

## **D Ó M U R**

**Héraðsdóms Reykjavíkur 6. nóvember 2012 í máli nr. E-2380/2011:**

**Drómi hf.**

*(Jóhann Pétursson hrl.)*

**gegn**

**Fjármálaeftirlitinu og**

*(Áslaug Árnadóttir hdl.)*

**Arion banka hf.**

*(Andri Árnason hrl.)*

Mál þetta er höfðað með stefnu 4. maí 2011, og tekið til dóms að loknum munnlegum málflutningi 16. september sl. Stefnandi er Drómi hf., Lágmúla 6, Reykjavík, en stefndu Fjármálaeftirlitið, Suðurlandsbraut 32, Reykjavík og Arion banki hf., Borgartúni 19, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær að neðangreind ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, verði ógilt og stefnda, Arion banka hf., verði gert að þola dóm um ógildi hennar: Ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, um vaxtakjör og vaxtagreiðslur milli Arion banka hf. og Dróma hf., vegna samnings um endurgreiðslu skuldar sem gerður var í kjölfar yfirtöku Arion banka hf. á innstæðum SPRON hf. dagsett 4. febrúar 2011 svohljóðandi: „Það er ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að skuldin skuli bera ársvexti, sem skulu vera jafnir eins mánaðar vöxtum á íslenskum millibankamarkaði (REIBOR vöxtum eins og þeir eru skráðir af Seðlabanka Íslands skv. 7. gr. reglna Seðlabanka Íslands nr. 177 frá 16. mars 2000 um viðskipti á millibankamarkaði í íslenskum krónum) að viðbættu 1,75% vaxtaálagi frá yfirtökudegi til og með 30. júní 2010, en án vaxtaálags frá þeim tíma þar til skuldin hefur verið að fullu greidd upp. Vextir skulu reiknast frá yfirtökudegi innlána og skulu greiðast mánaðarlega inn á reikning sem kröfuhafi tilgreinir. Vextir reiknast þannig að á ársgrundvelli er margfaldað með fjölda daga og deilt í með 360. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka ákvörðun þessa til endurskoðunar að beiðni aðila á sex mánaða fresti og þá að teknu tilliti til aðstæðna á fjármálamarkaði, þróunar á yfirteknum innlánnum, kostnaði og áhættu sem Arion banki hf. tekur á sig, sem og öðrum atvikum.“ Þá er krafist málskostnaðar.

Stefndu krefjast sýknu og greiðslu málskostnaðar.

*Málsatvik*

Stefndi, Fjármálaeftirlitið, tók ákvörðun 21. mars 2009 um ráðstöfun eigna og skulda Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. og neytti um leið heimildar í þágildandi 100. gr. a. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sbr. 5. gr. laga nr. 125/2008, til að taka yfir vald hluthafafundar í félaginu, víkja stjórn þess frá og setja yfir það skilanevnd. Jafnframt var meðal annars ákveðið þar að Nýi Kaupþing banki hf., sem nú ber nafn stefnanda, tæki í meginatriðum yfir skuldbindingar sparisjóðsins vegna innstæðna og ábyrgða fyrir efdum fyrirtækja og einstaklinga og vegna innflutnings og útflutnings. Stofnað yrði sérstakt hlutafélag í eigu Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., sem tæki við öllum eignum og tryggingarréttindum sparisjóðsins, en einnig við skuld hans við stefnanda vegna yfirtöku þess síðarnefnda á fyrrgreindum skuldbindingum. Fyrir þeirri skuld ætti nýja hlutafélagið að gefa út skuldabréf til stefnanda og skyldu allar eignir félagsins og hlutabréf í því sett honum að veði til tryggingar skuldinni. Tekið var fram að tryggja skyldi að vextir af skuldabréfinu stæðu undir kostnaði og áhættu vegna þessara ráðstafana. Ljúka átti aðgerðum á grundvelli ákvörðunarinnar ekki síðar en 6. apríl 2009, en sérstakur fyrirvari var gerður í henni um að stefndi, Fjármálaeftirlitið, gæti gert á henni hvers kyns breytingar. Í samræmi við þessa ákvörðun var stofnað hlutafélag til að taka við eignum og tryggingarréttindum sparisjóðsins og er það stefndi, Drómi hf.

