

OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

Mapa wyzwań dla suwerenności państwa
i realizacji demokratycznego mandatu
w kontekście uzależnienia
od międzynarodowych instytucji finansowych
oraz globalizacji długu publicznego.
Czy państwa mogą porzucić własne
konstytucyjne zobowiązania w imię realizacji
żądań wierzycieli? Przypadki Grecji i Islandii
– lekcje dla Polski

DR MICHAŁ JABŁOŃSKI

OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

Mapa wyzwań dla suwerenności państwa
i realizacji demokratycznego mandatu
w kontekście uzależnienia
od międzynarodowych instytucji finansowych
oraz globalizacji długu publicznego.
Czy państwa mogą porzucić własne
konstytucyjne zobowiązania w imię realizacji
żądań wierzycieli? Przypadki Grecji i Islandii
– lekcje dla Polski

DR MICHAŁ JABŁOŃSKI

Redakcja serii

dr hab. Bogumił Szmulik, prof. ucz.
dr Magdalena Maksymiuk
mgr Łukasz Gołqb

© Copyright by Instytut De Republica 2022

ISBN 978-83-67253-00-0 (online)

Wydawca

Instytut De Republica
ul. Belwederska 23 lok.1
00-761 Warszawa
+48 22 295 07 29
e-mail: instytut@iderepublica.pl
www.iderepublica.pl

Spis treści

Główne wnioski pracy 7

Wstęp 9

I. Kazus Islandii 11

II. Kazus Grecji 17

III. Konstytucyjne dylematy państw w obliczu kryzysu gospodarczego 21

Zakończenie 27

Literatura 29

Ekonomiczna analiza prawa w procesie stanowienia i stosowania prawa: doświadczenia polskie i zagraniczne

dr Michał Jabłoński

Streszczenie

Jednymi z odsłón światowego kryzysu gospodarczego, zapoczątkowanego w 2008 r. przez upadek banku inwestycyjnego Lehman Brothers, były kryzysy finansowe w Islandii i w Grecji, grożące niewypłacalnością tych krajów. Ukazały one konflikty pomiędzy żądaniami wierzycieli i międzynarodowych instytucji (w tym MFW i UE) oraz konstytucyjnymi zobowiązaniami tych państw. W obydwu przypadkach starano się je rozwiązać poprzez odwołanie do woli narodu wyrażonej w referendum, choć ostatecznie z różnym skutkiem. O ile w przypadku Islandii wyniki obydwu referendum doprowadziły do skutecznego odrzucenia presji zagranicznych wierzycieli, gdyż racje Islandii potwierdził Trybunał EFTA, o tyle rząd grecki zignorował w końcu werdykt społeczeństwa i przyjął warunki pomocy finansowej. Artykuł podsumowuje podstawowe dylematy polityczne i konstytucyjne z tym związane oraz wskazuje możliwe wyzwania, z jakimi w przyszłości musi liczyć się również Polska w przypadku ewentualnego kryzysu finansów publicznych.

Słowa kluczowe

kryzys finansowy, dług publiczny, Islandia, Grecja, konstytucja, konstytucyjna konieczność, Międzynarodowy Fundusz Walutowy

Główne wnioski pracy

1. W przypadku trudnego do przezwyciężenia kryzysu finansowego i groźby niewypłacalności państwa, jego nieuniknione – biorąc pod uwagę globalizację długu publicznego – uzależnienie od zagranicznych wierzycieli oraz pożyczek międzynarodowych instytucji takich jak MFW, może doprowadzić do narzucenia warunków niemożliwych do pogodzenia z konstytucyjnymi zobowiązaniami tego państwa.
2. Akceptacja tych warunków, jeśli nie da się tego uniknąć, może być uzasadniona doktryną konstytucyjnej konieczności, jednak jej prawne umocowanie jest niejasne.
3. W innych przypadkach należy z kolei rozważyć odwołanie do woli suwerena – w drodze referendum lub wyborów powszechnych, choć trzeba pamiętać, że nie musi to prowadzić do najlepszej możliwej decyzji i rodzi ryzyko przerzucenia odpowiedzialności z rządzących na społeczeństwo.

Wstęp

Kryzys ekonomiczny, zapoczątkowany w 2008 r., którego symbolem był upadek banku inwestycyjnego Lehman Brothers, odcisnął niewątpliwe piętno na historii pierwszych dwóch dekad XXI wieku, porównywalne z takimi wydarzeniami jak zamach na World Trade Center w 2001 r. czy obecnie doświadczana pandemia Covid-19. Reperkusje kryzysu były i są znaczące, nie tylko zresztą w sferze gospodarczej: ze skutkami kryzysu 2008 roku łączy się również istotne przemiany polityczne i społeczne w drugim dziesięcioleciu naszego wieku. Chociaż nie był to ani jedyny, ani z pewnością ostatni wstrząs ekonomiczny za naszego pokolenia, jego długofalowe skutki są rzeczywiście wyjątkowe. Wiązany jest z nimi gwałtowny spadek zaufania do tradycyjnych, tzw. mainstreamowych sił politycznych, które zaowocowało sukcesami ugrupowań populistycznych, w tym skrajnie prawicowych i lewicowych. Oczywiście okazały się dotychczas niedostrzegane problemy integracji europejskiej, takie jak słabość instytucji unijnych, hegemonia kluczowych państw członkowskich w UE (Niemcy, Francja), niedostosowanie konstrukcji strefy euro do realiów ekonomicznych i politycznych. Kluczowym ich objawem okazało się zerwanie Wielkiej Brytanii z Unią Europejską, wskutek referendum z 2015 r., a następnie „karnawał” negocjacji brexitowych.

Według wielu komentatorów kryzys 2008 r. obnażył fałsz założeń dziedzictwa¹ tzw. systemu Bretton Woods (które obejmuje również takie instytucje jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy – MFW). Podstawowe dogmaty światowego ładu monetarnego po II Wojnie Światowej, takie jak zakaz finansowania długu publicznego przez banki centralne (tzw. monetyzacji długu), zaczęły chwiać się w posadach, a co najmniej zaczęły być obchodzone przez takie

¹ Chociaż MFW jest częścią systemu stworzonego w 1944 r., jego rola diametralnie zmieniła się w latach 70-tych XX wieku, stąd przyjmuje się, że system *Bretton Woods* uległ znacznej ewolucji od czasu jego powstania. Por. m.in. J. Masters, A. Chatzky, A. Siripurapu, *The IMF: The World's Controversial Financial Firefighter*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/background/imf-worlds-controversial-financial-firefighter#chapter-title-o-1>, dostęp 24.12.2021 r.

operacje jak np. „luzowanie ilościowe” (*quantitative easing*)². Niezależnie od oceny konieczności czy skuteczności tych praktyk (a ta bywa zróżnicowana), nie ulega wątpliwości, że ich implementacja zaczęła rodzić w wielu państwach świata dylematy konstytucyjne. Zakaz monetyzacji długu w ostatnich dziesięcioleciach, pod wpływem neoliberalnej i monetarystycznej doktryny ekonomicznej, został zakotwiczony w licznych krajowych konstytucjach. Ubocznym skutkiem „luzowania ilościowego” jest w tym kontekście kolejny, niekiedy niedostrzegany, problem ustrojowy – rosnąca przestrzeń deficytu finansów publicznych pozostająca poza kontrolą krajowych parlamentów. Scheda po 2008 r. to także spadek zaufania do tradycyjnych form inwestowania, takich jak lokowanie kapitału przez indywidualnych inwestorów w nieruchomości. Okazało się bowiem, że coś, co do tej pory wiele osób uważało za zjawisko naturalne i pożądane (jak wzrost wartości nieruchomości), może okazać się pokłosiem bańki spekulacyjnej.

Konsekwencje kryzysu na amerykańskim rynku nieruchomości odbiły się na wielu gospodarkach, wywołując wieloletnią stagnację. Niektóre państwa znalazły się w szczególnej sytuacji, balansując na krawędzi niewypłacalności (a nawet ją przekraczając). Z uwagi na architekturę światowego i europejskiego systemu monetarnego, w tym uzależnienie wielu krajów od międzynarodowych instytucji finansowych (MFW, Europejski Bank Centralny, etc.), skutkujące mniejszym lub większym deficytem suwerenności monetarnej (np. możliwości krajów należących do strefy euro, co do zastosowania typowych instrumentów reakcji na kryzys gospodarczy, takich jak dewaluacja krajowej waluty, były i są mocno ograniczone), kryzys ujawnił nowe napięcia na styku ładu konstytucyjnego poszczególnych państw, legitymizacji demokratycznej podejmowanych decyzji rzutujących na życie milionów ludzi oraz realnej suwerenności państwowej. Szczególnie widoczne było to w poprzedniej dekadzie na przykładzie problemów Islandii i Grecji, które to kazusy zostaną poniżej omówione. Celem tej analizy jest uwypuklenie kluczowych konstytucyjnych i prawnoustrojowych dylematów, z jakimi musi się zmierzyć suwerenne państwo w obliczu trudnego do przezwyciężenia kryzysu ekonomicznego.

