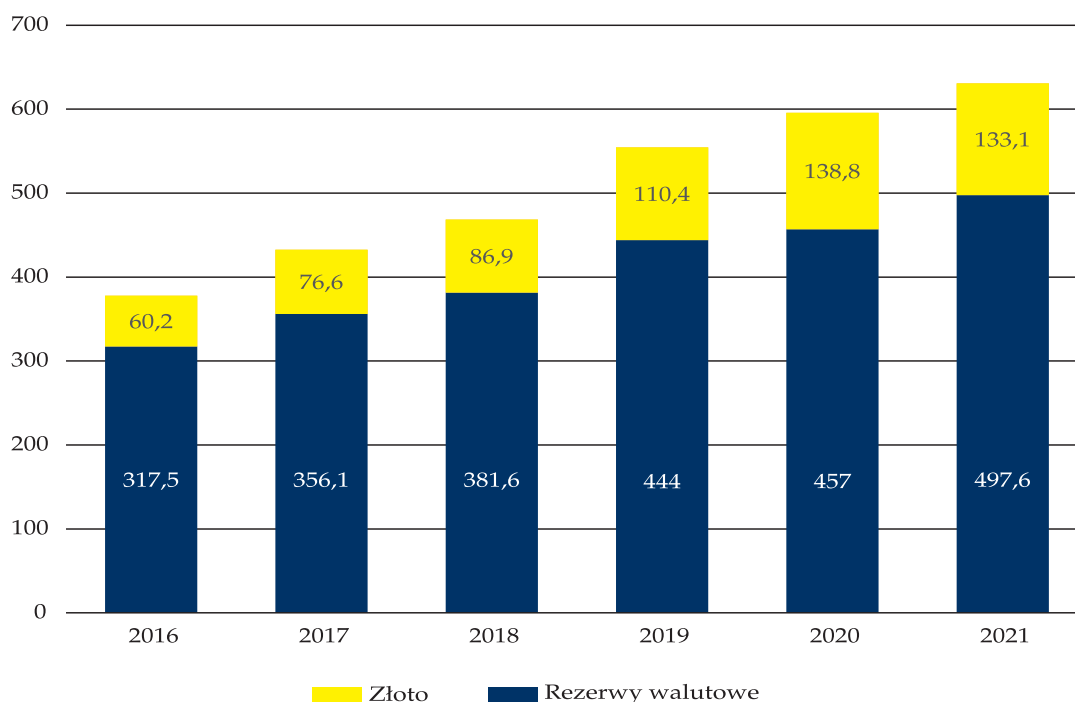
⁸ Е.А. Звонова, *Управление международными резервами Банка России и национальная экономическая безопасность*, „Национальные интересы: приоритеты и безопасность” 2018, t. 14, nr 1, s. 5, <https://institutiones.com> [dostęp 4.02.2025].

⁹ Zob. A. Kuczyńska-Zonik, *Sankcje wobec Rosji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, t. 50, s. 8 (s. 7–28).

¹⁰ *Ibidem*.

Realizacja tej polityki przebiegała wielotorowo. Po pierwsze, Rosja konsekwentnie prowadziła politykę gromadzenia rezerw walutowych i złota, co było związane z przygotowaniami na dalsze zaostrzenie polityki sankcyjnej przez USA, a także Unię Europejską, Wielką Brytanię i ich sojuszników.

WYKRES 1. WYSOKOŚĆ REZERW WALUTOWYCH I ZŁOTA CENTRALNEGO BANKU ROSJI W LATACH 2016–2021¹¹
(W MLD DOL.)



Źródło: oprac. własne na podst. raportów rocznych Centralnego Banku Rosji z lat 2016–2021.

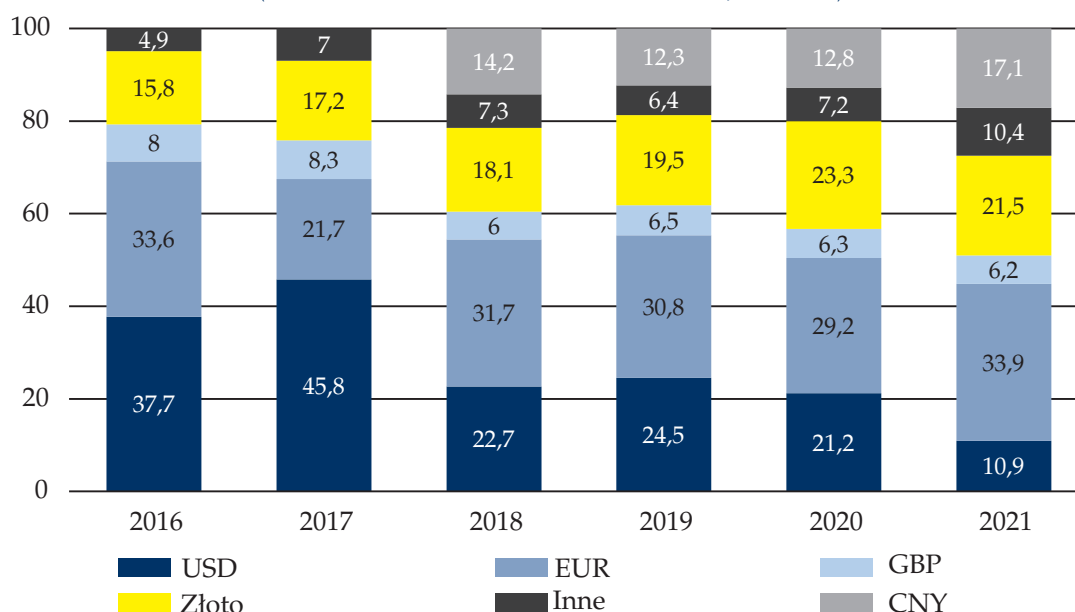
Jak ukazuje wykres 1., wartość rezerw walutowych i złota Rosji systematycznie się zwiększała – z 377,7 mld dol. w 2016 r. do 630,6 mld dol. w 2021 r. Rosło zaufanie do złota jako bezpiecznych aktywów, szczególnie w obliczu globalnych wyzwań (kontekst pandemii COVID-19 w 2020 r.), gdy pełniły funkcję stabilizacyjną w warunkach wysokiego poziomu niepewności na rynkach finansowych. Wzrost udziału złota w strukturze rezerw Rosji może być także postrzegany jako działanie mające na celu zwiększenie niezależności monetarnej oraz ochronę przed zewnętrznymi wstrząsami finansowymi.

Po drugie, Rosja podejmowała działania na rzecz dywersyfikacji portfela walut rezerwowych i ograniczania roli dolara amerykańskiego oraz zwiększania udziału waluty chińskiej (ren-minbi). Na wykresie 2. przedstawiono strukturę rezerw walutowych i złota (według wartości rynkowej) w latach 2016–2021¹², a na wykresie 3. strukturę rezerw walutowych i złota ze względu na kraj pochodzenia.

¹¹ Zastosowano dwa okresy referencyjne: 2016–2021 oraz 2022–2023.

¹² Od 2022 r. Bank Centralny Rosji zaprzestał przedstawiania szczegółowych informacji dotyczących struktury rezerw walutowych (stan na koniec marca 2025 r.).

WYKRES 2. REZERWY WALUTOWE I ZŁOTA CENTRALNEGO BANKU ROSJI W LATACH 2016–2021
(STRUKTURA WG ICH WARTOŚCI RYNKOWEJ, W PROC.)

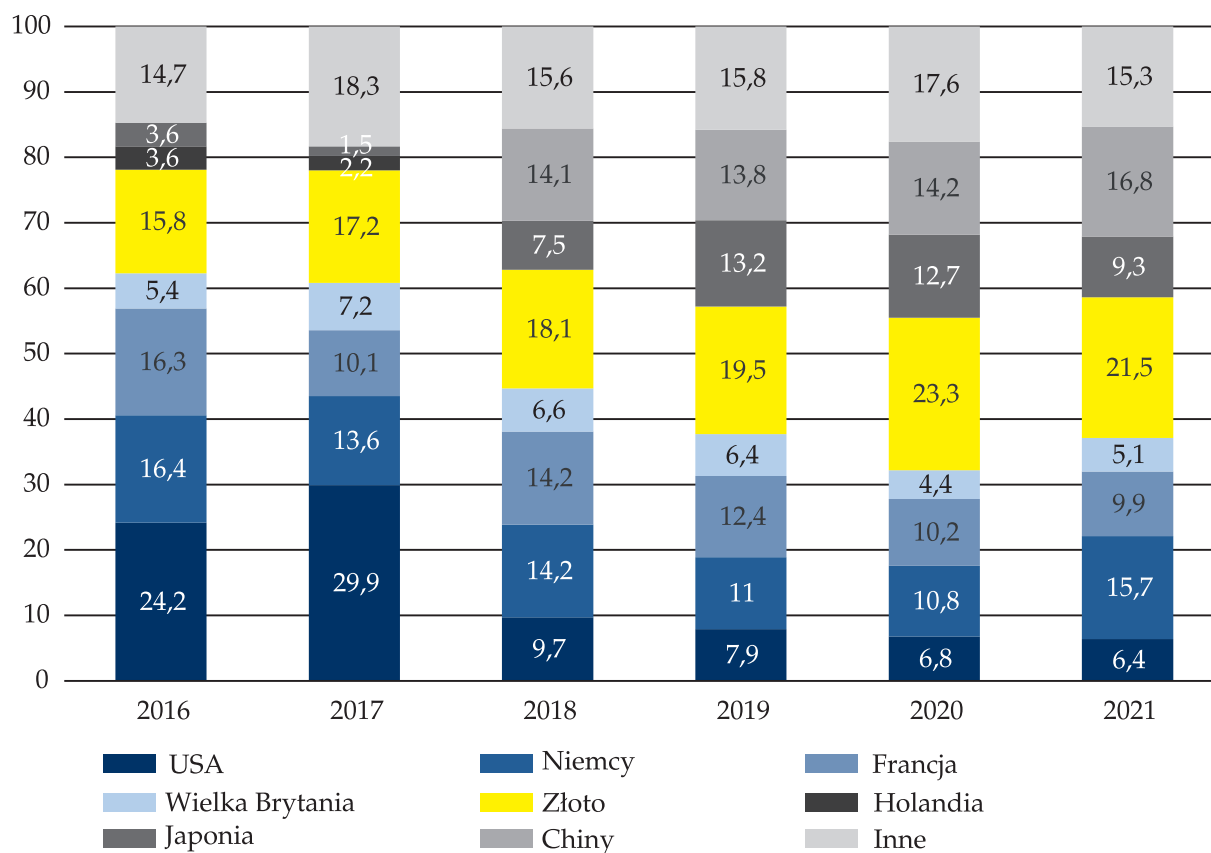


Źródło: oprac. własne na podst. raportów rocznych Banku Rosji z lat 2016–2021¹³.

Udział dolara amerykańskiego w strukturze rezerw walutowo-złotowych Banku Rosji systematycznie spadał (z wyjątkiem 2017 r. – pierwszego roku prezydentury Donalda Trumpa). W latach 2018–2020 nie przekraczał 24,5% i stracił status waluty dominującej na rzecz euro. W 2021 r. dolar osiągnął poziom zaledwie 10,9%, co lokowało go dopiero na czwartej pozycji wśród najważniejszych aktywów walutowo-złotowych Rosji. Jednocześnie udział euro w strukturze rezerw walutowych Rosji utrzymywał się na poziomie ok. 30%.

¹³ Uwaga: za lata 2016–2017 brak odrębnych informacji nt. udziału renminbi w strukturze walutowej

WYKRES 3. REZERWY WALUTOWE I ZŁOTA CENTRALNEGO BANKU ROSJI W LATACH 2016–2021
(STRUKTURA WG KRAJU POCHODZENIA, W PROC.)



Źródło: oprac. własne na podst. raportów rocznych Centralnego Banku Rosji z lat 2016–2021 ¹⁴.

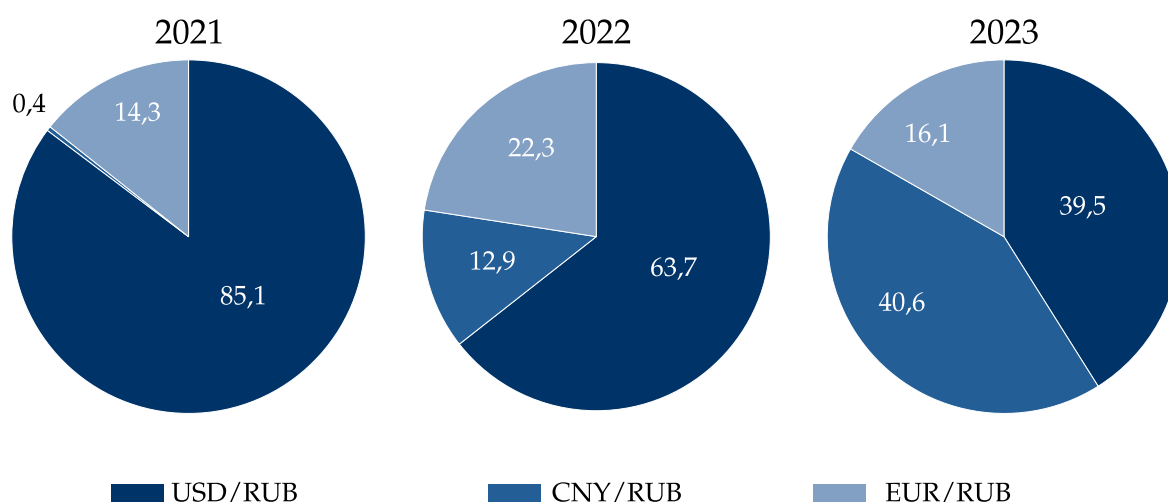
Obniżenie udziału USA w portfelu rezerw walutowych jest jeszcze bardziej widoczne na wykresie 3., który przedstawia podział aktywów ze względu na kraj pochodzenia. W okresie referencyjnym Stany Zjednoczone zanotowały spadek udziału dolara z 24,2% w 2016 r. do 6,4% w 2021 r. Jednocześnie CBR konsekwentnie dążył do dywersyfikacji swoich rezerw walutowych, znacząco zwiększając udział złota oraz aktywów z Chin i innych państw, tak że w 2021 r. stanowiły łącznie niemal 1/3 rezerw. W tym kontekście należy wskazać na rosnące znaczenie renminbi w strukturze rezerw walutowych Rosji. Jeszcze w 2017 r. udział waluty chińskiej wynosił 2,2%, natomiast od 2018 r. utrzymywał się na poziomie co najmniej 13,8%. Taki trend potwierdzał intensyfikację współpracy ekonomiczno-finansowej między Rosją a Chinami i wzrost liczby transakcji międzynarodowych denominowanych w renminbi. Decyzje w tej sprawie były motywowane względami geopolitycznymi, w tym dążeniem Rosji do uniezależnienia się od wpływów najważniejszych państw zachodnich oraz przyjęciem nowej, bardziej niezależnej polityki monetarnej.

Po trzecie, wektor polityki monetarnej CBR – uwzględniający politykę państw uważanych przez Rosję za nieprzyjazne i stanowiący odpowiedź na sankcje zachodnie – utrzymał się po

¹⁴ Uwaga: za lata 2018–2021 brak odrębnych informacji nt. Holandii, za lata 2016–2017 brak odrębnych informacji nt. Chin. Dane szczegółowe dla pozycji „inne”: 2016 r.: Kanada – 2,4, Dania – 1,2, inne – 11,1; 2017 r.: Kanada – 2,8, Dania – 1,2, inne – 14,3; 2018 r.: Kanada – 2,3, Finlandia – 1,8, inne – 10,5; 2019 r.: Kanada – 2,1, inne – 13,7. 2020 r.: Austria – 2,3, inne – 15,3; 2021 r.: Kanada – 2,7, Austria – 2,5, inne – 10,1. Dane za: *Annual Reports 2017–2022*, Bank of Russia, www.cbr.ru.

rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji na Ukrainę¹⁵. Przekładał się także na zmianę struktury rozliczeń w handlu zagranicznym. W 2023 r. udział rubla rosyjskiego w rozliczeniach eksportowych i importowych z wszystkimi państwami partnerskimi (w tym udział walut państw przyjaznych) znacząco wzrósł, natomiast udział walut państw uznawanych za nieprzyjazne drastycznie spadł¹⁶.

WYKRES 4. PROPORCJE PAR WALUTOWYCH W HANDLU WALUTOWYM NA GIEŁDZIE W LATACH 2021–2023 (W PROC.)



Źródło: oprac. własne na podst.: *Annual Report for 2023*, Bank of Russia, s. 207; www.cbr.ru/Collection/Collection/File/49164/ar_2023_e.pdf [dostęp 3.04.2025].

Jak wynika z wykresu 4., w 2021 r. para USD/RUB stanowiła aż 85,1% obrotu, podczas gdy inne waluty, takie jak renminbi (CNY) i euro, miały marginalny lub ograniczony udział. Do 2023 r. proporcja USD/RUB spadła do 39,5%, podczas gdy renminbi stało się walutą dominującą (40,6%), a udział euro obniżył się do 16,1%.

Zmiany kierunku polityki monetarnej CBR miały silne polityczne poparcie rosyjskiego przywództwa i umocowanie formalne. Prezydent Władimir Putin wskazywał na zagrożenia związane z alokowaniem rezerw Banku Centralnego Rosji w aktywa walutowe państw zachodnich, podkreślając, że „jest to niepewna metoda”¹⁷ oraz że „rośnie brak zaufania do systemu finansowego opartego na zachodnich walutach rezerwowych”. Putin popierał też „rozszerzenie rozliczeń w walutach krajowych, tworzenie niezależnych systemów płatniczych i budowanie łańcuchów produkcyjnych i dystrybucyjnych omijających kanały zablokowane lub skompromitowane przez Zachód”¹⁸.

Prezes CBR Elwira Nabiullina podkreślała znaczenie dywersyfikacji rezerw walutowych i maksymalnego wykorzystania dostępnych rezerw i instrumentów polityki monetarnej w kontekście możliwego pogorszenia sytuacji ekonomiczno-finansowej¹⁹. Znalazło to także

¹⁵ Od 2022 r. CBR ograniczył udostępnianie danych, w tym dotyczących struktury rezerw walutowych.

¹⁶ *Annual Report for 2023*, Bank of Russia, s. 206, www.cbr.ru. Por. też P. Dzierżanowski, M. Przychodniak, *Gospodarcze wsparcie ChRL dla Rosji po inwazji na Ukrainę*, Raport PISM, styczeń 2025, s. 17–19, www.pism.pl.

¹⁷ И. Родин, Путин: международные резервы оказались ненадежны, „Рамблер”, 4 grudnia 2024 r., www.finance.rambler.ru.

¹⁸ Выступления президента Российской Федерации Владимира Путина на встрече с руководством Министерства иностранных дел России, Посольство Российской Федерации в Республике Австрия, 14 czerwca 2024 r., www.austria.mid.ru.

¹⁹ Выступление Эльвиры Набиуллиной на встрече Ассоциации банков России, Банк России, 26 maja 2022 r., www.cbr.ru.

odzwierciedlenie w decyzjach Rady Dyrektorów Banku Rosji (dotyczących m.in. zwiększania inwestycji w renminbi i gromadzenia zapasów złota) oraz kierunkach polityki pieniężno-kredytowej na lata 2023–2025²⁰.

Przyjęta przez Bank Rosji polityka zarządzania rezerwami walutowymi pozwoliła na zwiększenie odporności ekonomiczno-finansowej państwa w sytuacji zaostżenia sankcji zachodnich od 2022 r., w tym unieruchomienia aktywów CBR znajdujących się w jurysdykcjach zachodnich. Dzięki ograniczeniu udziału dolara i – w mniejszym stopniu – euro w ogólnej strukturze rezerw walutowych ilość środków rosyjskich, która została zamrożona w jurysdykcjach państw zachodnich, jest istotnie niższa niż ta, która mogłaby zostać unieruchomiona przy prowadzeniu polityki opartej na silnej pozycji dolara. Należy podkreślić, że zmiany w strukturze dotyczą przede wszystkim walut USA i Chin, a w mniejszym stopniu europejskich. Był to jeden z sygnałów świadczących o tym, że Federacja Rosyjska prowadziła przygotowania do możliwej eskalacji konfliktu z państwami Zachodu.

1.2. Stan aktywów CBR w 2022 r.

Zamrożenie zagranicznych aktywów CBR przez członków G7 i UE, a także przez inne, mniejsze gospodarki, do czego doszło pod koniec lutego 2022 r. (więcej na ten temat w rozdziale 2), wymiennie utrudniło mu kształtowanie polityki pieniężnej i pomoc rosyjskim bankom komercyjnym²¹, jako że zablokowanych zostało blisko 2/3 łącznych aktywów banku zlokalizowanych za granicą²². Wraz z pozostałymi sankcjami unieruchomienie rezerw CBR doprowadziło m.in. do masowych wypłat gotówki z bankomatów oraz dewaluacji rubla względem dolara o prawie 30% w ciągu tygodnia. Wymusiło to na CBR m.in. drastyczną podwyżkę stóp procentowych z 9,5% do 20% i ograniczenia w udzielaniu pożyczek w obcych walutach²³, co negatywnie wpłynęło w dłuższej perspektywie na kredytowanie rosyjskiej gospodarki i jej ogólny stan. Od 13 stycznia 2023 r. CBR wznowił operacje oparte na zasadzie reguły fiskalnej, mające na celu zakup i sprzedaż walut obcych na rynku krajowym. Jednak z uwagi na brak możliwości przeprowadzania rozliczeń w dolarach amerykańskich i euro są one realizowane z użyciem renminbi.

Rosyjskie rezerwy zagraniczne były w największej części inwestowane w papiery wartościowe w państwach G7, zwłaszcza obligacje skarbowe, a częściowo przechowywane w postaci depozytów pieniężnych²⁴. Nie obejmowały natomiast zasobów złota, które były gromadzone w kraju²⁵. Wartość rezerw walutowych w sierpniu 2023 r. została oszacowana przez człon-

²⁰ Zob. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов, Банк России, 2025, www.cbr.ru.

²¹ M. Dolan, *Russia central bank freeze may hasten 'peak' world FX reserves*, „Reuters”, 2 marca 2022 r., www.reuters.com.

²² S. Vallée, *Reserves freeze sends shivers through Moscow*, OMFIF, 8 marca 2022 r., www.omfif.org. Największe rosyjskie rezerwy poza G7 były zdeponowane w Chinach. Por. M. Dolan, *Russia central bank freeze may hasten 'peak' world FX reserves*, Reuters, 2 marca 2022 r., www.reuters.com. Wg stanu na początku 2021 r. rezerwy w Chinach wynosiły ok. 14% całości, w innych państwach niż G7 i Chiny (m.in. Szwajcaria) ok. 10%, a w organizacjach międzynarodowych jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy – ok. 5%, por. C. Jones, J. Cotterill, *Russia's FX reserves slip from its grasp*, „Financial Times”, 27 lutego 2022 r., www.ft.com.

²³ D. Wnukowski, *Wpływ sankcji Zachodu na rosyjską gospodarkę*, „Komentarz PISM”, nr 26/2022, 3 marca 2022 r., www.pism.pl.

²⁴ M.R. Ludwikowski, I. Torterola, F. Sharipov, *Legal challenges of confiscating Russian central bank assets to support Ukraine*, Reuters, 1 sierpnia 2024 r., www.reuters.com. Dane CBR z początku 2022 r. wskazują, że papiery wartościowe państw trzecich stanowiły ok. 38%, a depozyty ok. 30% całości rezerw CBR, por. *Annual Report 2021*, Bank of Russia, 2022, s. 101, www.cbr.ru.

²⁵ S. Boocker, A. Conner, D. Wessel, *op. cit.*

ków G7 oraz Australię na około 280 mld dol. łącznie²⁶, a zatem mniej niż połowę wszystkich środków CBR, które tuż przed agresją w lutym 2022 r. były przez sam bank wyceniane na ok. 630 mld dol.²⁷ Fakt, że kwota 280 mld dol. jest określana mianem szacunkowej, wynika m.in. ze zmiennych kursów walut, w jakich denominowane są te aktywa, oraz rynkowych wahań wycen papierów wartościowych, zwłaszcza obligacji. Należy przy tym odnotować, że członkowie G7 niechętnie dzielą się informacjami na temat wartości rosyjskich aktywów unieruchomionych w poszczególnych jurysdykcjach, odwołując się zwykle do łącznej kwoty zamrożonej przez całą grupę²⁸. Uzyskanie informacji na ten temat wymaga więc albo dokonywania szacunkowych obliczeń, albo korzystania ze skąpych wypowiedzi przedstawicieli państw.

1.3. Aktywa w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich

Ustalenie wielkości zamrożonych rezerw CBR w UE następuje z trudnością. Najczęściej przywoływana – m.in. w materiałach informacyjnych Komisji Europejskiej (KE) – łączna wartość to 210 mld euro²⁹, a więc ok. 227 mld dol. Dane publikowane w raporcie banku Rosji (stan na przełom 2021 i 2022 r.) wskazywały, że suma wszystkich jego rezerw (krajowych i zagranicznych) wynosiła ok. 613 mld dol. Jeśli chodzi o aktywa zagraniczne według podziału na państwa, największy ich procent przypadął na Niemcy (15,7%), Francję (9,9%) i Austrię (2,5%), co łącznie dawałoby ok. 172 mld dol. (a więc tylko ok. 151 mld euro). Część aktywów zlokalizowanych w UE mogła być jednak ujęta także w dziale Inne (łącznie szacowanym przez CBR na 5,8%)³⁰. Należy zarazem podkreślić, że raport CBR nie wskazywał wprost, czy te aktywa były zdeponowane w instytucjach z wymienionych w nim państw, czy też były papierami wartościowymi tych państw³¹. Publicznie dostępne informacje o wartości aktywów zamrożonych w poszczególnych państwach UE sugerują, że bardziej poprawna może być ta druga interpretacja. Różnice między podawanymi przez CBR danymi na temat rezerw i wartością zablokowanych aktywów wskazywaną przez państwa członkowskie mogą wynikać też z przeniesienia przez Rosję części z nich do innych państw w ramach przygotowań do pełnoskalowego ataku na Ukrainę.

Zdecydowana większość zamrożonych środków znajduje się w międzynarodowym depozycie papierów wartościowych Euroclear³² w Belgii – ocenia się je na 180 mld euro³³, a całe rezerwy rosyjskie zlokalizowane w Belgii na 191 mld euro (208 mld dolarów)³⁴. Oprócz tego

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ C. Jones, J. Cotterill, *Russia's FX reserves slip from its grasp*, „Financial Times”, 27 lutego 2022 r., www.ft.com.

²⁸ Kolejne dwa podrozdziały podejmują jednak próbę przynajmniej przybliżonego ich oszacowania lub wskazania publicznie dostępnych szacunków lub informacji co do ich wysokości.

²⁹ „Sankcje UE wobec Rosji – pytania i odpowiedzi”, Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu.

³⁰ *Annual Report 2021*, Centralny Bank Rosji, 2022, s. 102, www.cbr.ru; G.C. Hufbauer, J.J. Schott, *The United States should seize Russian assets for Ukraine's reconstruction*, PIIE, 21 kwietnia 2022 r., www.piie.com.

³¹ Może na to wskazywać wzmianka w *Annual Report 2021*, Bank of Russia, 2022, s. 101, www.cbr.ru. Niestety większość źródeł bezrefleksyjnie wskazuje poszczególne państwa wskazane w raporcie jako miejsce lokalizacji środków, por. np. I. Chernohorenko, *Seizing Russian Assets to Compensate for Human Rights Violations in Ukraine: Navigating the Legal Labyrinth*, „European Papers” 2023, t. 8, nr 3, s. 1067–1075, s. 1068, www.europeanpapers.eu; G.C. Hufbauer, J.J. Schott, *op. cit.*

³² Euroclear jest jedną z trzech największych tego typu instytucji na świecie, przechowuje aktywa o łącznej wartości ok. 37,6 bln euro – w tym światłe aktywa Rosji stanowią ich niewielki ułamek. Por. M. Schieritz, *191 Milliarden Euro. Die EU hat russisches Vermögen eingefroren. Kann sie mit dem Geld die Ukraine unterstützen?*, „Zeit Online”, 11 marca 2024 r., www.zeit.de.

³³ N. Véron, *The European Union should do better than confiscate Russia's reserve money*, Bruegel, 20 grudnia 2023 r., www.bruegel.org. Są to dane z grudnia 2023 r., a w maju 2024 r. można było znaleźć informacje, że rezerwy w Euroclear to tylko 159 mld euro, por. I. Wiśniewska, *Decyzja UE o wykorzystaniu zysków od zamrożonych środków rosyjskich*, „Analizy OSW”, 24 maja 2024 r., www.osw.waw.pl.

³⁴ M. Demertzis, *Bank of Russia's immobilised assets: what happens next?*, Bruegel, 9 maja 2023 r., www.bruegel.org.

aktywa CBR zostały także zidentyfikowane w międzynarodowym depozycie papierów wartościowych Clearstream w Luksemburgu³⁵. Szacunki co do ich wielkości są mocno rozbieżne – oscylują od kilku mld euro³⁶ do ok. 20 mld euro³⁷. W przestrzeni publicznej można ponadto znaleźć informacje z połowy 2024 r., że Francja zamroziła ok. 19 mld euro (21 mld dol.), a Niemcy ok. 210 mln euro (227 mln dol.)³⁸. Należy jednak odnotować, że jeszcze w marcu 2022 r. francuski minister gospodarki i finansów Bruno Le Maire ogłosił, że Francja zamroziła 22 mld euro (23,8 mld dol.) rezerw CBR³⁹ i to właśnie ta kwota wydaje się bardziej wiarygodna.

Z przedstawionych informacji wynika, że wartość aktywów CBR zamrożonych w UE wynosi co najmniej 210 mld, a być może ok. 233 mld euro. Według raportu przygotowanego na potrzeby włoskiego parlamentu i opublikowanego w marcu 2025 r. ich łączna wartość miałyby wynosić nawet ok. 258 mld euro⁴⁰, czyli 277,6 mld dol. Oznaczałoby to, że lokalizacja pozostałych ok. 25 mld euro nie została ustalona przez media, co wydaje się jednak mało prawdopodobne i sugeruje raczej uwzględnienie w łącznej kwocie także aktywów prywatnych osób objętych sankcjami indywidualnymi po pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę.

1.4. Aktywa zdeponowane u pozostałych członków G7

Z szacunków dotyczących aktywów zgromadzonych w Japonii, podanych przez dziennik „Nihon Keizai Shimbum” 28 lutego 2022 r., wynika, że wartość środków unieruchomionych w tym kraju wynosiła ok. 4–5 trylionów jenów, a więc od ok. 34,6 mld do 43,2 mld dol. według kursu z tego dnia⁴¹. Według innych japońskich źródeł ta liczba była generalnie spójna z deklarowanymi przez Rosję danymi o wielkości jej rezerw walutowych w połowie 2021 r. i procencie, jaki stanowiły w nich środki denominowane w jenach – choć skłaniano się ku dolnemu przedziałowi, oceniając zamrożone środki na ok. 3,8 bln jenów⁴², a więc ok. 32,8 mld dol.

³⁵ Clearstream i Euroclear to jedyne dwa międzynarodowe centralne depozyty papierów wartościowych w UE uprawnione do rozliczeń transakcji na międzynarodowych papierach wartościowych, takich jak euroobligacje, por. „Frequently Asked Questions”, European Central Securities Depositories Association, <https://ecdsa.eu/faq>.

³⁶ E.P. Dalesio, *Luxembourg sees minor role in taxing Russia's money to help Kiev*, „Luxembourg Times”, 19 października 2023 r., www.luxtimes.lu; N. Véron, *The European Union should do better than confiscate Russia's reserve money*, Bruegel, 20 grudnia 2023 r., www.bruegel.org.

³⁷ Tak sugerowałaby wzmianka w analizach: F. Petrangeli, *The Russian Central Bank's Frozen Assets: A "Godsend" for Kyiv's Military Assistance?*, Istituto Affari Internazionali, www.iai.it oraz D. Carretta, C. Spillmann, *La grande guerra in Europa sul tesoro russo congelato*, „Start Magazine”, 12 marca 2025 r., www.startmag.it. Pojawiały się nawet mniej wiarygodne szacunki – 50 mld euro, por. M. Patoka, *At arm's length: How Ukraine seeks to retrieve frozen Russian assets*, „Svidomi”, www.svidomi.in.ua.

³⁸ S. Bagouri, *Western Opportunism: The Risks of Funding Ukraine Through Frozen Russian Assets*, Future of Advanced Research & Studies, 19 sierpnia 2024 r., www.futureuae.com. Co do Francji i kwoty 19 mld euro por. także B.W. Setser, M. Weilandt, *Estimating Future Interest Income From Russia's Frozen Reserves*, Council on Foreign Relations, 11 czerwca 2024 r., www.cfr.org.

³⁹ *La France a gelé plus de 22 milliards d'euros d'actifs de la Banque de Russie*, „Euronews”, 20 marca 2022 r., www.fr.euronews.com.