Tafir urðu á að hrinda öllum atriðum samkvæmt framangreindri ákvörðun í framkvæmd og tók stefndi, Fjármálaeftirlitið, þrívægis nýjar ákvörðanir til að framlengja fresti í þessu skyni, þar á meðal til að ljúka yfirfærslu eigna og útgáfu skuldabréfs og tryggingarskjala, síðast til 5. júní 2009. Þá tók stefndi, Fjármálaeftirlitið, jafnframt ákvörðun 17. apríl sama ár um að bæta eftirfarandi ákvæðum við fyrirmæli í upphaflegu ákvörðuninni um útgáfu skuldabréfs og tryggingarskjala til stefnanda: „Ef ágreiningur er með aðilum sker Fjármálaeftirlitið úr. Skilanevnd SPRON hf. er óheimilt að ráðstafa eignum SPRON hf., nema með samþykki Fjármálaeftirlitsins, fram að útgáfu skulda- og tryggingarskjala ... en eftir það tímamark skal ráðstöfun eigna SPRON hf. vera í samræmi við skilmála umræddra skjala. Útgáfa skulda- og tryggingarskjala skal háð endanlegu samþykki Fjármálaeftirlitsins.“ Um stoð fyrir þessari ákvörðun var vísað til áðurnefndrar 100. gr. a. laga nr. 161/2002.

Enn tók stefndi, Fjármálaeftirlitið, ákvörðun 5. júní 2009, þar sem vísað var til upphaflegrar ákvörðunar stefnda og ákvörðunarinnar frá 17. apríl sama ár, svo og að stefnda hafi orðið ljóst 29. maí 2009 að samkomulag tækist ekki milli stefnanda og stefnda, Dróma hf., um „vaxtakjör og vaxtagreiðslur.“ Í þessari síðustu ákvörðun sagði meðal annars eftirfarandi: „Það er ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að skuldin skuli bera ársvexti, sem skulu vera jafnir eins mánaðar vöxtum á íslenskum millibankamarkaði (REIBOR vöxtum eins og þeir eru skráðir af Seðlabanka Íslands ...) að viðbættu 1,75% vaxtaálagi frá þeim tíma þar til skuldin hefur verið að fullu greidd upp. Vextir skulu reiknast frá yfirtökudegi innlána og skulu greiddast mánaðarlega inn á reikning sem kröfuhafi tilgreinir. Vextir reiknast þannig að á ársgrundvelli er margfaldað með fjölda daga og deilt í með 360. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka ákvörðun þessa til endurskoðunar að

beiðni aðila á sex mánaða fresti og þá að teknu tilliti til aðstæðna á fjármálamarkaði, þróunar á yfirteknum innlánnum, kostnaði og áhættu sem Nýja Kaupþing hf. tekur á sig, sem og öðrum atvikum.“

Eftir að stefndi, Fjármálaeftirlitið, tók síðastgreinda ákvörðun gerðu stefnandi og stefndi, Drómi hf., samning 22. júní 2009 „um endurgreiðslu skuldar“, þar sem stefndi viðurkenndi að skulda stefnanda 96.700.000.000 krónur, sem greiða ætti eftir nánari ákvæðum sammingsins. Um vexti af skuldinni sagði meðal annars eftirfarandi: „Skuldari lofar að greiða vexti af höfuðstól skuldarinnar, eins og hún er á hverjum tíma, og skulu þeir vera þeir vextir sem Fjármálaeftirlitið ákveður á hverjum tíma, sbr. ákvörðun þess frá 5. júní 2009, nú eins mánaðar vextir á íslenskum millibankamarkaði (REIBOR vextir) að viðbættu 1,75% álagi. ... Vextir reiknast frá yfirtökudegi innlána 21. mars 2009. Vexti skal greiða einu sinni í mánuði þann 5. hvers mánaðar þar til skuldin hefur verið að fullu endurgreidd. Vextir eru greiddir eftir á fyrir hvert vaxtatímabil fyrir sig. Fyrsta vaxtatímabilið skal vera frá upphafsdegi vaxta til 5. júlí 2009 er næsta vaxtatímabil hefst. Fyrsti gjalddagi vaxta er því þann 5. júlí 2009.“