² Zob. M. Ferdinandusse, M. Freier, A. Ristiniemi, Quantitative easing and the price-liquidity trade-off, Europejski Bank Centralny. Working paper nr 2399 / maj 2020, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2399~c3ba85015f.en.pdf>, dostęp 24.12.2021 r.

I. Kazus Islandii

Kryzys islandzki był oczywiście odbiciem kryzysu ekonomicznego zapoczątkowanego bankructwem banku Lehman Brothers w USA. Jego bezpośrednim „zapalnikiem” była utrata zdolność trzech największych banków komercyjnych Islandii (Kaupthing Bank, Landsbanki i Glitnir) do refinansowania swoich zobowiązań, zwłaszcza krótkoterminowych. Stanowiło to rezultat zmaterializowania się ryzyka, na które krajowe banki eksponowały się od dłuższego czasu, po pierwsze sprzedając obligacje na rynku europejskim (m.in. pożyczka w wysokości 14 mld EUR³), a później amerykańskim, a po drugie, gromadząc znaczne depozyty zagranicą. Według szacunków pod koniec 2007 r. islandzkie banki znajdowały się w posiadaniu aktywów o wartości ponad 9-krotnie wyższej niż PKB Islandii. Szczególne znaczenie miały tutaj depozyty gromadzone przez oddziały islandzkich banków w Wielkiej Brytanii i Holandii. Wzrost kapitalizacji islandzkich banków obrazuje poniższa tabela⁴:

Table 1. Aggregated growth of the three banks

Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Total Assets at year end (bln ISK.)	1,451	2,946	5,419	8,475	11,354	14,437
Assets Bought (bln. ISK)		834	726	34	26	0
External Growth (%)		57.5	24.7	0.6	0.3	0.0
Changes in assets due to cur. fluctuations (bln. ISK)		-51	-203	1,068	-231	3,302
Organic Growth (bln. ISK)		713	1,949	1,954	3,084	-219
Organic Growth (%)		49.2	66.1	36.1	36.4	-1.9
Organic Real Growth (%)		43.5	59.5	27.2	28.8	-10.0

¹ End of second quarter.

Źródło: Glitnir banki hf., Kaupping banki hf. og Landsbanki íslands hf.

³ Sprawozdanie SIC, rozdział 21, s. 4, <https://www.rna.is/media/skjol/RNAvefurKafli21Enska.pdf>, dostęp 24.12.2021 r.

⁴ Źródło: ibidem, s. 2.

Globalny spadek płynności sektora finansowego na przełomie 2007 / 2008 r. oraz pierwsze wydarzenia światowego kryzysu finansowego zrodziły wątpliwości co do stabilności głównych islandzkich banków, a zwłaszcza co do należytego zabezpieczenia zgromadzonych depozytów. W związku z tym 3 października 2008 r. Europejski Bank Centralny wezwał islandzki Landsbanki do podniesienia depozytu zabezpieczającego o 400 mln EUR, co spowodowało niepokój wśród deponentów i gwałtowne wycofywanie wkładów, zwłaszcza w oddziałach zagranicznych (m.in. w Wielkiej Brytanii) banku. Jak wskazywano w decyzji Władzy Nadzorczej EFTA z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie pomocy na restrukturyzację przyznanej na rzecz Landsbankinn (Islandia) (nr 290/12/COL):

W następstwie niewywiązania się przez bank z obowiązku udostępnienia funduszy w kwocie wymaganej przez Urząd Regulacji Rynków Finansowych Zjednoczonego Królestwa władze brytyjskie zamknęły oddział. Następnego dnia holenderski Bank Centralny wystąpił o wyznaczenie likwidatora w odniesieniu do oddziału Landsbanki w Amsterdamie. Tego samego dnia FME (Islandzki Urząd Nadzoru Finansowego – M.J.) zawiesiło radę dyrektorów Landsbanki, przejęło uprawnienia przysługujące zgromadzeniom udziałowców i, korzystając z uprawnień przyznanych mu na mocy ustawy kryzysowej, powołało w ich miejsce komitet ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁵ (motyw 13 decyzji).

W sprawie przyczyn kryzysu zostało przeprowadzone obszerne dochodzenie przez specjalną komisję parlamentu islandzkiego (SIC)⁶. Oprócz wskazanych wyżej okoliczności, jako jedną z przyczyn doprowadzenia islandzkiego sektora bankowego do niestabilności, wymieniano budzące wątpliwości finansowanie udziałowców banków przez same banki. W szczególności wskazywano tutaj najbogatszych islandzkich przedsiębiorców: Björgólfa Guðmundssona i jego syna Björgólfa Thora Björgólfsa⁷.

Patologiczna sytuacja na islandzkim rynku finansowym doprowadziła do istotnych konsekwencji gospodarczych. Jak wskazano w decyzji 290/12/COL:

Trudnościom islandzkiego systemu finansowego towarzyszył brak zaufania do islandzkiej waluty. W pierwszym kwartale 2008 r. i ponownie jesienią tego samego roku, tj. przed

⁵ Tego samego dnia w stan przejścia zarządu został postawiony również Glitnir Bank, natomiast przejście zarządu nad Kaupthing Bank nastąpiło dwa dni później, tj. 9.10.2008.

⁶ Jak czytamy w decyzji 290/12/COL, w skład SIC wchodził Páll Hreinsson, sędzia Sądu Najwyższego; Tryggvi Gunnarsson, parlamentarzysta i rzecznik praw obywatelskich Islandii oraz dr Sigríður Benediktsdóttir, wykładowczyni i profesor nadzwyczajna Yale University, USA. Pełna treść sprawozdania jest dostępna w języku islandzkim pod adresem: <http://rna.althingi.is/>, a jego fragmenty przetłumaczone na język angielski (w tym streszczenie i rozdział poświęcony przyczynom upadku banków) można znaleźć na stronie internetowej: <http://sic.althingi.is/>. Zob. też <https://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/english/>, dostęp 24.12.2021 r.

⁷ Sprawozdanie SIC, rozdział 21, s. 8–10, <https://www.rna.is/media/skjol/RNAvefurKafli21Enska.pdf>, dostęp 24.12.2021 r.

bankructwem trzech banków komercyjnych i po nim, wartość korony islandzkiej gwałtownie spadła. Pomimo wprowadzenia kontroli kapitału jesienią 2008 r. przez cały 2009 r. utrzymywała się zmienność kursu waluty. Opisane problemy doprowadziły do poważnej recesji gospodarki Islandii, która przejawiała się zmniejszeniem produktu krajowego brutto (PKB) o 6,8 % w 2009 i o 4 % w 2010 r. Wśród konsekwencji kryzysu gospodarczego należy wymienić gwałtowny wzrost stopy bezrobocia z poziomu 1,6 % w 2008 r. do 8 % w 2009 r., wzrost inflacji i spadek poziomu płacy realnej. Ponadto odnotowano nagły wzrost zadłużenia przedsiębiorstw i zobowiązań zaciągniętych w sprawach wynikających z zaspokajania zwykłych potrzeb rodziny oraz udziału kredytów zagrożonych w portfelach kredytowych banków, a także zwiększenie liczby przypadków przejmowania przez nowe banki przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Jednocześnie wysokie koszty restrukturyzacji systemu bankowego finansowane ze środków publicznych doprowadziły do gwałtownego wzrostu deficytu fiskalnego i poważnego zwiększenia długu publicznego⁸.