⁴⁰ *Dicumentazione per'Assemblea. Consiglio europeo Bruxelles, 20 e 21 marzo 2025*, Dossier n. 114, s. 10, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, www.documenti.camera.it. Por. też G. Lory, V. Genovese, *European Parliament mulls seizure of Russian assets to help Ukraine*, „Euronews”, 12 marca 2025 r., www.euronews.com.

⁴¹ *BOJ freezes Russia's foreign exchange reserves 4-5 trillion yen as of 21 years*, „Nikkei”, 28 lutego 2022 r., www.jppress.ismedia.jp – od ok. 26,5 mld do 33,1 mld dol. wg kursu na koniec marca 2025 r. w związku z deprecjacją jena do dolara. Reuters szacował środki posiadane przez CBR w Japonii na 36 mld dol., por. E. Fabrichnaya, G. Faulconbridge, *What and where are Russia's \$300 billion in reserves frozen in the West?*, Reuters, 28 grudnia 2023 r., www.reuters.com.

⁴² *BOJ freezes Russia's foreign exchange reserves...*, op. cit.

według kursu z końca lutego 2022 r. Podkreślano przy tym, że większość z nich stanowiły japońskie obligacje⁴³.

Analogiczne kalkulacje dla Kanady pozwalały szacować, że aktywa CBR zlokalizowane w tym państwie – i prawdopodobnie zamrożone – mogły wynosić ok. 17,6 mld dol. amerykańskich, co według kursu z dnia ich unieruchomienia równałoby się ok. 25,2 mld dol. kanadyjskich⁴⁴. Publicznie dostępne źródła wskazują różne szacunkowe kwoty. W grudniu 2023 r. można było spotkać opinię, że Kanada prawdopodobnie zamroziła aktywa Banku Centralnego Rosji warte ok. 19 mld dol. amerykańskich⁴⁵, ale ona również bazowała na rosyjskich danych o wielkości środków zlokalizowanych w tym państwie na początku 2022 r. Z kolei w marcu 2025 r. gazety kanadyjskie wskazywały kwoty od ok. 17,2 mld⁴⁶ do 18,8 mld dol. amerykańskich⁴⁷. Na te aktywa składały się, zgodnie z informacjami podawanymi w mediach, obligacje, inne papiery wartościowe i depozyty pieniężne⁴⁸.

Jeśli chodzi o Wielką Brytanię, w listopadzie 2022 r. eksperci zauważyli, że brak było jasności co do skali aktywów CBR w niej zamrożonych⁴⁹. Jednoznacznej odpowiedzi nie uzyskał także członek Izby Lordów David Alton w interpelacji skierowanej do brytyjskiego rządu w grudniu 2023 r.⁵⁰ Agencja Reuters w grudniu 2023 r. szacowała wysokość tych aktywów na podstawie rosyjskich danych z początku 2022 r. na równowartość ok. 37 mld dolarów. Z drugiej strony najnowszy raport brytyjskiego Urzędu Wdrażania Sankcji Finansowych (Office of Financial Sanctions Implementation, OFSI), opublikowany 21 marca 2025 r. i obejmujący działania z lat 2023–2024, wskazuje, że Wielka Brytania zamroziła rosyjskie aktywa o wartości 25 mld funtów, a więc ok. 31,1 mld dol.⁵¹

Opinie o wysokości aktywów CBR zlokalizowanych w USA od początku były spójne⁵². Praktycznie wszystkie źródła szacowały wielkość rosyjskich rezerw w tym państwie na ok. 4–5 mld dol.⁵³ Według informacji opublikowanych we wrześniu 2023 r. przez jeden z amerykańskich portali internetowych, powołujący się na źródła w administracji, Stany Zjednoczone

⁴³ *Ibidem*. W tym kontekście niewiarygodne wydają się dane serwisu Statista sugerujące zamrożenie przez Japonię aktywów o równowartości ok. 58 mld dol., por. *Value of assets of the Bank of Russia frozen due to sanctions due to the war in Ukraine as of March 2022, by country*, „Statista”, www.statista.com.

⁴⁴ Na podstawie: *Bank of Russia Foreign Exchange and Gold Asset Management Report*, nr 1, 2022, s. 5, www.cbr.ru.

⁴⁵ E. Fabrichnaya, G. Faulconbridge, *op. cit.*

⁴⁶ D. Dasko, A. Gasch Burnett, *Opinion: Canada can send a clear message to Russia by making this one bold move*, „Toronto Star”, 4 marca 2025 r., www.thestar.com – 22 mld dol. kanadyjskich.

⁴⁷ D. Robertson, *Canada's plans to fuel Ukraine's war effort with Russian cash, explained*, „Toronto City News”, 1 marca 2025 r., www.toronto.citynews.ca – 24 mld dol. kanadyjskich.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ J. Cameron-Chileshe, K. Beioley, *UK freeze on Russian assets hits £18bn as part of Ukraine sanctions*, „Financial Times”, 10 listopada 2022 r., www.ft.com.

⁵⁰ *Assets: Russia. Question for Treasury UIN HL904, tabled on 6 December 2023*, odpowiedź C. Vere na interpelację, 18 grudnia 2023 r., UK Parliament, www.questions-statements.parliament.uk.

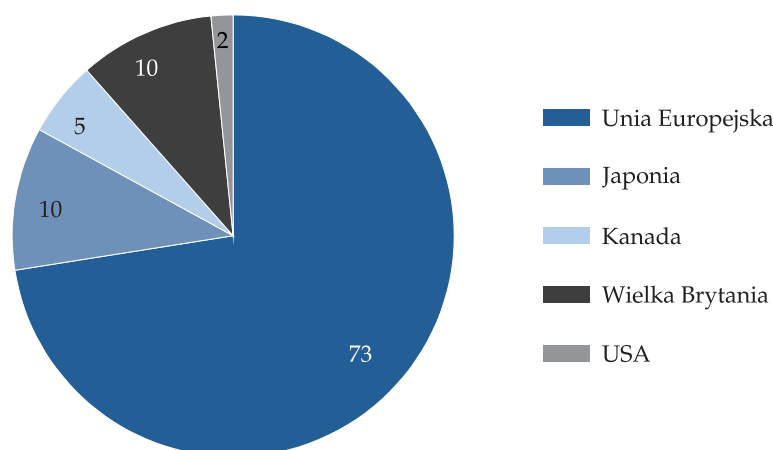
⁵¹ *UK sanctions freeze £25bn of Russian assets*, komunikat prasowy, UK Parliament, 21 marca 2025 r., www.gov.uk; *OFSI Annual Review 2023-24. Engage, Enhance, Enforce*, marzec 2025, s. 13 i 24, HM Treasury Office of Financial Sanctions Implementation, www.assets.publishing.service.gov.uk. Informacje w nim zawarte nie wskazują całkowicie wyraźnie, czy ta kwota nie obejmuje także aktywów jednostek i przedsiębiorstw. Potwierdzenie, że są to aktywa wyłącznie banku centralnego, można znaleźć: *War in Ukraine: Third Anniversary*, Hansard, t. 762, protokół z debaty 27 lutego 2025 r., UK Parliament, www.hansard.parliament.uk i M. Jankowicz, *As Europe mobilizes behind Ukraine, it's sitting on a \$218 billion ace card — and it's being urged to play it*, „Business Insider”, 3 marca 2025 r., www.businessinsider.com.

⁵² W tym kontekście zupełnie niewiarygodna jest szacunkowa kwota podana przez „New York Times”, oscylująca wokół 100 mld dol. – L.H. Tribe, J. Lewin, *\$100 Billion. Russia's Treasure in the U.S. Should Be Turned Against Putin*, „New York Times”, 15 kwietnia 2022 r., www.nytimes.com. Zapewne obejmuje ona również aktywa prywatne.

⁵³ E. Fabrichnaya, G. Faulconbridge, *op. cit.*

zablokowały środki CBR w wysokości 5,06 mld dol.⁵⁴, a opublikowane w kwietniu 2024 r. materiały amerykańskiego Kongresu wskazywały na kwotę w przedziale między 4 a 5 mld dol.⁵⁵ Aktualne doniesienia prasowe również szacują wielkość tych rezerw na ok. 5 mld dol.⁵⁶ Są to sumy generalnie zgodne z oświadczeniami rosyjskich polityków, np. wypowiedzią przewodniczącego rosyjskiej Dumy Państwowej (niższej izby parlamentu) Wiaczesława Wołodina z kwietnia 2024 r., że wartość rezerw CBR w USA wynosiła tylko ok. 5–6 mld dol.⁵⁷

WYKRES 5. ORIENTACYJNE PROPORCJE AKTYWÓW CBR ZDEPONOWANYCH U POSZCZEGÓLNYCH CZŁONKÓW G7 (W PROC.)



Źródło: oprac. własne; dane na podst. informacji zawartych w rozdziale – w przypadkach rozbieżności przyjęto w kolejności: 1) dane podane oficjalnie lub 2) dolny przedział szacunków.

⁵⁴ S. Boocker, A. Conner, D. Wessel, *op. cit.*, za: H. Nichols, *Scoop: \$5 billion in Russian assets found in U.S. by global task force*, „Axios”, 7 września 2023 r., www.axios.com.

⁵⁵ *U.S. Sanctions on Russia: Legal Authorities and Related Actions*, Congressional Research Service, 26 kwietnia 2024 r., www.congress.gov.

⁵⁶ G. Sorgi, *EU eyes €200B secret weapon as Trump dominates Ukraine peace talks*, „Politico”, 25 lutego 2025 r., www.politico.eu.

⁵⁷ *Russia warns Europe: if you take our assets, we have a response that will hurt*, „Swissinfo.ch”, 23 kwietnia 2024 r., www.swissinfo.ch.

2. PRAWNE OGRANICZENIA W DYSPONOWANIU AKTYWAMI CBR

Stefania Kolarz

Dyskusja na forum G7 dotycząca zamrożenia, a następnie także przyszłości aktywów CBR – w tym ich wyłączenia – od początku toczyła się w kontekście ograniczeń prawnych, które wiązały się z możliwością dysponowania nimi. Na gruncie prawa międzynarodowego ochrona przyznawana majątkom państw jest fragmentaryczna i wywodzona częściowo z prawa zwyczajowego, a częściowo z umów międzynarodowych. Nie inaczej jest z aktywami banków centralnych – aktywa CBR są z perspektywy prawnej chronione jako mienie państwowe.

2.1. Immunitet państwa

Immunitet państwa chroni mienie państwowe, w tym aktywa jego banku centralnego. W praktyce oznacza to ich nietykalność, a zatem co najmniej zakaz wyłączenia, choć kwestia zakresu zabronionych czynności pozostaje nieostra. Większość ekspertów prawa międzynarodowego zgadza się jednak co do tego, że samo zamrożenie (unieruchomienie) aktywów nie narusza immunitetu. Aktywa państwa objętego sankcjami są jednak chronione immunitetem nawet wtedy, gdy znajdują się w posiadaniu państwa nakładającego sankcje⁵⁸. W 2012 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w sprawie Niemcy przeciwko Włochom stwierdził nawet, że suwerennych immunitetów państw nie uchyla naruszenie norm *ius cogens*⁵⁹, a więc takich jak zakaz popełniania zbrodni międzynarodowych czy agresji (co ma miejsce w przypadku wojny na Ukrainie). Zatem wszelkie orzeczenia sądowe wydane na poziomie krajowym z ich naruszeniem pozostają niewykonalne⁶⁰. Immunitet państwa zapewnia więc rosyjskim aktywom silną ochronę.

Ochrona ta wynika z międzynarodowego prawa zwyczajowego, którego normy są częściowo skodyfikowane w konwencji ONZ o immunitetach jurysdykcyjnych państw i ich własności z 2004 r.⁶¹ Konwencja ONZ nie przewiduje wprost wyjątku, który w omawianych okolicznościach umożliwiłby zajęcie aktywów CBR⁶², bo nie jest prawdopodobne, by Rosja zrzekła się swojego immunitetu (por. art. 7 konwencji). Omówione w części III konwencji sytuacje, w których państwa nie są nim chronione, nie dotyczą z kolei wyłączenia w celu przymuszenia państwa do przestrzegania prawa międzynarodowego bądź wsparcia państwa poszkodowanego jego działaniami (wyjątki dotyczą np. transakcji handlowych⁶³, sporów pracowniczych). Co więcej, konwencja wprost wskazuje, że immunitet chroni państwa przed zastosowaniem wobec nich środków przymusu, w tym zajęcia własności przed wydaniem wyroku (art. 18).

⁵⁸ D. Franchini, *Ukraine Symposium – Seizure of Russian State Assets: State Immunity and Countermeasures*, Articles of War, Lieber Institute West Point, 8 marca 2023 r., www.lieber.westpoint.edu.

⁵⁹ Tj., zgodnie z art. 53 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, imperatywnej normy powszechnego prawa międzynarodowego – przyjętej i uznanej przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez późniejszą normę postępowania prawa międzynarodowego o tym samym charakterze. Por. też T. Khutor, A. Mikheiev, *The Possible Scenarios of Seizure of Russian Sovereign Assets*, Institute of Legislative Ideas, <https://izi.institute>, s. 4.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 13.

⁶¹ *United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*, 2004 r. Oczekuje ona na wejście w życie, ale normy w niej zawarte obowiązują właśnie jako prawo zwyczajowe. W dalszych przypisach jako „konwencja ONZ o immunitetach”.

⁶² M. Mills, T. Poston, O.A. Hathaway, *How to Make Russia Pay to Rebuild Ukraine*, „Just Security”, 20 lutego 2024 r., www.justsecurity.org.

⁶³ Art. 21 ust. 1 lit. c konwencji ONZ o immunitetach wprost wskazuje, że własność centralnego banku państwowego nie jest uważana za wykorzystywaną w takich celach.

Szansę na ominięcie tych trudności dają rozbieżności interpretacyjne w sprawie zakresu ochrony państwa, która jest gwarantowana przez immunitet. W tej kwestii pojawiają się dwa dominujące kierunki rozumienia immunitetu. Według pierwszej interpretacji – szerszej i w związku z tym bardziej problematycznej z perspektywy państw wzywających do zajęcia aktywów CBR – immunitet ogólnie chroni przed zastosowaniem przeciw państwu środków przymusu przez inne państwa (w myśl zasady suwerennej równości państw), a zatem również środków ustawodawczych lub wykonawczych (administracyjnych)⁶⁴. Natomiast w węższym ujęciu, odnoszącym się do wspomnianej konwencji ONZ, immunitety obejmują wyłącznie postępowania sądowe (do takich odwołują się np. art. 5 i 6 konwencji ONZ⁶⁵). W praktyce oznacza to, że aktywa CBR są chronione przed wywłaszczeniem dokonanym tylko tą drogą, co jest interpretacją korzystną z perspektywy członków G7, bo pozwalającą na dokonanie konfiskaty rosyjskich środków w inny sposób niż sędownie. Za ścisłym rozumieniem zakresu immunitetu państwa przemawia także orzeczenie MTS w sprawie Niemcy przeciwko Włochom – trybunał stwierdził, że zasady dotyczące immunitetów mają charakter proceduralny i mają jedynie wskazywać, czy sądy krajowe mogą wykonywać jurysdykcję względem innego państwa⁶⁶. Choć działalność innych organów państwa pozostawała poza zakresem sporu, wydaje się, że trybunał nie pominąłby tak ważnego aspektu, zwłaszcza że w dalszej części orzeczenia wskazywał na „immunitet jurysdykcyjny (rozumiany sensu stricto jako prawo państwa do niebycia poddawanych procedurom sądowym innego państwa)” w kontekście odróżnienia go od immunitetu egzekucyjnego⁶⁷. Oba podejścia godzi interpretacja proponowana przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ, która wskazuje, że postępowania sądowe powinny być rozumiane jako obejmujące nie tylko czynności sądów, ale także działania innych organów państwa związane z postępowaniami sądowymi. Wyłącznie sądy orzekają bowiem o bezprawności i winie naruszającego prawo, co stanowi podstawę wydania decyzji o wywłaszczeniu – nawet, jeżeli sama w sobie jest ona aktem administracyjnym⁶⁸. W takim ujęciu nawet działania organów państwa innych niż sądy mogą naruszyć immunitet, jeżeli będą związane z postępowaniami sądowymi⁶⁹.

Rozwiązania analogiczne do zawartych w konwencji ONZ przewidują przepisy Europejskiej konwencji o immunitecie państwa z 1972 r. (konwencja z Bazylei), która weszła w życie, ale spośród omawianych państw została ratyfikowana jedynie przez Austrię, Belgię, Cypr, Niemcy, Luksemburg i Holandię, a spoza UE – przez Wielką Brytanię⁷⁰. Niemniej interpretacja jej postanowień jest bardziej jednoznaczna. Komentarz do europejskiej konwencji wskazuje, że zagwarantowana w niej ochrona dotyczy wyłącznie postępowań sądowych, przy czym nie ma znaczenia, czy toczą się one przed sądami powszechnymi, czy administracyjnymi, i nie ma ona zastosowania do działań innych organów państw⁷¹. Konwencja nie gwarantuje żadnych praw państwom, które nie są jej stroną, a zatem Rosji, ale stanowi dodatkowe wskazanie

⁶⁴ D. Franchini, *op. cit.*

⁶⁵ Art. 5 mówi o immunitecie państwa i jego własności w kontekście jurysdykcji sądów obcych państw; art. 6 wskazuje, że państwa nie powinny prowadzić postępowań sądowych wobec innego państwa, a art. 8 dotyczy skutków postępowań sądowych. Są to tylko przykłady, a odniesienia do postępowań sądowych można znaleźć w całym akcie.

⁶⁶ *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z 3 lutego 2012 r., I.C.J. Reports 2012, s. 99, pkt 93.

⁶⁷ *Ibidem*, pkt 113, podkreślenie dodane.

⁶⁸ M. Mills, T. Poston, O.A. Hathaway, *op. cit.*

⁶⁹ *Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine*, European Parliamentary Research Service Study, luty 2024, s. 12, www.europarl.europa.eu

⁷⁰ *Chart of signatures and ratifications of Treaty 074*, Rada Europy, www.coe.int.

⁷¹ *Explanatory Report to the European Convention on State Immunity*, Rada Europy, 16 maja 1972 r., pkt 8, www.rm.coe.int.

właściwego sposobu interpretowania zakresu immunitetu państwa w prawie międzynarodowym. Państwa dążące do wyłączenia Rosji z zastosowaniem środków krajowych bez naruszenia jej immunitetu musiałyby więc pominąć drogę sądową, by zwiększyć szanse na działanie zgodne z prawem międzynarodowym, a zatem dokonać wyłączenia np. na podstawie decyzji rządu czy ustawy.

Ze względu na immunitet państwa nieskuteczne są też działania przed sądami krajowymi, a przynajmniej nie znajdują one akceptacji poza państwami, które dokonałyby wyłączenia. Argument stanowią tu wnioski z rozstrzygniętej w 2012 r. przez MTS⁷² sprawy Niemcy przeciwko Włochom. Trybunał za niezgodną z prawem międzynarodowym uznał praktykę stosowaną przez Włochy, które dopuszczały powództwa cywilne przeciw Niemcom przed włoskimi sądami i możliwość wykonywania zapadłych orzeczeń w celu uzyskania odszkodowań przez ofiary nazistów. Do zaakceptowania uchylania niemieckiego immunitetu przez włoskie sądy nie przekonało MTS naruszenie przez III Rzeszę norm *ius cogens* (m.in. w postaci zbrodni wojennych) ani stosowanie przez Włochy tego rozwiązania jako ostatniej deski ratunku wobec braku innych możliwości uzyskania przez poszkodowanych odszkodowań od Niemiec.

Potencjalny problem stanowi też odwołanie się przez Rosję do MTS od wyłączenia dokonanego na podstawie prawa krajowego z naruszeniem jej immunitetu, bez względu na podstawę dokonanej konfiskaty (decyzję sądową, wykonawczą czy nowo przyjętą ustawę). Ze względu na wskazane wyżej rozbieżności interpretacyjne co do zakresu immunitetu państwa możliwe byłoby wówczas zakwestionowanie konfiskaty aktywów CBR, nawet dokonanej bez udziału sądów krajowych. Taka decyzja MTS mogłaby utrudnić Ukrainie egzekwowanie od Rosji odszkodowań w toczącym się obecnie postępowaniu przed MTS i ewentualnych innych, wszczętych w przyszłości. Rosji byłoby jednak trudno pozwać państwa dokonujące wyłączenia z przyczyn formalnych. Aby to zrobić, musiałyby albo uzyskać zgodę danego państwa na przekazanie sprawy Trybunałowi, albo sama zgodzić się na przymusową jurysdykcję MTS wobec niej w podobnych sprawach. Ewentualnie mogłaby też dążyć do uzyskania poparcia Zgromadzenia Ogólnego ONZ dla wniosku o wydanie przez MTS opinii doradczej. Spełnienie któregośkolwiek z wymienionych scenariuszy jest bardzo mało realne w obecnych okolicznościach – w pierwszym przypadku z uwagi na niemal pewną niechęć państw wywołujących i Rosji, by poddać się osądowi MTS w tak problematycznej kwestii, w drugim – z uwagi na trudność w uzyskaniu poparcia szerokiego grona państw.

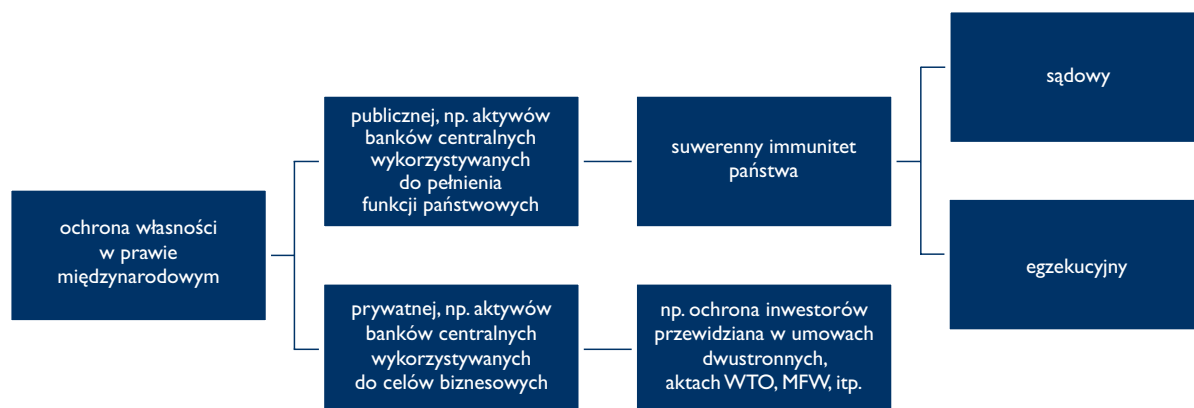
W kontekście korzystania z ochrony gwarantowanej przez immunitet państwa trzeba także zwrócić uwagę na zakres działalności banków centralnych, która niekiedy może dotyczyć nie tylko kwestii związanych z wykonywaniem funkcji państwowych (chronionych immunitetem), ale także innych, np. handlowych. Immunitet państwa nie rozciąga się na te ostatnie⁷³, ale dokładne rozgraniczenie działań chronionych immunitetem bądź niechronionych odbywa się na poziomie konkretnych przypadków. Co więcej, państwa mają także immunitet egzekucyjny, tj. od środków przymusu służących wydaniu zapadłego wyroku. Nawet w sprawach, w których państwo nie jest chronione immunitetem sądowym (np. spory handlowe), może ono zasłonić się immunitetem egzekucyjnym w celu uniknięcia wykonania wyroku na jego niekorzyść⁷⁴.

⁷² *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, op. cit.

⁷³ Mówi o tym m.in. art. 10 konwencji ONZ o immunitetach.

⁷⁴ P. Butchard, op. cit., s. 43–44.

DIAGRAM 1. OCHRONA MAJĄTKU BANKÓW CENTRALNYCH W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM



2.2. Normy organizacji międzynarodowych

Ograniczenia w dysponowaniu aktywami CBR przez państwa G7 mogą wynikać z zasad przyjętych przez organizacje międzynarodowe, których są członkami – te jednak gwarantują rosyjskim aktywom publicznym niższy poziom ochrony niż posiadany przez Rosję immunitet. Na poziomie ONZ jest to Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotycząca przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z KNZ (rezolucja ZO 2625(XXV) z 24 października 1970 r. kodyfikująca normy zwyczajowego prawa międzynarodowego). Zakazuje ona państwom stosowania lub zachęcania innych do stosowania środków przymusu gospodarczego w celu uzyskania od innego państwa podporządkowania w wykonywaniu jego praw suwerennych lub otrzymania od niego jakichkolwiek korzyści. O ile jednak pierwsza część tego zdania miałaby zastosowanie w omawianym przypadku, o tyle druga – tj. cel stosowania takich środków – nie wpisuje się w przewidziany w rezolucji zakaz ingerencji w sprawy wewnętrzne państwa, w związku z czym nie jest przeszkodą do dokonania wyłączenia. W tym ujęciu państwa wywołujące nie ograniczałyby bowiem praw suwerennych Rosji w inny sposób, niż dążąc do wymuszenia przestrzegania prawa międzynarodowego, a nie do uzyskania korzyści.

W przypadku UE zastosowanie sankcji wobec CBR nie jest precedensem. Takimi restrykcjami, jak zamrożenie aktywów, był już objęty np. syryjski bank centralny w związku z finansowaniem przez niego działań reżimu Baszara al-Asada⁷⁵. Podstawą przyjmowania sankcji w prawie UE jest art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej, który ogólnikowo wskazuje, że „Rada przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu”. Natomiast Traktat o funkcjonowaniu UE doprecyzowuje, że taka decyzja może przewidywać zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z państwem trzecim⁷⁶. Choć teoretycznie tak szeroka podstawa działania mogłaby być odczytywana jako przyznanie Radzie kompetencji także do wyłączenia aktywów CBR, jej możliwości w tym zakresie pozostają ograniczone, bo decyzja o nałożeniu nowych sankcji, jaką byłoby wyłączenie, wymaga jednomyślnej zgody państw. Osiągnięcie konsensusu w tym względzie jest obecnie wątpliwe, m.in. ze względu na wspomnianą konieczność poszanowania przepisów

⁷⁵ C.V. Gortsos, *The restrictive measures imposed by the European Union on the Central Bank of the Russian Federation and some considerations relating to financial stability*, EBI, www.ebi-europa.eu.

⁷⁶ Art. 215 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

prawa międzynarodowego nie tylko przez samą Unię⁷⁷, ale także państwa członkowskie (co szczególnie podkreślają Niemcy). Co więcej, nawet jeżeli państwu udałoby się osiągnąć porozumienie w tej kwestii, kolejnym problemem jest możliwość zaskarżenia legalności decyzji o nałożeniu tego rodzaju sankcji do Trybunału Sprawiedliwości UE⁷⁸ (Trybunał potwierdził dopuszczalność wnoszenia przez państwa skarg na nakładane sankcje w 2021 r. w sprawie Wenezuela przeciwko Radzie⁷⁹). Rezultat takiej skargi byłby o tyle niepewny, że prawo UE nie zawiera wprost norm chroniących aktywa banków centralnych – w tym CBR – przed wywłaszczeniem, a więc wymagałaby ona powiązania naruszenia prawa międzynarodowego (immunitet państwa) z naruszeniem unijnych traktatów.

Inne organizacje akcentują przede wszystkim kwestie ochrony własności i inwestycji. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują zasady przyjęte przez Światową Organizację Handlu (WTO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Radę Europy.

W przypadku WTO, do której należą wszyscy członkowie G7 (w tym UE), kluczowa jest ochrona prawa własności, ale gwarancje dotyczą przede wszystkim majątku wykorzystywanego do celów handlowych. Na uwagę zasługują jednak dwie zasady, którymi kieruje się WTO: niedyskryminacja (zakaz dyskryminacji partnerów handlowych przez państwa, który jest wcielany w życie m.in. przy zastosowaniu zasady najwyższego uprzywilejowania) oraz przewidywalność i przejrzystość, która chroni zagraniczne firmy, inwestorów, ale – co istotne – także rządy, przed arbitralnym nakładaniem barier handlowych⁸⁰. Artykuł XXI Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) i analogicznie artykuł XIV bis Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS) wskazują, że ich postanowienia nie uniemożliwiają podjęcia przez państwa działań niezbędnych do ochrony swoich podstawowych interesów bezpieczeństwa „w czasie wojny lub innego stanu nadzwyczajnego w stosunkach międzynarodowych”, ani nie uniemożliwiają podjęcia działań w celu wykonania zobowiązań wynikających z KNZ w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (por. podrozdział o środkach zaradczych)⁸¹. Standardy WTO chronią więc aktywa banków centralnych wykorzystywane w działalności biznesowej, ale nie jest to ochrona absolutna i może zostać ograniczona. W tym ujęciu wywłaszczenie CBR nie naruszałoby więc standardów WTO.

Natomiast w przypadku Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) art. VIII pkt 1 lit. a umowy o MFW zakazuje jego członkom wprowadzania ograniczeń przy dokonywaniu płatności i przekazów z tytułu bieżących transakcji międzynarodowych bez zgody MFW⁸². W praktyce Fundusz nigdy jeszcze nie zablokował takiego działania. Zarząd MFW w decyzji z 1952 r. wprowadził pragmatyczne podejście, zgodnie z którym Fundusz nie powinien stawać się forum rozstrzygania o kwestiach bezpieczeństwa, i w związku z tym oczekuje od członków jedynie powiadomienia o nakładanych ograniczeniach (przed ich zastosowaniem, a jeżeli nie jest to możliwe – nie później niż w ciągu 30 dni)⁸³. Również zasady MFW nie sprzeciwiają się więc wywłaszczeniu aktywów banku centralnego.

⁷⁷ Por. art. 3 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „[w] stosunkach zewnętrznych Unia [...] przyczynia się [...] do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.

⁷⁸ Por. art. 24 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 275 i 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁷⁹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r., sprawa C-872/19 P, www.eur-lex.europa.eu.

⁸⁰ „What we stand for”, WTO, www.wto.org.

⁸¹ *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)* z późn. zm., www.wto.org.

⁸² *Umowa o Międzynarodowym Funduszu Walutowym, podpisana w Bretton Woods dnia 22 lipca 1944 r.*, „Monitor Polski” 2010, nr 36, poz. 501

⁸³ P. Butchard, *op. cit.*, s. 47.

W celu ochrony swoich aktywów Rosja nie może też skorzystać z regulacji Rady Europy. Przede wszystkim nie może próbować wytoczyć powództw przeciw ewentualnym naruszeniom jej prawa własności – ochrona przewidziana w Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) nie rozciąga się na państwa, a ponadto Rosja została usunięta z tej organizacji w marcu 2022 r.⁸⁴ Nie wyklucza to jednak wytaczania spraw przez jej obywateli i rosyjskie podmioty przeciw działaniom państw związanych z EKPC.

2.3. Zobowiązania umowne

Ograniczenia w dysponowaniu aktywami banków państwowych mogą też wynikać z innych zobowiązań państw na gruncie prawa międzynarodowego, przede wszystkim ochrony ich prawa własności zagwarantowanego w umowach dwustronnych, np. o współpracy albo w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji (tzw. BIT-y, *bilateral investment treaty*). Wymaga to jednak zakwalifikowania takich środków jako niesłużących realizacji zadań państwowych, lecz działalności biznesowej – wówczas państwowy bank centralny jest traktowany jak przedsiębiorstwo. Taką możliwość dopuścił MTS w sprawie Iran przeciwko USA. MTS badał wówczas działania USA, które zablokowały na swoim terytorium aktywa irańskiego rządu i instytucji finansowych, w tym banku państwowego, na podstawie Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA) i Terrorism Risk Insurance Act (TRIA), które uniemożliwiają państwu uznanemu za sponsora terroryzmu powołanie się na swój immunitet w niektórych postępowaniach w USA⁸⁵. Choć w przypadku irańskiego banku centralnego działalność handlowa była zbyt marginalna, by uznać go za przedsiębiorstwo chronione przed wywłaszczeniem na mocy traktatu o przyjaźni, stosunkach gospodarczych i prawach konsularnych z Iranem z 1955 r.⁸⁶, wniesiona przez Iran skarga stała się okazją do ogólnego stwierdzenia przez trybunał, że przepisy obu wspomnianych aktów naruszają traktat, ponieważ ich zastosowanie faktycznie doprowadziło do niezgodnego z nim wywłaszczenia bez odszkodowania⁸⁷.

Jednocześnie większość państw UE (a spośród członków G7 także Japonia, Kanada i Wielka Brytania) związana jest z Rosją tzw. BIT-ami. Wyjątek stanowią Estonia, Irlandia, Łotwa i Malta, które takich umów nie zawarły w ogóle, a także Chorwacja, Cypr, Polska i Portugalia, Słowenia, a spoza UE – USA, z którymi takie umowy zostały podpisane, ale nie weszły w życie⁸⁸. Ponadto Polska wiosną 2022 r. wycofała zgodę na związanie się umową. Choć oficjalnym powodem była dezaktualizacja tekstu wynegocjowanego ponad trzy dekady wcześniej⁸⁹, czas wycofania zgody sugeruje, że było to jedno z działań mających podkreślić zamiar izolacji państwa agresora.