Með bréfi 2. desember 2009 til stefnda, Fjármálaeftirlitsins, leitaði stefndi, Drómi hf., eftir því að ákvörðun þess fyrrnefnda frá 5. júní sama ár yrði tekin til endurskoðunar „um vaxtakjör“ af skuldbindingu þess síðarnefnda við stefnanda. Meðferð þessa erindis lauk stefndi, Fjármálaeftirlitið, með ákvörðun 4. febrúar 2011 „vegna ágreinings um vaxtakjör og vaxtagreiðslur milli Arion banka hf. og Dróma hf. vegna sammings um endurgreiðslu skuldar sem gerður var í kjölfar yfirtöku Arion banka hf. á innstæðum í SPRON hf.“ Niðurstaða þessarar ákvörðunar var sú að vextir af skuld stefnda, Dróma hf., skyldu vera þeir sömu og ákveðnir voru 5. júní 2009 vegna tímabilsins frá „yfirtökudegi“ til og með 30. júní 2010, en frá þeim tíma skyldu greiðast ársvextir, sem væru jafnháir eins mánaðar vöxtum á íslenskum millibankamarkaði, án vaxtaálags. Í þessari ákvörðun voru að öðru leyti endurtekin efnislega óbreytt þau atriði, sem greindi í niðurstöðu ákvörðunarinnar frá 5. júní 2009.

Stefnandi höfðaði mál þetta gegn stefndu 4. maí 2011 og krafðist þess aðallega að felld yrði úr gildi í fyrsta lagi ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, 5. júní 2009, í öðru lagi svofellt ákvæði í ákvörðun stefnda 17. apríl sama ár: „Ef ágreiningur er með aðilum sker Fjármálaeftirlitið úr“ og í þriðja lagi ákvörðun stefnda 4. febrúar 2011. Til vara krafðist stefnandi þess að „dæmt verði að vaxtakjör og vaxtagreiðslur milli stefnda Arion banka hf. og stefnanda Dróma hf., vegna sammings um endurgreiðslu skuldar sem gerður var í kjölfar yfirtöku stefnda Arion banka hf. á innstæðum í SPRON hf., skuli frá upphafsdegi miðast við meðalvexti óverðtryggðra innlána stefnda Arion banka hf. eins og þeir eru hverju sinni, auk 0,5% álags.“ Að þessu frágengnu krafðist stefnandi þess að ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, 4. febrúar 2011 yrði breytt á þann veg að skuld stefnanda við stefnda, Arion banka hf., beri ársvexti, sem séu jafnháir eins mánaðar vöxtum á íslenskum millibankamarkaði án vaxtaálags frá 20. ágúst 2009. Báðir stefndu kröfðust þess aðallega að málinu yrði vísað frá dómi, en til vara að þeir yrðu sýknaðir af kröfum sóknaraðila. Með úrskurði héraðsdóms 23. apríl 2012 var málinu vísað frá dómi. Með dómi Hæstaréttar 6. júní 2012 í máli nr. 328/2012 var hinn kærði úrskurður staðfestur að öðru leyti en því að hann var felldur úr gildi að því er varðaði 3. lið í aðalkröfu stefnanda og var lagt fyrir héraðsdóm að taka málið að því leyti til efnismeðferðar.

## II

### *Málsástæður og lagarök stefnanda*

Stefnandi byggir kröfu sína um ógildingu ákvarðana stefnda, Fjármálaeftirlitsins, frá 4. febrúar 2011 á því að stefndi hafi ekki verið bær til að taka ákvörðun um vaxtaþrósentu í samningi sem gilda hafi átt í samskiptum milli tveggja hlutafélaga til framtíðar litið. Enga slíka heimild fyrir svo veigamiklum afskiptum í samningum milli tveggja hlutafélaga, hafi verið að finna í lögum og séu þær ákvarðanir því markleysa og beri að fella brott. Stefnandi telji að engin slík lagastoð fyrir ákvörðun vaxtakjara hafi verið til staðar í neyðarlögunum nr. 125/1008, né í lögum 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Því hafi lögmætisreglunni ekki verið fullnægt og beri að fella ákvörðunina um vaxtakjörin á brott. Ef ágreiningur komi upp milli tveggja slíkra aðila, eigi um það að gilda almennar reglur, þ.e. frjálsir samningar eða að hvor aðili um sig geti leitað réttar síns fyrir dómstólum, m.a. með því að fá álit dómkvaddra matsmanna á hæfilegum vaxtakjörum að teknu tilliti til þeirrar ákvörðunar stefnda, Fjármálaeftirlitsins, frá 21. mars 2009 að miða skuli vaxtakjör við kostnað og áhættu.