Interesujący jest jednak proces przezwyciężania kryzysu, a zwłaszcza jego kontekst prawno-polityczny. Poza tym, że działania rządu islandzkiego skupiały się na restrukturyzacji banków (ich nacjonalizacji, zawiązania nowych banków, które wstąpiły w miejsce niewypłacalnych poprzedników, dokapitalizowania banków, podniesienia ich rentowności i płynności, etc.⁹), to warto też przypomnieć, że wskutek utraty przez banki płynności podstawowym problemem było przezwyciężenie paniki deponentów, która jedynie doraźnie była tłumiona poprzez kontrolę kapitału¹⁰. Aby uspokoić sytuację, rząd zapewnił deponentów-mieszkańców Islandii, że depozyty są bezpieczne i gwarantowane przez rząd, co skutkowało jednak koniecznością wyasygnowania ogromnych sum z pieniędzy podatników¹¹. Co jednak istotne, doniosłe znaczenie w sumie zobowiązań islandzkich banków miało zadłużenie względem zagranicznych deponentów, przede wszystkim obywateli Holandii i Wielkiej Brytanii. Kwestia ta była przedmiotem intensywnych negocjacji rządu Islandii z tymi krajami, a także z MFW, który był jednym z głównych finansujących programy restrukturyzacyjne w ramach islandzkiego kryzysu. Problem dotyczył zasadniczo dwóch kwestii. Po pierwsze, tego, iż rządy Holandii i Wielkiej Brytanii zwróciły swoim obywatelom większość depozytów utraconych wskutek niewypłacalności islandzkich banków i zdaniem tych rządów Islandia miała obowiązek spłacić

⁸ Zob. motyw 36–37 decyzji 290/12/COL.

⁹ Zob. motyw decyzji 290/12/COL.

¹⁰ Por. M. Wajda-Lichy, *Lekcje z doświadczeń Islandii w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu finansowego*, Studia ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach nr 170/2013, s. 200.

¹¹ „Od tego momentu działania podejmowane przez nas na wszystkich polach opierały się na jego treści (tj. tego oświadczenia) i niestety należy przyznać, że obecna sytuacja (tj. konieczność pokrycia płatności na rzecz SpKef) będzie wymagała uiszczenia bezpośrednio z kasy państwa jednego z najwyższych rachunków w związku z koniecznością pokrycia kosztów związanych z zabezpieczeniem depozytów wszystkich mieszkańców Suðurnes [...] oraz wszystkich klientów SpKef zamieszkujących region Fiordów Zachodnich oraz zachodnią i północno-zachodnią część kraju [...]. Nie przypuszczam, by ktokolwiek sądził, że depozytariusze zamieszkujący te obszary mieliby być traktowani w inny sposób, niż pozostali mieszkańcy Islandii, dlatego też organy państwa nie miały większego wyboru w tej kwestii” (motyw 87 decyzji 290/12/COL).

tym rządowi koszty tych gwarancji przynajmniej do wysokości ok. 20 000 EUR w stosunku do każdego deponenta. Po drugie, zdaniem tych rządów Islandia przeprowadzała restrukturyzację banków w sposób dyskryminacyjny, pomijając w narzędziach pomocowych deponentów spoza Islandii, co miało być niezgodne z zasadami EFTA, której członkiem była Islandia¹². Ewentualna jednostronna odmowa spłaty mogła pociągać za sobą utratę wiarygodności finansowej Islandii, jak też problemy w uzyskaniu kolejnych pożyczek z MFW (na który naciski z kolei wywierała Wielka Brytania i Holandia)¹³.

Rząd islandzki nie uchylał się od negocjacji w tym zakresie, chociaż mierzył się z ogromną presją wewnętrzną – islandzcy podatnicy nie chcieli płacić za długi prywatnych banków powstałe pod okiem zagranicznych (brytyjskich i holenderskich) organów nadzoru finansowego. Ostatecznie islandzki parlament uchwalił 28 sierpnia 2009 r. tzw. ustawę *Icesave 1*¹⁴, która przewidywała zwrot 3,8 mld EUR rządowi Wielkiej Brytanii i Holandii przez rząd islandzki. Oponenci ustawy argumentowali jednak, że nie ma wyraźnej podstawy prawnej obligującej Islandię do przyjęcia takiego ustawodawstwa¹⁵. Chociaż ustawa została podpisana przez prezydenta, ostatecznie nie została w pełni wykonana i doszło do jej zmiany, w związku z którą ograniczono poziom gwarantowanych przez rząd islandzki środków. W rezultacie rządy Wielkiej Brytanii i Holandii oświadczyły, że nie zaakceptują takich warunków i będą blokować kolejne transze pożyczki z MFW dla Islandii¹⁶.

Aby zażegnać kryzys dyplomatyczny i wyjść naprzeciw oczekiwaniom zagranicznych rządów i instytucji finansowych, islandzki parlament uchwalił nową ustawę *Icesave 2* (formalnie nowelizację *Icesave 1*)¹⁷, spełniającą oczekiwania brytyjskich i holenderskich wierzycieli. Ustawa przewidywała wypłatę 4 mld EUR przez islandzki rząd. Ustawa spotkała się z ogromną krytyką i w jej efekcie prezydent Islandii odmówił podpisania ustawy, zarządzając tym samym referendum w tej sprawie (co oznaczało, że los ustawy, spłaty wierzycieli i relacji z nimi został w zasadzie oddany w ręce społeczeństwa). Przekaz ze strony zagranicznych rządów był klarowny: zablokowanie ustawy przez islandzki naród w referendum wyrzuci Islandię poza margines światowego systemu finansowego¹⁸. Rząd islandzki z kolei zapewniał, że będzie przekonywał w kampanii do akceptacji ustawy, choćby z uwagi na fakt, iż wypłata jest jednym z warunków kolejnych transz pożyczki z MFW. MFW z kolei, choć oficjalnie zaprzeczało, aby

¹² Zob. m.in. The 2008 Icelandic Bank Collapse: Foreign Factors. A Report for the Ministry of Finance and Economic Affairs, Reykjavik 19.09.2018, s. 85.

¹³ Ibidem, s. 154.

¹⁴ Act 96/2009

¹⁵ The 2008 Icelandic..., s. 156.

¹⁶ O. Helgadóttir, J.G. Ólafsson, Lessons from Icesave: How international pressure can produce a nationalist backlash, London School of Economics 10.06.2021, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2021/06/10/lessons-from-icesave-how-international-pressure-can-produce-a-nationalist-backlash/>, dostęp 24.12.2021 r.

¹⁷ E. Bergmann, The Icesave Dispute: A Case Study into the Crisis of Diplomacy during the Credit Crunch, Nordicum-Mediterraneum. Icelandic E-journal of Nordic and Mediterranean Studies, Vol 12 nr 1/2017, <https://nome.unak.is/wordpress/volume-12-no-1-2017/double-blind-peer-reviewed-article/icesave-dispute-case-study-crisis-diplomacy-credit-crunch/>, dostęp 24.12.2021 r.

¹⁸ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8441312.stm>, dostęp 24.12.2021 r.

zatwierdzenie *Icesave 2* było warunkiem pożyczki, przyznawało, że nieusatisfakcjonowanie wierzycieli może odegrać rolę w dalszych rozmowach na ten temat¹⁹.

Finalnie obywatele Islandii odrzucili *Icesave 2* w referendum 6 marca 2010 r. przygniatającą większością 93 % głosów²⁰.

Negocjacje z wierzycielami i z MFW były jednak kontynuowane i w grudniu 2010 r. rządy Islandii, Wielkiej Brytanii i Holandii osiągnęły porozumienie, którego rezultatem było następnie uchwalenie (16 lutego 2011 r.) przez islandzki parlament ustawy *Icesave 3*. Nowe warunki spłaty były dużo korzystniejsze niż te określone w *Icesave 2* (wydłużono okres spłaty, przewidziano odroczenie spłaty odsetek w pierwszych latach spłaty, jak również stałe oprocentowanie długu za pierwsze 6 lat jego wymagalności, ponadto przewidziano limity rocznej spłaty uzależnione od kondycji islandzkiej gospodarki). Mimo to prezydent ponownie odmówił podpisania ustawy i przekazał ją obywatelom do decyzji w drodze referendum. Islandzkie społeczeństwo ponownie odrzuciło (9 kwietnia 2011 r.) propozycje spłaty, choć tym razem mniej wyraźną większością²¹. Premier Islandii tłumaczyła wyniki referendum w następujący sposób:

Rząd Islandii zawsze powtarzał, że będzie wypełniał swoje międzynarodowe zobowiązania, jednak mamy do czynienia z dużą niejasnością czego wymagają owe „międzynarodowe zobowiązania” – opinia na temat interpretacji przedmiotowej dyrektywy europejskiej jest wysoce sporna. W tym leży problem. Wynik referendum oznacza, że obywatele Islandii nie zaakceptują wymogu pokrycia kosztów zabezpieczenia depozytów, o ile podstawa prawna takiego wymogu nie jest jasna i jednoznaczna. (...) Elektorat Islandii musiał w zeszłą sobotę wybrać jedno z dwóch: przyjąć na siebie odpowiedzialność, która wg niego go nie dotyczy albo zaryzykować rezultat, który może być ciężki do udźwignięcia²².