Choć BIT-y są zróżnicowane w zakresie szczegółów definicji inwestora, kwalifikują w ten sposób przeważnie wszelkie osoby prawne ustanowione na podstawie prawa umawiającego się państwa, które zgodnie z nim mogą inwestować w państwie będącym drugą stroną umowy. Zakresy ochrony przewidzianej w tych umowach są jeszcze bardziej podobne, przewidują m.in. wzajemną ochronę inwestycji, sprawiedliwe i równe traktowanie, a przede wszystkim

⁸⁴ Por. art. 1 i 33 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁸⁵ Więcej nt. FSIA i TRIA w rozdziale 4.

⁸⁶ *Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights Between the United States of America and Iran*, U.S. Department of State, www.state.gov.

⁸⁷ *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objections, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z 13 lutego 2019 r., I.C.J. Reports 2019, s. 7, www.icj-cij.org.

⁸⁸ „International Investment Agreements Navigator. Russian Federation”, UNCTAD, www.investmentpolicy.unctad.org.

⁸⁹ K. Sobczak, *Polska zrywa umowę z Rosją o ochronie inwestycji*, „Prawo.pl”, 29 marca 2022 r., www.prawo.pl.

zakaz wyłączenia, nacjonalizacji oraz stosowania środków im równoważnych wobec poczynionych inwestycji, który jednak nie jest bezwzględny. Jest to możliwe, jeżeli odbywa się w interesie publicznym w sposób przewidziany przez prawo, działania nie są dyskryminujące i są połączone z wypłatą szybkiego, odpowiedniego i skutecznego odszkodowania. Jest to minimum ochrony, ponieważ niekiedy brzmienie przepisów jest inne, np. BIT między Rosją a Włochami w przeciwieństwie do innych doprecyzowuje, że chodzi tak o wyłączenie *de iure*, jak i *de facto*, natomiast BIT Francja–Rosja podkreśla obowiązywanie nie tylko na terytorium państw, ale też „w strefach morskich”⁹⁰. Co więcej, strony zobowiązują się do zezwalania inwestorom na swobodny transfer płatności związanych z inwestycjami, w tym aktywów i dochodów z nich. W sytuacji braku BIT-u minimum ochrony wyznacza międzynarodowe prawo zwyczajowe, zgodnie z którym nie można dokonać wyłączenia bez odpowiedniego odszkodowania⁹¹.

W przypadku uznania CBR za inwestora przynajmniej niektóre BIT-y mogłyby stać się narzędziem chroniącym jego aktywa przed wyłączeniem, jednak wymagałoby to wykazania przez bank, że dokonuje wystarczająco dużo transakcji o charakterze biznesowym⁹². Dlatego ryzyko związane z naruszeniem BIT-ów należy ocenić jako bardzo niskie.

2.4. Prawo krajowe poszczególnych państw

Ograniczenia w dysponowaniu aktywami CBR przez państwa, w których są one ulokowane, są efektem przede wszystkim omówionych wcześniej zasad prawa międzynarodowego i wynikających z niego zobowiązań, ale dodatkowe gwarancje ochrony takiego majątku mogą być przyjmowane na gruncie prawa krajowego. Mogą mieć różne formy, ale co do zasady są to – analogicznie do rozwiązań funkcjonujących na poziomie międzynarodowym – gwarancje ochrony przed wyłączeniem lub doprecyzowanie zakresu immunitetów w sytuacjach, w których można wytaczać przeciw państwom powództwa przed sądami krajowymi (np. w przypadku sporów pracowniczych czy roszczeń odszkodowawczych).

Prawo własności i ochrona przed wyłączeniem są przeważnie gwarantowane już na poziomie konstytucyjnym, ale przewidziana w ustawach zasadniczych ochrona dotyczy przede wszystkim własności prywatnej (np. w Belgii i Japonii)⁹³, na którą nie może powołać się CBR. Nieliczne państwa przyjęły ponadto przepisy krajowe dotyczące immunitetu państwa – spośród członków G7 są to Japonia, Kanada, USA i Wielka Brytania⁹⁴ – przy czym koncentrują się one na różnych aspektach związanych z ochroną przewidzianą przez ten immunitet i zawierają ograniczenia. Przykładowo, kanadyjski State Immunity Act z 1985 r. przewiduje tylko nieliczne wyjątki od stosowania immunitetu państwa w postępowaniach sądowych prowadzonych np. w związku ze wspieraniem terroryzmu⁹⁵, a brytyjski State Immunity Act z 1978 r.

⁹⁰ *Décret no 91-1062 du 14 octobre 1991 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres interprétatif), fait à Paris le 4 juillet 1989, UNCTAD, www.investmentpolicy.unctad.org.*

⁹¹ *Legal options for confiscation..., op. cit., s. 21.*

⁹² *Ibidem, s. 21–22.*

⁹³ Przykładowo art. 42 konstytucji Włoch wprowadza rozróżnienie na własność publiczną i prywatną, ale skupia się na ochronie tej pierwszej. Natomiast art. 29 konstytucji Japonii wskazuje, że prawo własności jest nienaruszalne, zaś własność prywatna może zostać przejęta na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem. Podobnie konstytucja Belgii w rozdziale „Belgowie i ich prawa” wskazuje, że pozbawienie własności może być dokonane na cele publiczne tylko na podstawie prawa i za odszkodowaniem. Wyjątkiem jest konstytucja Kanady, która odnosi się do własności tworzących ją prowincji.

⁹⁴ A poza G7: Argentyna, Australia, Izrael, Pakistan, RPA i Singapur. Por. MTS, *Niemcy p. Włochom*, pkt 62.

⁹⁵ *State Immunity Act 1985, Government of Canada, www.laws-lois.justice.gc.ca.*

(c. 33)⁹⁶, przyjęty w celu wdrożenia omawianej wcześniej konwencji z Bazylei, w zasadzie uniemożliwia wyłączenie na drodze sądowej.

Ewentualne działania poszczególnych państw i UE mogą więc wymagać zmiany regulacji przynajmniej w części państw, gdzie są zlokalizowane rosyjskie aktywa państwowe, ale i to nie gwarantuje bezproblemowego wyłączenia CBR. Dokonane na poziomie krajowym może być zakwalifikowane jako niedopełnienie formalności, np. przez naruszenie immunitetu, i skutkować postępowaniami sądowymi w państwach konfiskujących aktywa. Dowodem tego może być choćby wyrok francuskiego Cour de Cassation⁹⁷ z listopada 2019 r. Sprawa dotyczyła pożyczek zaciągniętych w 1906 i 1908 r. przez władze carskiej Rosji. Pożyczki te zostały anulowane dekretem bolszewików ze skutkiem od grudnia 1917 r. Trybunał orzekł, że Francja nie miała środków, które umożliwiłyby wymuszenie na Rosji zwrotu skonfiskowanych kwot z mienia znajdującego się we Francji, i że powinna dochodzić ich przed sądami rosyjskimi⁹⁸. Na tę decyzję wpłynęło m.in. posiadanie przez Rosję immunitetu uniemożliwiającego prowadzenie przeciw niej spraw przed francuskimi sądami⁹⁹. W przypadku wyłączenia dokonanego przez członków G7 to Rosja mogłaby więc próbować dochodzić roszczeń do swojego majątku przed sądami państw dokonujących konfiskat.

Co więcej, w odpowiedzi na pełnoskalowy atak Rosji na Ukrainę niektóre państwa dążą do modyfikacji swoich przepisów prawnych tak, by tworzyć podstawy do wykorzystania rosyjskich aktywów, ale nawet te, które przyjmują najbardziej stanowczą postawę wobec agresora, liczą się z posiadaniem przez niego immunitetu. Na przykład Estonia 15 kwietnia ub.r. przyjęła ustawę¹⁰⁰ dopuszczającą wykorzystywanie rosyjskich aktywów w celu naprawienia szkód wywołanych atakiem na Ukrainę, ale dotyczy ona wyłącznie mienia prywatnego (własności osób i firm wspierających agresję)¹⁰¹. Biorąc pod uwagę proaktywną postawę Estonii w zakresie kontrowania działań Rosji i dążenia do pociągnięcia jej do odpowiedzialności, ograniczenie aktu do aktywów prywatnych pośrednio sugeruje sceptycyzm wobec możliwości stworzenia analogicznego rozwiązania odnośnie do mienia publicznego, w tym aktywów CBR.

⁹⁶ *State Immunity Act 1978*, UK Government, www.legislation.gov.uk.

⁹⁷ Odpowiednik Sądu Najwyższego w polskim systemie prawnym.

⁹⁸ Y. Harrel, *Confiscation des avoirs russes: gare à l'effet boomerang*, „Contrepoints”, 3 czerwca 2024 r., www.contrepoints.org.

⁹⁹ *Pourvoi n° 18-16.437. Texte de la décision*, Cour de Cassation, 6 listopada 2019 r., www.courdecassation.fr; Y. Harrel, *op. cit.*

¹⁰⁰ *The Act on Amendments to the International Sanctions Act and Amendments to Other Associated Acts (332 SE)*.

¹⁰¹ *The Riigikogu passed the Act enabling the use of Russia's frozen assets*, Riigikogu, komunikat prasowy, 15 maja 2024 r., www.riigikogu.ee.

3. DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA PAŃSTW G7 I UE

Szymon Zaręba, Stefania Kolarz

3.1. Wspólne działania G7 i UE

Wybuch wojny spotkał się ze stosunkowo szybką i zdecydowaną reakcją państw G7 i UE¹⁰² w odniesieniu do rosyjskich rezerw państwowych, w ślad za nimi poszły później inne kraje¹⁰³. Już 26 lutego 2022 r. państwa G7 porozumiały się w sprawie zablokowania aktywów CBR znajdujących się pod ich jurysdykcją oraz transakcji podejmowanych przez ten bank¹⁰⁴. W wykonaniu tych ustaleń w marcu 2022 r. wszyscy członkowie G7 przyjęli środki prawne zamrażające rezerwy CBR zdeponowane w zachodnich instytucjach finansowych, głównie w walutach i papierach wartościowych, uniemożliwiając ich wytransferowanie do Rosji lub innych krajów. Jednocześnie 16 marca 2022 r. zainaugurowała prace Grupa Zadaniowa REPO (Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force), która miała podejmować wszelkie możliwe kroki prawne w celu identyfikacji, zamrożenia i w stosownych przypadkach konfiskaty mienia osób i podmiotów objętych przez G7 sankcjami w związku z inwazją Rosji na Ukrainę¹⁰⁵. W maju 2023 r. członkowie G7 wydali oświadczenie, że rozpoczynają działania służące pełnemu zmapowaniu rosyjskich aktywów państwowych unieruchomionych pod ich jurysdykcją, które pozostaną zamrożone, dopóki Rosja nie zapłaci za szkody wyrządzone Ukrainie¹⁰⁶. Ustalenie stanu tych aktywów zostało powierzone Grupie Zadaniowej REPO, która zakończyła wstępne prace we wrześniu 2023 r. Oszacowała wówczas wartość rosyjskich aktywów na ok. 280 mld dol. i podkreśliła, że większość z nich była wówczas przechowywana w Unii Europejskiej¹⁰⁷. Jeszcze w 2023 r. USA, nie popierając jeszcze publicznie przejęcia rosyjskich aktywów przez członków G7, przekazały im drogą nieoficjalną dokument sugerujący dokonanie zajęcia aktywów CBR i uznający to za zgodny z prawem środek zaradczy służący skłonieniu Rosji do zakończenia agresji. W grudniu 2023 r. G7 wydała kolejne oświadczenie potwierdzające wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym członkowie grupy nie odblokują aktywów państwowych Rosji, dopóki nie zapłaci ona za szkody wyrządzone przez wojnę. Nowością było zawarte w nim stwierdzenie o konieczności podjęcia zdecydowanych kroków w celu przekazania Ukrainie „nadzwyczajnych dochodów” (*extraordinary revenues*) pochodzących z tych aktywów¹⁰⁸. Była to wyraźna zmiana w stosunku do poprzedniego podejścia,

¹⁰² Członkami G7 są spośród państw UE Francja, Niemcy i Włochy oraz Japonia, Kanada, USA i Wielka Brytania. W jej dyskusjach biorą też udział przedstawiciele Unii.

¹⁰³ Np. Szwajcaria w maju 2023 r. podała, że zamroziła aktywa o równowartości 8,3 mld dol., a trudne do weryfikacji informacje medialne nt. Australii wskazywały na unieruchomienie przez nią aktywów CBR na kwotę ok. 5,8 mld dol. australijskich, a więc ok. 3,7 mld dol., por. H. Miller, *Russian Central Bank Has \$8.3 Billion Held in Switzerland*, Bloomberg, 10 maja 2023 r. www.bloomberg.com i A. Moiseienko, *Frozen Russian State Assets*, „Verfassungsblog”, 4 kwietnia 2025 r., <https://verfassungsblog.de>. Jak podkreślono we wstępie, raport nie stawia sobie za cel zmapowania aktywów CBR na całym świecie i koncentruje się na G7 i UE.

¹⁰⁴ S. Holland, J. Chalmers, D. Psalidakis, *U.S., allies target 'fortress Russia' with new sanctions, including SWIFT ban*, Reuters, 27 lutego 2022 r., www.reuters.com.

¹⁰⁵ *Statement from the inaugural ministerial meeting of the Russian Elites, Proxies and Oligarchs Task Force on 16 March 2022*, UK Government, www.gov.uk. Choć nazwa sugerowała raczej, że działania grupy będą wymierzone w osoby fizyczne i podmioty z nimi związane, późniejsza praktyka pokazała, że objęły także rosyjskie mienie państwowe.

¹⁰⁶ *G7 Leaders' Statement on Ukraine*, Ambasada i Konsulat USA w Warszawie, 19 maja 2023 r., www.pl.usembassy.gov.

¹⁰⁷ *Russian Elites, Proxies, and Oligarchs (REPO) Deputies Meeting*, U.S. Department of the Treasury, 7 września 2023 r., www.home.treasury.gov. W działania REPO włączyła się także Australia, por. *Fact Sheet: Disrupting and Degrading – One Year of U.S. Sanctions on Russia and Its Enablers*, U.S. Department of the Treasury, 24 lutego 2023 r., www.home.treasury.gov.

¹⁰⁸ *G7 Leaders' Statement*, U.S. Embassy and Consulates in Moscow, 6 grudnia 2023 r., www.ru.usembassy.gov.

jednak deklaracja G7 odnosiła się jedynie do dochodów uzyskanych z aktywów, a nie ich samych – co było zapewne efektem sceptycznego stanowiska państw UE i samej Unii wobec całkowitej konfiskaty tych środków. Mimo to pod koniec grudnia 2023 r. Stany Zjednoczone, poparte przez Japonię, Kanadę i Wielką Brytanię, zaproponowały utworzenie grup roboczych mających przeanalizować możliwości trwałego zajęcia aktywów CBR. Sukcesem było powołanie trzech grup, które miały zająć się po pierwsze oceną prawnych kwestii związanych z konfiskatą, po drugie metodą jej przeprowadzenia i ograniczeniem związanego z nią ryzyka, po trzecie opcjami najlepszego udzielenia pomocy Ukrainie z ich wykorzystaniem¹⁰⁹. Ich utworzenie wychodziło naprzeciw oczekiwaniom przede wszystkim Niemiec i Włoch, ale także Francji i przedstawicieli całej UE, akcentujących konieczność starannej oceny legalności konfiskaty tych aktywów oraz zgłaszających obawy o stabilność rynków finansowych oraz odwet ze strony Rosji, np. wobec aktywów ich spółek nadal znajdujących się na jej terytorium¹¹⁰. Wątpliwości wobec legalności mechanizmu wyrażała także Japonia¹¹¹.

W nawiązaniu do stanowiska z grudnia 2023 r. G7 na szczycie w czerwcu 2024 r. podjęła decyzję o przyznaniu Ukrainie do końca tamtego roku pożyczek wartych łącznie ok. 50 mld dol. i proporcjonalnych do wielkości gospodarek poszczególnych członków grupy. Pomoc miała być spłacana z wpływów uzyskanych z obrotu na rynku finansowym zyskami generowanymi przez zamrożone aktywa zdeponowane w państwach należących do G7. W razie zgody Rosji na wypłatę Ukrainie odszkodowania przed upływem terminu pożyczki członkowie mieli odzyskać niespłaconą kwotę z tych pieniędzy. Mechanizm ten nazwano ERA (od Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine). Ukraina potraktowała decyzję o jego utworzeniu jako szansę, by zmniejszyć opory państw zachodnich przed całkowitą konfiskatą środków CBR. Rozwiązanie to było dla niej korzystne także dlatego, że koszty kredytowania faktycznie poniosły państwa zachodnie, przekazując odpowiednie kwoty i stopniowo spłacając je zyskami z rosyjskich aktywów, a pieniądze mogły być wykorzystane na cele wojskowe, pokrycie bieżących zobowiązań budżetowych oraz odbudowę. G7 po raz kolejny podtrzymała także stanowisko w sprawie nieodmrażania aktywów Rosji do momentu zakończenia przez nią agresji i zapłaty za szkody wyrządzone Ukrainie¹¹². To oświadczenie było pośrednim potwierdzeniem braku porozumienia członków grupy w odniesieniu do konfiskaty całości rosyjskich aktywów (spowodowanego sceptycyzmem Francji, Niemiec, Włoch i UE). W październiku 2024 r. G7 zatwierdziła zasady i parametry techniczne mechanizmu służące zapewnieniu spójności działań mimo prawnych i instytucjonalnych różnic między pożyczkodawcami. Pożyczki z ERA miały być zawierane od grudnia 2024 r., a środki miały zostać wypłacone najpóźniej do końca 2027 r.¹¹³ W kolejnych miesiącach debata nad wyłączeniem aktywów toczyła się dalej, ale jej intensywność mocno spadła. Po spotkaniu ministrów finansów państw G7 pod koniec kwietnia 2025 r. uczestnicy poinformowali, że omawiali możliwe sposoby pełnej konfiskaty wszystkich zamrożonych rosyjskich aktywów w celu sfinansowania odbudowy Ukrainy. Ukraiński minister finansów oświadczył wtedy również, że Ukraina otrzymała dotąd łącznie ok. 13,6 mld dol. z programu ERA¹¹⁴.

¹⁰⁹ P. Tamma, J. Politi, *Washington puts forward G7 plan to confiscate \$300bn in Russian assets*, „Financial Times”, 28 grudnia 2023 r., www.ft.com.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ I. Wiśniewska, *op. cit.*

¹¹² *Apulia G7 Leaders' Communiqué*, 15 czerwca 2024 r., G7, www.g7italy.it.

¹¹³ *G7 Finance Ministers' Statement on Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loan Initiative*, G7, 25 października 2024 r., www.consilium.europa.eu.

¹¹⁴ *G7, EU countries have provided \$13.6 bln secured by frozen Russian assets to Ukraine*, 28 kwietnia 2025 r., „Interfax-Ukraine”, <http://en.interfax.com.ua>.

3.2. Działania Unii Europejskiej i jej członków

Pierwsze sankcje związane z agresją na Ukrainę UE nałożyła już w 2014 r. w odpowiedzi na aneksję Krymu, ale nie dotyczyły one aktywów CBR¹¹⁵. Bank centralny został objęty restrykcjami dopiero w odpowiedzi na pełnoskalowy atak na Ukrainę. 23 lutego 2022 r. w ramach tzw. 1. pakietu sankcji Unia ograniczyła dostęp CBR do unijnych rynków i usług kapitałowych i finansowych¹¹⁶. W przyjętym dwa dni później 2. pakiecie rozszerzyła ograniczenia, m.in. wprowadziła zakaz świadczenia usług w odniesieniu do akcji rosyjskich podmiotów państwowych w systemach obrotu UE¹¹⁷. 28 lutego Rada zabroniła transakcji z CBR i podmiotami z nim powiązanymi (np. działającymi w jego imieniu)¹¹⁸. W odpowiedzi na problemy z dokładnym ustaleniem wartości zamrożonych aktywów CBR instytucje finansowe w UE, wraz z przyjęciem 10. pakietu sankcji 25 lutego 2023 r., zostały zobowiązane do informowania KE i państw członkowskich o rezerwach i aktywach CBR¹¹⁹ i podmiotów z nim powiązanych¹²⁰. Na podstawie zmienionych przepisów państwa UE i centralne depozyty aktywów i rezerw CBR zostali zobowiązani do współpracy z KE w zakresie weryfikacji dostarczanych danych, a Komisja – uprawniona do żądania wszelkich dodatkowych informacji¹²¹.

Wobec braku podstaw prawnych jednoznacznie dopuszczających wyłączenie CBR jego aktywa w państwach Unii pozostały zamrożone, choć niektóre państwa (m.in. republiki bałtyckie i Polska) wzywały UE do dalej idących działań. W listopadzie 2022 r. KE zaproponowała więc możliwości wykorzystania aktywów (do czego wzywała ją Rada Europejska¹²²), a w lutym 2023 r. powołała specjalną grupę roboczą pod kierownictwem Andersa Ahnlida, której powierzyła zadanie opracowania stosownych przepisów¹²³ – do chwili obecnej nie zostały one jednak przyjęte. 12 lutego ub.r. Rada podjęła decyzję¹²⁴, w której – powołując się na stanowisko G7 – doprecyzowała m.in. status prawny przychodów generowanych przez zamrożone aktywa (nie są uważane za aktywa państwowe, a zatem objęte immunitetem), a także rozporządzenie¹²⁵ dookreślające obowiązki centralnych depozytów przechowujących takie aktywa i rezerwy¹²⁶. Rada zobowiązała centralne depozyty przechowujące ponad 1 mln euro aktywów CBR do odrębnego wykazywania nadzwyczajnych sald gotówkowych powstających

¹¹⁵ *Foreign Affairs Council 17 March 2014*, Rada Unii Europejskiej, 17 marca 2014 r., www.consilium.europa.eu.

¹¹⁶ *UE przyjmuje pakiet sankcji w odpowiedzi na uznanie przez Rosję niekontrolowanych przez rząd obszarów w obwodzie donieckim i ługańskim na Ukrainie oraz na wysłanie wojsk do tego regionu*, Rada Unii Europejskiej, 23 lutego 2022 r., www.consilium.europa.eu.

¹¹⁷ *Agresja wojskowa Rosji wobec Ukrainy: UE nakłada sankcje na prezydenta Władimira Putina i ministra spraw zagranicznych Siergieja Ławrowa i przyjmuje szerokie sankcje indywidualne i gospodarcze*, Rada Unii Europejskiej, 25 lutego 2022 r., www.consilium.europa.eu.

¹¹⁸ *UE przyjmuje nowy zestaw środków w odpowiedzi na agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy*, Rada Unii Europejskiej, 28 lutego 2022 r., www.consilium.europa.eu.

¹¹⁹ *Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie*.

¹²⁰ *Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających*.

¹²¹ *Questions and Answers: tenth package of restrictive measures against Russia*, Komisja Europejska, 25 lutego 2023 r., www.ec.europa.eu.

¹²² Por. np. konkluzje Rady Europejskiej 21–22 października 2022 r.

¹²³ E. Kaca, *Możliwości wykorzystania przez UE rosyjskich aktywów do odbudowy Ukrainy*, „Biuletyn PISM”, nr 59 (2680), 15 maja 2023 r., www.pism.pl.

¹²⁴ *Decyzja Rady (WPZiB) 2024/577 z dnia 12 lutego 2024 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie*.

¹²⁵ *Rozporządzenie Rady (UE) 2024/576 z dnia 12 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie*.

¹²⁶ *Immobilizowane aktywa rosyjskie: Rada postanawia wydzielić nadzwyczajne przychody*, Rada Unii Europejskiej, komunikat prasowy, 12 lutego 2024 r., www.consilium.europa.eu.

w wyniku stosowania sankcji, zakazała dysponowania nimi i nakazała przechowywanie ich na osobnych rachunkach¹²⁷. Stanowiło to przygotowanie do wdrażania decyzji, którą przyjęto w kolejnych tygodniach, o wykorzystywaniu zysków netto z zamrożonych aktywów do wspierania sił zbrojnych, przemysłu obronnego i odbudowy Ukrainy¹²⁸.

21 maja 2024 r. ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE zdecydowali o przeznaczeniu zysków pochodzących z zamrożonych aktywów na dozbrajanie i odbudowę Ukrainy¹²⁹. Według Tendances Trends aktywa CBR wygenerowały 0,8 mld euro w 2022 r., 4,3 mld euro w 2023 r., ponad 6,5 mld euro w 2024 r., a w kolejnym okresie rozliczeniowym będzie to prawdopodobnie 7 mld euro¹³⁰. Sankcje uniemożliwiły bowiem belgijskiemu Euroclear, luksemburskiemu Clearstream¹³¹ i innym centralnym depozytom przekazanie CBR odsetek z zamrożonych aktywów, co doprowadziło do akumulacji niespotykanych dotąd sald gotówkowych na ich rachunkach¹³². Zgodnie z przepisami i zasadami zarządzania ryzykiem obowiązującymi centralne depozyty salda te są ponownie inwestowane, w związku z czym generują dalsze zyski. Na podstawie decyzji Rady centralne depozyty przechowujące ponad 1 mln euro aktywów CBR są zobowiązane dwa razy w roku przekazywać UE nadzwyczajne zyski z aktywów uzyskanych po 15 lutego 2024 r.¹³³ 10 stycznia 2025 r. KE przekazała Ukrainie pierwszą transzę środków wygenerowanych w ten sposób, w wysokości 3 mld euro¹³⁴. Państwa wprowadzają ponadto zmiany ukierunkowane na zwiększanie tych zysków, np. Belgia obniżyła opłaty za zarządzanie nimi z 3% przed wybuchem pełnoskalowej agresji na Ukrainę do 1,5% w jej następstwie, a w maju 2024 r. – do 0,3%¹³⁵.

Dodatkowo od początku br. KE wypłaciła Ukrainie łącznie 4 mld z 18,1 mld euro pożyczki makrofinansowej¹³⁶, która ma zostać spłacona z zysków z zamrożonych aktywów CBR w ramach ERA. Terminy i wysokości kolejnych transz przekazywanych przez UE są obecnie ustalane z Ukrainą.

Zwrot w polityce Stanów Zjednoczonych w zakresie pomocy Ukrainie i postawienie Europy przed ewentualnością zapełnienia powstałej luki stały się na forum unijnym katalizatorem debaty na temat możliwości całkowitego wyłączenia aktywów CBR. Takie działanie wymaga jednomyślnej decyzji Rady, która na chwilę obecną jest daleka od konsensusu. Na początku marca br. za wyłączeniem rosyjskich aktywów opowiadała się mniejszość członków UE¹³⁷,

¹²⁷ *Immobilizowane aktywa rosyjskie*, op. cit.

¹²⁸ *Sankcje UE wobec Rosji – kalendarium*, Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu.

¹²⁹ Y. Harrel, op. cit.

¹³⁰ L. de Maisonrouve, *Quelle est la valeur des avoirs russes gelés et comment l'Europe et la France les utilisent?*, „BFM Business”, 13 marca 2025 r., www.bfmtv.com.

¹³¹ *EU pushes ahead plan to tax profits of frozen Russian assets*, „Luxembourg Times”, 23 stycznia 2024 r., www.luxtimes.lu.

¹³² D. Franchini, *Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges*, „EJIL: Talk! Blog of European Journal of International Law”, 1 marca 2024 r., www.ejiltalk.org.

¹³³ I. Wiśniewska, op. cit.

¹³⁴ *La Commission verse la première tranche de 3 milliards d'euros à l'Ukraine sur sa part du prêt du G7, à rembourser avec le produit des actifs russes immobilisés*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej we Francji, 10 stycznia 2025 r., www.france.representation.ec.europa.eu.

¹³⁵ *Accord « de principe » de l'UE pour utiliser les avoirs russes gelés*, „Swissinfo.ch”, 8 maja 2024 r., www.swissinfo.ch.

¹³⁶ Pierwsza transza, wypłacona 10 stycznia br., wynosiła 3 mld euro, druga zaś – z 20 marca – 1 mld euro. Por. *Commission disburses first €3 billion to Ukraine of its part of the G7 loan, to be repaid with proceeds from immobilised Russian assets*, Komisja Europejska, 10 stycznia 2025 r., www.ec.europa.eu; *Commission delivers a further €1 billion to Ukraine under its part of the G7 loan, to be repaid with proceeds from immobilised Russian assets*, Komisja Europejska, 20 marca 2025 r., www.ec.europa.eu.

¹³⁷ S. Lynch, *Europe's hour*, „Politico Brussels Playbook”, 6 marca 2025 r., www.politico.eu.

w tym Polska, Czechy, państwa nordyckie i republiki bałtyckie¹³⁸. Jego orędownikami byli też przewodniczący Rady Europejskiej António Costa¹³⁹ i wysoki przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Kaja Kallas¹⁴⁰, która na forum Parlamentu Europejskiego w listopadzie ub.r. stwierdziła nawet, że Ukraina jest uprawniona do wykorzystywania rosyjskich aktywów i że nie byłaby to konfiskata¹⁴¹. Ponieważ Kallas nie odniosła się w tym zakresie do konkretnej podstawy prawnej, jej opinię można traktować raczej jako powoływanie się na względy szeroko rozumianej słuszności – prawa Ukrainy jako ofiary napaści do wykorzystania aktywów będącej agresorem Rosji, np. na obronę lub powojenną odbudowę. Prócz argumentów natury moralnej niektórzy zainteresowani (np. belgijskie partie Ecolo i Groen, były premier Francji Gabriel Attal¹⁴²) wskazują, że jest to jedyne rozwiązanie, które nie nakłada dodatkowych obciążeń finansowych na europejskich podatników w zakresie dozbrajania i odbudowy Ukrainy¹⁴³. Jest to argument kierowany do tzw. państw oszczędnych, których zdania są podzielone, np. przeciwnikiem tego rozwiązania są Holandia¹⁴⁴ i Niemcy, choć nowy kanclerz Friedrich Merz wydaje się bardziej otwarty niż jego poprzednik¹⁴⁵. Kolejnym argumentem, który był częściej przytaczany na początku rosyjskiej pełnoskalowej agresji na Ukrainę, rzadziej natomiast obecnie (choć jest nadal aktualny) jest uniemożliwienie Rosji wykorzystania aktywów na zbrojenia. Zablockowanie dostępu do nich już osłabia możliwości finansowania agresji, jednak w dłuższej perspektywie, w tym po ewentualnym zaprzestaniu działań zbrojnych, a przed osiągnięciem porozumienia pokojowego, wywłaszczenie będzie stanowiło lepszą tego gwarancję niż zamrożenie aktywów, które wymaga regularnego przedłużania jednomyślną decyzją Rady, co może napotkać problemy w postaci sprzeciwu Węgier czy Słowacji.

Argumenty przeciw wywłaszczeniu CBR podnoszone w UE odnoszą się przede wszystkim do kwestii pewności obrotu finansowego i prawnych. Sceptyczna wobec takiego rozwiązania jest m.in. Ursula von der Leyen – przewodnicząca Komisji Europejskiej¹⁴⁶. Christine Lagarde, prezes Europejskiego Banku Centralnego (EBC), przestrzegała, że takie działanie byłoby niezgodne z porządkiem międzynarodowym, którego poszanowanie UE próbuje wyegzekwować od Rosji¹⁴⁷. Stanowiłoby też jej zdaniem wyłom w ochronie aktywów państw trzecich, która leży u podstaw międzynarodowego systemu finansowego¹⁴⁸, i mogłoby osłabić wiarygodność euro jako waluty rezerwowej¹⁴⁹. Dlatego wywłaszczeniu rosyjskich aktywów przeciwnie są przede wszystkim państwa posiadające rezerwy banków z państw trzecich (Belgia,

¹³⁸ Key European countries oppose the confiscation of Russian assets to support Ukraine, Poilitico reports, „Pravda Estonia”, 25 lutego 2025 r., www.estonia.news-pravda.com.

¹³⁹ T. Moller-Nielsen, Use frozen Russian assets for Ukraine reparations, says Costa, „Euractiv”, 25 marca 2025 r., www.euractiv.com.

¹⁴⁰ J. Liboreiro, Poland pitches rearmament bank to boost Europe's defence spending, „Euronews”, 6 lutego 2025 r., www.euronews.com.

¹⁴¹ T. Moller-Nielsen, EU Commission doubles down on Russian asset confiscation despite Belgian warnings, „Euractiv”, 20 stycznia 2025 r., www.euractiv.com.

¹⁴² B. Farge, Un gel des avoirs russes? De Gabriel Attal à Manuel Bompard... Qu'en pensent les politiques?, „BMFTV”, 6 marca 2025 r., www.bfmtv.com.

¹⁴³ Belgian Greens push for seizure of Russian assets ahead of defence summit, „Belganews”, 5 marca 2025 r., www.belganewsagency.eu.

¹⁴⁴ I. Wiśniewska, *op. cit.*

¹⁴⁵ Germany's Merz says we will confiscate frozen Russian assets if legally possible, Reuters, 15 maja 2025 r., www.reuters.com.

¹⁴⁶ The EU still cannot reach a compromise on the confiscation of frozen Russian assets: Who is against it?, „UBN Ukraine Business News”, 26 lutego 2025 r., www.ubn.news.

¹⁴⁷ T. Moller-Nielsen, EU Commission doubles down..., *op. cit.*

¹⁴⁸ L. Dubois, S. Fleming, The legal case for seizing Russia's assets, „Financial Times”, 20 grudnia 2023 r., www.ft.com.