Skilanefnd SPRON hafi verið skylt skv. 100. gr. a þágildandi laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 að framkvæma ákvarðanir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, m.a. ákvörðunina frá 5. júní 2009. Alþingi Íslendinga hafi breytt og takmarkað heimildir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, til ákvarðanatöku vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði með lögum 44/2009 sem tekið hafi gildi 21. apríl 2009 en þá hafi verið felldar úr gildi heimildir stefnda til að taka ákvarðanir í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Þær heimildir hafi byggt á neyðarrétti sem ekki hafi verið talinn vera fyrir hendi síðar. Eigi að síður hafi stefndi tekið ákvörðun um vaxtakjör milli tveggja einkaréttarlegra aðila 5. júní 2009, sem stefnandi telji að skorti alla lagastoð og því beri að ógilda þær ákvarðanir. Framangreindar ákvarðanir stefnda um vaxtakjör lúta að réttarstöðu tveggja sjálfstæðra hlutafélaga til framtíðar litið, en vaxtakjörin hafa veruleg fjárhagsleg áhrif á endurheimtur kröfuhafa SPRON.

Stefnandi telji að ákvarðanir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, hafi verið brot á 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um meðalhóf þar sem ekki sé þörf á að opinber aðili, þ.e. stefndi, ákveði vaxtakjör til framtíðar. Stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti og ekki skuli farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Eðlilegra hefði verið að forsendur slíkrar ákvörðunar hefðu verið lagðar í ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, eins og gert hafi verið 21. mars 2009, er sagði í 4 tl. að tryggja skyldi að vextir skuldabréfsins skyldu standa undir kostnaði og áhættu vegna þess gjörnings en útfærsla á þeim forsendum yrði gerð með frjálsum samningum, dómkvöddum matsmönnum eða eftir atvikum með annarri aðkomu dómstóla, eins og almennt tíðkist um réttarágreining milli aðila. Rannsóknarreglu 10. gr. laga 37/1993 og andmælareglu 13. gr. laga 37/1993 hafi ekki verið sinnt af hálfu stefnda, Fjármálaeftirlitsins, þar sem stefndi hafi ekki krafið stefnda, Arion banka hf., um nákvæman og tæmandi raunkostnað af yfirtöku innstæðna. Stefnanda hafi ekki gefist nægjanlegt færi á að andmæla fullyrðingum stefnda, Arion banka

hf., um kostnað þar sem þær upplýsingar hafi ekki komið fram með skýrum og nákvæmum hætti. Í öllu falli hefði stefndi, Arion banki hf., átt að bera hallann af þeim sönnunarskorti. Ákvarðanir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, beri því að ógilda og gera stefnda, Arion banka hf., að þola ógildingu þeirra frá upphafsdegi.

Stefnandi bendi á að um sé að ræða vaxtaákvörðun þar sem vextir nemi milljörðum króna á ári hverju og hafi ákvörðunin því veruleg fjárhagsleg áhrif á stefnanda og um leið á endurheimtur úr slitabúi SPRON. Ákvarðanir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, um vaxtakjör og vaxtagreiðslur milli stefnda, Arion banka hf., og stefnanda hafi hvorki stoð í lögum, samningi eða öðrum réttarheimildum og séu því ógildar frá upphafi vegna valdþurrðar stefnda, Fjármálaeftirlitsins.

Um lagarök er vísað til stjórnáslulaga nr. 37/1993, sem og almennra reglna stjórnásluréttar. Þá er vísað til laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 með síðari breytingum, lög nr. 125/2008 svokölluð neyðarlög, lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum XXI kafla þeirra, lög nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. og almennar reglur samninga- og kröfuréttarins.