Kwestia wątpliwego charakteru istnienia po stronie Islandii prawnego zobowiązania do zadośćuczynienia żądaniom Wielkiej Brytanii i Holandii była zresztą podnoszona również przez ekspertów, którzy wskazywali, że kraje te – decydując się na wypłaty gwarancji depozytów własnym obywatelom (co prawda, w związku z działalnością islandzkich banków, ale jednak pod okiem własnych regulatorów) – uczyniły to na własny rachunek i nie mają żadnego roszczenia względem rządu Islandii²³. Wskazywano m.in., że „poprzez porozumienie

¹⁹ <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/iceland-s-voters-set-to-remain-out-in-the-cold-1862955.html>, dostęp 24.12.2021 r.

²⁰ J. Warnez, Should all debts be repaid? An investigation into the Icelandic financial crisis and Icesave dispute, Kopenhaga 2015, s. 11.

²¹ E. Bergmann, *op.cit.*

²² <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/13/icesave-referendum-uk-payments>, dostęp 24.12.2021 r.

²³ The Icelandic Economic Situation. Status Report, Iceland Chamber of Commerce 2011, str. 43–44; zob. też opinię redakcyjną z dnia 13.12.2010 r., Financial Times: „The Netherlands and the UK will keep Iceland's taxpayers hostage until they recover their outlays in full. [...] This is a pity. It [the Icesave Agreements] encourages the current fad for furnishing banks with unlimited sovereign guarantees. In this case the need for guarantees can barely be argued on legal grounds, and not at all on the ground of fairness: the UK or Dutch

Icesave przypisujące finansową odpowiedzialność rządowi Islandii, na państwo członkowskie nakładany jest obowiązek zapłaty za upadki w sektorze bankowym, który to obowiązek nie znajduje oparcia w prawie UE²⁴.

Wobec ostatecznego fiaska negocjacji, a zwłaszcza w świetle woli islandzkich obywateli wyrażonej w obydwu referendach, Władza Nadzorcza EFTA (*EFTA Surveillance Authority*), po przeprowadzeniu bezskutecznej procedury wstępnej (odmowa wypełnienia oczekiwań organu – spłaty rządów Wielkiej Brytanii i Holandii – przez rząd islandzki), złożyła formalną skargę do Trybunału EFTA, gdzie sprawa została rozpoznana pod sygn. E-16/11. W dniu 28 stycznia 2013 r. Trybunał EFTA wydał wyrok, w którym oddalił skargę Władzy Nadzorczej EFTA w całości²⁵. Zarzuty względem Islandii zostały uznane za niezasadne, w szczególności wskazano, że poprzez odmowę spłaty rządów Wielkiej Brytanii i Holandii Islandia nie naruszyła żadnego ze swoich zobowiązań wynikających zarówno z umowy EFTA, jak i dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

Kazus Islandii pokazuje, że w ekstremalnej sytuacji gospodarczego kryzysu, rząd, podejmując trudne decyzje, gotowy był ulec żądaniom zagranicznych instytucji oraz innych państw i przyjąć na siebie zobowiązanie, które według jego pierwotnego stanowiska znajdowało prawne uzasadnienie, chociaż, jak finalnie się okazało, roszczenia te nie miały oparcia w prawie. Islandii udało się uniknąć tego losu właściwie dzięki presji społecznej i opinii publicznej oraz decyzji narodu wyrażonej w referendum. To, co mogło początkowo być uważane za swoiste „przerzucenie gorącego kartofla” na społeczeństwo, okazało się być dalekowzrocznym posunięciem. Trafność politycznej woli obywateli została bowiem następnie potwierdzona przez Trybunał EFTA, tym razem na gruncie czysto prawnym. W tym kontekście Islandia stanowi pozytywny przykład ustrojowej i konstytucyjnej asertywności, która pozwoliła – mimo ogromnej presji ze strony zagranicznych instytucji i ryzyka praktycznego wykluczenia z międzynarodowego systemu finansowego – osiągnąć sukces i odeprzeć wątpliwe prawnie żądania. Jasnym jest jednak, że to wyrok Trybunału EFTA miał dla pozycji Islandii kluczowe znaczenie, bowiem dzięki potwierdzeniu racji islandzkiego rządu (związanego wynikami referendum), odmowa spłaty rządów brytyjskiego i holenderskiego nie zachwiała trwale wiarygodnością Islandii, choć początkowo było tego wykluczyć.

governments would never honour foreign depositors claims to a third of yearly national output should one of their big banks fail” (cyt. za *The Icelandic Economic Situation. Status Report*, Iceland Chamber of Commerce 2012, s. 50), tłum. własne: „Holandia i Wielka Brytania będą trzymały islandzkich podatników jako zakładników aż uzyskają zwrot poniesionych przez siebie wydatków w całości [...] Szkoda. Porozumienie *Icesave* zachęca do aktualnej mody na wyposażenie banków w nieograniczone gwarancje suwerena. W tej sprawie potrzebę gwarancji trudno uzasadnić prawnie, a wcale na gruncie reguł sprawiedliwości: rządy Wielkiej Brytanii i Holandii nigdy nie uznałyby roszczeń zagranicznych deponentów sięgających wartości trzeciej części narodowej rocznej produkcji, gdyby któryś z ich wielkich banków upadł”.

²⁴ P. Örebech, *Icesave Agreements: Views on Legal Misconceptions with a Special Emphasis on the EFTA Surveillance Authority (ESA)* – an opinion submitted to the Finance Committee of the Althingi, 6.01.2011 r., s. 4.

²⁵ <https://eftacourt.int/download/16-11-judgment/?wpdmdl=1260>, dostęp 24.12.2021 r.

II. Kazus Grecji

Kryzys grecki, podobnie jak islandzki, był również następstwem światowego kryzysu gospodarczego 2008 r., jednak jego konsekwencje w skali europejskiej były o wiele bardziej doniosłe. Miało to związek z dwiema okolicznościami. Po pierwsze, europejskie instytucje finansowe (przede wszystkim banki francuskie i niemieckie) były istotnie zaangażowane w emisję greckiego długu publicznego przed kryzysem²⁶. Po drugie, Grecja jest członkiem strefy euro, co za tym idzie ma bardzo ograniczone możliwości reakcji monetarnej na zawirowania gospodarcze (przykładowo, nie może swobodnie przeprowadzić dewaluacji). Z drugiej strony, strefa euro ma relatywnie niewielkie możliwości wpływania na prowadzoną przez swoich członków politykę fiskalną. Napięcia związane z tym dualizmem (niekoherencją kompetencji politycznych i gospodarczych w strefie euro) odbijały się na całym greckim kryzysie gospodarczym, zwłaszcza w obszarze relacji Grecji z międzynarodowymi i unijnymi instytucjami (MFW, Europejski Bank Centralny, Komisja Europejska, tzw. Eurogrupa).

Problemy greckie były spowodowane nie tylko wybuchem światowego kryzysu, lecz miały o wiele głębsze przyczyny, związane z latami zaniedbań, niekontrolowanym wzrostem długu publicznego, przekazywaniem błędnych (nieodpowiadających rzeczywistości) danych do Eurostatu, strukturą greckiej gospodarki (w tym znacznym udziałem sektora państwowego). Grecka gospodarka i greckie finanse publiczne nie były przygotowane na kryzys, a do tego jego pojawienie się obnażyło ich nienajlepszy stan, co nie pomogło Grecji. Problemy finansowe zostały bowiem dodatkowo pogłębione przez utratę zaufania rynków finansowych, co bardzo ograniczyło możliwości finansowania deficytu finansów publicznych przez grecki rząd. Grecja stanęła w obliczu realnego zagrożenia utraty możliwości refinansowania długu, co groziło niewypłacalnością kraju.

²⁶ Por. The Greek Debt Crisis. No Easy Way Out. Case study, Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/greek-debt-crisis.pdf>, dostęp 24.12.2021 r.; zob. też <https://www.dw.com/en/most-of-greek-bailout-money-went-to-banks-study/a-19234391>, dostęp 24.12.2021 r.