¹⁴⁹ J. Liboreiro, *op. cit.*

Francja i Luksemburg¹⁵⁰), w tym niedemokratycznych, które mogłyby zostać w ten sposób sprowokowane do przeniesienia depozytów do innych państw¹⁵¹, ale także niektóre inne kraje strefy euro, np. Włochy i Holandia¹⁵². Premier Belgii Bart De Wever ostrzegał, że wyłączenie nie może spowodować ryzyko dla globalnego systemu finansowego (i nazwał je nawet – na wyrost – „aktem wojny”)¹⁵³. Choć zamrożenie aktywów CBR nie doprowadziło do masowego przenoszenia rezerw z UE ani innych państw G7 do państw trzecich¹⁵⁴ (mimo stosowania sankcji zachodnie rynki finansowe przodują pod względem bezpieczeństwa instrumentów inwestycyjnych i trudno jest dla nich znaleźć zamiennik¹⁵⁵), nie można wykluczyć, że ewentualne wyłączenie zostałoby wykorzystane w antyzachodniej narracji przez państwa trzecie, np. BRICS+¹⁵⁶. W związku z tym były minister spraw zagranicznych Austrii Alexander Schallenberg podkreślał, że ewentualne wyłączenie rosyjskich aktywów musi nastąpić zgodnie z prawem, by nie narazić reputacji UE¹⁵⁷.

Wybrzmiewa też obawa wielu państw UE o reakcję Rosji na wyłączenie, np. realizację groźby wytaczania przeciw nim sporów sądowych¹⁵⁸. Francuska skrajna lewica przestrzegała z kolei, że zajęcie aktywów CBR może wywołać odwet na aktywach EBC przechowywanych za granicą¹⁵⁹, co w praktyce wydaje się mało prawdopodobne (EBC raczej nie przechowuje aktywów w państwach, które mogłyby być zainteresowane takim działaniem wobec UE). Jedną z bardziej realistycznych negatywnych konsekwencji wyłączenia aktywów CBR jest jednak zapowiadany przez rosyjskiego ministra finansów Antona Siłuanowa odwet na majątkach zachodnich inwestorów¹⁶⁰. Byłby to kolejny¹⁶¹ cios dla pozostających w Rosji zachodnich przedsiębiorców, m.in. z Francji. Wydaje się jednak, że nie jest to kluczowy czynnik brany pod uwagę we francuskiej debacie. 12 marca br. Zgromadzenie Narodowe przyjęło uchwałę w sprawie wzmocnienia wsparcia dla Ukrainy, w której m.in. wzywa do zajęcia zamrożonych rosyjskich aktywów, czemu sprzeciwia się rząd¹⁶². Minister gospodarki Éric Lombard i prezydent Emmanuel Macron przestrzegają przed potencjalnym naruszeniem „porozumień międzynarodowych”¹⁶³.

Francja, Niemcy i Belgia przestrzegały ponadto przed stworzeniem niebezpiecznego precedensu w prawie międzynarodowym¹⁶⁴, który dopuszczałby stosowanie wyłączenia jako środka przymusu. Ten argument zdaje się szczególnie rezonować wśród niemieckich

¹⁵⁰ T. Moller-Nielsen, *EU Commission doubles down...*, *op. cit.*

¹⁵¹ E. Kaca, *op. cit.*

¹⁵² T. Moller-Nielsen, *EU Commission doubles down...*, *op. cit.* Choć nie wszystkie – np. Litwa, Łotwa i Estonia są za.

¹⁵³ G. Sorgi, H. Cokelaere, *Seizing frozen Russian assets is 'an act of war,' says Belgian PM*, „Politico”, 21 marca 2025 r., www.politico.eu.

¹⁵⁴ H. Kozieł, *Rosja. Dlaczego Zachód zwleka z przejęciem zamrożonych rezerw?*, „Parkiet”, 4 marca 2024 r., www.parkiet.com.

¹⁵⁵ I. Wiśniewska, *op. cit.*

¹⁵⁶ Y. Harrel, *op. cit.*

¹⁵⁷ RT, *EU could be disgraced by confiscating frozen Russian assets Austrian FM*, „The Press United”, 3 lipiec 2023 r., www.thepressunited.com.

¹⁵⁸ W. Jakóbiak, *Bogactwa oligarchów rosyjskich nie zostaną skonfiskowane, ale przehandlowane na pomoc Ukrainie*, „Biznes Alert”, 21 maja 2024 r., <https://biznesalert.pl>.

¹⁵⁹ B. Farge, *op. cit.*

¹⁶⁰ I. Wiśniewska, *op. cit.*

¹⁶¹ Por. S. Kolarz, *Trudności z wycofywaniem się zachodnich firm z Rosji*, „Biuletyn PISM”, nr 144 (2954), 3 października 2024 r., www.pism.pl.

¹⁶² M. Heyman, *Guerre en Ukraine: les députés adoptent une résolution de soutien à Kiev, appelant à saisir les avoirs russes*, „BMFTV”, 13 marca 2025 r., www.bfmtv.com.

¹⁶³ B. Farge, *op. cit.*

¹⁶⁴ L. Oleniak, *op. cit.*

polityków, którzy obawiają się wysuwania wobec państwa kolejnych roszczeń odszkodowawczych za zbrodnie popełnione w czasie II wojny światowej¹⁶⁵. W tym kontekście niektóre środowiska eksperckie argumentują jednak, że stworzenie precedensu niekoniecznie będzie szkodliwe – przeciwnie, może zadziałać jako środek odstrasżający, zniechęcający potencjalnych agresorów do ataku¹⁶⁶. Jednocześnie Francja, Niemcy i Hiszpania¹⁶⁷ powoli zmieniają swoje stanowisko wobec konfiskaty rosyjskich aktywów i obecnie badają – wraz z będącą poza UE Wielką Brytanią – możliwości ich wykorzystania¹⁶⁸.

Wśród argumentów przeciw wywłaszczeniu CBR pojawiają się również obawy, że podjęcie takiego działania pozbawi UE i jej partnerów karty przetargowej w negocjacjach z Rosją (możliwości np. odmrożenia aktywów w zamian za dokonanie ustępstw w trakcie ewentualnych rozmów pokojowych)¹⁶⁹. Ten argument jest jednak nieprzekonujący, ponieważ do tej pory zamrożenie aktywów nie doprowadziło Rosji do ustępstw, np. zaprzestania ataków na Ukrainę¹⁷⁰.

3.3. Działania USA

Do momentu objęcia władzy przez Donalda Trumpa na początku 2025 r. Stany Zjednoczone pełniły rolę nieformalnego światowego lidera w zakresie działań odnoszących się do rosyjskich aktywów państwowych. 28 lutego 2022 r. Biuro ds. Kontroli Aktywów Zagranicznych (OFAC) amerykańskiego Departamentu Skarbu zabroniło podmiotom amerykańskim wszelkich transakcji m.in. z CBR i rosyjskim Ministerstwem Finansów. Restrykcje obejmowały transfer jakichkolwiek aktywów do takich podmiotów lub transakcje walutowe na rzecz lub w imieniu takich podmiotów – incydentalnej zgody mogło udzielić tylko wydające je Biuro. Oznaczało to w praktyce zamrożenie aktywów należących do Rosji i będących w dyspozycji podmiotów z USA. 19 maja 2023 r. OFAC uzupełnił obowiązujące przepisy o obowiązek raportowania przez podmioty z USA o posiadaniu lub kontroli nad własnością podmiotów sankcjonowanych (do których należał także CBR)¹⁷¹. W październiku 2023 r. amerykańska sekretarz skarbu Janet Yellen wprost stwierdziła, że popiera przekazanie Ukrainie zysków z zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych¹⁷², choć jeszcze wcześniej, w 2023 r., wyrażała przed Kongresem wątpliwości co do zgodności ich ewentualnej konfiskaty z amerykańskim prawem, postulując jego zmianę¹⁷³.

¹⁶⁵ L. Dubois, S. Fleming, *op. cit.*

¹⁶⁶ Y. Ziskina, J. Firestone, T. Nesterchuk, *No more excuses: Debunking arguments against seizing Russian state assets for Ukraine*, Discussion Paper, EPC European Policy Centre, 7 czerwca 2024 r., s. 8, www.epc.eu.

¹⁶⁷ *The EU still cannot reach a compromise on the confiscation of frozen Russian assets: Who is against it?*, „UBN Ukraine Business News”, 26 lutego 2025 r., www.ubn.news; G. Sorgi, H. Cokelaere, *op. cit.*

¹⁶⁸ O. Hlushchenko, *European countries agree on issue of confiscating Russian assets worth €200bn* – FT, „Ukrainska Pravda”, 4 marca 2025 r., www.pravda.com.ua.

¹⁶⁹ A. Moiseienko, *Politics, Not Law, Is Key to Confiscating Russian Central Bank Assets*, „Just Security”, 17 sierpnia 2022 r., www.justsecurity.org.

¹⁷⁰ A. Moiseienko, *Collateralising Russia's Frozen Currency Reserves: A Creative Solution, Playing for Time, or Both?*, „EJIL: Talk! Blog of European Journal of International Law”, 13 lutego 2024 r., www.ejiltalk.org.

¹⁷¹ D. Mortlock et al., *Russia Sanctions Review: Expanding U.S. Sanctions Continue to Put Pressure on Russia*, „Willkie Farr & Gallagher LLP Client Alert”, 1 sierpnia 2024 r., www.willkie.com.

¹⁷² *Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at the Eurogroup Finance Ministers Meeting in Luxembourg, Luxembourg*, Departament Skarbu USA, Secretary Statements & Remarks, 16 października 2023 r., www.home.treasury.gov; M. Pronczuk, E. Nelson, *E.U. Moves to Tap Frozen Russian Assets to Help Ukraine*, „The New York Times”, 12 grudnia 2023 r., www.nytimes.com.

¹⁷³ M. Pronczuk, E. Nelson, *op. cit.*

Do usunięcia tej przeszkody doszło w kwietniu 2024 r., gdy Kongres przyjął, a prezydent Joe Biden podpisał REPO for Ukrainians Act, który upoważnił prezydenta do przejęcia przez rząd USA aktywów CBR oraz odsetek od nich znajdujących się pod amerykańską jurysdykcją (w ciągu pięciu lat od uchwalenia tej ustawy). Środki te miałyby zostać złożone w odpowiednim depozycie, a następnie przekazane na pomoc Ukrainie – czy to bezpośrednio, czy poprzez wkład na rzecz międzynarodowego organu, funduszu lub mechanizmu, który wypłaciłby jej odszkodowanie. Uzależnił jednak możliwość realizacji przez prezydenta tej decyzji od podjęcia zdecydowanych kroków w celu koordynacji wielostronnych działań z innymi państwami G7 w tym zakresie¹⁷⁴. Jednocześnie ustawa zarządziła, że wszystkie te aktywa pozostaną zamrożone do momentu zakończenia działań zbrojnych między Rosją a Ukrainą i pełnej rekompensaty strat przez Rosję lub jej włączenia się w międzynarodowy mechanizm temu służący. W ten sposób uniemożliwiła prezydentowi samodzielne zniesienie sankcji wcześniej nałożonych przez jego administrację, a więc odmrożenie aktywów. Wprost nakazała też ustalenie lokalizacji wszystkich aktywów należących do Rosji i pozostających pod jurysdykcją USA¹⁷⁵.

W grudniu 2024 r. USA zawarły z Ukrainą umowę o pożyczkę w wysokości 20 mld dol. w ramach programu ERA, która miała być spłacana z zysków z aktywów CBR. Ten krok był spójny ze stanowiskiem sekretarza Yellen z 2023 r. i uzgodnieniami w ramach G7 z czerwca i października 2024 r. Dzień po zawarciu umowy Stany Zjednoczone przekazały pełną kwotę funduszu ustanowionemu przez Bank Światowy w celu pomocy Ukrainie¹⁷⁶. Brak jednak publicznie dostępnych informacji, czy dotychczasowe odsetki od aktywów zlokalizowanych w USA zostały już zajęte na polecenie prezydenta, czy też nastąpi to w przyszłości.

Objęcie urzędu przez Donalda Trumpa silnie wpłynęło na podejście amerykańskich władz do sankcji przeciw Rosji, w tym odnoszących się do aktywów CBR. W marcu 2025 r. administracja prezydenta zwróciła się do departamentów stanu i skarbu o przygotowanie listy sankcji, które mogłyby zostać złagodzone – była to część inicjatywy Trumpa służącej skłonieniu rosyjskich władz do rozmów pokojowych w celu zakończenia wojny na Ukrainie. Brak było informacji, czy zmiany dotknęłyby aktywy CBR, jednak obowiązywanie ustawy REPO for Ukrainians sprawiło, że wymagałyby one nadal zgody Kongresu, o ile nie zostałyby spełnione inne warunki pozwalające odblokować rosyjskie państwowe środki¹⁷⁷. Jednocześnie pod koniec marca 2025 r. pojawiły się w mediach informacje, że ponadpartyjna grupa amerykańskich senatorów z udziałem m.in. republikanów Todda Younga i Lindseya Grahama oraz demokratów Richarda Blumenthala i Tima Kaine'a zaczęła naciskać na administrację, m.in. kierując list otwarty do sekretarza stanu Marco Rubio, by skonfiskowała aktywa CBR i skłoniła do tego sojuszników¹⁷⁸.

¹⁷⁴ S.2003 - REPO for Ukrainians Act, Kongres USA, www.congress.gov.

¹⁷⁵ I. Brunk, *The Controversial REPO Act Is Now Law*, „Lawfare”, 25 kwietnia 2024 r., www.lawfaremedia.org.

¹⁷⁶ Treasury Department Announces Disbursement of \$20 Billion Loan to Benefit Ukraine, To Be Repaid with Proceeds Earned from Immobilized Russian Sovereign Assets, U.S. Department of Treasury, 10 grudnia 2024 r., www.home.treasury.gov; Statement from President Joe Biden on Historic Decision to Leverage Russian Sovereign Assets to Support Ukraine, The White House, 23 października 2024 r., www.bidenwhitehouse.archives.gov.

¹⁷⁷ E. Banco, *White House seeks plan for possible Russia sanctions relief, sources say*, Reuters, 3 marca 2025 r., www.reuters.com.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

3.4. Działania Japonii, Kanady i Wielkiej Brytanii

Pozostałe państwa G7 również podejmowały działania w celu egzekwowania ich sankcji przeciw Rosji oraz wykonania uzgodnień podjętych w ramach grupy.

Kanada jako pierwsza – już na spotkaniu G7 24 lutego 2022 r. – wystąpiła z inicjatywą zamrożenia aktywów CBR¹⁷⁹, jako pierwsza też postulowała następnie wykorzystanie zamrożonych rosyjskich aktywów w celu wsparcia Ukrainy¹⁸⁰. Już 28 lutego 2022 r. CBR został przez nią umieszczony na liście podmiotów objętych sankcjami¹⁸¹. Rosyjskie aktywa państwowe zostały zamrożone przez administrację na podstawie Special Economic Measures Act z 1992 r.¹⁸², znowelizowanej tego dnia tak, aby objąć CBR¹⁸³. Już 3 marca 2022 r. kanadyjskie władze wprowadziły z kolei przepisy wymagające od podmiotów publicznych i prywatnych raportowania o posiadanych aktywach instytucji objętych sankcjami, w tym CBR¹⁸⁴. Pod koniec czerwca 2022 r. Kanada przyjęła rozwiązania prawne umożliwiające konfiskatę własności osób i podmiotów uwzględnionych na jej listach sankcyjnych, w tym pieniędzy, walut i innych. Przepisy nie wskazywały jednak wyraźnie, czy CBR także mógłby zostać uwzględniony¹⁸⁵, co wywoływało kontrowersje¹⁸⁶. Wprawdzie bank ten znalazł się już wcześniej wśród podmiotów objętych sankcjami, ale eksperci wskazywali na dalsze ograniczenia prawne uniemożliwiające taki krok¹⁸⁷. Ostatecznie w październiku 2023 r. do Senatu Kanady został wniesiony projekt ustawy nowelizującej Special Economic Measures Act, na podstawie którego byłby wprost możliwy przepadek zagranicznych państwowych aktywów na rzecz Kanady. Przeszedł w Senacie pierwsze czytanie, ale nie został mu nadany dalszy bieg. W kwietniu 2024 r., przy okazji nowelizacji budżetu, władze przekazały opinii publicznej, że mają zamiar zwiększyć zaangażowanie międzynarodowych partnerów, zwłaszcza G7, w określanie dodatkowych metod pociągnięcia Rosji do odpowiedzialności za agresję na Ukrainę, a kolejne zmiany kanadyjskiego reżimu sankcyjnego uzależniły od osiągnięcia konsensusu w tym formacie¹⁸⁸. Jednoznaczna zwolenniczka wykorzystania rosyjskich aktywów państwowych była minister finansów Chrystia Freeland, jedna z głównych osób zachęcających państwa G7 do zamrożenia aktywów, a następnie wdrożenia mechanizmu pożyczkowego ERA¹⁸⁹. Próby przekonania części partnerów w 2024 r. nie powiodły się jednak, a Kanada nie poszła ostatecznie w ślady USA, jeśli chodzi o stworzenie prawnych ram ewentualnej konfiskaty – wydaje się, że liczyła na dokonanie międzynarodowych uzgodnień, zanim podejmie decyzję.

¹⁷⁹ Prime Minister strengthens global security and stability at the G7 Summit, Prime Minister of Canada, 13 czerwca 2024 r., www.pm.gc.ca.

¹⁸⁰ Statement by the Deputy Prime Minister and Minister of Finance on the Extraordinary Revenue Acceleration Loan Mechanism and Russian Sovereign Assets, Government of Canada, 25 października 2024 r., www.canada.ca.

¹⁸¹ Consolidated Canadian Autonomous Sanctions List, Government of Canada, www.international.gc.ca.

¹⁸² G7 Extraordinary Revenue Acceleration Loans, Prime Minister of Canada, 13 czerwca 2024 r., www.pm.gc.ca.

¹⁸³ Special Economic Measures (Russia) Regulations SOR/2014-58, Government of Canada, Justice Laws Website, www.laws-lois.justice.gc.ca.

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Stąd np. głosy wzywające do ich konfiskaty na podstawie przepisów już obowiązujących, por. np. J. McGregor, *Canada can now seize, sell off Russian assets. What's next?*, CBC, 27 czerwca 2022 r., www.cbc.ca.

¹⁸⁶ Niektórzy twierdzili, że było to możliwe, por. np. T. Khutor, A. Mikheiev, *op. cit.*, s. 7–8.

¹⁸⁷ A. Neil Campbell, *Services, Sensitive Technologies, Luxury Goods, Gold, and Disinformation Sanctions – Plus a Forfeiture Regime: Canada's Latest Responses to the Russian Invasion of Ukraine*, „McMillan”, 12 lipca 2022 r., www.mcmillan.ca.

¹⁸⁸ A. Gasch Burnett, *On Russian assets, Canada throws away a clear chance to lead: Aaron Gasch Burnett for Inside Policy*, MLI, 6 czerwca 2024 r., www.macdonaldlaurier.ca.

¹⁸⁹ K. Duggan, *Plan to fund Ukraine war with Russian assets down to 'technicalities,' Canadian lawmaker says*, „Politico”, 26 września 2024 r., www.politico.com.

Niemniej po ustaleniach w sprawie programu ERA z października 2024 r. Kanada zawarła z Ukrainą umowę o pożyczce w jego ramach ok. 3,4 mld dol. (5 mld dol. kanadyjskich). Pożyczka ta miała być spłacana z zysków z rosyjskich aktywów państwowych. Pierwszą transzę, ok. 1,7 mld dol., wypłacono w połowie marca 2025 r.¹⁹⁰

Pierwsze ograniczenia dotyczące rosyjskich aktywów państwowych w Wielkiej Brytanii zostały wprowadzone 28 lutego 2022 r. – był to zakaz transakcji m.in. z CBR i rosyjskim Ministerstwem Finansów¹⁹¹, co oznaczało zamrożenie aktywów zlokalizowanych w Wielkiej Brytanii. 1 marca 2022 r. brytyjski rząd uszczelnił blokadę rezerw CBR, wykluczając możliwość świadczenia dla niego usług finansowych przez dodatkowe podmioty¹⁹². Wielka Brytania wprowadzała jednocześnie okresy przejściowe, umożliwiające m.in. jej krajowym podmiotom otrzymywanie odsetek od rosyjskiego długu zaciągniętego przed 1 marca 2022 r. Ostatnie z tych zwolnień wygasły jednak pod koniec czerwca 2022 r.¹⁹³ W czerwcu 2023 r. sekretarz stanu ds. zagranicznych James Cleverly ogłosił nowe ustawodawstwo służące utrzymaniu sankcji przeciwko Rosji, dopóki nie zostanie wypłacone Ukrainie odszkodowanie. Zapowiedział także zamiar wprowadzenia przepisów nakazujących osobom i podmiotom z Wielkiej Brytanii raportowanie o posiadanych rosyjskich aktywach pod rygorem kar lub przejęcia tych aktywów¹⁹⁴. Ostatecznie te ostatnie zasady zostały wprowadzone dopiero w grudniu 2023 r.¹⁹⁵ Z kolei w październiku 2023 r. kanclerz skarbu Jeremy Hunt zwrócił się do Banku Anglii z prośbą o analizę opcji wykorzystania rosyjskich aktywów państwowych w celu wsparcia ukraińskiego wysiłku wojennego¹⁹⁶ – było to związane z dyskusją w ramach G7 o możliwości wykorzystania zysków od tych aktywów oraz ich ewentualnej konfiskaty. Gdy w Kanadzie rozpoczęła się poważniejsza dyskusja na temat przejęcia aktywów CBR, sekretarz stanu ds. zagranicznych David Lammy zaapelował o przyjęcie podobnych przepisów¹⁹⁷. Ostatecznie Wielka Brytania nie zastosowała takich rozwiązań, jednak w wykonaniu uzgodnień podjętych przez G7 1 marca 2025 r. doszło do zawarcia umowy pożyczki w wysokości ok. 2,92 mld dol. (2,26 mld funtów) między Wielką Brytanią a Ukrainą w ramach programu ERA, która miała być spłacana z zysków z aktywów CBR. Zgodnie z ustaleniami pieniądze miały zostać przekazane w trzech równych corocznych transzach, przy czym pierwsza ok. tygodnia po zawarciu porozumienia, a następnie być wykorzystane

¹⁹⁰ *Ukraine has received the first tranche from Canada amounting CAD 2.5 billion under the G7 ERA initiative*, Ministry of Finance of Ukraine, 13 marca 2025 r., www.mof.gov.ua.

¹⁹¹ *UK Statement on Further Economic Sanctions Targeted at the Central Bank of the Russian Federation*, UK Government, 28 lutego 2022 r., www.gov.uk; *UK support for Ukraine following Russia's invasion: Foreign Secretary's statement 28 February 2022*, Rząd Zjednoczonego Królestwa, wypowiedź przed Parlamentem, 28 lutego 2022 r., www.gov.uk.

¹⁹² *UK introduces new sanctions against Russia including ban on ships and fresh financial measures*, Rząd Zjednoczonego Królestwa, 1 marca 2022 r., www.gov.uk; *The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 5) Regulations 2022*, www.legislation.gov.uk.

¹⁹³ *Por. General Licence – Payments by the Central Bank of the Russian Federation, the National Wealth Fund of the Russian Federation, or the Ministry of Finance of the Russian Federation related to debt issued by them before 1 March 2022*, INT/2022/1495176, www.assets.publishing.service.gov.uk.

¹⁹⁴ *New legislation allows Russian sanctions to remain until compensation is paid to Kyiv*, UK Government, 20 czerwca 2023 r., www.gov.uk.

¹⁹⁵ *New reporting requirements for Designated Persons under the Russia Regime*, OFSI Blog, HM Treasury Office of Financial Sanctions Implementation, 12 lutego 2024 r. www.ofsi.blog.gov.uk.

¹⁹⁶ O. Smith, F. Islam, T. Espiner, *UK explores using frozen Russian assets to fund Ukraine defence*, „BBC News”, 13 października 2023 r., www.bbc.com.

¹⁹⁷ M. Hess, C.K. Mott, *Seize Russia's Assets Before Trump Takes Office*, „Foreign Policy”, 11 grudnia 2024 r., www.foreignpolicy.com.

na zamówienia wojskowe służące wsparciu ukraińskich zdolności obronnych¹⁹⁸. Pierwsza transza o wartości ok. 1 mld dol. została przekazana Ukrainie 7 marca, a druga, w podobnej wysokości, 9 kwietnia 2025 r.¹⁹⁹ W marcu 2025 r. pojawiły się informacje, że Wielka Brytania współpracuje z UE, szczególnie z Francją i Niemcami, nad opracowaniem metod wykorzystania rosyjskich aktywów państwowych²⁰⁰, ale proponując nie tyle ich wywłaszczenie, co przeznaczenie na zabezpieczenie przyszłego porozumienia pokojowego z Ukrainą – aktywa miałyby zostać skonfiskowane dopiero w przypadku naruszenia przez Rosję tego porozumienia²⁰¹. W maju 2025 r. media informowały, że Wielka Brytania nalegała na przeniesienie unieruchomionych rosyjskich aktywów do oddzielnego funduszu inwestycyjnego, co uniemożliwiłoby Rosji łatwe dysponowanie nimi w razie ewentualnego nieprzedłużenia nałożonych na nią sankcji²⁰².

Jeżeli chodzi o Japonię, 28 lutego 2022 r. premier Fumio Kishida ogłosił nałożenie sankcji na CBR w postaci restrykcji dotyczących transakcji z tym bankiem²⁰³, czego efektem było zamrożenie jego aktywów zlokalizowanych w Japonii. Odpowiednie przepisy zostały ogłoszone 1 marca 2022 r.²⁰⁴ Brakuje jednoznacznych informacji, czy Japonia wprowadziła przepisy dotyczące raportowania o aktywach należących do CBR przez wszystkie podmioty publiczne i prywatne – z wiadomości prasowych można jednak wywnioskować, że były one zdeponowane w japońskim banku centralnym²⁰⁵. Jeśli chodzi o konfiskatę aktywów CBR, o możliwość jej dokonania był pytany minister finansów Shunichi Suzuki już 28 marca 2022 r. Stwierdził wówczas kategorycznie, że japońskie prawo nie pozwala rządowi przejąć takich rezerw²⁰⁶. Ogólnie przedstawiciele Japonii byli raczej wstrzeźliwi w wypowiedziach dotyczących przyszłości rosyjskich aktywów państwowych. Jednym z przykładów mogą być słowa minister spraw zagranicznych Yoko Kamikawy, która pytana w czerwcu 2024 r. o możliwość wykorzystania odsetek od tych aktywów w celu wsparcia Ukrainy odpowiedziała jedynie, że Japonia jest zaangażowana w ożywioną dyskusję na ten temat w ramach G7²⁰⁷. Po uzgodnieniach dokonanych przez G7 w sprawie udzielenia Ukrainie pożyczek w ramach programu ERA minister spraw zagranicznych Takeshi Iwaya ogłosił pod koniec października 2024 r., że Japonia pożyczy jej ok. 3 mld dol. (471,9 mld jenów). Podobnie jak inne, pożyczka ta miała zostać spłacona z zysków z zamrożonych aktywów CBR – rząd Japonii miał podjąć kroki, by wypłata środków odbyła się tak szybko, jak to możliwe²⁰⁸. Tak

¹⁹⁸ UK reinforces support for Ukraine with £2.26 billion loan to bolster Ukrainian defence capabilities, UK Government, 1 marca 2025 r., www.gov.uk.

¹⁹⁹ Ukraine receives second GBP 752 million tranche from UK funded by frozen Russian assets, Ministerstwo Finansów Ukrainy, 14 kwietnia 2025 r., www.kmu.gov.ua

²⁰⁰ O. Hlushchenko, European countries agree on issue of confiscating Russian assets worth €200bn – FT, „Ukrainska Pravda”, 4 marca 2025 r., www.pravda.com.ua.

²⁰¹ H. Foy et al., Europeans move towards seizing €200bn of Russian assets, „Financial Times”, 3 marca 2025 r., www.ft.com.

²⁰² G. Sorgi, UK wants more say over fate of €200B in frozen Russian assets, „Politico”, 12 maja 2025 r. www.politico.eu.

²⁰³ Press Conference by the Prime Minister regarding His Telephone Talk with President Zelensky of Ukraine, Kancelaria Premiera Japonii, 28 lutego 2022 r., www.japan.kantei.go.jp.

²⁰⁴ Ukuraina jo sei nikansuru gaikoku kawase oyobi gaikoku boeki ho ni motozuku sochi nitsuite [Środki wynikające z ustawy o wymianie walut i handlu zagranicznym w sprawie sytuacji na Ukrainie], Ministry of Finance of Japan, 1 marca 2023 r., www.mof.go.jp.

²⁰⁵ Japan cannot confiscate Russian foreign reserves at BOJ – finmin Suzuki, Reuters, 28 marca 2022 r., www.reuters.com.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Press Conference by Foreign Minister Kamikawa Yoko, Ministry of Foreign Affairs of Japan, 11 czerwca 2024 r., www.mofa.go.jp.

²⁰⁸ Ibidem.

jak USA, Japonia miała je przekazać poprzez odpowiedni fundusz Banku Światowego²⁰⁹. Zamiar udzielenia przez Japonię tej pożyczki potwierdził pod koniec grudnia 2024 r. prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski²¹⁰, a 18 kwietnia 2025 r. została ogłoszona decyzja. Środki miały zostać przekazane na pilne wydatki budżetowe oraz wsparcie odbudowy i rozwoju kraju²¹¹. Do końca maja 2025 r. brak było jednoznacznych informacji, czy i jaka ich część została przekazana Ukrainie.

²⁰⁹ *Japan to provide Ukraine with over \$3 billion loan under G7 initiative using frozen Russian assets*, „The New Voice of Ukraine”, 29 października 2024 r., www.english.nv.ua.

²¹⁰ *Japan to transfer \$3 billion from frozen Russian assets to Ukraine, Zelensky says*, „The Kyiv Independent”, 25 grudnia 2024 r., www.kyivindependent.com.

²¹¹ M. Fornusek, *Japan signs deal on \$3 billion for Ukraine under G7 loan*, „Kyiv Independent”, 18 kwietnia 2025 r., www.kyivindependent.com.

4. ASPEKTY EKONOMICZNO-FINANSOWE EWENTUALNEJ KONFISKATY AKTYWÓW CBR

Grzegorz Kozłowski

4.1. Ryzyko ekonomiczno-finansowe związane z wywłaszczeniem aktywów CBR

Ewentualne wywłaszczenie aktywów CBR znajdujących się w jurysdykcjach państw zachodnich może wiązać się z ryzykiem ekonomiczno-finansowym. Do najistotniejszych wyzwań należy zaliczyć osłabienie na międzynarodowym rynku walutowym pozycji walut państw dokonujących konfiskaty (wskutek spadku zaufania globalnych inwestorów do wiarygodności, stabilności i przewidywalności emitentów tych walut), wzrost rentowności dłużnych papierów wartościowych emitowanych w tych walutach oraz rozwój alternatywnych systemów płatniczych, umożliwiających przeprowadzanie transakcji międzynarodowych poza zachodnią architekturą finansową.

Wśród podstawowych elementów, które decydują o statusie waluty i jej roli jako aktywów rezerwowych, można wymienić sześć podstawowych: wielkość gospodarki, znaczenie gospodarki w handlu międzynarodowym, wielkość i otwartość rynków finansowych, wymienialność waluty, wykorzystanie waluty jako tzw. kotwicy walutowej oraz wewnętrzna polityka makroekonomiczna (stabilność polityczna i ekonomiczna)²¹². Zarówno dolar amerykański, jak i euro spełniają te przesłanki, należąc – obok jena i franka szwajcarskiego – do najbardziej stabilnych walut tzw. *safe haven* (bezpieczna przystań)²¹³. Szczególną pozycję w międzynarodowym systemie płatniczym ma dolar amerykański, który dominuje – w ujęciu bezwzględnym i względnym – na większości rynków finansowych na świecie (inne waluty, w tym euro, mają mniejszy międzynarodowy zasięg)²¹⁴. Wzmacnia to zdolność USA do efektywnego wykorzystywania sankcji gospodarczych nałożonych na inne państwa (w tym Rosję). Handel prowadzony w dolarach amerykańskich, nawet nieobejmujący USA i podmiotów amerykańskich po żadnej stronie, zwykle dotyczy lokalnych banków korespondentów²¹⁵ posiadających konta w Rezerwie Federalnej (banku centralnym USA). Umożliwia to Stanom Zjednoczonym podejmowanie szybkich działań przeciwko krajom, które zostały objęte sankcjami gospodarczymi²¹⁶.

Dominujące pozycje dolara i euro są odzwierciedlone w strukturze rezerw walutowych na świecie, gdzie obie waluty stanowią ok. 80% wszystkich aktywów rezerwowych.

²¹² Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies, Appendix 1, U.S. Department of Treasury, 15 października 2009 r., www.home.treasury.gov.

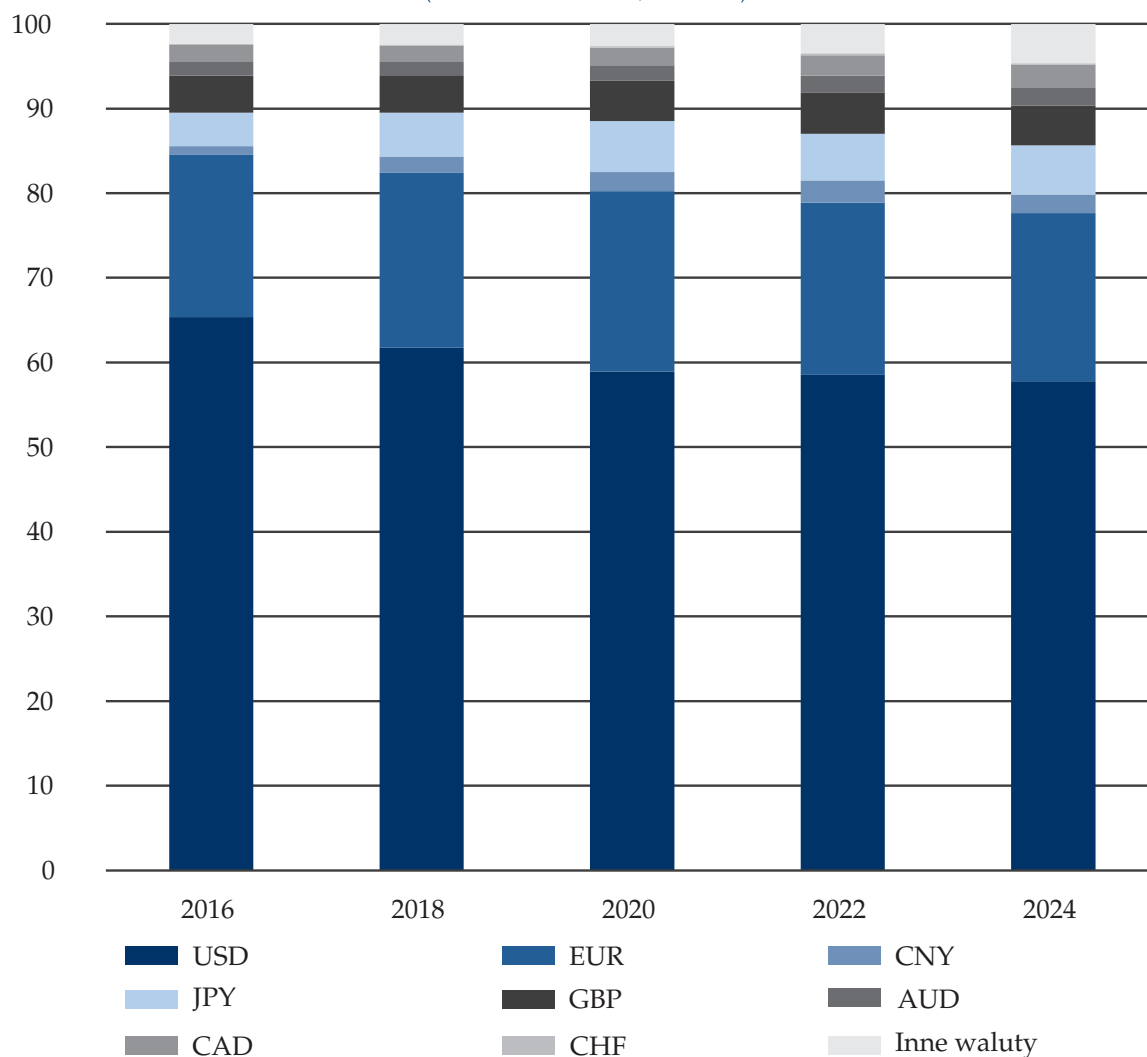
²¹³ Jest to klasyfikacja Departamentu Skarbu USA. Zob. I. Pszczółka, *Międzynarodowe waluty safe haven – bezpieczna przystań w czasie kryzysu*, „Optimum Economic Studies” 2021, nr 1 (103), s. 80–90. T. Teng, *Euro surges to eight month high as safe haven currency*, „Euronews”, 7 sierpnia 2024 r., www.euronews.com.

²¹⁴ P. McGuire et al., *International finance through the lens of BIS statistics: the global reach of currencies*, „BIS Quarterly Review”, 10 czerwca 2024 r., s. 14, www.bis.org.

²¹⁵ Bankowość korespondencyjna jest formą współpracy, w ramach której jeden bank (bank korespondent) utrzymuje depozyty należące do innych banków (banków respondentów) oraz świadczy na ich rzecz usługi płatnicze i inne usługi finansowe. Zob. *Correspondent banking*, Bank for International Settlements. Committee on Payments and Market Infrastructures, lipiec 2016, s. 43, www.bis.org.

²¹⁶ J. Jernigan, *The US Dollar: The World's Most Influential Currency*, „Commerce Trust”, 10 października 2024 r., www.commerctrustcompany.com.

WYKRES 6. I TABELA 1. ALOKACJA REZERW WALUTOWYCH NA ŚWIECIE
(W LATACH 2016–2024, W PROC.)



Waluta ²¹⁷	2016	2018	2020	2022	2024
USD	65,36	61,76	58,92	58,52	57,80
EUR	19,14	20,67	21,29	20,37	19,83
CNY	1,08	1,89	2,29	2,61	2,18
JPY	3,95	5,19	6,03	5,54	5,82
GBP	4,35	4,43	4,73	4,90	4,73
AUD	1,69	1,63	1,83	1,97	2,06
CAD	1,94	1,84	2,08	2,39	2,77
CHF	0,16	0,14	0,17	0,23	0,17
Inne waluty	2,33	2,45	2,65	3,48	4,64

Źródło: opr. własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

²¹⁷ AUD – dolar australijski, CAD – dolar kanadyjski, CHF – frank szwajcarski.

Struktura rezerw walutowych na świecie w ostatnich ośmiu latach wskazuje na utrzymującą się dominującą pozycję dolara amerykańskiego, chociaż jego udział w globalnych rezerwach walutowych spadł z 65,36% w 2016 r. do 57,80% w 2024 r. Euro utrzymuje względnie stabilny ok. 20-procentowy poziom, a waluty państw zachodnich stanowią łącznie ponad 90% światowych rezerw. Warto również zwrócić uwagę na wzrost udziału takich walut jak japoński jen, funt szterling, dolar australijski, dolar kanadyjski oraz innych, m.in. koreańskiego wona. Mimo włączenia renminbi w 2016 r. do koszyka walutowego Specjalnych Praw Ciągnięcia (SDR) Międzynarodowego Funduszu Walutowego²¹⁸ oraz wzrostu jego roli w polityce monetarnej Rosji udział tej waluty w światowych rezerwach wynosi zaledwie 2,18% i od 2022 r. wykazuje tendencję spadkową.

Nie wydaje się, aby ryzyka związane z odejściem od euro i dolara amerykańskiego w wyniku wyłączenia aktywów CBR mogły w istotny sposób wpłynąć na pozycję tych walut jako globalnych aktywów rezerwowych. Taka decyzja zostałaby zapewne podjęta w gronie państw G7 i wiązałaby się z konfiskatą środków rosyjskich nie tylko w jurysdykcjach europejskich, ale także USA, Japonii, Wielkiej Brytanii i Kanady²¹⁹. Hipoteza o utracie wiarygodności dotyczyłaby zatem ponad 90% światowych rezerw walutowych. Trudno będzie innym państwom znaleźć alternatywę, szczególnie w krótkim i średnim horyzoncie czasowym. Każde potencjalne rozwiązanie wiąże się z trudnościami politycznymi i ekonomicznymi i nie jest realistyczne²²⁰, szczególnie że renminbi nie może rozwinąć się w międzynarodową walutę rezerwową bez pełnej liberalizacji rachunku kapitałowego. Kraje nie zechcą przechowywać rezerw w walucie chińskiej, jeśli nie będą mogły łatwo jej zakupić i sprzedać na rynkach międzynarodowych (argumentacja ta znajduje potwierdzenie w historii wzrostu roli funta szterlinga, a później dolara amerykańskiego, jako głównych międzynarodowych walut rezerwowych w XX w.)²²¹. Wydaje się to decydujące, nawet jeżeli uzna się, że ograniczony dostęp do chińskich rynków kapitałowych może być – dla budowania pozycji międzynarodowej renminbi – częściowo kompensowany powiązaniem handlowymi Chin²²².

Wskazuje się, że wyłączenie aktywów CBR może działać odstrasżająco na państwa trzecie²²³. Konfiskata rezerw państwa agresora stanowiłaby bowiem silny sygnał ostrzegawczy dla państw rozważających podjęcie działań o charakterze agresywnym z naruszeniem norm prawa międzynarodowego²²⁴. Taki krok może jednocześnie wiązać się z ryzykiem dla

²¹⁸ IMF Adds Chinese Renminbi to Special Drawing Rights Basket, „IMF News”, 30 września 2016 r., www.imf.org. SDR – jednostka monetarna, która pełni funkcję rozliczeniową. Opiera się na pięciu walutach z następującą (od 2022 r.) średnią ważoną: dolar USA – 43,38%; euro – 29,31%; renminbi – 12,28%; jen – 7,59% oraz funt – 7,44%.

²¹⁹ Wydaje się bardzo mało prawdopodobne, aby decyzja o wyłączeniu aktywów CBR mogła w gronie G7 zostać podjęta bez udziału Stanów Zjednoczonych. Mogłoby to znacznie podnieść poziom ryzyka dla pozostałych walut zachodnich (przesunięcia – *ceteris paribus* – na rynku kapitałowym na korzyść amerykańskich papierów dłużnych).

²²⁰ Zob. P. Dzierżanowski, *Alternatywy dla dolara amerykańskiego jako waluty globalnej*, „Biuletyn PISM”, nr 64 (2874), 18 kwietnia 2024 r., www.pism.pl.

²²¹ B. Eichengreen et al., *Is Capital Account Convertibility Required or the Renminbi to Acquire Reserve Currency Status?*, „Banque de France Working Papers”, nr 892, listopad 2022, s. ii, www.publications.banque-france.fr.

²²² Chiny stworzyły globalną sieć rozrachunków i płatności, umożliwiając przeprowadzanie transakcji międzynarodowych w renminbi w różnych jurysdykcjach. Kluczowym instrumentem Chin w promowaniu fakturowania w renminbi są linie swapowe między bankami centralnymi. Bank Centralny Chin zawarł umowy swapowe z kilkudziesięcioma bankami centralnymi (31 jest realizowanych), na łączną kwotę ok. 4,16 bln renminbi (ok. 586 mld dol.). Linie swapowe umożliwiają bankom poza Chinami oferowanie kredytów w renminbi, pośrednicząc w przekazywaniu środków przez krajowy bank centralny, co zapewnia płynność w warunkach częściowych kontroli kapitałowych. Zob. J. Johnson-Calari et al., *The “Weaponisation” of Money: Risks of Global Financial Fragmentation*, Istituto Affari Internazionali, 20 czerwca 2024 r., s. 8, www.iai.it.

²²³ J. Johnson-Calari et al., *op. cit.*

²²⁴ Y. Ziskina, J. Firestone, T. Nesterchuk, *op. cit.*

państw dokonujących konfiskaty, bo z założenia ma ona charakter długofalowy. Potencjalne konsekwencje obejmują wzrost rentowności aktywów denominowanych w walutach zachodnich. Już teraz niektóre państwa trzecie sygnalizują możliwość podjęcia działań odwetowych w odpowiedzi na ewentualną konfiskatę aktywów rosyjskich. Arabia Saudyjska i Chiny wskazują na możliwość sprzedaży obligacji europejskich (w tym francuskich), co mogłoby doprowadzić do obniżenia ich cen, wzrostu rentowności i wyższych kosztów obsługi długu zagranicznego²²⁵.

Trudno ocenić skalę ewentualnych skutków, głównie ze względu na precedensowy charakter sprawy aktywów CBR²²⁶. Zgodnie z wynikami badań Chatham House nawet niewielki wzrost ogólnej premii za ryzyko dotyczące długu publicznego krajów G7 mógłby mieć odczuwalne konsekwencje (np. wzrost o 5 pkt bazowych w przypadku długu wynoszącego 60 bln dol. spowodowałby roczny koszt w wysokości 30 mld dol.). Jeśli dodatkowy koszt ryzyka utrzymywałby się przez dłuższy czas, łączna wartość poniesionych strat mogłaby przewyższyć wartość korzyści (rozumianych wyłącznie w sensie finansowym) wynikających z konfiskaty zamrożonych aktywów CBR²²⁷. Analizy innych autorów wskazują, że ewentualna konfiskata aktywów CBR przez USA mogłaby skutkować wzrostem stopy procentowej na obligacjach rządu Stanów Zjednoczonych o 60 pkt bazowych (przy założeniu, że dostęp CBR do rynków finansowych USA jest całkowicie zamknięty). Prowadziłoby to do wyższych płatności odsetkowych, które mogłyby przewyższyć wartość aktywów CBR już po trzech latach od konfiskaty²²⁸. W ocenie Kijowskiej Szkoły Ekonomicznej (KSW) nawet w przypadku wzrostu rentowności obligacji w wyniku konfiskaty rosyjskich aktywów ogólne koszty finansowania i obsługi długu publicznego pozostałyby na poziomie możliwym do efektywnego zarządzania. Wśród państw najbardziej narażonych na potencjalne negatywne skutki rynkowe wymienia się Francję i Belgię, które wykazują szereg cech zwiększających ich podatność na zakłócenia na rynku długu suwerennego, w tym wysoki poziom długu publicznego w relacji do PKB, wysoką ekspozycję na zewnętrzne impulsy rynkowe (znaczna część długu Francji i Belgii znajduje się w posiadaniu inwestorów zagranicznych) oraz podatność na działania odwetowe (Belgia jest siedzibą Euroclear)²²⁹. Warto przy tym podkreślić, że Europejski Bank Centralny ma instrumenty służące przeciwdziałaniu atakom – motywowanym względami politycznymi – na rynki długu państw członkowskich UE, zarówno w krótkim, jak i średnim oraz długim okresie²³⁰.

Argumenty dotyczące nadmiernych kosztów związanych z podniesieniem rentowności papierów wartościowych państw konfiskujących aktywa CBR są kwestionowane przez część doktryny, która uważa, że mają ograniczone znaczenie z punktu widzenia strategicznego

²²⁵ *Billions on ice: What to do with Russia's frozen central bank money*, „Euronews”, 18 marca 2025 r., www.euronews.com.

²²⁶ Por. np. N. Michelson, R. Stein, *Factors Explaining Long-Term Government Bond Yields in the OECD Countries*, marzec 2023 r., www.papers.ssrn.com; A. Alfons et al., *The determinants of sovereign bond yield spreads in the EMU*, Europejski Bank Centralny, kwiecień 2015, www.ecb.europa.eu.

²²⁷ C. Butler, *Confiscating sanctioned Russian state assets should be the last resort*, Chatham House, 1 maja 2024 r., www.chathamhouse.org.

²²⁸ M. Minesso wskazuje następujące założenia: Rosja nie kupuje obligacji amerykańskich, lecz jedynie złoto, co zmniejsza popyt na obligacje USA. Oznacza to wzrost stóp procentowych, co ma istotne konsekwencje dla kraju nakładającego sankcje. Przy długu publicznym USA wynoszącym na koniec 2023 r. 26,5 bln dol. mogłoby się to przełożyć na wyższe płatności odsetkowe w wysokości niemal 160 mld dol. Zob. M. Minesso, *op. cit.*, s. 20.

²²⁹ B. Hilgenstock et al., *Implications of the Confiscation of Russian Sovereign Assets*, Kyiv School of Economics Institute, kwiecień 2025, s. 19–20, www.sanctions.kse.ua.

²³⁰ Np. Instrument Ochrony Transmisji (TPI – Transmission Protection Instrument), który stanowi jeden z elementów narzędzi Rady Prezesów (organ decyzyjny Europejskiego Banku Centralnego) w zakresie zapewnienia skutecznej transmisji polityki pieniężnej EBC. Zob. *Decyzje w sprawie polityki pieniężnej*, Europejski Bank Centralny, 21 lipca 2022 r., www.ebc.europa.eu.

i ekonomicznego. Po pierwsze, ewentualne wyłączenie aktywów CBR powinno być przede wszystkim zestawiane z negatywnymi konsekwencjami zaniechania konfiskaty (w postaci wzrostu kosztów związanych ze zwiększeniem zagrożenia ze strony Rosji dla państw zachodnich). Po drugie, nie jest możliwa całościowa ocena wpływu konfiskaty rosyjskich aktywów na rynki długu publicznego oraz przyszłe koszty finansowania. Międzynarodowa Grupa Robocza ds. Sankcji Rosyjskich (działająca pod auspicjami Uniwersytetu Stanforda) wskazuje m.in., że w przeszłości USA dokonywały już konfiskaty rezerw walutowych banków centralnych Iraku i Afganistanu, nie obserwując przy tym istotnych negatywnych skutków²³¹. Nie należy także wykluczać, że konfiskata aktywów rosyjskich może wręcz przyczynić się do obniżenia obecnej presji wzrostowej na rentowność obligacji europejskich. Potrzeby pożyczkowe związane z finansowaniem planowanej rozbudowy zdolności obronnych oraz wsparciem dla Ukrainy mogłyby (w wyniku wykorzystania środków CBR) ulec zmniejszeniu nawet o ok. 230 mld euro, co w efekcie ograniczyłoby skalę emisji długu²³².

Innym ryzykiem (o charakterze długoterminowym i związanym z rozwojem renminbi jako waluty rezerwowej) jest możliwość przyspieszenia przez Rosję i Chiny (a także inne państwa BRICS+) budowy nowego systemu rozliczeniowego (alternatywnego albo równoległego wobec obecnej międzynarodowej architektury finansowej). Państwa te podejmują działania w tym zakresie, choć proces ten pozostaje na stosunkowo wczesnym etapie. W art. 63 deklaracji z XVI szczytu państw BRICS w Kazaniu (23 października 2024 r.) znalazła się wzmianka, że Mechanizm Współpracy Międzybankowej państw Grupy ma koncentrować się na „wspieraniu i rozszerzaniu innowacyjnych praktyk finansowych oraz podejść do projektów i programów, w tym poszukiwania akceptowalnych mechanizmów finansowania w lokalnych walutach”²³³. Na obecnym etapie nie wydaje się jednak, aby zachodnia infrastruktura finansowa była szczególnie zagrożona przez alternatywne chińskie (wspierane przez Rosję i inne państwa partnerskie) rozwiązania. Obowiązujące zasady mają utrwalone przewagi, takie jak zdolność do rozrachunku w wielu walutach, oraz silne korzyści skali i zewnętrzne efekty sieciowe (im większa liczba użytkowników, tym niższe koszty jednostkowe i większa zdolność przyciągania kolejnych użytkowników)²³⁴.

Warto jednak zauważyć kilka istotnych elementów. Po pierwsze, Rosja intensyfikuje współpracę z tzw. państwami przyjaznymi. W tej kategorii – zgodnie z treścią rozporządzenia rządu Federacji Rosyjskiej z 20 września 2023 r. – znalazły się państwa obce, które „[...] mogą zostać dopuszczone do uczestnictwa w zorganizowanych rynkach walutowych oraz w zorganizowanych rynkach, na których zawierane są umowy stanowiące instrumenty finansowe pochodne, których podstawowym aktywem są waluta i (lub) stopy procentowe”²³⁵. W tym gronie jest 40 państw (początkowo 32) – zob. tabela na nast. stronie.

²³¹ *Why and How to Confiscate Russia's Sovereign Assets to Help Rebuild Ukraine*, The International Working Group on Russian Sanctions, „Working Group Paper”, nr 6, 11 października 2022 r.

²³² B. Hilgenstock et al., *op.cit.* s. 11–12.

²³³ *Kazan Declaration. Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security*, XVI BRICS Summit, 23 października 2024 r., www.brics-russia2024.content.rcmedia.ru.

²³⁴ J. Johnson-Calari et al., *op. cit.*

²³⁵ *Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2023 N 2530-П „Об утверждении перечня иностранных государств, в которых зарегистрированы иностранные банки (иностраные кредитные организации), действующих от своего имени и за свой счет, и иностранные юридические лица, осуществляющие деятельность, аналогичную деятельности брокера, которые могут быть допущены к участию в организованных торгах иностранной валютой”*, www.normativ.kontur.ru.

TABELA 2. PAŃSTWA PRZYJAZNE WOBEC ROSJI

Byłe republiki sowieckie	Azerbejdżan, Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan
Państwa azjatyckie	Bangladesz, Bahrajn, Wietnam, Indie, Indonezja, Kambodża, Chiny (z wyjątkiem Tajwanu), Laos, Malezja, Mongolia, Pakistan, Tajlandia
Pozostałe	Algieria, Argentyna, Brazylia, Wenezuela, Egipt, Iran, Katar, Kuba, Mauritius, Nigeria, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Oman, Arabia Saudyjska, Serbia, Tunezja, Turcja, Etiopia, Republika Południowej Afryki

Źródło: oprac. własne na podst. rozporządzenia rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 20 września 2023 r. (z późn. zmianami).

Wśród państw przyjaznych są państwa byłego bloku sowieckiego (z Azji Centralnej oraz Azerbejdżan, Armenia i Białoruś), BRICS+ (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki oraz Egipt, Etiopia, Iran i Zjednoczone Emiraty Arabskie²³⁶) oraz wybrane państwa bliskowschodnie, azjatyckie, latynoamerykańskie i europejskie (Serbia i Turcja). Ta lista ma charakter polityczny i w dużym stopniu odpowiada wykazowi państw sojuszniczych lub co najmniej neutralnych w odniesieniu do konfliktu zbrojnego na Ukrainie.

Odzwierciedleniem ściślejszej współpracy z częścią tych państw było uruchomienie w 2022 i 2023 r. przez giełdę moskiewską handlu (w wymianie za rubla) wybranymi walutami (początkowo armeńską, kirgiską, tadżycką, południowoafrykańską i uzbecką, a w dalszej kolejności także egipską i ZEA). Zwiększano także wykorzystanie renminbi jako kluczowej waluty dla Federacji Rosyjskiej. W 2022 r. całkowity wolumen obrotu parą walutową RUB/CNY wzrósł – w stosunku do 2021 r. – ponad 45-krotnie²³⁷.

Zwrot w stronę państw przyjaznych (transformacja infrastruktury płatniczej, bieżąca interakcja i komunikacja z zagranicznymi regulatorami, bankami i innymi uczestnikami rynku) przyczyniły się do istotnej zmiany struktury walutowej rozliczeń handlu zagranicznego Rosji. W 2023 r. udział rubla rosyjskiego w rozliczeniach eksportowych i importowych z wszystkimi państwami partnerskimi (w tym udział walut państw przyjaznych) uległ istotnemu zwiększeniu, z kolei udział walut państw uznawanych za nieprzyjazne w strukturze tych rozliczeń drastycznie spadł, a ich dominacja została całkowicie wyeliminowana²³⁸. W przypadku ewentualnego wyłączenia aktywów CBR należy się spodziewać intensyfikacji współpracy finansowej Rosji z państwami przyjaznymi.

Należy podkreślić, że możliwości dalszej dywersyfikacji przez Rosję aktywów rezerwowych o waluty i instrumenty finansowe państw przyjaznych są ograniczone ze względu na ryzyko związane z tymi walutami i gospodarkami. Kursy tych walut charakteryzują się wysoką zmiennością, rynki – niską płynnością, a niektóre z tych państw stosują kontrolę kapitału, co sprawia, że waluty i instrumenty tego rodzaju nie mogą być wykorzystywane do tworzenia rezerw.

Unieruchomienie i ewentualne wyłączenie aktywów CBR może też sprzyjać polityce *friendshoringu* rezerw walutowych (lokalizowania w krajach przyjaznych politycznie), szczególnie przez kraje, które mogą być narażone na sankcje. W polityce tej jako główną alternatywę

²³⁶ P. Dzierżanowski, *Ograniczone możliwości współpracy gospodarczej BRICS+*, „Biuletyn PISM”, nr 90 (2900), 24 czerwca 2024 r., www.pism.pl.

²³⁷ *Annual Report 2022*, Bank of Russia, s. 248, www.cbr.ru.

²³⁸ *Ibidem*.

wskazuje się walutę chińską²³⁹. Czynnikiem sprzyjającym wzrostowi znaczenia renminbi jako waluty rezerwowej może być do pewnego stopnia postępujący podział świata na rywalizujące bloki polityczno-gospodarcze. Jedną z istotnych przyczyn tego procesu jest dążenie banków centralnych krajów rozwijających się do dywersyfikacji swoich rezerw walutowych w obliczu coraz częstszego wykorzystywania przez Stany Zjednoczone dolara amerykańskiego jako narzędzia polityki zagranicznej (tzw. weaponizacja dolara) i stosowania innych instrumentów zagranicznej polityki ekonomicznej. Otwarte pozostaje pytanie na ile sojusznicy będą zainteresowani utrzymywaniem z USA silnych więzi ekonomiczno-finansowych. Polityka administracji Donalda Trumpa (szczególnie handlowa) może prowadzić do osłabienia waluty amerykańskiej²⁴⁰. Dotychczasowe badania wskazują, że wiele decyzji dotyczących utrzymywania rezerw walutowych (w tym papierów wartościowych USA) było podejmowanych także pod wpływem motywacji geopolitycznych²⁴¹. Colin Weiss podkreśla, że ok. 55–60% aktywów rządu amerykańskiego zostało zakupionych przez państwa pozostające z USA w sojuszu polityczno-wojskowym, a kolejne 15–20% papierów wartościowych należy do krajów, którym Waszyngton przekazuje pomoc wojskową²⁴².

4.2. Środki odwetowe podejmowane przez Rosję – bieżące i przyszłe

Federacja Rosyjska prowadzi działania odwetowe w odpowiedzi na zachodnie sankcje, w tym unieruchomienie i potencjalne ryzyko wyłączenia aktywów CBR. Przygotowała w tym zakresie instrumentarium prawne, które bezpośrednio lub pośrednio uderza w aktywa należące do podmiotów prywatnych z państw nieprzyjaznych (w tym m.in. poprzez konfiskatę i przymusową sprzedaż ich aktywów).

TABELA 3. PAŃSTWA NIEPRZYJAZNE WOBEC ROSJI

Europa	Państwa członkowskie Unii Europejskiej, Albania, Andora, Czarnogóra, Islandia, Liechtenstein, Macedonia Północna, Monako, Norwegia, San Marino, Szwajcaria, Ukraina i Wielka Brytania
Pozostałe państwa	Australia, Japonia, Kanada, Korea Płd., Mikronezja, Nowa Zelandia, Singapur, Tajwan, USA

Źródło: oprac. własne na podst. rozporządzenia rządu Federacji Rosyjskiej z 5 marca 2022 r.²⁴³

Na ogłoszonej przez Rosję liście państw nieprzyjaznych znajduje się 48 państw, w tym członkowie Unii Europejskiej, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania oraz ich sojusznicy i partnerzy. Odnosne rozporządzenie powołuje się na dekret prezydenta Federacji Rosyjskiej z 5 marca 2022 r. „O tymczasowym porządku realizacji zobowiązań wobec niektórych wierzycieli zagranicznych”. Definiuje ono listę państw i terytoriów obcych, które „podejmują wobec Federacji Rosyjskiej, rosyjskich osób prawnych i fizycznych wrogie działania”²⁴⁴. Ma to decydujące zna-

²³⁹ D. Skopiec, *Perspektywy renminbi jako waluty rezerwowej*, „Obserwator Finansowy”, 18 marca 2024 r., www.obserwatorfinansowy.pl.

²⁴⁰ E. Fishman et al., *How Trump Could Dethrone the Dollar*, „Foreign Affairs”, 8 kwietnia 2025 r., www.foreignaffairs.com.

²⁴¹ Przykładem jest analiza Huberta Zimmerman dotycząca polityki Republiki Federalnej Niemiec wobec Stanów Zjednoczonych w latach 1950–1971, w której wykazano, że zachodnioniemiecka polityka monetarna była w istotnym stopniu ograniczana przez strategiczne zobowiązania wobec USA i innych sojuszników. Zob. H. Zimmerman, *Money and Security: Troops, Monetary Policy and West Germany's Relations With the United States and Britain, 1950–1971*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, s. 4.

²⁴² C. Weiss, *Geopolitics and the US Dollar's Future as a Reserve Currency*, International Finance Discussion Papers Nr 1359, październik 2022, www.federalreserve.gov.

²⁴³ Rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej z 5 marca 2022 r., nr 430-p, www.static.government.ru.

²⁴⁴ *Ibidem*.

czenie dla działań odwetowych wobec osób prawnych i fizycznych z tych państw. Stanowiło też podstawę do podjęcia przez Radę Dyrektorów Banku Rosji decyzji o wprowadzeniu tzw. specjalnych kont typu „S” (bankowe, depozytowe i brokerskie), czego celem jest zapobieganie wyprowadzaniu środków pieniężnych i aktywów z Rosji przez rezydentów krajów uznanych za nieprzyjazne. Lista operacji na takich kontach jest ograniczona do określonych transakcji. Ponieważ na konta typu „S”, oprócz zwrotów kredytów i pożyczek przez rezydentów wobec nierezydentów, wpłacane są także środki ze sprzedaży firm i udziałów w firmach, a także papiery wartościowe wraz z wszystkimi związanymi z nimi wypłatami, w przypadku braku możliwości wyprowadzenia tych środków zagraniczeni właściciele mogą być zmuszeni do inwestowania ich w rosyjskie obligacje skarbowe (może to być jednym z nielicznych dostępnych sposobów inwestycji). Na tych kontach mogło się w 2023 r. znajdować nawet do 1 bln rubli (11–13 mld dol.). Nie należy wykluczać, że dochody te mogą zostać przeznaczone na rekompensatę dla rezydentów-inwestorów, których środki zostały zamrożone w zagranicznych jurysdykcjach²⁴⁵.

Wywłaszczenie aktywów osoby fizycznej lub prawnej z państwa nieprzyjawnego jest dokonywane przez rosyjski aparat państwowy w trojaki sposób: dzięki regulacjom skierowanym przeciwko właścicielom przedsiębiorstw, decyzjom sądowym nakazującym zwrot aktywów zdobytych rzekomo w wyniku niezgodnych z prawem prywatyzacji oraz poprzez wymuszone sprzedaże²⁴⁶. Władze rosyjskie przyjęły w tym celu kilkadziesiąt aktów lub projektów aktów prawnych, które stanowią ramy prawne do podejmowania działań wobec podmiotów z państw nieprzyjawnych.

Jednym z kluczowych spośród tych aktów jest rozporządzenie rządu Federacji Rosyjskiej z 6 marca 2022 r. nr 295²⁴⁷. Przewiduje ono znaczne ograniczenia możliwości sprzedaży aktywów w Rosji przez podmioty z państw nieprzyjawnych. Z jednej strony takie transakcje wymagają zatwierdzenia przez komisję rządową ds. kontroli nad inwestycjami zagranicznymi (a powyżej 50 mld rubli także prezydenta). Z drugiej zaś obciążają podmioty państw nieprzyjawnych znacznymi kosztami, w tym koniecznością uwzględnienia rabatu w wysokości co najmniej 60% wartości rynkowej aktywów oraz uiszczenia podatku od transakcji sprzedaży, który został określony na poziomie 35% wartości rynkowej sprzedawanych aktywów.

Innym ważnym aktem prawnym jest dekret prezydenta Federacji Rosyjskiej z 25 kwietnia 2023 r. nr 302 o tymczasowym zarządzaniu niektórymi aktywami²⁴⁸. Umożliwia on konfiskatę mienia należącego do podmiotów zachodnich i może być szeroko zastosowany przez władze rosyjskie w przypadku ewentualnego podjęcia przez państwa zachodnie decyzji o wywłaszczeniu aktywów CBR²⁴⁹.

²⁴⁵ А. Иртюго, *Что такое счета типа «С» и зачем их ввели*, 5 kwietnia 2023 r., www.conomy.ru.

²⁴⁶ S. Djankov, A. Golovchenko, *Expropriation, Russian style*, CEPR, 24 stycznia 2025 r., www.cepr.org.

²⁴⁷ Rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 6 marca 2022 r. nr 295 w sprawie zatwierdzenia zasad wydawania przez Rządową Komisję ds. Kontroli nad Realizacją Inwestycji Zagranicznych w Federacji Rosyjskiej zezwoleń na realizację (wykonywanie) transakcji (operacji) rezydentów z osobami zagranicznymi w celu wdrożenia dodatkowych tymczasowych środków o charakterze ekonomicznym, mających na celu zapewnienie stabilności finansowej Federacji Rosyjskiej, oraz wprowadzenia zmian do Regulaminu Rządowej Komisji ds. Kontroli nad Realizacją Inwestycji Zagranicznych w Federacji Rosyjskiej, www.publication.pravo.gov.ru.

²⁴⁸ Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 25 kwietnia 2023 r. nr 302, www.publication.pravo.gov.ru.