Przez cały kryzys rozpatrywany był scenariusz, w którym Grecja wychodzi ze strefy euro, wracając do własnej waluty – drachmy. Otwierałoby to pewne możliwości, takie jak dewaluacja waluty, czy wdrożenie innych instrumentów polityki monetarnej w celu złagodzenia skutków kryzysu. Niemniej jednak konsekwencje opuszczenia strefy euro przez jeden z krajów było potencjalnie ogromne i trudne do oszacowania, a ponadto taki ruch wydawał się niemożliwy ze względów traktatowych (gdyż wymuszałby również opuszczenie Unii). W praktyce zatem to rozwiązanie było przez obydwie strony negocjacyjnego stołu (UE z istotną rolą Niemiec i Francji oraz rząd grecki) traktowane raczej jako rodzaj „straszaka”, jednak w rzeczywistości nierealnego i odrzucanego.

Z kolei bankructwo Grecji, choć teoretycznie możliwe, w praktyce jawiło się jako scenariusz, na który pozostałe kraje UE nie chciały pozwolić, a zwłaszcza te kraje, których banki posiadały znaczne pakiety obligacji greckich. Niewypłacalność Grecji skutkowałaby pozbawieniem tych obligacji jakiegokolwiek wartości, a co za tym idzie bardzo prawdopodobnym bankructwem wielkich niemieckich i francuskich banków. To natomiast prowadziłoby do ryzyka efektu domina w sektorze bankowym i zwielokrotnieniem kryzysu (i jego rozlaniem na inne kraje), a co najmniej gigantycznym kosztem dla niemieckich i francuskich podatników.

Od początku zatem zaczęto wdrażać scenariusze pomocowe, opierające się na pakietach stabilizacyjnych Unii Europejskiej dla Grecji, które w istocie były wielkimi programami pożyczkowymi służącymi rolowaniu greckiego długu (było to przedmiotem krytyki, gdyż wierzytelności będące w rękach prywatnych banków zostały w rezultacie upublicznione za pieniądze europejskich podatników, a ryzyko związane z niewypłacalnością Grecji zostało przeniesione na tych ostatnich²⁷). Taki sam charakter miały podobne inicjatywy MFW. Między 2010 a 2015 r. Grecja otrzymała trzy pakiety pomocowe (od UE i MFW), ich wartość obrazuje poniższa tabela:

Table 2: Gross Disbursements to Greece from the euro-area and the IMF (€ billion)

	Date	ESFS	IMF	Total	Cumulative total
First Economic Adjustment Programme					
1	May 2010	14.5	5.5	20.0	20.0
2	September 2010	6.5	2.5	9.0	29.0
3	December 2010 / January 2011	6.5	2.5	9.0	38.0
4	March 2011	10.9	4.1	15.0	53.0
5	July 2011	8.7	3.3	12.0	65.0
6	December 2011	5.8	2.2	8.0	73.0
Total first programme		52.9	20.1	73.0	

²⁷ A. Tzanakopoulos, The Greek Sovereign Debt Crisis, the Right to be Free from Economic Coercion, and the Greek Election, EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, <https://www.ejiltalk.org/the-greek-sovereign-debt-crisis-the-right-to-be-free-from-economic-coercion-and-the-greek-election/>, dostęp 24.12.2021 r.

	Date	ESFS	IMF	Total	Cumulative total
Second Economic Adjustment Programme					
1	March / June 2012	74.0	1.6	75.6	148.6
2	December 2012 / May 2013	49.1	3.2	52.3	200.9
3	May / June 2013	7.5	1.8	9.3	210.1
4	July / December 2013	2.9	1.8	4.7	214.9
5	April / August 2014	8.3	3.6	11.9	226.8
	February 2015 ¹	-10.9		-10.9	215.9
Total second programme		130.9	12.0	142.9	
Total of the two first programmes		183.8	32.1²	215.9	
Third Economic Adjustment Programme					
1	August / December 2015	21.4		21.4	237.3
Overall total at end of December 2015		205.2	32.1²	237.3	

¹ ESFS bonds transferred to the HFSH in March 2012 and returned in February 2015.

² Greece started reimbursing the IMF in 2013. At the end of 2015, the balance still owed to the IMF was equal to SDR 13.7 billion (approximately €7.4 billion).

Źródło: F. Colasanti, *Financial assistance to Greece: Three programmes*, European Policy Centre, luty 2016, str. 10.

Każdy z pakietów pomocowych powiązany był z ustalonymi przez wierzycieli i rząd Grecji warunkami, od których zależała restrukturyzacja długu Grecji. Warunki te dotyczyły reform fiskalnych, w tym znacznego ograniczenia, a nawet eliminacji deficytu, co łączyło się z koniecznością gwałtownego cięcia wydatków publicznych i wywoływało ogromne społeczne niepokoje. Nazywano to polityką oszczędności (*austerity*), a były minister finansów Grecji Yannis Warufakis określał ją mianem „podduszania”²⁸. Wygaśnięcie pakietu pomocowego w 2015 r. oraz brak spłaty kolejnej transzy pożyczki w lipcu 2015 r. uczyniły Grecję niewypłacalną. Warunki kolejnego pakietu pomocowego, uznane przez grecką opinię publiczną za drakońskie, były przedmiotem referendum²⁹ przeprowadzonego 5 lipca 2015 r., w którym obywatele Grecji je odrzucili. Stan braku porozumienia, który nastąpił po referendum, stosunkowo szybko uległ zmianie i już 8–9 lipca 2015 r. rząd grecki zgodził się na wdrożenie reform wymaganych przez Unię Europejską. W kolejnych dniach porozumienie to zaakceptował grecki parlament, jednak spowodowało to kryzys wewnątrzkoalicyjny, ponieważ część

²⁸ Zob. m.in. Y. Warufakis, Czego nie może Europejski Bank Centralny, Krytyka polityczna 18.12.2019 r., <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ue/czego-nie-moze-ebc-warufakis/>, dostęp 24.12.2021 r.

²⁹ Sposób przeprowadzenia referendum oraz przedstawione w nim pytanie spotkał się jednak z krytyką ekspertów: wskazywano m.in., że głosujący tak naprawdę nie wiedzieli za czym głosują (pytanie zostało sformułowane w następujący sposób: „Czy plan porozumienia przedstawiony przez Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy na spotkaniu Eurogrupy 25 czerwca 2015 roku, składający się z dwóch części i stanowiący ich jednolitą propozycję powinien zostać zaakceptowany?”). Zob. X. Contiades, A. Fotiadou, The Greek Referendum: Unconstitutional and Undemocratic, Constitutional Change 7.07.2015, <https://www.constitutional-change.com/the-greek-referendum-unconstitutional-and-undemocratic/>, dostęp 24.12.2021 r.

członków rządzącej lewicowej Syrizey opowiedziało się przeciw akceptacji porozumienia³⁰. Przeciwnicy porozumienia wskazywali między innymi, że stanowi ono zaprzeczenie woli narodu wyrażonej w referendum zaledwie kilkanaście dni wcześniej. Grecja uzyskała kolejną pomoc, odzyskała płynność, jednak stało się to w kontrze do nastrojów społecznych, a w zasadzie nastąpiło pod presją wierzycieli. Zwracał na to uwagę m.in. M. Monti (były premier Włoch i komisarz europejski):

Wielu z nas chwaliło Alexisa Tsiprasa [byłego premiera Grecji w czasie referendum – M.J.] za bezpośrednie zwrócenie się do społeczeństwa z referendum. Miał dużą większość na rzecz odpowiedzi „nie” i wtedy zdecydował, w moim przekonaniu bardzo roztropnie z punktu widzenia interesu Greków, jednak bardzo niedemokratycznie, aby odrzucić wyniki referendum i zaakceptować cięższe warunki [porozumienia – M.J.] dla Greków³¹.

³⁰ Referendum on EU matters. Study, str. 137, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf), dostęp 24.12.2021 r.

³¹ „Many of us praised Alexis Tsipras for going directly to the public with a referendum. He had a huge majority for the no, and then he decided, I believe very wisely for the interest of the Greek people, but very undemocratically, to throw away the result of the referendum and to accept for Greeks heavier conditions”, zob. D. Vincenti, S. Michalopoulos, Monti: Ignoring the Greek referendum was a violation of democracy, Euractiv 23.10.2015, <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/monti-ignoring-the-greek-referendum-was-a-violation-of-democracy/>, dostęp 24.12.2021 r.