²⁴⁹ Przepisy dekretu były stosowane sporadycznie, wprowadzenie tymczasowego zarządcy miało miejsce m.in. w przypadku spółki niemieckiej Uniper, której spółka zależna Unipro została przekazana pod zarządek państwowy. Unipro zarządza pięcioma elektrowniami w Rosji o łącznej mocy ponad 11 gigawatów. Zob. *Russia takes over of Uniper subsidiary*, Reuters, 26 kwietnia 2023 r., www.reuters.com.

Specjalne uregulowania przyjęła Rosja w odniesieniu do USA, które prowadziły najdalej idące działania legislacyjne umożliwiające konfiskatę aktywów CBR (por. rozdział 3). Dekret prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 23 maja 2024 r.²⁵⁰ wprowadza możliwość wykorzystania amerykańskiego mienia znajdującego się na terytorium Rosji do rekompensaty szkód powstałych w wyniku zajęcia rosyjskich aktywów na terenie Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z nim konfiskata może dotyczyć ruchomości i nieruchomości należących do Stanów Zjednoczonych lub ich obywateli, papierów wartościowych, udziałów w kapitałach zakładowych rosyjskich podmiotów prawnych należących do USA lub ich obywateli, praw majątkowych należących do USA lub ich obywateli. Wskazuje to, że Rosja jest gotowa dokonać konfiskaty ewentualnych aktywów państw, które wywłaszczą środki CBR.

TABELA 4. PRZYKŁADY WYWŁASZCZEŃ SPÓŁEK ZACHODNICH

Projekty	Spółki zachodnie	Uwagi
Sachalin-1 i Sachalin-2	Shell (Wlk. Brytania) – 27,5%	Rekompensata – 1,2 mld dol.
	Exxon (USA) – 30%	Pełne wywłaszczenie bez rekompensaty
	Mitsui & Co i Mitsubishi (Japonia)	Utrzymały udziały w projektach

Źródło: oprac. własne.

Jeśli chodzi o działania wobec spółek z państw nieprzyjaznych, władze rosyjskie zastosowały trzy odmienne rozstrzygnięcia, częściowo lub całkowicie motywowane politycznie. Na mocy dekretu prezydenckiego udziały spółki amerykańskiej Exxon-Mobil (całość jej udziałów w Rosji to ponad 4 mld dol.) w projekcie Sachalin-1 zostały przejęte przez skarb państwa i przekazane rosyjskiemu operatorowi kontrolowanemu przez spółkę Rosneft bez prawa do odszkodowania. W przypadku projektu Sachalin-2 Shell utracił 27,5% udziałów za rekompensatą, natomiast spółki japońskie zachowały mniejszościowe udziały²⁵¹.

Innym przykładem rosyjskich działań odwetowych wobec podmiotów prywatnych może być wyrok sądu arbitrażowego w Sankt Petersburgu i obwodzie leningradzkim z 18 maja 2024 r., który zajął aktywa trzech europejskich banków (UniCredit, Deutsche Bank i Commerzbank) o wartości ponad 700 mln euro. Rosyjski RusChemAlliance, spółka zależna Gazpromu, domagała się od banków wypłaty gwarancji bankowych związanych z umową z niemiecką firmą Linde na budowę zakładu przetwórstwa gazu w Ust-Łudze. Po zawieszeniu przez Linde prac (w wyniku sankcji UE) RusChemAlliance zwrócił się do banków o realizację zobowiązań, czego odmówiły, powołując się na ryzyko naruszenia sankcji. Zajęcie aktywów przez rosyjski sąd jest reakcją na postępowanie banków, które próbowały wycofać się z działalności w Rosji w obliczu rosnących sankcji międzynarodowych²⁵².

Przykładem istniejących jeszcze przed 2021 r., niekorzystnych dla spółek międzynarodowych regulacji, które mogłaby zastosować Rosja w razie konfiskaty środków CBR, jest z kolei prawo Ługowoja. Umożliwia ono przeniesienie sporów, które powinny rozstrzygać międzynarodowe trybunały arbitrażowe, pod jurysdykcję Federacji Rosyjskiej na podstawie jednostronnego oświadczenia woli rosyjskiego podmiotu objętego restrykcjami, w tym sankcjami sektorowymi. Zastosowanie tej klauzuli procedury arbitrażowej dotyczy także umów już zawartych, które

²⁵⁰ Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 23 maja 2024 r. nr 442, www.publication.pravo.gov.ru.

²⁵¹ R.X. Zahralddin-Aravena, *The Emerging Indirect Expropriation Strategy under Russian Sanctions, Tax, and Bankruptcy Laws*, „Business Law Today”, 14 września 2023 r., www.businesslawtoday.org.

²⁵² *Russian court seizes over 700 million euro assets from UniCredit, Deutsche Bank & Commerzbank as part of lawsuit over gas project halted by sanctions*, Business & Human Rights Resource Centre, 18 maja 2024 r., www.business-humanrights.org.

wskazują międzynarodowe sądy polubowne jako właściwe do rozstrzygania sporów²⁵³. W razie intensyfikacji wykorzystania tego środka przez Rosję po dokonaniu przez państwa konfiskaty aktywów CBR dochodzenie przez zachodnich kontrahentów należności od spółek rosyjskich będzie utrudnione i uzależnione od decyzji rosyjskich sądów, które nie są niezawisłe.

Należy także podkreślić, że – poza funkcjonującymi obecnie przepisami – władze rosyjskie pracują nad kolejnymi rozwiązaniami. Komisja rządowa ds. legislacyjnych zatwierdziła w lutym 2025 r. projekt ustawy przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, który wprowadza mechanizm konfiskaty zagranicznych aktywów – zarówno państwowych, jak i prywatnych²⁵⁴. Dokument zmienia Kodeks postępowania arbitrażowego oraz ustawy „O działalności oceniającej” i „O postępowaniu egzekucyjnym”. Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało projekt w odpowiedzi na plany Stanów Zjednoczonych dotyczące przejęcia aktywów CBR. Zgodnie z nim stronami w postępowaniach będą mogły być Federacja Rosyjska lub CBR, a pozwanymi – państwa uznane za „nieprzyjazne”. Sprawy będą rozpatrywane przez Sąd Arbitrażowy obwodu moskiewskiego. Sąd będzie miał prawo z własnej inicjatywy występować do komisji rządowej o udostępnienie wykazu majątku znajdującego się na terytorium Rosji, który może zostać zajęty.

Obecna sytuacja wpływa bezpośrednio na funkcjonowanie zachodnich przedsiębiorstw w Rosji. Choć większość z nich rozważała zakończenie działalności, biorąc pod uwagę zachodnie sankcje i wojnę na Ukrainie, jest to – w związku z ograniczeniami prawnymi i politycznymi w Federacji Rosyjskiej – skomplikowane i kosztowne. Według danych Kijowskiego Instytutu Ekonomicznego (stan na dzień 1 stycznia 2025 r.) 467 spółek całkowicie wycofało się z Rosji od 24 lutego 2022 r. Wygenerowały one w 2021 r. przychody w wysokości 105 mld dol. (32,8% łącznych przychodów firm zagranicznych w Rosji) oraz zapłaciły ok. 6 mld dol. podatków (23,3% wszystkich podatków płaconych przez spółki przed 2022 r.). Jednocześnie ponad 1300 spółek ogłosiło plany wycofania się z rynku rosyjskiego, jednak proces ten nie został zakończony – część firm sprzedała partię swoich aktywów, rozpoczęła procedury upadłościowe lub zmierzyła się z nacjonalizacją ich aktywów. Łącznie tylko 11,5% firm międzynarodowych całkowicie opuściło rynek rosyjski, ok. 33,5% wstrzymało działalność lub ogłosiło plany jej zakończenia, podczas gdy 55% firm nadal funkcjonuje w Rosji²⁵⁵.

Zgodnie z danymi KSE wartość aktywów zagranicznych przedsiębiorstw, które do końca 2023 r. nie opuściły rynku rosyjskiego, wynosiła ok. 190 mld dol. (w tym 131 mld dol. – aktywa podmiotów z państw G7). Nie wydaje się, aby należało zakładać, że może dojść do całkowitego (lub masowego) wywłaszczenia aktywów zachodnich. Byłoby to niezgodne z długoterminowym interesem Rosji, która po zakończeniu wojny na Ukrainie będzie potrzebowała powrotu inwestorów zagranicznych (w tym zachodnich). Zastosowanie szeroko zakrojonych, represyjnych środków odwetowych mogłoby skutecznie zniechęcić inwestorów do ponownego wejścia na rynek rosyjski²⁵⁶.

²⁵³ Przykładem jest sprawa sporu Uraltransmaszu z polską firmą PESA. Jej pozew trafił do Sądu Najwyższego Rosji po odrzuceniu skargi przez trzy instancje krajowych sądów arbitrażowych, które uznały, że pomimo sankcji firma mogła uczestniczyć w postępowaniu przed Trybunałem Arbitrażowym w Sztokholmie. Zob. I. Wiśniewska, *Biznes w Rosji – arbitraż krajowy zamiast międzynarodowego*, „Analizy OSW”, 16 grudnia 2021 r., www.osw.pl.

²⁵⁴ *Власти одобрили механизм конфискации зарубежных активов в России*, „Ведомости”, 3 lutego 2025 r., www.rbc.ru.

²⁵⁵ *Over 160 international companies left Russia in 2024*, Kyiv School of Economics, 8 stycznia 2025 r., www.kse.ua.

²⁵⁶ B. Hilgenstock et al., *op.cit.* s. 5.

5. MOŻLIWOŚCI UZASADNIENIA WYWŁASZCZENIA AKTYWÓW CBR Z PERSPEKTYWY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Stefania Kolarz

5.1. Zastosowanie środków zaradczych (*countermeasures*)

By przekonać inne kraje o legalności wywłaszczenia CBR, państwa G7 mogą próbować przedstawić je jako środek zaradczy, tj. odpowiedź na rażące naruszenie prawa międzynarodowego przez Rosję²⁵⁷. Mogą tego dokonać, zaprzestając wykonywania swoich zobowiązań wobec niej, m.in. poszanowania jej immunitetu²⁵⁸. Zasady stosowania środków zaradczych są określone w art. 49–52 Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne²⁵⁹, które są uważane przez liczne państwa i ekspertów oraz Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i wiele sądów krajowych za generalnie kodyfikujące międzynarodowe prawo zwyczajowe i w ten sposób precyzujące normy, które wiążą wszystkie państwa²⁶⁰. Zgodnie z Artykułami poszkodowane państwo może zastosować środki zaradcze przeciw państwu naruszającemu prawo międzynarodowe wyłącznie w celu nakłonienia go do wypełnienia zobowiązań. Dodatkowo powinno uprzedzić państwo, przeciw któremu zamierza zastosować taki środek, i zapewnić, by był proporcjonalny do skali dokonanego naruszenia.

Oczywistym uprawnionym do zastosowania środków zaradczych jest Ukraina, ale mogą uczynić to zbiorowo także jej sprzymierzeńcy, w tym członkowie G7. Wskazują na taką możliwość orzecznictwo międzynarodowe (np. wyrok MTS w sprawie Gambia przeciwko Mjanmie²⁶¹), praktyka państw (np. USA, Wielkiej Brytanii i Francji w odpowiedzi na zaatakowanie Kuwejtu przez Irak w latach 90.²⁶²) i opinie ekspertów. W celu uzasadnienia kolektywnego zastosowania środków zaradczych przez członków G7 konieczne byłoby powołanie się na naruszenie przez Rosję obowiązków, które ma ona względem całej społeczności międzynarodowej (tj. o charakterze *erga omnes*)²⁶³, np. pokojowego rozstrzygania sporów czy zakazu agresji. Dodatkowym argumentem za zastosowaniem środków zaradczych jest też

²⁵⁷ I. Wiśniewska, *op. cit.*

²⁵⁸ D. Franchini, *Ukraine Symposium...*, *op. cit.*, por. art. 22 Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne, aneks do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 56/83 z 12 grudnia 2001 r. z późn. zm.

²⁵⁹ Artykuły o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne, aneks do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 56/83 z 12 grudnia 2001 r. z późn. zm.

²⁶⁰ Por. np. F.I. Paddeu, C.J. Tams, *Encoding the law of State responsibility with courage and resolve: James Crawford and the 2001 Articles on State Responsibility*, „Cambridge International Law Journal” 2022, t. 11, nr 1, s. 21 i 23; F.L. Bordin, *Reflections of Customary International Law: The Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 2014, t. 63 s. 538. Co do stanowiska MTS i sądów krajowych por. np. C.M.J. Ryngaert, D.W.H. Siccama, *Ascertaining Customary International Law: An Inquiry into the Methods Used by Domestic Courts*, „Netherlands International Law Review” 2018, t. 65, s. 10–11. Wspominany dokument uważa się za „generalnie kodyfikujący” normy prawa zwyczajowego, bo pojedyncze jego postanowienia budzą wątpliwości części państw. Pełna ocena treści norm prawa zwyczajowego wymagałaby jednak prześledzenia wieloletniej praktyki państw i ich opinii na temat poszczególnych zasad odpowiedzialności międzynarodowej co wykracza poza zakres tego raportu.

²⁶¹ M. Mills, T. Poston, O.A. Hathaway, *op. cit.*

²⁶² Y. Ziskina, J. Firestone, T. Nesterchuk, *op. cit.*, s. 7.

²⁶³ Por. M. Mills, T. Poston, O.A. Hathaway, *op. cit.* Wynika to nie bezpośrednio z artykułów, które dotyczą środków zaradczych, ale art. 42 Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne, który przewiduje że pociągnięcia do odpowiedzialności międzynarodowej za naruszenia może domagać się też grupa państw – w tym państwo bezpośrednio poszkodowane naruszeniem – lub społeczność międzynarodowa jako całość, jeżeli naruszenie szczególnie dotyka to państwo lub ma taki charakter, że radykalnie zmienia pozycję wszystkich pozostałych państw, wobec ten obowiązek istnieje, w zakresie przyszłego jego wykonania.

poważna zmiana sytuacji państw trzecich, zwłaszcza europejskich. Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę wpłynęła na ich bezpieczeństwo i wymusiła znaczące zwiększenie nakładów na obronność, zwłaszcza że np. od 2022 r. zdarzały się przypadki, gdy pociski spadały na terytoria Polski czy Rumunii, stanowiąc bezpośrednie zagrożenie dla ich ludności.

Przeciwnicy podejścia dopuszczającego stosowanie zbiorowych środków zaradczych we wspólnym interesie przestrzegają przed wykorzystywaniem takiej możliwości w złej wierze i przed eskalowaniem wzajemnie nakładanych środków²⁶⁴. Biorąc pod uwagę dotychczasowe działania Rosji, można jednak stwierdzić, że tego rodzaju obawy nie powinny być czynnikiem decydującym w rozważaniach dotyczących zastosowania przeciw niej środków zaradczych, ponieważ Rosja sama działała w złej wierze, rozpoczynając konflikt i go eskalując.

Drugą potencjalną przeszkodą w próbach uzasadnienia wyłączenia CBR na podstawie środków zaradczych jest cel ich stosowania. Środki zaradcze są tradycyjnie wykorzystywane do przymuszenia państwa do przestrzegania prawa międzynarodowego, a nie np. do uzyskania od niego odszkodowania, które służyłoby przywróceniu stanu sprzed naruszenia tego prawa²⁶⁵. W związku z tym powinny być czasowe i odwracalne²⁶⁶, co jest problematyczne w przypadku wyłączenia²⁶⁷. Co prawda jest ono odwracalne (jako szkoda majątkowa), ale w założeniu ma raczej wywołać trwały skutek. Niemniej i w tym wypadku istnieją argumenty dopuszczające takie działanie. Rozwój międzynarodowego prawa zwyczajowego zaczyna rozszerzać wspomniany klasyczny cel stosowania środków zaradczych (czyli przymuszenie do zaprzestania naruszeń) o zabezpieczenie odszkodowania dla państwa poszkodowanego w wyniku tych naruszeń²⁶⁸. W tym kontekście szczególnie istotny staje się sposób wykorzystania wyłączonych aktywów. Zgodnie z art. 49 ust. 3 Artykułów zastosowanie środków zaradczych powinno być odwracalne „na ile jest to możliwe”, co mogłoby stanowić furtkę do konfiskaty i przekazania aktywów Ukrainie, bo takie działanie zawsze jest odwracalne (możliwość dokonania zwrotnego przelewu), choć ekonomicznie nieopłacalne, ponieważ w większości przypadków będzie wiązało się z koniecznością zwrotu z odsetkami. Bezpieczniejsze jest więc wykorzystanie aktywów w sposób ułatwiający ewentualny zwrot, np. w celu zabezpieczenia roszczeń wobec Rosji, zamiast przeznaczenia ich na odbudowę Ukrainy.

5.2. Działanie w samoobronie

Wyłączenie na potrzeby pomocy broniącej się Ukrainie mogłoby być uzasadnione jako zbiorowa samoobrona²⁶⁹, o której mówi art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), a ponadto art. 21 Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne. Zgodnie z KNZ zaatakowane państwo ma prawo do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa (RB) zastosuje środki konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Państwa ją podejmujące muszą natychmiast powiadomić RB i nie mogą naruszać jej kompetencji do utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W omawianej sytuacji nie jest jednak prawdopodobne podjęcie przez RB jakichkolwiek działań, ponieważ Rosja ma w niej prawo weta i w związku z tym zablokuje wszelkie decyzje sprzeczne z jej interesami. Dlatego zastosowanie zbiorowej

²⁶⁴ M. Mills, T. Poston, O.A. Hathaway, *op. cit.*

²⁶⁵ L. Dubois, S. Fleming, *op. cit.*

²⁶⁶ D. Franchini, *Immobilised Assets...*, *op. cit.*

²⁶⁷ M. Mills, T. Poston, O.A. Hathaway, *op. cit.*

²⁶⁸ *Ibidem.*

²⁶⁹ D. Franchini, *Immobilised Assets...*, *op. cit.*

samoobrony byłoby tym bardziej możliwe – bo nie ma żadnych perspektyw, by RB zastosowała środki konieczne do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Ponadto samoobrona zgodna z KNZ może mieć miejsce wyłącznie w trakcie agresji oraz musi być niezbędna i proporcjonalna²⁷⁰. Również i te przesłanki raczej pozostałyby spełnione w omawianej sytuacji. Przede wszystkim, mimo prowadzonych rozmów pokojowych Rosja kontynuuje ataki na Ukrainę. Mniej jednoznaczna pozostaje ocena niezbędności takiego działania. Choć pozbawienie Rosji dostępu do środków finansowych jest konieczne, by nie zostały one przeznaczone na kontynuowanie agresji, zadanie to spełnia już zamrożenie aktywów CBR. Tym, czego nie udało się wyegzekwować samym zamrożeniem aktywów, było zaprzestanie ataków na Ukrainę. Wydaje się jednak, że ocenę spełnienia tej przesłanki należy łączyć z wymogiem proporcjonalności działań. W świetle szacowanej wysokości strat poniesionych przez Ukrainę nie budzi ona wątpliwości, zwłaszcza że konfiskata środków CBR zostałaby zastosowana po uprzednim zamrożeniu aktywów – zatem stopniując poziom presji wywieranej na Rosję. Ponieważ agresor jej nie uległ, można argumentować, że konieczne jest jej zwiększenie, co może nastąpić m.in. w drodze wywłaszczenia.

W porównaniu ze środkami zaradczymi samoobrona jest o tyle dogodniejsza do zastosowania jako podstawa wywłaszczenia, że w jej przypadku nie ma wymogu odwracalności działania²⁷¹. W kontekście samoobrony pojawia się jednak inna wątpliwość: czy wywłaszczenie – nieobejmujące zastosowania przymusu czy siły zbrojnej – będzie nadal wpisywało się w kategorię samoobrony²⁷². Choć samoobrona rzeczywiście kojarzy się z użyciem środków siłowych i przez wielu ekspertów jej formy są do nich zawężane²⁷³, stosowanie łagodniejszych środków nie powinno być w tym kontekście wykluczane, biorąc pod uwagę cele i zasady prawa międzynarodowego (które dopuszcza użycie siły wyłącznie w ostateczności). Dopuszczalność wywłaszczenia jako środka samoobrony członków G7 można też wywodzić z innych przepisów KNZ. Przede wszystkim art. 41 i 42 wskazują, że nawet RB w pierwszej kolejności powinna stosować środki niewymagające użycia siły zbrojnej, możliwej do wykorzystania dopiero, gdy inne okażą się niewystarczające. W tym kontekście słuszne wydaje się więc założenie, że samoobrona, która nie wymaga użycia siły zbrojnej, powinna być dopuszczalna.

Jednocześnie państwa wspierające Ukrainę powinny podjąć kroki ostrożnościowe (np. złożenie deklaracji wskazującej, że ich działania są podejmowane w związku ze szkodami poniesionymi wskutek rosyjskiego ataku), by wspólne powołanie się na samoobronę nie zostało poczytane za pozostawanie z Rosją w stanie wojny.

5.3. Potraktowanie Rosji jako państwa sponsora terroryzmu

Inną drogą do wywłaszczenia CBR mogłoby być uznanie jego aktywów za związane z działalnością terrorystyczną. Poza atakami na Ukrainę, w szczególności na jej infrastrukturę cywilną i ludność, obliczonymi na zastraszenie jej i wywarcie przez nią presji na władze, Rosja wspiera reżimy i organizacje terrorystyczne. Dokonywała też zamachów na terenie obcych państw, np. na Siergieja Skripała w Wielkiej Brytanii w 2018 r. i na skład amunicji w Czechach w 2014 r., co tym bardziej uzasadnia uznawanie jej za państwo terrorystyczne przez Ukrainę (co już ma miejsce) i przez jej sprzymierzeńców. Uznanie Rosji za sponsora terroryzmu umożliwiłoby jej

²⁷⁰ *Legal options for confiscation...* op. cit., s. 31.

²⁷¹ P. Butchard, op. cit., s. 68.

²⁷² D. Franchini, *Immobilised Assets...*, op. cit.

²⁷³ *Legal options for confiscation...*, op. cit., s. 31.

wywłaszczenie w niektórych porządkach prawnych, np. USA i Kanady²⁷⁴. W UE i w jej państwach członkowskich brak jest jednak jednolitych rozwiązań pozwalających na takie działanie.

Na poziomie krajowym parlamenty (lub ich izby) Polski, Czech i republik bałtyckich przyjmowały już rezolucje uznające Rosję za państwo terrorystyczne, państwo sponsora terroryzmu lub określające jej reżim mianem terrorystycznego. W tym tonie wypowiadał się też m.in. były przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel, który stwierdził, że rosyjskie działania były „terroryzmem geopolitycznym”²⁷⁵. W rezolucji z 23 listopada 2022 r.²⁷⁶ Parlament Europejski uznał Rosję za państwo sponsorujące terroryzm i stosujące środki terroru, a także wezwał UE i jej państwa członkowskie do opracowania unijnych ram prawnych pozwalających uznać dane państwo za sponsorujące terroryzm i stosujące środki terroru, a następnie rozważenia zastosowania takich określeń do Rosji²⁷⁷. Postulat Parlamentu nie został jednak jeszcze wdrożony, a ponadto ani Rosja, ani CBR nie są uwzględnione na unijnej liście terrorystów, która obejmuje osoby fizyczne, prawne, grupy i inne podmioty związane z terroryzmem²⁷⁸. Choć tak szerokie ujęcie teoretycznie stwarza możliwość umieszczenia na tej liście państwa, a tym bardziej jego banku centralnego, rozporządzenie Rady z 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom, a mających na celu zwalczanie terroryzmu²⁷⁹, przewiduje jedynie zamrożenie aktywów, nie zaś wywłaszczenie podmiotów uwzględnionych na liście. O ile więc samo łączenie Rosji z aktami terroryzmu w wypowiedziach politycznych jest dość powszechne, o tyle w prawie unijnym brakuje mechanizmów, które wiązałyby taką kwalifikację Rosji z możliwością wywłaszczenia CBR.

W kontekście możliwości wywłaszczenia podmiotu powiązanego z działalnością terrorystyczną często przywoływana jest konwencja Rady Europy z 2005 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu (tzw. konwencja warszawska), podpisana również przez UE i ratyfikowana przez jej państwa²⁸⁰. Jej tekst wprost zobowiązuje kraje członkowskie do wprowadzenia w porządkach krajowych odpowiednich środków (ustawodawczych lub innych) umożliwiających konfiskatę mienia służącego do popełnienia określonych przestępstw, w tym o charakterze terrorystycznym, i zobowiązuje państwa do współpracy w tym zakresie. Wywłaszczenie Rosji na jej podstawie również będzie problematyczne. Przede wszystkim przeszkodą może być jej immunitet. Treść konwencji warszawskiej nie precyzuje, kto może być sponsorem terroryzmu, co z jednej strony stwarza przestrzeń do takiej kwalifikacji także państwa, ale z drugiej – utrudnia pociągnięcie go do odpowiedzialności, bo nie odnosi się do stosowania (bądź nie) immunitetu²⁸¹. Choć Rosja pozostaje związana konwencją²⁸², nie można tego interpretować jako zrzeczenia się przez nią immunitetu, bo rezygnacja z tego przywileju musi być wyrażona wprost²⁸³.

²⁷⁴ *Legal options for confiscation...*, op. cit.

²⁷⁵ 1 marca 2022 r., w trakcie nadzwyczajnej debaty poświęconej rosyjskiej napaści na Ukrainę w Parlamencie Europejskim.

²⁷⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie uznania Federacji Rosyjskiej za państwo sponsorujące terroryzm, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu.

²⁷⁷ *Ibidem*, pkt 2.

²⁷⁸ Sankcje za terroryzm, Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu.

²⁷⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2580/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu, tekst skonsolidowany, Rada Unii Europejskiej, www.eur-lex.europa.eu.

²⁸⁰ *Chart of signatures and ratifications of Treaty 198*, Rada Europy, www.coe.int.

²⁸¹ *Legal options for confiscation...*, op. cit., s. 42.

²⁸² *Chart of signatures and ratifications of Treaty 198*, op. cit.

²⁸³ *Legal options for confiscation...*, op. cit., s. 44.

5.4. Inne możliwe podstawy wynikające z instrumentów międzynarodowych

Wyłączenie CBR bez poszanowania immunitetu Rosji można próbować uzasadniać stosowaniem doktryny konieczności (*necessity*), o której mowa w art. 25 Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne. Działanie prowadzone przez państwo pod wpływem konieczności nie jest niezgodne z prawem, gdy zostanie wykazane, że była to jedyna możliwość ochrony jego żywotnych interesów przed poważnym i bezpośrednim zagrożeniem oraz że interesy państwa, któremu zaszkodzi tego rodzaju działanie (albo społeczności międzynarodowej jako całości), nie zostaną w ten sposób poważnie naruszone. W tym wypadku uzasadnieniem byłaby konieczność skutecznego pozbawienia Rosji środków, którymi mogłaby finansować kontynuowanie agresji (ryzyko nieprzedłużenia sankcji w postaci ich zamrożenia), co leży w interesie nie tylko państwa dokonującego wyłączenia, ale także całej społeczności międzynarodowej. Jest to dodatkowa podstawa, którą można wykorzystać w celu wzmocnienia argumentacji za wyłączeniem z powołaniem się np. na środki zaradcze.

Innych podstaw można poszukiwać w aktach przyjmowanych na poziomie Rady Europy. Polityczną wolę takiego działania wykazało jej Zgromadzenie Parlamentarne w rezolucji 2539 (2024) w sprawie wsparcia odbudowy Ukrainy. Wskazano tam, że „zamrożone rosyjskie państwowe aktywa finansowe muszą zostać udostępnione na odbudowę Ukrainy. Państwa posiadające te aktywa powinny współpracować i przekazać je do międzynarodowego mechanizmu rekompensat [...] nadszedł czas, aby państwa członkowskie Rady Europy przeszły od sankcji do środków zaradczych”, i podkreślono, że nie naruszają one suwerennego immunitetu państwa²⁸⁴. Choć treść rezolucji odwołuje się do prawa międzynarodowego, sama w sobie nie stanowi podstawy prawnej do wyłączenia, w związku z czym konieczne jest odwołanie się do konkretnych konwencji Rady Europy. W tym kontekście najbardziej intuicyjną podstawą byłaby konfiskata środków służących do popełnienia przestępstwa, która jest dopuszczana na podstawie konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa z 1990 r.²⁸⁵ Konwencja zobowiązuje państwa do przyjmowania niezbędnych środków ustawodawczych (lub innych) do konfiskaty środków służących do popełnienia przestępstwa²⁸⁶ oraz udzielania sobie wzajemnie pomocy prawnej w tym zakresie.

W związku z masowym wywozem ukraińskich dzieci do Rosji²⁸⁷ kolejną podstawą do wyłączenia Rosji mogłyby być też art. 15 ust. 4 konwencji w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi²⁸⁸, na mocy którego państwa podejmują takie środki ustawodawcze lub inne, jakie mogą być konieczne do zagwarantowania odszkodowań dla ofiar handlu ludźmi. Artykuł ten sugeruje również tworzenie przez te państwa funduszy odszkodowań dla ofiar, które mogłyby być finansowane z aktywów uzyskanych w wyniku konfiskaty narzędzi lub dochodów pochodzących z przestępstw handlu ludźmi i podrabiania lub dostarczania fałszywych dokumentów tożsamości²⁸⁹.

Analogicznie, ze względu na straty w środowisku naturalnym wynikłe z rosyjskiego ataku na Ukrainę, podstaw wyłączenia można też szukać w konwencji w sprawie ochrony

²⁸⁴ Resolution no 2538 (2024) Support for the reconstruction of Ukraine, pkt 6, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, www.pace.coe.int.

²⁸⁵ Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. z 2008 r., nr 165, poz. 1028.

²⁸⁶ Art. 2 ust. 1 Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa.

²⁸⁷ Por. M. Piechowska, *Deportacja ukraińskich dzieci do Rosji*, „Biuletyn PISM”, nr 180 (2801), 30 listopada 2023 r., www.pism.pl.

²⁸⁸ Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. z 2009 r., nr 20, poz. 107.

²⁸⁹ Art. 23 ust. 3 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.

środowiska poprzez prawo karne²⁹⁰. Konwencja wprost zobowiązuje państwa do przyjęcia podstaw do konfiskaty środków służących do popełnienia określonych w niej przestępstw i dochodów z nich, choć dopuszcza złożenie przez nie zastrzeżenia w tym zakresie²⁹¹.

Choć wspomniane akty dopuszczają możliwość wyłączenia, kwestia ich skutecznego zastosowania przeciw Rosji jest wątpliwa, bo treść konwencji sugeruje ich stosowanie przede wszystkim wobec podmiotów niepaństwowych. Akty te nie wskazują, czy państwo może dopuścić się naruszeń, które prowadzą do wyłączenia, choć nie wykluczają tego wprost. Pozostawia to państwom możliwość starań o pociągnięcie Rosji do odpowiedzialności na tej podstawie, zwłaszcza na drodze pozasądowej, ale szanse na to są nikłe, a efekt tych działań będzie ograniczony immunitetem Rosji, ponieważ wyłączenie będzie dokonywane przez państwa strony tych konwencji, nie zaś trybunał międzynarodowy.

TABELA 5. MOŻLIWE PODSTAWY PRAWNE WYŁĄCZENIA AKTYWÓW CBR

Proponowane rozwiązanie	System prawny	Zalety rozwiązania	Potencjalne trudności
Wyłączenie jako środek zaradczy	międzynarodowy	- usprawiedliwione naruszenie immunitetu - możliwość zbiorowego zastosowania przez członków G7 - uzasadnienie przekazania środków na zbrojenie Ukrainy	- wymóg odwracalnego charakteru konfiskaty - ryzyko finansowe - uzasadnienie przekazania środków na odbudowę Ukrainy
Wyłączenie jako wykonywanie zbiorowej samoobrony	międzynarodowy	- usprawiedliwione naruszenie immunitetu - możliwość zbiorowego zastosowania przez członków G7 - brak wymogu odwracalności działania - uzasadnienie przekazania środków na zbrojenie Ukrainy	- możliwość powołania się na samoobronę bez użycia siły zbrojnej - ryzyko uznania przez Rosję, że stosujące ją państwa są z nią w stanie wojny - uzasadnienie przekazania środków na odbudowę Ukrainy
Wyłączenie jako konieczność	międzynarodowy	- usprawiedliwione naruszenie immunitetu - brak wymogu odwracalności działania - uzasadnienie przekazania środków na zbrojenie Ukrainy	- wykazanie proporcjonalności działania (udowodnienie, że zamrożenie jest niewystarczające) - uzasadnienie przekazania środków na odbudowę Ukrainy
Wyłączenie jako sankcja wobec sponsora terroryzmu lub sprawcy innych naruszeń	Rady Europy, a także krajowy (USA, Kanada)	- możliwość skoordynowanego zastosowania przez członków G7 - brak odwracalności działania - uzasadnienie przekazania środków na odbudowę Ukrainy	- ryzyko naruszenia immunitetu i w związku z tym skutecznego odwołania się Rosji - uzasadnienie przekazania środków na zbrojenie Ukrainy

Źródło: oprac. własne

²⁹⁰ *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*, „European Treaty Series”, nr 172, Rada Europy, 4 listopada 2008 r., www.rm.coe.int; M. Piechowska, *Konsekwencje rosyjskiej agresji na Ukrainę dla środowiska naturalnego*, „Biuletyn PISM”, nr 165 (2786), 14 listopada 2023 r., www.pism.pl.