III. Konstytucyjne dylematy państw w obliczu kryzysu gospodarczego

Obydwa kazusy, każdy nieco inaczej, pokazują jak trudno jest zachować konstytucyjną integralność w realiach groźby niewypłacalności kraju, zwłaszcza jeśli wisi nad nim powiększająca się presja międzynarodowych instytucji, takich jak MFW czy instytucje unijne. Islandia była o włos od akceptacji niekorzystnych z punktu widzenia narodowego interesu warunków porozumienia, prawdopodobnie sprzecznego z krajowym porządkiem prawnym i odrzucanego przez społeczeństwo, aby uczynić zadość pozbawionym prawnych podstaw (jak się później okazało) żądaniom wierzycieli, lewarowanym przez zapowiedź zablokowania niezbędnych dla walki z kryzysem pożyczek z MFW. Ostatecznie wdrożony konstytucyjny mechanizm referendum pozwolił oddalić tę groźbę i dał rządowi islandzkiemu silny mandat do przeciwstawienia się zagranicznej presji. Przy okazji rząd podporządkował się woli obywateli, wskutek czego postawa Islandii po referendum w sprawie *Icesave 3* może być podawana jako przykład realnej sprawczości społeczeństwa w warunkach demokracji bezpośredniej. Trzeba pamiętać, że nie musiało się to tak skończyć: scenariusz, w którym wyniki referendum i decyzje rządu je odzwierciedlające dewastują wiarygodność finansową Islandii, kraj staje się niewypłacalny i odcięty od możliwości refinansowania zadłużenia (tak na rynku, jak i od MFW), stacza się w przepaść, nie był o wiele mniej prawdopodobny. Do tego po referendum nie było wcale oczywiste, że Islandia ma rację również na płaszczyźnie prawnej – w kontekście umowy EFTA i dyrektywy 94/19/WE (niezależnie od zagadnień związanych z własnym prawem wewnętrznym), kwestia ta wyjaśniła się dopiero później wraz z wyrokiem Trybunału EFTA w sprawie E-16/11. Czy oznacza to, że gdyby rządzący doszli do (być może trafnego) wniosku, iż ryzyko takiego scenariusza jest realne, powinni zignorować konstytucyjne uwarunkowania i zaakceptować porozumienie?

W przypadku Grecji rzeczywistość była jeszcze bardziej skomplikowana, ponieważ w praktyce urzędujący premier podjął w lipcu 2015 r. (zaledwie kilka dni po referendum) taką właśnie decyzję – ignorując wolę obywateli wyrażoną w głosowaniu. W konsekwencji przyjął zagraniczną pomoc za cenę bolesnych dla narodu obciążeń, narzuconych przez wierzycieli

(których wynik referendum nie skłonił do ustępstw). To, czy taka była racja stanu, pozostanie dyskusyjne (wszak w okresie kilku lat po przyjęciu pomocy w 2015 r. sytuacja Grecji się poprawiła, a możliwe skutki odrzucenia pomocy i niewypłacalności są nieznane), jednak ostatecznie przyjęty kierunek jest daleki od konstytucyjnego i demokratycznego ideału.

W sprawie *Terminiello przeciwko miastu Chicago* w 1949 r. sędzia Sądu Najwyższego USA, Robert Jackson, w zdaniu odrębnym stwierdził, że: „[w]ybór nie jest pomiędzy porządkiem i wolnością. Jest pomiędzy wolnością w ramach porządku i anarchią bez jednego i drugiego. Zachodzi niebezpieczeństwo, że, jeśli sąd nie powściągnie swojej doktrynalnej logiki odrobiną praktycznej wiedzy, zmieni Kartę Praw w pakt samobójców”³². Ta fraza jest powtarzana na dowód tego, że tam gdzie liczy się przetrwanie (państwa, społeczeństwa, etc.) ściśle rozumiane prawo nie może być jedynym kryterium decyzji podejmowanych przez rządzących, nawet jeśli w realiach państwa prawnego oczekujemy od władzy podporządkowania się prawu w całej jego rozciągłości. Rodzi się pytanie, czy szczególne okoliczności (takie jak omawiane kryzysy finansowe) mogą kreować coś na kształt stanu wyższej konieczności konstytucyjnej? Dyskusja na ten temat toczy się od dawna wśród konstytucjonalistów³³.

Pewne założenia takiej koncepcji zostały sformułowane w wyroku Sądu Najwyższego Cypru 10 listopada 1964 r. w sprawie *Mustafa Ibrahim*: „Doktryna konieczności w prawie publicznym jest w rzeczywistości akceptacją konieczności jako źródła kompetencji do działania w sposób nieuregulowany przez prawo, ale niezbędny w przeważających okolicznościach, z uwagi na nadrzędny interes publiczny, dla uratowania państwa i jego obywateli”³⁴. W orzeczeniu tym wskazano ponadto cztery przesłanki uzasadniające zastosowanie doktryny konieczności:

1. musi zaistnieć stan przymusowej i nieuniknionej konieczności lub wyjątkowych okoliczności;
2. żaden inny środek nie ma zastosowania;
3. stosowane rozwiązanie musi pozostawać w proporcji do istniejącej konieczności;
4. stosowany środek musi być tymczasowy, dostosowany w czasie do istniejącej konieczności³⁵.

Porównanie powyższych wskazówek z uregulowaniami polskiej Konstytucji nasuwa pewną analogię z unormowaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji (dopuszczalność ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw), czy z przepisami rozdziału XI Konstytucji (stany nadzwyczajne). Problem jednak w tym, że spośród trzech wskazanych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych,

³² „The choice is not between order and liberty. It is between liberty with order and anarchy without either. There is danger that, if the court does not temper its doctrinaire logic with a little practical wisdom, it will convert the constitutional Bill of Rights into a suicide pact”, tłum. własne.

³³ Ostatnio np. M. Małecki, M. Pach, Stan wyższej konieczności konstytucyjnej, PiP 2018/7/38-57; P. Radziejewicz, O niedostatkach teorii stanu wyższej konieczności konstytucyjnej, PiP 2018/11/114-126; P. Mikuli, Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XL, 2018, s. 635 – 648. Por. też postanowienie SN z dnia 9.10.2020 r., sygn. III CZP 95/19.

³⁴ Tłum. własne, <http://www.uniset.ca/other/cs2/1964CLR195.html>, dostęp 24.12.2021 r.

³⁵ Ibidem.

żaden nie odpowiada realiom kryzysu gospodarczego i groźby niewypłacalności państwa. Mało tego, polska Konstytucja mocą art. 216 ust. 5 wprowadza dodatkowe ograniczenie zdolności państwa do finansowania jego wydatków (deficytu finansów publicznych), poprzez ustanowienie limitu zadłużenia.

Brak dedykowanych rozwiązań konstytucyjnych na wypadek poważnego kryzysu gospodarczego i widma bankructwa państwa rodzi pytanie o przestrzeń prawną, w której poruszałby się rząd w takiej sytuacji, a zwłaszcza w przypadku negocjowania zagranicznej pomocy finansowej (np. pożyczki od MFW) czy też restrukturyzacji długu publicznego. Należy bowiem pamiętać, że konsekwencje takich procesów mogą krótko- lub długoterminowo uderzać w konstytucyjne zobowiązania państwa względem własnych obywateli, np. zapewnienie bezpłatnej opieki zdrowotnej, zabezpieczenia emerytalnego, szkolnictwa, zabezpieczenia socjalnego na wypadek utraty pracy, etc. Jak pokazywał opisywany powyżej przykład Grecji, oczekiwania pożyczkodawców i wierzycieli państwa mogą być drakońskie (polityka *austerity*), wymuszać na rządzie nie tylko zwykłe określenie harmonogramu spłaty długu oraz jego wysokość po restrukturyzacji, ale także wprowadzać dodatkowe warunki, związane z cięciami wydatków publicznych czy podniesieniem podatków. Realizacja takich wymogów może ograniczyć lub czasowo wyeliminować w praktyce gwarancje konstytucyjne dla obywateli, zwłaszcza w sferze socjalnej. W tych okolicznościach wyobrazić można sobie dwa scenariusze.