²⁹¹ *Convention on the Protection of the Environment...*, *op. cit.*, art. 7, www.rm.coe.int.

6. POTENCJALNE SPOSOBY WYWŁASZCZENIA AKTYWÓW ROSYJSKICH

Szymon Zaręba

6.1. Bezpośrednia konfiskata i przekazanie Ukrainie

Najbardziej oczywistą i najprostszą metodą wywłaszczenia aktywów CBR wydaje się ich bezpośrednia konfiskata – czy to przez poszczególne państwa działające pojedynczo, czy to w wyniku ich skoordynowanego działania – a następnie przekazanie ich Ukrainie. W tym wypadku kluczowe byłoby z jednej strony odpowiednie przygotowanie działań podmiotów krajowych, a z drugiej znalezienie stosownej podstawy prawnej na gruncie prawa międzynarodowego.

Jeśli chodzi o płaszczyznę krajową, dużym ograniczeniem jest wola polityczna poszczególnych państw²⁹², o którą byłoby łatwiej, gdyby identyczne działania rozpoczęła możliwie jak największa ich grupa²⁹³. Jest to jedna z przyczyn, dla których członkowie G7 włącznie z całą UE próbują znaleźć wspólne rozwiązania. Zaangażowanie możliwie szerokiej grupy państw G7 mocno ograniczałoby także potencjalne niekorzystne konsekwencje gospodarcze, np. wyprzedaż waluty czy obligacji konkretnego państwa. Konieczne byłoby zarazem stworzenie podstaw prawnych dla wywłaszczenia aktywów i dokonania egzekucji, czyli ich faktycznego przejęcia. Ocena zgodności różnych opcji w tym zakresie z regulacjami krajowymi wymagałaby wzięcia pod uwagę ich zgodności z konstytucją i innymi aktami prawnymi w każdym z państw dokonujących konfiskaty, co wykracza poza ramy tego opracowania. Dużą rolę odgrywałoby jednak miejsce prawa międzynarodowego w porządku prawnym poszczególnych państw dokonujących wywłaszczenia.

Od strony prawa wewnętrznego możliwość wywłaszczenia aktywów państwowych została przewidziana tylko w nielicznych państwach. Jak wspomniano w rozdziale 3, do przyjęcia przepisów umożliwiających wprost konfiskatę rosyjskich aktywów państwowych doszło dotąd jedynie w USA. Tamtejszy REPO for Ukrainians Act umożliwia ich zajęcie w całości lub części i przekazanie do specjalnego funduszu utworzonego na jego mocy, z którego mogłyby zostać przekazane bezpośrednio Ukrainie lub międzynarodowemu organowi czy mechanizmowi, który zostałby powołany w celu wypłacenia jej odszkodowania²⁹⁴. Należy też odnotować, że amerykańskie ustawy Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA) i Terrorism Risk Insurance Act (TRIA) blokują państwom uznanym przez USA za sponsorów terroryzmu możliwość powoływania się w postępowaniach sądowych na immunitet. Rosja obecnie nie ma jednak w USA takiego statusu²⁹⁵, choć Senat wezwał sekretarza stanu do uznania jej za państwo sponsora terroryzmu²⁹⁶, a szanse na taką kwalifikację przez obecną administrację są znikome. Należy podkreślić, że uszczuplenie rosyjskich aktywów państwowych wymagałoby składania masowych pozwów obywateli ukraińskich przeciwko Rosji przed sądami w USA, bo wynika to z przepisów.

Oprócz USA możliwość wywłaszczenia aktywów CBR na podstawie przepisów krajowych teoretycznie istnieje obecnie także w Kanadzie. Tamtejsza ustawa o wdrażaniu budżetu C-19

²⁹² T. Khutor, A. Mikheiev, *op. cit.*, s. 13.

²⁹³ *How will Russia's frozen assets be used to help Ukraine?*, Reuters, 21 maja 2024 r., www.reuters.com.

²⁹⁴ P. Butchard, *op. cit.*, s. 80–81.

²⁹⁵ „State Sponsors of Terrorism”, U.S. Department of State, www.state.gov.

²⁹⁶ S.Res.623 – *A resolution calling on the Secretary of State to designate the Russian Federation as a state sponsor of terrorism*, U.S. Congress 27 lipca 2022 r., www.congress.gov.

pozwała przejmować aktywa podmiotów objętych kanadyjskimi sankcjami, a do takich należy rosyjski bank centralny. Special Economic Measures Act (SEMA) wprowadził ponadto możliwość zajęcia aktywów państwowych w razie poważnych naruszeń międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa lub rażących i systemowych naruszeń praw człowieka popełnionych przez inne państwo²⁹⁷. Możliwość zastosowania tych przepisów do rosyjskich aktywów państwowych wzbudziła jednak kontrowersje w środowisku eksperckim, które zainspirowały decydentów do dalszych zmian prawnych – do chwili obecnej jeszcze niezakończonych (por. rozdział 3).

Samo przyjęcie prawodawstwa krajowego umożliwiającego konfiskatę aktywów CBR nie rozwiąże jednak problemu jej legalności na poziomie międzynarodowym²⁹⁸, głównie z uwagi na immunitet CBR, który wynika z tego prawa. Na tej płaszczyźnie najbardziej bezpiecznym rozwiązaniem byłoby uchylenie ochrony gwarantowanej CBR przez immunitet Rosji poprzez zmianę międzynarodowego prawa zwyczajowego tak, aby ograniczyć w nim zakres immunitetu państwa, to znaczy by nie obowiązywał np. w przypadkach, gdy narusza ono normy *ius cogens*. Jest to jednak problematyczne ze względów praktycznych i politycznych. Wymagałoby zmiany praktyki (do czego doszłoby w razie zajęcia aktywów CBR), ale także zmiany opinii państw co do zakresu tego immunitetu. By stwierdzić, że taka zmiana opinii miała miejsce, konieczne byłoby wyrażenie dla niej szerokiego poparcia, np. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Mogłoby to nastąpić albo zgodnie z procedurą Zjednoczeni dla Pokoju (Uniting for Peace), która umożliwia ZO przejęcie kompetencji Rady Bezpieczeństwa, gdy nie wywiąże się ona z obowiązku utrzymania pokoju i bezpieczeństwa²⁹⁹, albo w postaci wielostronnego porozumienia z jak największą liczbą stron³⁰⁰. Uzyskanie niezbędnej większości 2/3 głosów w ZO jest jednak mało prawdopodobne – za sprzeciwem wobec ograniczenia ochrony immunitetowej mogłyby stać m.in. obawy dużej grupy państw o stworzenie niebezpiecznego dla nich precedensu. Dlatego bardziej wskazane byłoby szukanie rozwiązań, które wyraźnie miałyby charakter jednostkowy, jednorazowy.

Dużo bardziej praktyczna i realna jest więc możliwość dokonania konfiskaty na podstawie omawianej wcześniej koncepcji środków zaradczych³⁰¹. Niezbędne byłoby wówczas szerokie uzasadnienie zajęcia rosyjskich aktywów państwowych, z wyszczególnieniem norm istotnych dla całej społeczności międzynarodowej jako całości (*erga omnes*), które pogwałciła agresja Rosji na Ukrainę. W świetle specyfiki tego rozwiązania – zakładającego działanie na zasadzie proporcjonalności oraz nastawienie na przymuszenie państwa naruszającego prawo międzynarodowe do wypełnienia jego zobowiązań – rozsądne wydaje się poparcie koncepcji, aby ewentualne wyłączenia były dokonywane stopniowo, a więc częściami, a nie jednocześnie³⁰². Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza przed zakończeniem wojny na Ukrainie, bo paradoksalnie to właśnie taką koncepcję można byłoby najlepiej obronić z perspektywy tych dwóch czynników. Należałoby wówczas zapowiedzieć Rosji, że dopóki nie zatrzyma działań zbrojnych, jej immunitet jako państwa nie będzie poszanowany, a kwoty ze środków CBR będą regularnie (najlepiej co miesiąc) transferowane na rzecz Ukrainy proporcjonalne do wydatków, jakie musi ona ponosić na zbrojenia. Oznaczałoby to, że im szybciej Rosja

²⁹⁷ Y. Ziskina, J. Firestone, T. Nesterchuk, *op. cit.*, s. 9.

²⁹⁸ J. Liboreiro, 'Make Russia pay': EU moves ahead with confiscation of frozen assets, despite legal pitfalls, „Euronews”, 30 listopada 2022 r., www.euronews.com.

²⁹⁹ T. Khutor, A. Mikheiev, *op. cit.*, s. 16–17.

³⁰⁰ E. Kaca, *op. cit.*

³⁰¹ Tak również np. P. Zelikov, *A Legal Approach to the Transfer of Russian Assets to Rebuild Ukraine*, „Lawfare”, 12 maja 2022 r., www.lawfaremedia.org.

³⁰² Zupełnie inaczej uważają L.C. Buchheit, P. Stephan w: *The REPO Act: Confiscating Russian State Assets and Ukrainian Reparations*, „Lawfare”, 7 lipca 2023 r., www.lawfaremedia.org, ale posługują się argumentami mało konkretnymi, bez odwołania do jednoznacznie wskazanych norm prawnych.

zakończy agresję, tym mniej należących do niej środków zostanie wytransferowanych – istniałaby między tymi dwiema zmiennymi wyraźna, bezpośrednia zależność. Jednocześnie, jak już wskazano, zastosowanie środków zaradczych powinno być odwracalne, „na ile jest to możliwe” – i wydaje się, że ten warunek zostałby spełniony po przyjęciu omawianej koncepcji. Państwa G7 mogłyby zacząć ponownie przestrzegać immunitetu państwa wobec całej pozostałej – niewytransferowanej – sumy aktywów CBR, gdy tylko ustałyby działania zbrojne, co wyeliminowałoby konieczność ponoszenia przez Ukrainę nowych wydatków na zbrojenia. Nie wydaje się, żeby istniała wówczas konieczność zwrotu kwot już przekazanych Ukrainie, bo cały opisany mechanizm opierałby się właśnie na założeniu, że im szybciej Rosja zakończyłaby działania zbrojne, tym szybciej uległoby wstrzymaniu uszczuplanie środków CBR. Mniej właściwe byłoby jednak zastosowanie tego rozwiązania w celu wykorzystania skonfiskowanych aktywów na potrzeby odbudowy Ukrainy czy zaspokojenia jej roszczeń reparacyjnych, bo odpadałby wówczas element przymuszania państwa naruszającego prawo międzynarodowe do wypełnienia jego zobowiązań.

Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być dokonanie konfiskat z wykorzystaniem koncepcji zbiorowej samoobrony. Wymagałoby to zadeklarowania przez sojuszników Ukrainy Radzie Bezpieczeństwa ONZ, że dokonają wywłaszczenia aktywów CBR z zamiarem wsparcia Ukrainy, której niepodległość i integralność terytorialna pozostają zagrożone rosyjską agresją. W tym wypadku nie istniałaby w ogóle obawa o ewentualną konieczność odwrócenia podejmowanych działań. Jednocześnie można zauważyć, że wymogi niezbędności i proporcjonalności konfiskaty byłyby spełnione – bardziej zdecydowane kroki wobec aktywów CBR byłyby uzasadnione niewstrzymaniem przez Rosję działań wojennych w odpowiedzi na ich wcześniejsze zamrożenie. Jednocześnie zastosowanie środka niebędącego użyciem siły zbrojnej wydaje się w pełni legalnym elementem zbiorowej samoobrony w świetle podstawowych zasad ONZ, które zakładają dążenie do rozstrzygania sporów metodami pokojowymi. Tak długo, jak istnieją metody nacisku bez wykorzystania siły, ich zastosowanie w celu przywrócenia pokoju wydaje się odpowiednie.

6.2. Wypłata odszkodowań zasądzonych przez międzynarodowe trybunały

Inną podstawą wywłaszczenia może być zajęcie środków CBR w celu wypłaty odszkodowań zasądzonych przez sądy międzynarodowe. W związku z wojną Ukraina wytaczała sprawy m.in. przed MTS, Międzynarodowym Trybunałem Prawa Morza (MTPM), Stałym Trybunałem Arbitrażowym (STA) i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC) – w tym ostatnim wypadku liczne skargi wnosili też do Trybunału ukraińscy obywatele. Ukraina wyraziła ponadto zgodę na jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK)³⁰³. Trwają też prace nad utworzeniem specjalnego trybunału ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie.

Zaletą tego rozwiązania jest możliwość powołania się na wyrok uznanego międzynarodowego trybunału jako podstawę egzekucji podejmowanej z majątku pozwanego państwa. Warto podkreślić, że w tym wypadku zastosowania raczej nie znajdowałby immunitet państwa, co do którego przyjmuje się, że obowiązek wykonania orzeczeń sądów międzynarodowych ma pierwszeństwo przed immunitetem, bo immunitet ma chronić państwa przed nadmierną ingerencją innych państw zgodnie z zasadą suwerennej równości, ale nie przed ingerencją sądów międzynarodowych. W orzecznictwie międzynarodowym można wskazać przynajmniej dwie sprawy, w których podejmowano próby wykonania wyroków zasądzonych przez

³⁰³ Por. S. Zaręba, *Walka o sprawiedliwość. Kroki prawne Ukrainy w obronie przed rosyjską agresją*, „PISM Policy Paper”, nr 3 (211), czerwiec 2022, www.pism.pl.

trybunały międzynarodowe i immunitet nie był uważany za przeszkodę w ich egzekucji. Pierwsza to sprawa cieśniny Korfu (Wielka Brytania przeciw Albanii), gdy MTS zasądził od Albanii odszkodowanie na rzecz Wielkiej Brytanii, które mogła odzyskać z albańskiego mienia, gdyby takowe znalazło się na jej terytorium. Druga to sprawa Socobel przeciwko Grecji, gdy wyrok trybunału arbitrażowego przyznał spółce Socobel odszkodowanie i w jej imieniu Belgia wniosła skargę do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, którą wygrała. To umożliwiło Socobelowi uzyskanie odpowiedniej kwoty z greckich aktywów zlokalizowanych w Belgii³⁰⁴.

To rozwiązanie pozwala wreszcie dokonać wywłaszczeń w celu rekompensaty szkód ponoszonych nie tylko przez państwo ukraińskie, ale też przez osoby fizyczne i inne poszkodowane podmioty, o ile udałoby się im uzyskać wyrok trybunału zasądzający na ich rzecz odpowiednią kwotę.

Trudności, jakie wiążą się z tym rozwiązaniem, są specyficzne dla każdego trybunału z osobna. W przypadku ETPC istniałyby przede wszystkim bardzo poważne ograniczenia czasowe. Skonfiskować można byłoby tylko aktywa CBR niezbędne do wypłaty odszkodowań zasądzonych wyrokami wydanymi do momentu zakończenia jurysdykcji czasowej ETPC nad Rosją, ponieważ Rosja została usunięta z Rady Europy 15 marca 2022 r. Za koniec tej jurysdykcji należy uznać – zgodnie z rezolucją ETPC z 22 marca 2022 r. dotyczącą interpretacji art. 58 Europejskiej konwencji praw człowieka – dzień 16 września 2022 r. Jak wskazuje wyraźnie rezolucja, Trybunał może przyjmować i rozpatrywać skargi przeciwko Rosji tylko w stosunku do działań i zaniechań popełnionych przed tą datą³⁰⁵. Oznacza to, że ogromna część zniszczeń i szkód, jakie ponieśli ukraińscy obywatele i przedsiębiorstwa, nie byłaby możliwa do zrekompensowania.

Drugim problemem jest czas oczekiwania na wyroki ETPC zasądzające odszkodowanie dla Ukrainy w sprawach międzypaństwowych przeciwko Rosji lub dla ukraińskich obywateli (przed Trybunałem toczą się sprawy obu rodzajów), który może wynosić nawet kilka lat. Odszkodowania zasądzane przez Trybunał zazwyczaj są też stosunkowo niewysokie, np. po kilka–kilkanaście tysięcy euro na osobę poszkodowaną³⁰⁶, a więc nie zawsze są współmierne do szkód, jakie poniosła. Takie odszkodowania umożliwiałyby ponadto tylko zadośćuczynienie za krzywdy i szkody pojedynczych poszkodowanych, ale nie pozwalałyby dozbroidać ani odbudować ukraińskiego państwa, np. infrastruktury publicznej.

Trzecim problemem jest kwestia natury proceduralnej – sposób, w jaki państwa miałyby dokonać transferu środków do odpowiednich poszkodowanych osób czy podmiotów. Eksperci wskazują, że prawdopodobnie wymagałoby to orzeczeń sądów krajowych³⁰⁷. Z ich ocen wynika jednocześnie, że w części państw (np. Cypr, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania) wyroki ETPC byłyby traktowane jako rzecz osądzona w obcym państwie i wymagałyby nadania

³⁰⁴ *Legal options for confiscation...*, op. cit., s. 35–36.

³⁰⁵ *Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights*, 22 marca 2022 r., www.echr.coe.int.

³⁰⁶ W przypadku osób fizycznych wysokość odszkodowania za szkody niematerialne (np. utratę zdrowia, życia) zależy od wielu czynników (m.in. rodzaj, skala, miejsce naruszenia) – według analiz zewnętrznych sprzed kilku lat w przypadku Rosji było to średnio 13,5 tys. euro za naruszenia integralności psychicznej i fizycznej, w przypadku Ukrainy ok. 9,6 tys. euro, por. V. Fikfak, *Damages for pain and suffering before the European Court of Human Rights*, European Human Rights Advocacy Centre, 26 marca 2019 r., www.ehrac.org.uk. Odszkodowania za szkody materialne (np. zniszczenie nieruchomości) co do zasady powinny być zwracane w wysokości doznanej szkody, por. art. 41 Europejskiej konwencji praw człowieka, www.coe.int.

³⁰⁷ V. Fikfak, *Expert Remarks Debate on Compensation Under International Law with a Focus on Options for Enforcement of Payments Awarded by International Human Rights Courts*, CAHDI Meeting, 11 kwietnia 2024 r., www.rm.coe.int.

exequatur (zgody na ich wykonanie w kraju). W innych – gdzie Europejską konwencję praw człowieka uznaje się za równą prawu krajowemu lub nawet wyższą z punktu widzenia hierarchii aktów prawnych – byłyby traktowane jak własne i bezpośrednio egzekwowalne przez krajowe sądy³⁰⁸. Inaczej sytuacja mogłaby wyglądać w krajach pozaeuropejskich, np. USA³⁰⁹. Kluczowym problemem w przypadku konieczności konfiskat na podstawie wyroków sądowych byłaby poza tym ich sprzeczność z immunitetem egzekucyjnym Rosji omawianym w rozdziale 2. Jedynym sposobem na ominięcie tego problemu mogłoby być przekazanie środków bez udziału władzy sądowniczej, np. w drodze decyzji administracyjnych, bo, jak wspomniano, istnieją podstawy, by uważać takie rozwiązania za niesprzeczne z immunitetem państwa. Wymagałoby to zapewne zmian w krajowych porządkach prawnych, które umożliwiłyby korzystanie z takich rozwiązań.

W przypadku pozostałych trybunałów sytuacja wygląda nie mniej skomplikowanie. Jeśli chodzi o MTS, toczy się w nim jedna sprawa wytoczona przez Ukrainę przeciwko Rosji, w której Ukraina oczekuje od Trybunału stwierdzenia, że wbrew temu, co głosiła Rosja, dokonując agresji w 2022 r., w obwodach ługańskim i donieckim nie dochodziło do aktów ludobójstwa. Ukraina liczy, że to uzasadnienie zostanie uznane za bezpodstawne, Rosja złoży gwarancje, że nie będzie już używać siły na Ukrainie pod tym – fałszywym – pretekstem, a MTS nakaże pełne odszkodowanie za wszystkie szkody wyrządzone wskutek działań, których podstawa była nieprawdziwa³¹⁰. O ile samo orzeczenie na korzyść Ukrainy jest prawdopodobne, o tyle zasądzenie odszkodowania w oczekiwanej przez nią wysokości jest dużo mniej realne. Gdyby tak się stało, wyrok MTS mógłby być najlepszą podstawą do wywłaszczenia aktywów CBR, bo status tego Trybunału jako najbardziej szanowanego sądu rozstrzygającego spory między państwowe i jednego z głównych organów ONZ jest niekwestionowany. Wykonania tego wyroku poprzez konfiskatę środków CBR powinna wówczas w poszczególnych państwach dochodzić sama Ukraina, a nie jej obywatele, bo sam wyrok niekoniecznie jest uważany za podstawę dla roszczeń jednostek czy spółek – takie jest m.in. orzecznictwo sądów amerykańskich³¹¹. Główną wadą tego rozwiązania jest – podobnie jak w innych wypadkach opartych na wyroku sądowym – długie oczekiwanie na wydanie wyroku, które może przeciągnąć się do kilku lat.

Przed MTPM toczy się również tylko jedna sprawa Ukraina przeciwko Rosji – dotycząca zatrzymania jeszcze w 2018 r. przez Rosję trzech ukraińskich okrętów wojennych (Berdiańsk, Nikopol i Jany Kapu) wraz z załogami. W tym wypadku należy odnotować, że po blisko pół roku Rosja wykonała nakaz zwrotu wydany przez Trybunał³¹², więc sprawa w gruncie rzeczy stała się bezprzedmiotowa. Jej merytoryczne rozstrzygnięcie zostało zresztą przekazane Stałemu Trybunałowi Arbitrażowemu (STA), ale nie należy się spodziewać orzeczenia poważniejszych kwot na rzecz Ukrainy, podobnie jak w drugim postępowaniu przed STA, które dotyczy praw państwa nadbrzeżnego w odniesieniu do wybrzeża Morza Czarnego, Azowskiego i Cieśniny Kerczeńskiej.

Powstaje też pytanie, czy istniałaby możliwość wykorzystania jako podstawy konfiskaty aktywów CBR wyroków MTK, który może zasądzać na rzecz poszkodowanych odszkodowania z powołanego przy nim Funduszu dla Ofiar. Problemem jest to, że postępowania przed tym

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ Na potencjalne problemy wskazuje Parlament Europejski, *Legal options for confiscation...*, *op. cit.*, s. 37.

³¹⁰ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, ICJ, 26 lutego 2022 r., s. 16, www.icj-cij.org.

³¹¹ *Legal options for confiscation...*, *op. cit.*, s. 37.

³¹² *Comment of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on Russia's return of three Ukrainian naval vessels "Nikopol", "Berdiansk" and "Yani Kapu" to the custody of Ukraine*, 18 listopada 2019 r., www.mfa.gov.ua.

Trybunałem z uwagi na ich prawnokarny charakter nie mogą się toczyć pod nieobecność oskarżonego (*in absentia*)³¹³, tymczasem obecnie szansa pochwycenia osób ściganych przez MTK, m.in. prezydenta Władimira Putina³¹⁴ czy generałów Siergieja Szojgu i Walerija Gierasimowa³¹⁵, są marginalne, a i same postępowania przeciwko poszczególnym osobom trwają przed tym Trybunałem co najmniej kilka lat. Można więc przewidywać, że ewentualny korzystny wyrok MTS zostałby wydany wcześniej. Gdyby tak nie było i wyroki by zapadły, nadal konieczna byłaby konfiskata aktywów CBR przez same państwa na podstawie krajowych procedur i ich wpłata do Funduszu dla Ofiar, bo między wymienionymi osobami a CBR nie było żadnych bezpośrednich powiązań prawnych. Problemy prawne byłyby więc tak naprawdę te same, co w przypadku jednostronnych konfiskat na podstawie prawa wewnętrznego, i tę opcję należy uznać za pod wieloma względami niekorzystną. Co więcej, wobec krytycznego podejścia obecnej administracji USA do działalności MTK trudno byłoby oczekiwać gotowości Stanów Zjednoczonych do korzystania z tej ścieżki. Należy też odnotować, że Statut rzymski MTK, na podstawie którego działa Trybunał, w art. 79 ust. 2 przyznaje mu możliwość zarządzenia transferu do Funduszu dla Ofiar pieniędzy i wszelkiej innej własności uzyskanej w drodze grzywny lub przepadku mienia. Artykuł 77 statutu sugeruje jednak, że dotyczy to środków należących do osób fizycznych skazanych przez Trybunał „bez uszczerbku dla praw osób trzecich działających w dobrej wierze”³¹⁶ – więc w praktyce nie ma możliwości wydania takiego zarządzenia wobec aktywów CBR.

Jeśli chodzi o Specjalny trybunał ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie, 9 maja br. przedstawiciele UE i ponad 30 państw zaangażowanych w inicjatywę jego utworzenia przyjęli „Oświadczenie lwowskie” („Lviv statement”) potwierdzające zakończenie prac nad koniecznymi do tego instrumentami prawnymi³¹⁷. Trybunał ma powstać przy Radzie Europy na podstawie umowy między tą organizacją a Ukrainą i prawdopodobnie rozpocznie prace w 2026 r. Koszty jego funkcjonowania zostaną pokryte na podstawie oddzielnej umowy przez zaangażowane państwa. Niestety brak publicznie dostępnych szczegółowych informacji, czy i w jakim zakresie Trybunał będzie w stanie zasądzać odszkodowania na rzecz ofiar rosyjskiej agresji, ale nie wydaje się to priorytetem dla negocjujących państw, przewidujących raczej powierzenie tej roli oddzielnemu organowi, który również ma powstać – Komisji Roszczeń³¹⁸. Niezależnie od tego można przypuszczać, że pierwsze wyroki wydałby dużo później niż większość przeanalizowanych wyżej sądów międzynarodowych.

6.3. Wpłata odszkodowań orzeczonych przez międzynarodową komisję ds. szkód

Kolejnym pomysłem na wykorzystanie aktywów CBR jest ich przekazanie specjalnie utworzonej międzynarodowej komisji, która weryfikowałaby roszczenia odszkodowawcze jednostek i innych podmiotów związane z wojną na Ukrainie, ustalałaby zakres wyrządzonych szkód i nakazywałaby ich rekompensatę z takich aktywów. O powołanie mechanizmu, który by to umożliwił, apelowali m.in. prezydent Ukrainy w odezwie do partnerów międzynarodowych

³¹³ I.V. Massimino, *The ICC and in-absentia proceedings: Finding a response to the difficulties of executing arrest warrants*, „ESIL Reflections” 2024, t. 13, nr 9, www.esil-sedi.eu.

³¹⁴ S. Zaręba, Władimir Putin objęty nakazem aresztowania przez Międzynarodowy Trybunał Karny, „Komentarz PISM”, nr 15/2023, 20 marca 2023 r., www.pism.pl.

³¹⁵ A.M. Dyner, S. Zaręba, Generałowie Szojgu i Gierasimow poszukiwani przez Międzynarodowy Trybunał Karny, „Komentarz PISM”, nr 41/2024, 26 czerwca 2024 r., www.pism.pl.

³¹⁶ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., Dz.U z 2003 r., nr 78, poz. 708.

³¹⁷ A. Perun, V. Smilianets, *Europe throws support behind Ukraine special tribunal to prosecute Russia*, Reuters, 9 maja 2025 r., www.reuters.com.

³¹⁸ Por. *A major step towards holding Russia accountable for its war of aggression against Ukraine*, Delegation of the European Union to the Council of Europe, 27 lutego 2025 r., www.eeas.europa.eu

z 20 maja 2022 r.³¹⁹, Zgromadzenie Ogólne w rezolucji ES-11/5 z 14 listopada 2022 r.³²⁰, Komitet Ministrów Rady Europy w rezolucji z 12 maja 2023 r.³²¹ i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w rezolucji 2539 (2024) z 16 kwietnia 2024 r.³²²

Częściową odpowiedzią na te wezwania stało się utworzenie przez Radę Europy w maju 2023 r. Rejestru szkód. Ma to być pierwszy element przyszłego mechanizmu kompensacyjnego, na który składałyby się również komisja szkód orzekająca o odszkodowaniach i fundusz kompensacyjny, z którego byłyby one wypłacane³²³. Rejestr przyjmuje zgłaszane mu roszczenia, prowadzi ich katalog oraz wstępnie ocenia, czy powinny podlegać dalszej analizie i orzekaniu przyszłej komisji. Uwzględnia m.in. krzywdy wyrządzone jednostkom, utratę mienia i przychodów, uszkodzenia infrastruktury krytycznej i obiektów rządowych, szkody wyrządzone dziedzictwu historycznemu, kulturowemu i środowisku. Od 2024 r. toczyły się też nieformalne rozmowy dotyczące powołania Komisji Roszczeń, a pod koniec marca 2025 r. przedstawiciele ponad 50 państw i Rady Europy podjęli decyzję o rozpoczęciu formalnych negocjacji traktatu, który miałby ją ustanowić³²⁴.

Zaletą wykorzystania międzynarodowej komisji jest możliwość względnie szybkiego rozpatrzenia dużej liczby skarg z uwagi na uproszczoną procedurę, tzn. nie sądową, ale administracyjną (choć mimo wszystko wypłata odszkodowań byłaby dużo wolniejsza niż np. w sytuacji, gdyby ukraiński rząd przyznawał przekazane przez państwa środki CBR bezpośrednio poszkodowanym). Wyraźną korzyścią byłoby też złagodzenie zastrzeżeń dotyczących poszanowania immunitetu państwa w stosunku do aktywów CBR. Konfiskata dokonana w związku z odpowiednimi decyzjami komisji prawdopodobnie nie naruszałaby tego immunitetu z powodu jej dokonania na podstawie aktów władzy wykonawczej, a nie sądowniczej³²⁵. Wymagałaby jednak egzekucji w poszczególnych państwach – również bez udziału sądów. Ponadto ewentualne środki pozostałe na koncie funduszu – w mało prawdopodobnym wypadku, gdyby suma roszczeń była niższa niż kwota zamrożonych aktywów – powinny zostać przelane z powrotem do depozytów, w których znalazły się po ich zamrożeniu³²⁶. Takie rozwiązanie zapobiegałoby postawieniu zarzutów o arbitralne przejęcie rosyjskiej własności. Wskazane byłoby też zastrzeżenie w tworzącym ją dokumencie, że komisja w pierwszej kolejności powinna zaspokajać roszczenia Ukrainy, jej obywateli i podmiotów (przed np. inwestorami zagranicznymi), by umożliwić odbudowę państwa³²⁷.

³¹⁹ T. Khutor, A. Mikheiev, *op. cit.*, s. 14.

³²⁰ *Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine*, UN General Assembly, rezolucja A/RES/ES-11/5, 14 listopada 2022 r., www.digitallibrary.un.org.

³²¹ P. Butchard, *op. cit.*, s. 78; *Legal options for confiscation...*, *op. cit.*, s. 38.

³²² *Resolution no 2538 (2024) Support for the reconstruction of Ukraine*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, www.pace.coe.int; P. Butchard, *op. cit.*, s. 84.

³²³ *The Board of the Register of Damage for Ukraine holds its inaugural meeting*, Council of Europe, 14 grudnia 2023 r., www.coe.int.

³²⁴ *Formal Negotiations Begin on Treaty to Establish a Claims Commission for Ukraine*, Register of Damage for Ukraine, 26 marca 2025 r., www.rd4u.coe.int.

³²⁵ Tak P. Butchard, *op. cit.*, s. 84; *On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia's War of Aggression Against Ukraine*, The International Institute for Strategic Studies, 20 maja 2024 r., s. 13 i 21; *Legal options for confiscation...*, *op. cit.*, s. 40. Zgromadzenie Parlamentarne na stronie www.pace.coe.int wskazuje z kolei, że ewentualna wypłata odszkodowań z tak zajętych środków byłaby uzasadniona jako środek zaradczy i nie byłaby do podważenia z perspektywy norm prawa międzynarodowego dotyczących immunitetu państwa – ale zastosowanie środka zaradczego pociąga za sobą negatywne konsekwencje omawiane we wcześniejszym podrozdziale raportu, więc nie jest to odpowiednie rozwiązanie.

³²⁶ *Open letter by international lawyers and practitioners*, www.assets.bwbx.io.

³²⁷ T. Khutor, A. Mikheiev, *op. cit.*, s. 15.

Plusem komisji byłby także wielostronny status wynikający z utworzenia na podstawie umowy międzynarodowej lub rezolucji organizacji międzynarodowej, a w związku z tym większa legitymizacja takiego rozwiązania w oczach państw trzecich w stosunku do kroków jednostronnych. Jej postrzeganie zależałoby w dużej mierze od znalezienia odpowiedniej podstawy prawnej jej funkcjonowania. W przeszłości podobne organy były ustanawiane na dwa sposoby. Pierwszym modelem było utworzenie komisji w drodze zawarcia przez grupę państw umowy międzynarodowej po zbrojnym pokonaniu państwa agresora i faktycznym przejęciu jego własności przez zwycięskie państwa tworzące komisję³²⁸. Drugim modelem było utworzenie funduszu obejmującego środki państwa agresora wraz z powiązaną z nim komisją roszczeń dysponującą środkami w nim zgromadzonymi w efekcie przyjęcia rezolucji Rady Bezpieczeństwa (RB) ONZ³²⁹. W przypadku wojny na Ukrainie zastosowanie któregoś z tych rozwiązań jest mało prawdopodobne. Trudno oczekiwać, żeby Rosja została pokonana militarnie, a z uwagi na dysponowanie przez nią prawem weta w Radzie Bezpieczeństwa powołanie rezolucją tej rady ewentualnego funduszu zarządzanego przez komisję byłoby możliwe tylko za jej zgodą.