Po pierwsze, możliwym jest, że z różnych względów zaakceptowanie takich bolesnych warunków jest niezbędne i uzasadnione racją stanu, a w konsekwencji mieści się w doktrynie konieczności konstytucyjnej. Należy w związku z tym wskazać, że judykatura polskiego Trybunału Konstytucyjnego odnosiła się do kwestii konsekwencji kryzysu gospodarczego dla wypełniania przez państwo jego konstytucyjnych zobowiązań (tj. do koncepcji tzw. stanu wyższej konieczności gospodarczej), na tle kryzysu gospodarczego przełomu lat 80 i 90-tych XX wieku. W orzeczeniu TK z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91 Trybunał stwierdził:

Zarówno przedstawiciel Sejmu jak i Prokurator Generalny wyrazili na rozprawie pogląd, że ustawa uchwalona była faktycznie w sytuacji stanu wyższej konieczności gospodarczej, który powinien być brany pod uwagę przy ocenie jej zgodności z Konstytucją. RPO oraz biegli (C. Jackowiak, T. Zieliński) uważali, że ekonomiczno-finansowe uwarunkowanie ustawy nie może zasadniczo decydować o jej zgodności z Konstytucją. (...) Trybunał Konstytucyjny stanął ponadto na stanowisku, że stan wyższej konieczności gospodarczej nie może być podstawą rozstrzygnięcia zagadnienia konstytucyjności ustawy z następujących powodów: a) gdyby przyjąć, że istniał stan wyższej konieczności gospodarczej, to Trybunał Konstytucyjny z faktu tego nie mógłby wyciągnąć konsekwencji prawnych z braku do tego podstaw prawnych w Konstytucji. W konstytucyjnym państwie prawnym stan wyższej konieczności gospodarczej (nadzwyczajny stan gospodarczy) powinien mieć określone w ustawie zasadniczej państwa materialne przesłanki i tryb jego wprowadzenia. Wymagało

by to w konsekwencji zwalczania go przy pomocy nadzwyczajnych, konstytucyjnych środków prawnych, a nie w drodze zwykłej ustawy parlamentu; b) w państwie prawnym prawo jest zjawiskiem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa jako organizacji urzeczywistniającej określone zadania polityczne i nie powinno ono służyć urzeczywistnianiu celów politycznych czy gospodarczych w sposób, który może zdeprecjonować rolę prawa i jego społeczną akceptację. Posługiwanie się prawem jako instrumentem realizacji celów gospodarczych, w tym w sytuacjach trudności gospodarczych, wymaga przestrzegania obowiązujących, konstytucyjnych zasad tworzenia prawa; c) w trakcie postępowania w niniejszej sprawie nie zostało udowodnione do końca – co Trybunał Konstytucyjny podnosi poza właściwym tokiem rozważań – że kwestionowane rozwiązania przyjęte w przedmiotowej ustawie były jedynie możliwe i optymalne z punktu widzenia celów ustawy, a nawet z powodu konieczności uwzględnienia gospodarczych i finansowych warunków funkcjonowania ubezpieczeń społecznych.

Przedstawione orzeczenie pokazało sceptycyzm TK co do prawnego umocowania idei konstytucyjnej konieczności uwarunkowanej kryzysem gospodarczym.

Z drugiej jednak strony w orzeczeniu TK z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91 w odniesieniu do zasady ochrony praw nabytych i zakazu retroakcji Trybunał rozważał odstępstwo od tych zasad w warunkach kryzysu ekonomicznego:

W ocenie Prokuratora Generalnego, niektóre z praw nabytych przez obywateli są nie do utrzymania nie ze względu na sprzeczność z zasadami nowego ustroju, ale dlatego że państwo po prostu nie ma pieniędzy na ich realizację. Ostry kryzys finansów publicznych państwa, przejawiający się w drastycznym powiększeniu deficytu budżetowego, spowodował ograniczenie nawet niezbędnych wydatków na takie działy, jak oświata, służba zdrowia, czy kultura. W tej dramatycznej sytuacji finansowej państwa utrzymanie w całej pełni zasad waloryzacji w sferze budżetowej rodziłoby siłą rzeczy konieczność dalszych „cięć” w innych wydatkach z budżetu państwa. (...) Powstaje więc w związku z tym pytanie, czy w rozważanym przypadku zachodzą właśnie takie wyjątkowe okoliczności usprawiedliwiające wsteczne działanie ustawy z dnia 28 września 1991 r. Sądzę, iż – przy uwzględnieniu że wydanie ustawy nastąpiło w warunkach recesji gospodarczej i bardzo ostrego kryzysu budżetowego – są podstawy do udzielenia odpowiedzi pozytywnej. (...) Mówiąc o szczególnych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny ma na myśli sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji RP, np. przed zasadą ochrony praw nabytych, czy też zasadą niedziałania prawa wstecz. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły. Tak np. w szczególności przy

rozpatrywaniu niniejszej sprawy, poza innymi okolicznościami, trzeba mieć na uwadze, na co już wskazywano wcześniej, iż indeksacja wynagrodzeń dotyczy osób, dla których wynagrodzenie za pracę stanowi jedyne źródło utrzymania siebie i rodziny. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie można wykluczyć, iż drastyczne załamania się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej. Jednakże może to nastąpić z zachowaniem określonych warunków. Przede wszystkim ze względu na przedmiotowy charakter stosunków, w sprawie niniejszej nie powinny wchodzić w grę ograniczenia bądź przejściowe zniesienia indeksacji wynagrodzeń bez odpowiedniego *vacatio legis*, a tym bardziej z mocą wsteczną. Po wtóre – ograniczenia bądź przejściowe zniesienie indeksacji nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej. Po trzecie wreszcie, ograniczenie bądź przejściowe zniesienie indeksacji mogłoby dojść do skutku po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych na poszczególne kierunki rozchodów (wydatków) oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększenia dochodów budżetowych. Ocena prawidłowości rozdziału środków budżetowych oraz możliwości zwiększenia dochodów budżetowych należy do parlamentu. Ocena w tym zakresie wykracza bowiem poza granice właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

Kontynuując tę linię orzeczniczą, w orzeczeniu z dnia 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92 Trybunał potwierdził, że:

nie można wykluczyć, iż np. drastyczne załamania się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej. (...) Na marginesie rozpatrywanej sprawy Trybunał Konstytucyjny przyjął do wiadomości, że skutki finansowe, jakie wywołałaby ewentualna wypłata wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej dokonana według zasad przewidzianych w cytowanej ustawie ze stycznia 1989 r., mogłaby doprowadzić do niemal katastrofalnego załamania budżetu. Według analiz znajdujących się w aktach sprawy ostrożnie szacowane skutki dodatkowej podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej, uwzględniające efekty cenowe dodatkowego wypływu pieniądza, wyniosłyby około 35 do 40 bln. Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego ocenianie sytuacji finansowej Państwa, jednak interes wszystkich obywateli i ich bezpieczeństwo płacowe nie pozwala w pełni od tej sytuacji się odrywać.

Przywołane wyżej orzecznictwo TK wskazuje na obecność w doktrynie konstytucyjnej chwiejnego (i dyskusyjnego) poglądu o warunkowej dopuszczalności odstępiania od niektórych gwarancji konstytucyjnych w warunkach konieczności uzasadnionej nadzwyczajnym kryzysem ekonomicznym państwa, a zwłaszcza groźbą załamania się finansów publicznych.

Wskazywano jednocześnie na brak formalnej podstawy konstytucyjnej dla takiego mechanizmu (nie ma go zresztą również dzisiaj), co każe poszukiwać uzasadnienia dla niego w sferze meta-konstytucyjnej, a zwłaszcza we wzmiankowanej powyżej doktrynie konieczności konstytucyjnej (Konstytucja to nie „pakt samobójców”). Można oczywiście podważać legitymizację takiego „stanu wyższej konieczności gospodarczej”, ale przykłady krajów mierzących się w przeszłości z głębokimi kryzysami gospodarczymi (w tym ich realnymi skutkami: bezrobociem, biedą, zapaścią usług publicznych, etc.), jak np. Grecji, pokazują, że te wątpliwości prawdopodobnie szybko rozwiąłaby bieżąca potrzeba polityczna. Konkluzja ta nie uchyla jednak niebezpieczeństwa związanego z tym, że taka potrzeba może nie być umotywowana względami niezbędności w świetle interesu państwa. Stąd tak ważna i odpowiedzialna rola sądownictwa konstytucyjnego, które – z uwzględnieniem realiów oraz ram konstytucyjnych – musi czuwać, aby szeroka swoboda decyzyjna prawodawcy w warunkach nadzwyczajnego kryzysu gospodarczego nie została nadużyta.

Po drugie, możliwe jest również, że akceptacja warunków pomocy finansowej lub restrukturyzacji publicznego zadłużenia budzi zastrzeżenia nie tylko z punktu widzenia krajowego stanu prawnego czy uzasadnienia dla tych warunków w prawie międzynarodowym, ale nawet w świetle możliwego zastosowania doktryny konieczności konstytucyjnej, jednak nadal ryzyko potencjalnych konsekwencji odrzucenia porozumienia jest duże. Z takimi dylematami mierzyły się w opisanych kazusach Islandia i Grecja. W tych krajach politycznym rozwiązaniem okazało się być referendum (choć w Grecji ostatecznie zignorowane), a zatem odwołanie się do osądu całego narodu. Można mieć jednak wątpliwości, czy w polskich realiach ustrojowych metoda ta zdałaby egzamin, przede wszystkim z uwagi na bardzo niewielką praktykę konstytucyjną związaną z instytucją referendum, jak i szcątkowymi uregulowaniami konstytucyjnymi w tym zakresie. Alternatywą pozostaje procedura rozwiązania Sejmu i poddanie się rządzących pod osąd wyborczy, co może być równoznaczne z mandatem do przyjęcia warunków porozumienia lub jego odrzucenia.

Zakończenie

Podsumowując, choć *de lege ferenda* można by rozważyć zmiany Konstytucji w tym zakresie poprzez wprowadzenie referendalnego obowiązku, w tych przypadkach, gdy decyzja rządzących uzasadniona koniecznością w warunkach załamania gospodarczego miałaby prowadzić do zawieszenia konstytucyjnych gwarancji socjalnych, to jednak ten kierunek niesie za sobą również poważne ryzyka. Nie ma bowiem gwarancji, że takie przerzucenie ciężaru decyzji rządzących na barki społeczeństwa nie będzie jedynie próbą rozmycia odpowiedzialności, a rozstrzygnięcie referendalne nie musi oznaczać najlepszej możliwej decyzji. Nie ulega jednak wątpliwości, że ryzyko kryzysu finansowego państwa nie zniknie i należy się z nim liczyć w przyszłości; przygotowanie architektury prawnej na wypadek takich zjawisk wydaje się być racjonalnym oczekiwaniem względem państwa funkcjonującego w okresie stabilizacji.

Literatura

- Bergmann E., The Icesave Dispute: A Case Study into the Crisis of Diplomacy during the Credit Crunch, *Nordicum-Mediterraneum. Icelandic E-journal of Nordic and Mediterranean Studies*, Vol 12 nr 1/2017, <https://nome.unak.is/wordpress/volume-12-no-1-2017/double-blind-peer-reviewed-article/icesave-dispute-case-study-crisis-diplomacy-credit-crunch/>, dostęp 24.12.2021 r.
- Contiades X., Fotiadou A., The Greek Referendum: Unconstitutional and Undemocratic, Constitutional Change 7.07.2015, <https://www.constitutional-change.com/the-greek-referendum-unconstitutional-and-undemocratic/>, dostęp 24.12.2021 r.
- Decyzja Władzy Nadzorczej EFTA nr 290/12/COL
- Ferdinandusse M., Freier M., Ristiniemi A., Quantitative easing and the price-liquidity trade-off, Europejski Bank Centralny. Working paper nr 2399 / maj 2020, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2399~c3ba85015f.en.pdf>, dostęp 24.12.2021 r.
- Helgadóttir O., Ólafsson J.G., Lessons from Icesave: How international pressure can produce a nationalist backlash, *London School of Economics* 10.06.2021, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/06/10/lessons-from-icesave-how-international-pressure-can-produce-a-nationalist-backlash/>, dostęp 24.12.2021 r.
- Małecki M., Pach M., Stan wyższej konieczności konstytucyjnej, *PiP* 2018/7/38-57
- Masters J., Chatzky A., Siripurapu A., The IMF: The World's Controversial Financial Firefighter, *Council on Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/backgroundunder/imf-worlds-controversial-financial-firefighter#chapter-title-o-1>, dostęp 24.12.2021 r.
- Mikuli P., Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, *Gdańskie Studia Prawnicze*, tom XL, 2018
- Örebech P., Icesave Agreements: Views on Legal Misconceptions with a Special Emphasis on the EFTA Surveillance Authority (ESA) – an opinion submitted to the Finance Committee of the Althingi, 6.01.2011 r.

- Radziewicz P., O niedostatkach teorii stanu wyższej konieczności konstytucyjnej, PiP 2018/11/114-126
- Referendum on EU matters. Study, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf), dostęp 24.12.2021 r.
- Sprawozdanie SIC, <https://www.rna.is/media/skjol/RNAvefurKafli21Enska.pdf>, dostęp 24.12.2021 r.
- The 2008 Icelandic Bank Collapse: Foreign Factors. A Report for the Ministry of Finance and Economic Affairs, Reykjavik 19.09.2018
- The Greek Debt Crisis. No Easy Way Out. Case study, Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/greek-debt-crisis.pdf>, dostęp 24.12.2021 r.
- The Icelandic Economic Situation. Status Report, Iceland Chamber of Commerce 2011
- The Icelandic Economic Situation. Status Report, Iceland Chamber of Commerce 2012
- Tzanakopoulos A., The Greek Sovereign Debt Crisis, the Right to be Free from Economic Coercion, and the Greek Election, EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, <https://www.ejiltalk.org/the-greek-sovereign-debt-crisis-the-right-to-be-free-from-economic-coercion-and-the-greek-election/>, dostęp 24.12.2021 r.
- Vincenti D., Michalopoulos S., Monti: Ignoring the Greek referendum was a violation of democracy, Euractiv 23.10.2015, <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/monti-ignoring-the-greek-referendum-was-a-violation-of-democracy/>, dostęp 24.12.2021 r.
- Wajda-Lichy M., Lekcje z doświadczeń Islandii w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu finansowego, Studia ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach nr 170/2013
- Warnez J., Should all debts be repaid? An investigation into the Icelandic financial crisis and Icesave dispute, Kopenhaga 2015
- Warufakis Y., Czego nie może Europejski Bank Centralny, Krytyka polityczna 18.12.2019 r., <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ue/czego-nie-moze-ebc-warufakis/>, dostęp 24.12.2021 r.

The map of challenges for state's sovereignty and implementation of democratic mandate in context of dependence on international financial institutions and globalization of public debt. Can states sacrifice their own constitutional obligations for satisfy demands of creditors? Cases of Greece and Iceland – lessons for Poland

dr Michał Jabłoński

Summary

One of the episodes of the global economic crisis, initiated in 2008 by the collapse of the Lehman Brothers investment bank, were the financial crises in Iceland and Greece threatening with insolvency of these countries. Two stories showed the conflicts between the demands of creditors and international institutions (including the IMF and the EU) on one side and the constitutional obligations on the other side. In both cases, attempts were made to resolve them by appealing to the will of the nation expressed in the referendum, although in the end with varying results. While in the case of Iceland, the results of both referenda led to an effective rejection of pressure from foreign creditors, as Iceland's arguments were confirmed by the EFTA Court, the Greek government eventually ignored the public's verdict and accepted the terms of financial aid. The article summarizes the basic political and constitutional dilemmas related to this, and indicates possible challenges that Poland must take into account in the future in the event of a possible crisis in public finances

Key words

financial crisis, public debt, Iceland, Greece, constitution, constitutional necessity, International Monetary Fund

Dr Michał Jabłoński – doktor nauk prawnych, wiceprezes Fundacji „Laboratorium Prawa i Gospodarki”, adwokat z kilkunastoletnim doświadczeniem w obsłudze sporów sądowych i administracyjnych w jednej z największych kancelarii prawnych na świecie, reprezentujący klientów m.in. przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Sądem Najwyższym, Trybunałem Konstytucyjnym i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wieloletni wykładowca i autor kilkudziesięciu publikacji naukowych. Uczestnik licznych konferencji naukowych i dyskusji eksperckich. Nominowany w rankingu Rising Stars – Prawnicy Liderzy Jutra 2019. Zaangażowany społecznie, m.in. jako pełnomocnik pro bono w wielu postępowaniach sądowych mających charakter tzw. litygacji strategicznej. Obecnie partner w kancelarii Jabłoński Koźmiński.

nr ORCID: 0000-0001-9561-5427



Pragniemy wspierać polskich naukowców i dzielić się ich dokonaniem. Do naszych głównych zadań należy uwolnienie potencjału polskiej nauki poprzez promocję i popularyzację rodzimej myśli badawczej z zakresu nauk humanistycznych i społecznych, a także wytworzenie mechanizmów i kapitału społecznego, który organizowałby się wokół idei państwowości.

Instytut De Republica jest nowoczesnym zapleczem eksperckim, promocyjnym i wydawniczym dla niedocenianych w kraju i poza jego granicami, a tak ważnych dla właściwego rozumienia historii i zjawisk społecznych, dziedzin nauki. Równie istotnym aspektem we wspomnianym zakresie jest współdziałanie z uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi oraz analitycznymi z Polski i całego świata.