Alternatywą dla wymienionych rozwiązań mogłoby być utworzenie funduszu i komisji na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego (ZO) ONZ działającego na nadzwyczajnej sesji zgodnie z procedurą określoną w rezolucji Zjednoczeni dla Pokoju³³⁰. ZO może zalecić podjęcie wszelkich niezbędnych kroków z wyjątkiem akcji przymusowej. W analizowanym przypadku taka sytuacja miałaby miejsce. Przyjęcie rezolucji wymagałoby szeroko zakrojonych kroków dyplomatycznych w celu zebrania w Zgromadzeniu większości 2/3 głosów – szanse zależałyby od przekonania części państw rozwijających się. Z pewnością byłoby to trudniejsze niż namówienie ich w 2022 r. do zagłosowania nad ogólną rezolucją popierającą utworzenie ewentualnego mechanizmu kompensacyjnego w przyszłości, ale gdyby się powiodło, miałyby tę zaletę, że wykluczałoby praktycznie wszelkie kontrowersje związane z tym krokiem i wyłączeniem aktywów CBR. Jak wskazano wyżej, obecnie państwa biorą pod uwagę utworzenie takiej komisji głównie pod egidą Rady Europy. Jest to rozwiązanie umiarkowane optymalne, ale zdecydowanie lepsze od kroków jednostronnych³³¹. Ze względów politycznych ewentualna komisja będzie musiała zostać utworzona prawdopodobnie w taki sam sposób jak wskazany wyżej Rejestr szkód, czyli w drodze zawarcia umowy międzynarodowej przez większość członków Rady Europy, którzy popierają taki krok, i z możliwością udziału państw pozaeuropejskich (tzw. *enlarged partial agreement*).

Mechanizm kompensacyjny wymagałby transferu aktywów do wspólnego funduszu, który byłby zarządzany przez komisję – bez względu na to, czy działałaby ona na podstawie wielostronnego traktatu, czy rezolucji. Jako że większość państw nie ma rozwiązań prawnych umożliwiających bezpośrednią konfiskatę rosyjskich aktywów państwowych, opcja ta wymagałaby od nich wspomnianego już przyjęcia krajowych przepisów, podkreślających

³²⁸ Tak było w przypadku porozumienia ws. reparacji podpisanego w Paryżu w 1946 r., na podstawie którego alianci przejmowali niemieckie mienie prywatne o publiczne na ich terytoriach m.in. na potrzeby wypłaty na ich rzecz reparacji z tych aktywów.

³²⁹ *Legal options for confiscation...*, op. cit., s. 39. W 1991 r. RB powołała odpowiedni fundusz mający zaspokoić roszczenia odszkodowawcze Kuwejtu wobec Iraku. Dysponując nim i również wtedy powołana do życia Komisja Kompensacyjna ONZ rozpatrzyła ok. 2,7 mln roszczeń na sumę ok. 350 mld dol., przyznając ze środków zgromadzonych w funduszu ok. 52 mld dol blisko 1,5 mln skarżących.

³³⁰ Por. R. Tarnogórski, *Kwestia rosyjskiej agresji na Ukrainę na forum ONZ*, „Komentarz PISM”, 3 marca 2022 r., www.pism.pl i podrozdział 6a niniejszego raportu.

³³¹ Por. np. Y.M. Ziskina, *The REPO Act: Confiscating Russian State Assets Consistent With U.S. and International Law*, „Lawfare”, 12 października 2023 r., www.lawfaremedia.org, gdzie pojawia się argument, że mechanizm kompensacyjny można by powołać jako jedną z form środków zaradczych poza systemem ONZ.

szczególne okoliczności zajęcia aktywów³³². Wydaje się jednak, że równie dobrze można zobowiązać państwa do transferu środków CBR do funduszu już w samym traktacie powołującym go do życia (w przypadku opcji opartej na umowie członków Rady Europy) – różnica polegałaby na tym, że wówczas zapewne wymagałby on ratyfikacji przez poszczególne państwa. W części państw mogłoby to być jednak łatwiejsze z perspektywy polityki wewnętrznej, bo ewentualna dyskusja parlamentarna dotycząca funduszu ogniskowałaby się nie tylko na kwestii konfiskaty aktywów CBR, ale też na współudziale w zapewnieniu Ukrainie środków na odbudowę lub odszkodowania dla ofiar wojny. Dodatkowo w części z nich prawo międzynarodowe ma pierwszeństwo nad prawem krajowym.

Modyfikacją omówionego pomysłu umożliwiającą przyspieszone uzyskanie środków finansowych jeszcze przed wydaniem przez komisję decyzji o przyznaniu odszkodowań mogłaby być emisja przez Ukrainę obligacji reparacyjnych (*reparation bonds*). Ich zabezpieczeniem byłoby roszczenie Ukrainy o wypłacenie jej odszkodowań przez Rosję³³³. Takie obligacje stałyby się wymagalne dopiero wówczas, gdyby doszło do tej wypłaty. Choć ich posiadacze nie mieliby bezpośrednio roszczeń o wydanie im części zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych, środki te mogłyby być wykorzystane w razie odmowy wypłacenia reparacji przez Rosję. Zdaniem pomysłodawców podlegałyby transferowi do wierzycieli właśnie po orzeczeniu należnych Ukrainie kwot przez odpowiednio legitymizowany mechanizm kompensacyjny, np. komisję. Jednak takie rozwiązanie w gruncie rzeczy przerzucałoby ryzyko komplikacji w zakresie wypłaty odszkodowań przez Rosję i jej ewentualnej odmowy na państwa zachodnie³³⁴, bo to one prawdopodobnie byłyby jedynymi nabywcami takich obligacji. Wydaje się więc właściwe tylko wtedy, gdyby Rosja oficjalnie zgodziła się na wypłatę reparacji, np. podczas negocjacji pokojowych.

6.4. Wykorzystanie środków CBR jako zabezpieczenia pożyczek lub obligacji

Innym rozwiązaniem, które bierze pod uwagę m.in. Komisja Europejska, a które w marcu 2024 r. zaproponował brytyjski sekretarz stanu ds. zagranicznych David Cameron³³⁵, jest wykorzystanie zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych jako zabezpieczenia rzeczowego, które zostałyby wykorzystane do pozyskania środków na militarne wsparcie lub odbudowę Ukrainy. Mogłoby ono umożliwić np. udzielenie korzystnie oprocentowanej pożyczki albo emisję przez Ukrainę obligacji oprocentowanych wyraźnie niżej niż rynkowo. Oznaczałoby to uzyskanie dużo lepszych warunków finansowych w porównaniu z obligacjami czy pożyczkami pozbawionymi tego typu zabezpieczenia.

Pozytywnym aspektem takiego rozwiązania – powszechnie podkreślanym – byłaby możliwość wykorzystania aktywów CBR w opisany sposób bez konieczności przejęcia ich własności. Wystarczające byłoby np. ich przelanie na rządowe rachunki powiernicze w poszczególnych państwach (np. założone w bankach centralnych w przypadku państw spoza strefy euro i Europejskim Banku Centralnym dla państw z tej strefy) albo na jeden wspólny rachunek powierniczy utworzony przez zainteresowane państwa. Nadal pozostawałyby wówczas rosyjską własnością, tylko zdeponowaną w innym miejscu do czasu np. ich odmrożenia. Oznaczałoby

³³² *Multilateral Action Model on Reparations*, New Lines Institute, październik 2022, s. 23, <https://newlinesinstitute.org>.

³³³ H. Dixon, *Breakingviews: Reparation bonds could unlock \$300 billion for Ukraine*, Reuters, 15 stycznia 2024 r., www.reuters.com.

³³⁴ Por. *How will Russia's frozen assets...*, op. cit.

³³⁵ P. Butchard, op. cit., s. 78.

to brak problemów związanych z koniecznością zgodności podejmowanych środków np. z normami międzynarodowego prawa zwyczajowego dotyczącymi immunitetu państwa.

Zwolennicy tej opcji podkreślają także, że możliwość dokonania egzekucji zadłużenia ze środków pochodzących z aktywów CBR w dużym stopniu eliminowałaby zagrożenia dla podmiotów udzielających pożyczki lub nabywców obligacji, które są związane z bardzo wysokim ryzykiem kredytowym Ukrainy³³⁶. Jedynym ryzykiem mogłyby być skuteczne działania prawne Rosji³³⁷, np. przed sądami krajowymi w Belgii czy innych państwach dysponujących aktywami CBR.

Problematyczną kwestią pozostaje jednak fakt, że ustanowienie zabezpieczenia wymiennie obniżyłoby ryzyko pożyczkodawców czy nabywców długu tylko wtedy, gdyby istniała realna możliwość zaspokojenia roszczeń z obciążonych aktywów. Państwa zainteresowane musiałyby więc i tak wprowadzić rozwiązania prawne pozwalające na wyłączenie odpowiednich kwot z rosyjskich aktywów państwowych, by można było dokonać spłat, zadeklarować zamiar ich dokonania i być gotowymi do ich przeprowadzenia w przyszłości. Jak wykazano wcześniej, takie rozwiązania prawne wśród członków G7 mają obecnie jedynie USA, a nie jest jasne, na ile istniałaby w tym państwie wola polityczna przeprowadzenia konfiskaty.

Kolejnym wyzwaniem jest określenie podstawy, na jakiej dochodziłoby do wyłączenia środków należących do Rosji w celu obsługi zadłużenia Ukrainy. Rozwiązaniem tego dylematu jest propozycja, by Ukraina dokonała oficjalnego zastawu swojego roszczenia o odszkodowanie wojenne wobec Rosji (tzn. prawa domagania się od Rosji wypłaty pieniędzy). Mogłaby oddać to roszczenie w zastaw grupie państw, które w zamian wspólnie udzieliłyby jej korzystnej pożyczki konsorcjalnej (*syndicated loan*)³³⁸. Ta propozycja opiera się na założeniu, że w świetle prawa międzynarodowego Ukrainie takie odszkodowanie ze strony Rosji niewątpliwie przysługuje (pytanie, w jakiej kwocie), więc może już rozporządzać roszczeniem do niego³³⁹. W razie odmowy przez Rosję wypłaty odszkodowania, z którego Ukraina mogłaby spłacić pożyczkę w państwach zachodnich, wierzyciele mogliby w tym celu wykorzystać zamrożone aktywa CBR. Uzasadnieniem takiego działania byłaby ogólna zasada prawa, zgodnie z którą wierzyciel kontrolujący aktywa dłużnika może potrącić z nich niespłacony dług. Udzielenie pożyczki wspólnie przez większą grupę państw byłoby w tym wypadku istotne, ponieważ zdecydowana większość środków CBR znajduje się w Belgii, więc gdyby pieniądze były pożyczane Ukrainie dwustronnie, to właśnie Belgia musiałaby wziąć na siebie największy ciężar. Wynika stąd pomysł, by odpowiednią klauzulą zawartą w umowie między państwami a Ukrainą rozłożyć ciężar zadłużenia, a następnie by państwa bardziej

³³⁶ W sierpniu 2024 r. zostało ono ocenione przez międzynarodowe agencje jako „ograniczona niewypłacalność” (*restricted default* wg Fitch albo *selective default* wg Standard & Poor's).

³³⁷ Dlatego autorzy propozycji sugerują, by zadbać o to, żeby odpowiedni międzynarodowy organ najpierw przyznał Ukrainie odszkodowanie. Sugerują przy tym Zgromadzenie Ogólne ONZ jako najbardziej odpowiednie, por. H. Dixon, *op. cit.* Należy jednak wyrazić wątpliwości, czy uzyskanie zgody części państw rozwijających się na przyznanie Ukrainie wielomiliardowego odszkodowania w wysokości z góry określonej – a nie na utworzenie całego międzynarodowego mechanizmu mającego je wypłacać częściami, stosownie do zgłaszanych roszczeń, jak proponowano to wyżej w niniejszej analizie – byłoby łatwiejsze politycznie.

³³⁸ Propozycja autorstwa zastępcy doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego prezydenta USA Joe Bidena ds. ekonomii międzynarodowej D. Singha, profesora prawa międzynarodowego i eksperta w kwestiach długu państwowego L. Buchheita, oraz byłego redaktora gazety „Financial Times”, H. Dixona, por. *How will Russia's frozen assets... op. cit.*; H. Dixon, *How a syndicated loan can funnel cash to Ukraine*, Reuters, 26 lutego 2024 r., www.reuters.com.

³³⁹ H. Dixon, *Breakingviews*, *op. cit.*

zaangażowane finansowo odzyskiwały środki od Belgii. Zaletą tego rozwiązania jest przeniesienie na Ukrainę ciężaru odpowiedzialności prawnej za zajęcie aktywów CBR.

6.5. Potraktowanie środków CBR jako zabezpieczenia wypłaty reparacji w ramach przyszłego porozumienia pokojowego

Rozwiązaniem szeroko dyskutowanym w ostatnich miesiącach jest potraktowanie zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych jako zabezpieczenia wypłaty odszkodowań w ramach przyszłego porozumienia pokojowego. Istotne byłoby też przestrzeganie przez Rosję takiego porozumienia. Aktywa byłyby tu więc swoistym zakładnikiem. Zgodnie z tą koncepcją państwa, w których są zlokalizowane aktywa CBR, miałyby uzależnić zwrot tych środków od zgody rosyjskiego rządu na wypłacenie powojennych reparacji. Gdyby nie została udzielona, środki byłyby nadal przetrzymywane na dotychczasowych zasadach. Zdaniem zwolenników tej koncepcji Rosja, stojąc przed wyborem między powrotem do normalnych stosunków a utrzymywaniem sankcji, mogłaby po pewnym czasie zgodzić się na pozbawienie jej własności aktywów, których odzyskania i tak raczej nie może się spodziewać³⁴⁰.

Opisane rozwiązanie nie wymagałoby od organów międzynarodowych przyjęcia żadnych rezolucji i nie wiązałoby się z koniecznością dokonywania wyłączenia, a więc nie groziłoby naruszeniem norm (m.in. dotyczących immunitetu państwa). Całkowicie eliminuje więc ryzyko prawne i nie stwarza poważniejszych zagrożeń od strony ekonomicznej. Jego największą wadą jest jednak fakt, że w gruncie rzeczy oznacza po prostu kontynuację stanu obecnego, a więc przedłużenie zamrożenia aktywów CBR. Jest to więc krok zachowawczy, którego jedynym pozytywnym efektem byłaby możliwość dalszego korzystania przez państwa G7 z odsetek od tych środków w celu spłaty pożyczek udzielonych Ukrainie w ramach programu ERA.

³⁴⁰ P. Stephan, *Response to Philip Zelikow: Confiscating Russian Assets and the Law*, „Lawfare”, 13 maja 2022 r., www.lawfaremedia.org.

TABELA 6. POTENCJALNE PRZYSZŁE SCENARIUSZE DLA AKTYWÓW CBR,
OD NAJBARDZIEJ DO NAJMNIEJ KONTROWERSYJNYCH

Scenariusz	Główne wyzwania związane z wdrożeniem scenariusza
Bezpośrednia konfiskata	– wymaga koordynacji w celu ograniczenia skutków gospodarczych – wymaga zmiany przepisów krajowych większości członków G7 – wymaga uchylecia ochrony przyznawanej aktywom CBR przez immunitet państwa a) z wykorzystaniem rezolucji Zjednoczeni dla Pokoju – konieczne zebranie większości 2/3 członków ONZ b) jako środka zaradczego – konieczna odpowiednia konstrukcja środka przymusowego wykluczająca konieczność zwrotu środków i wskazująca powagę naruszeń porządku międzynarodowego, którym ma przeciwdziałać c) w ramach zbiorowej samoobrony – konieczna deklaracja działania w samoobronie zbiorowej złożona Radzie Bezpieczeństwa ONZ i ewentualna konfrontacyjna reakcja Rosji na ten krok
Wypłata odszkodowań orzeczonych przez międzynarodową komisję ds. szkód	– konieczność utworzenia takiej komisji, w miarę możliwości przez jak największą liczbę państw w celu jej legitymizacji – konieczność utworzenia funduszu, z którego środki przydzielałaby komisja – wypłata wymagałaby decyzji nakazujących wypłatę odszkodowań – zapewne szybszych niż wyroki, ale wolniejszych niż administracyjna konfiskata – konieczność przyjęcia regulacji umożliwiających przekazanie środków komisji lub funduszowi bez udziału sądów krajowych lub zawarcia takiego rozwiązania w traktacie tworzącym komisję
Wypłata odszkodowań zasądzonych przez międzynarodowe sądy i trybunały	– ograniczone możliwości uzyskania wyroków zasądzających odszkodowania poza nielicznymi trybunałami (MTS, ETPC) – wypłata wymagałaby wyroków zasądzających odszkodowania, co może zająć kilka lat – problemy proceduralne specyficzne dla poszczególnych trybunałów – konieczność przyjęcia regulacji umożliwiających przekazanie środków na podstawie wyroku międzynarodowego trybunału bez udziału sądów krajowych
Wykorzystanie aktywów CBR jako zabezpieczenia pożyczek lub obligacji	– wymierne obniżenie ryzyka pożyczkodawców czy nabywców długu możliwe tylko wtedy, gdyby istniała realna możliwość zaspokojenia roszczeń z obciążonych aktywów – wymaga zmiany przepisów krajowych większości członków G7 i gotowości do uchylecia ochrony przyznawanej aktywom CBR przez immunitet państwa na tej samej zasadzie, co bezpośrednia konfiskata
Potraktowanie aktywów CBR jako zabezpieczenia wypłaty reparacji w ramach przyszłego porozumienia pokojowego	– problem ustalenia terminu, kiedy można byłoby ostatecznie stwierdzić, że Rosja odmówiła wypłaty reparacji, a więc aktywa CBR powinny zostać skonfiskowane – w razie wyraźnej odmowy wypłaty reparacji przez Rosję lub upływu odpowiednio długiego czasu konieczność powrotu na nowo do dyskusji o sposobach wykorzystania aktywów CBR

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Rosja już w 2014 r. rozpoczęła systematyczne zabiegi mające na celu zwiększenie jej odporności ekonomicznej i finansowej. Była to odpowiedź na rosnące napięcia polityczne i nałożone sankcje międzynarodowe, ale prawdopodobnie także przygotowanie do przyszłej eskalacji konfliktu z Zachodem. Kluczowym elementem rosyjskiej strategii było ograniczenie roli dolara amerykańskiego w strukturze rezerw walutowych przy jednoczesnym zwiększeniu zakupów renminbi i złota. W 2022 r. Centralny Bank Rosji posiadał znaczną ilość aktywów w jurysdykcjach państw zachodnich, choć ich wartość była niższa od prowadzonej zgodnie z wcześniejszymi strategiami przed 2014 r. Zamrożenie tych aktywów przez państwa G7 pod koniec lutego 2022 r. wymiennie utrudniło kształtowanie rosyjskiej polityki pieniężnej oraz pomoc rosyjskim bankom komercyjnym. Ustalenie wielkości środków CBR zdeponowanych u poszczególnych członków G7 nastroża jednak trudności i utrudnia debatę ekspercką i polityczną dotyczącą dalszych kroków w stosunku do nich. Wskazane byłoby więc, by członkowie G7 ujawnili realne wielkości zablokowanych aktywów zidentyfikowane przez organy krajowe i powołaną przez G7 grupę REPO.

Wybuch wojny spotkał się ze stosunkowo szybką i zdecydowaną reakcją państw G7 w odniesieniu do rosyjskich rezerw państwowych. Już 26 lutego 2022 r. członkowie Grupy porozumieili się w sprawie zablokowania aktywów CBR znajdujących się pod ich jurysdykcją i zablokowania podejmowanych przez niego transakcji. Wszyscy członkowie G7 przyjęli środki prawne zamrażające rezerwy CBR zdeponowane w zachodnich instytucjach finansowych, głównie w walutach i papierach wartościowych, uniemożliwiając ich wytransferowanie do Rosji lub innych krajów. Debatą nad trwałym zajęciem aktywów CBR wymaga jednak ożywienia – najlepszym inicjatorem może być Unia Europejska, w której jest zlokalizowana przeważająca część tych środków. Państwa UE muszą też być przygotowane na ewentualność, że niektórzy członkowie G7 wyrażą niechęć wobec konfiskaty aktywów CBR i konieczne będzie działanie w mniejszym gronie. Najpierw wskazane byłoby wypracowanie konsensusu w łonie UE, zwłaszcza wśród instytucji unijnych – za wyłączeniem rosyjskich aktywów opowiadają się przewodniczący Rady Europejskiej António Costa i wysoka przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Kaja Kallas, ale nie przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Następnie wskazane wydaje się przekonywanie przez Komisję kolejnych członków UE o konieczności działań w celu zapewnienia jak najszerzego porozumienia na poziomie Rady, której jednomyślna decyzja potrzebna jest do zaostrzenia sankcji wobec CBR, w tym do jego wyłączenia. Zalecane jest też działanie we współpracy ze wspierającymi państwami, zwłaszcza Kanadą i Wielką Brytanią. Argumentami, które mogą przekonać państwa nieprzychylnie wyłączeniu rosyjskich aktywów państwowych, są – prócz względów słuszności – ograniczanie kosztów ponoszonych przez państwa europejskie na zbrojenie i odbudowę Ukrainy oraz odstraszać charakter takiego działania, zniechęcającego także inne państwa od ewentualnego naruszania prawa międzynarodowego w przyszłości.

Argumenty przeciw wyłączeniu CBR podnoszone w UE odnoszą się przede wszystkim do pewności obrotu finansowego i wątpliwości prawnych. Istotna grupa zarzutów wobec przełączenia majątku CBR dotyczy potencjalnego wyłomu w ochronie aktywów państw trzecich, która leży u podstaw międzynarodowego systemu finansowego, a jej ograniczenie mogłoby osłabić wiarygodność dolara amerykańskiego i euro jako walut rezerwowych. Jednak wyłączenie aktywów CBR przez państwa zachodnie nie powinno mieć istotnego wpływu na wiarygodność strefy euro oraz dolara amerykańskiego. Utrzymują one dominującą pozycję w globalnych rezerwach walutowych, pełniąc także rolę walut *safe haven* i rezerwowych, więc

nie należy oczekiwać istotnych zmian w tym zakresie w krótkim i średnim okresie. W odniesieniu do konfiskaty rosyjskich aktywów przez państwa G7 warto zauważyć, że ich łączny udział w światowych rezerwach wynosi ponad 90%, co wskazuje na utrzymującą się stabilność i zaufanie do tych walut mimo potencjalnych napięć związanych z ich wykorzystywaniem w polityce międzynarodowej. Nie należy natomiast wykluczać, że ewentualna konfiskata aktywów CBR zwiększy ryzyko dla państw podejmujących takie działania, prowadząc do wzrostu rentowności ich obligacji rządowych. Ocena skali tego ryzyka jest trudna, głównie ze względu na precedensowy charakter sprawy aktywów CBR, niemniej w przypadku Unii Europejskiej ECB dysponuje narzędziami reagowania w takich sytuacjach.

Choć w krótkim i średnim okresie nie istnieje inna realna opcja dla międzynarodowej architektury finansowej ustanowionej po II wojnie światowej, w dłuższej perspektywie czasowej Rosja we współpracy z Chinami może dążyć do zbudowania alternatywnego systemu finansowego. O ile pełna realizacja tego projektu napotyka liczne trudności (w tym ograniczone możliwości uzyskania przez renminbi statusu waluty o charakterze *safe haven*), o tyle pierwsze kroki w tym kierunku zostały już podjęte – inicjatywy w ramach BRICS+, a także działania Chin stanowią podstawę do dalszego rozwoju takiego systemu. Jej budowie może sprzyjać postępujący podział świata na rywalizujące bloki polityczno-gospodarcze. Rosja w odpowiedzi na sankcje, w tym zamrożenie jej aktywów i możliwość ich konfiskaty, już podejmuje działania odwetowe, które obejmują m.in. wywłaszczenie aktywów podmiotów z państw zachodnich znajdujących się na terytorium Federacji Rosyjskiej. Jest zdecydowana na ich intensyfikację w przypadku ewentualnej konfiskaty aktywów CBR, włącznie z całkowitą konfiskatą majątku spółek europejskich. Wydaje się jednak niewskazane uzależnianie decyzji państw w sferach tak ważnych, jak utrzymanie porządku międzynarodowego opartego na prawie międzynarodowym i względy bezpieczeństwa, od ryzyka, jakie może ponieść część prywatnych inwestorów, którzy wbrew skłaniającym do tego okolicznościom nie zakończyli działalności w Rosji po wybuchu agresji.

Z perspektywy prawnej aktywa CBR są traktowane jako mienie państwowe. Na gruncie prawa międzynarodowego ochrona mu przyznawana jest fragmentaryczna i wywodzona częściowo z prawa zwyczajowego (zwłaszcza norm o immunitacie państw), a częściowo z umów międzynarodowych. Aktywa państwa objętego sankcjami są chronione immunitetem wynikającym z prawa międzynarodowego nawet wtedy, gdy znajdują się w posiadaniu państwa nakładającego sankcje. Immunitet zapewnia więc rosyjskim aktywom silną ochronę. Jednocześnie wiele państw jest zobowiązanych do przestrzegania tego immunitetu także w swoich przepisach konstytucyjnych, jako wiążącego je prawa międzynarodowego. Tym samym zmiana przepisów na poziomie krajowym czy nawet unijnym nie będzie wystarczająca do przeprowadzenia wywłaszczenia zgodnego z prawem międzynarodowym. Dla uchylenia ochrony gwarantowanej CBR przez immunitet Rosji najbardziej korzystna byłaby zmiana międzynarodowego prawa zwyczajowego ograniczająca immunitet państwa, np. w przypadkach, gdy narusza ono normy bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*), jak zakaz agresji. Do takiej zmiany konieczna byłaby jednak zgodna wola zdecydowanej większości państw, które następnie zaczęłyby stosować nowo powstałe zasady – szanse na to są ograniczone. Normy przyjmowane przez WTO, MFW, Radę Europy i UE nie stanowią natomiast poważnego ograniczenia dla konfiskaty aktywów CBR. Dlatego jest wskazane, by państwa G7 przedstawiły wywłaszczenie CBR jako środek zaradczy, tj. odpowiedź na rażące naruszenie przez Rosję prawa międzynarodowego, w drodze zaprzestania wykonywania swoich zobowiązań wobec niej, m.in. poszanowania jej immunitetu. Uprawniona do zastosowania środków zaradczych jest przede wszystkim Ukraina, ale mogą uczynić to zbiorowo także jej sprzymierzeńcy, w tym członkowie G7. Wskazują na taką możliwość orzecznictwo międzynarodowe oraz praktyka państw

i opinie doktryny prawa. Zastosowanie środków zaradczych powinno być jednak odwracalne, „na ile jest to możliwe”. Wywłaszczenie na potrzeby pomocy broniącej się przed agresją Ukrainie mogłoby być też uzasadnione jako działanie w ramach zbiorowej samoobrony, zgodnie z odpowiednimi przepisami KNZ. W niektórych porządkach prawnych, np. USA i Kanady, wywłaszczenie Rosji byłoby też możliwe w razie uznania jej za sponsora terroryzmu. W UE i w jej państwach członkowskich brak jest jednak jednolitych rozwiązań pozwalających na takie działanie.

Wywłaszczenie środków CBR nie musi przy tym być dokonane wyłącznie z zastosowaniem jednej podstawy prawnej ani na potrzeby osiągnięcia jednego celu, np. odbudowy Ukrainy lub wypłaty jej obywatelom odszkodowań zasądzonych przez trybunały międzynarodowe. Przeciwnie, wykorzystanie różnych podstaw prawnych zmniejszałoby ryzyko ekonomiczne i prawne podejmowanych działań. Bezpośrednia konfiskata aktywów CBR jest metodą najprostszą i mogłaby zostać dokonana w odniesieniu do części aktywów z wykorzystaniem koncepcji środków zaradczych. Wiele jednak przemawia za tym, by ewentualne wywłaszczenia były dokonywane stopniowo, a więc częściami, a nie jednorazowo. Miałoby to szczególne znaczenie zwłaszcza przed zakończeniem wojny na Ukrainie, bo wówczas można byłoby je traktować jako środek służący wymuszeniu określonego zachowania. Dopóki Rosja nie zaprzestałaby działań zbrojnych, państwa mogłyby zawiesić poszanowanie jej immunitetu i sukcesywnie transferować na rzecz Ukrainy kwoty ze środków CBR proporcjonalne do wydatków, jakie musi ona ponosić na zbrojenia. Oznaczałoby to, że im szybciej Rosja zakończyłaby agresję, tym mniej należących do niej środków zostałoby wytransferowanych i z jej perspektywy bezpowrotnie by przepadło – istniałaby między tymi dwiema zmiennymi wyraźna, bezpośrednia zależność, która pozwalałaby uzasadnić brak możliwości późniejszego zwrotu. Alternatywnym, choć mniej optymalnym rozwiązaniem, mogłoby być dokonanie konfiskaty z wykorzystaniem koncepcji obrony zbiorowej. Sojusznicy Ukrainy zadeklarowaliby wówczas Radzie Bezpieczeństwa ONZ, że dokonają wywłaszczenia z zamiarem wsparcia Ukrainy, której niepodległość i integralność terytorialna pozostają zagrożone rosyjską agresją.

Inną podstawą wywłaszczenia mogłoby stać się zajęcie części środków CBR w celu wypłaty odszkodowań zasądzonych przez sądy międzynarodowe. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość powołania się na wyrok uznanego międzynarodowego trybunału jako na podstawę egzekucji podejmowanej z majątku Rosji i ominięcie jej immunitetu. Wymagałoby to jednak wydania wcześniej odpowiednich orzeczeń przez poszczególne organy rozpatrujące sprawy (co jeszcze potrwa) i mogłoby objąć tylko niektóre trybunały, głównie MTS i ETPC. Wśród innych opcji można wskazać przekazanie aktywów CBR specjalnie utworzonej międzynarodowej komisji, która weryfikowałaby roszczenia odszkodowawcze jednostek i innych podmiotów związane z wojną na Ukrainie, ustalałaby zakres wyrządzonych szkód i nakazywałaby ich rekompensatę z takich aktywów. Najbardziej uzasadnione byłoby w tym wypadku doprowadzenie do przyjęcia odpowiedniej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ działającego na nadzwyczajnej sesji zgodnie z procedurą określoną w rezolucji Zjednoczeni dla Pokoju.

Rozwiązania postulujące wykorzystanie zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych jako zabezpieczenia rzeczowego, które zostałoby wykorzystane do pozyskania środków na militarne wsparcie lub odbudowę Ukrainy, wydają się natomiast mało praktyczne. W związku z problemami z realnym wykorzystaniem takiego zabezpieczenia niekoniecznie umożliwiłyby udzielenie wyraźnie korzystniej oprocentowanych pożyczek albo emisje obligacji oprocentowanych wyraźnie niżej niż rynkowo. Również potraktowanie zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych jako zabezpieczenia wypłaty odszkodowań w ramach przyszłego porozumienia pokojowego nie wydaje się rozwiązaniem optymalnym. Choć eliminuje

ryzyko prawne i nie stwarza zagrożeń od strony ekonomicznej, jego największą wadą jest to, że w gruncie rzeczy oznacza po prostu kontynuację stanu obecnego, a więc przedłużenie zamrożenia aktywów CBR.

Sprawa zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych pozornie pokazuje napięcie między porządkiem opartym na normach prawa międzynarodowego a moralną i polityczną potrzebą osiągnięcia sprawiedliwości. Jednak bliższe przyjrzenie się dostępnym instytucjom i rozwiązaniom prawnym sugeruje, że między tym porządkiem a potrzebą niekoniecznie występuje konflikt, bo w gruncie rzeczy już teraz istnieje możliwość podjęcia legalnych kroków w kierunku sprawiedliwego rezultatu. Co więcej, ewentualne działania mogą uczynić na przyszłość jaśniejszą kwestię postępowania w podobnych przypadkach, rozwijając w ten sposób prawo międzynarodowe. Ich efektem mogłaby być zmiana treści samego zwyczajowego immunitetu państwa w kierunku niebudzącego już żadnych wątpliwości pozbawienia ochrony mienia podmiotu, który w sposób skrajny i rażący przyczynia się do zakłócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Mogłoby to zwiększyć skuteczność egzekwowania przestrzegania najbardziej fundamentalnych norm tego prawa, co leży w interesie całej społeczności międzynarodowej. Analizowany problem jest więc przede wszystkim wyzwaniem politycznym z istotnym elementem gospodarczym. Jego rozwiązanie zależy od woli politycznej liderów państw, zwłaszcza G7, by stanowczo ukarać Rosję za dokonaną agresję i wydatnie wesprzeć jej ofiarę.



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najważniejszych ośrodków analitycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydentom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych. Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań.

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA
TEL. (+48) 22 556 80 00
PISM@PISM.PL
WWW.PISM.PL

E-ISBN 978-83-68555-02-8