### III

#### *Málsástæður og lagarök stefnda Fjármálaeftirlitsins*

Stefndi, Fjármálaeftirlitið, byggir sýknukröfu á því að ákvarðanir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, hafi verið lögmætar og málefnalegar og því séu ekki fyrir hendi forsendur til ógildingar þeirra. Stefnandi byggir kröfu sína um ógildingu m.a. á þeim röksemdum að stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi ekki haft heimild í lögum til að taka umræddar ákvarðanir. Stefnandi, Fjármálaeftirlitið, telji að stofnunin hafi haft fulla heimild samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, til að taka umræddar ákvarðanir, auk þess sem málsaðilar hafi sjálfir vísað ákvörðun um vaxtakjör til úrlausnar eftirlitsins með bindandi hætti. Þegar stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi tekið yfir vald hluthafafundar SPRON hf., vikið stjórn félagsins frá störfum og skipað skilanevnd yfir félaginu 21. mars 2009 hafi hann sótt heimild til aðgerðanna í 100. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sbr. 5. gr. laga nr. 125/2008. Í ljósi málatilbúnaðar stefnanda telji stefndi þörf á því að rekja stuttlega nokkrar breytingar sem átt hafi sér stað á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki á árinu 2009. Með lögum nr. 44/2009 um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sem tekið hafi gildi 15. apríl 2009, hafi verið gerðar breytingar á ákvæði 100. gr. a laganna. Hafi ákvæði það sem lögfest hafi verið með 5. gr. neyðarlaganna fellt brott úr lögnum, en tímabundið ákvæði lögfest þess í stað sem bráðabirgðaákvæði VI í lögum um fjármálafyrirtæki, sbr. bráðabirgðaákvæði IV í lögum nr. 44/2009. Það ákvæði sé að langmestu leyti samhljóða 100. gr. a eins og henni hafi verið breytt með 5. gr. neyðarlaganna. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi er orðið hafi að lögum nr. 44/2009 hafi verið kveðið á um að nauðsynlegt þætti að halda í gildi um sinn eldri reglum um víðtækar heimildir Fjármálaeftirlitsins. Á þeirri stundu sem breytingarlögin hafi tekið gildi hafi verið óljóst hver framvindan yrði í íslensku fjármálakerfi og gildistími ákvæðisins því verið miðaður við 1. júlí 2010. Með lögum nr. 78/2011, hafi gildistími ákvæðisins svo verið framlengdur til 1. júlí 2012. Ákvæðið sé því enn í fullu gildi og ljóst að

samkvæmt því hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, enn umræddar heimildir til inngripa í starfsemi fjármálafyrirtækja.

Í umræddu bráðabirgðaákvæði VI felist m.a. heimild til handa stefnda, Fjármálaeftirlitinu, til að grípa til sérstakra ráðstafana í samræmi við fyrirmæli ákvæðisins telji það þörf á vegna sérstakra aðstæðna eða atvika, í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármáلامarkaði. Með sérstökum aðstæðum eða atvikum sé skv. 2. másl. 1. mgr. ákvæðisins átt við sérstaka fjárhagserfiðleika og/eða rekstrarerfiðleika hjá fjármálafyrirtæki, þar á meðal ef líkur séu á að það geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum. Þá komi fram í 3. mgr. ákvæðisins að séu aðstæður mjög knýjandi geti stefndi, Fjármálaeftirlitið, tekið yfir vald hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda í því skyni að taka ákvarðanir um nauðsynlegar aðgerðir, þar á meðal taka yfir eignir, réttindi og skyldur fjármálafyrirtækis í heild eða að hluta eða ráðstafa slíku fyrirtæki í heild eða að hluta, meðal annars með samruna þess við annað fyrirtæki. Þá sé stefnda, Fjármálaeftirlitinu, veitt heimild í 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis VI til að takmarka eða banna ráðstöfun fjármuna og eigna fjármálafyrirtækis, taka í sínar vörslur þær eignir sem mæta eiga skuldbindingum fjármálafyrirtækis og láta meta verðmæti eigna og ráðstafa þeim til greiðslu áfallinna krafna eftir því sem þörf krefji. Þær heimildir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, sem fallið hafi alfarið brott með lögum nr. 44/2009 hafi aðeins snúið að heimild stefnda, Fjármálaeftirlitsins, til að krefjast þess að fjármálafyrirtæki sækti um greiðslustöðvun eða leitaði heimildar til nauðasamninga, auk heimildar stefnda til að aðhafast samkvæmt greininni hvort sem fjármálafyrirtæki hafði óskað eftir eða fengið heimild til greiðslustöðvunar, nauðasamninga eða hafði óskað eftir eða verið úrskurðað gjaldþrota, sbr. 5. og 6. mgr. þágildandi 100. gr. a laga um fjármálafyrirtæki. Þá hafi ekki lengur verið til staðar ákvæði sem hafi undanskilið forstjóra, starfsmenn og stjórnarmenn stefnda, Fjármálaeftirlitsins, skaðabótaskyldu, sbr. 8. mgr. þágildandi 100. gr. a laga um fjármálafyrirtæki. Sé því ljóst að þær heimildir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, sem felldar hafi verið út með breytingarlögum nr. 44/2009 snúi ekki að neinu leyti að því máli sem hér sé til úrlausnar.

Framangreind ákvæði veiti víðtækar heimildir. Við túlkun þeirra sé ennfremur nauðsynlegt að hafa hliðsjón af þeim aðstæðum sem uppi hafi verið þegar ákvæðið hafi verið lögfest með neyðarlögunum. Af greinargerð með frumvarpi því sem orðið hafi að lögum nr. 125/2008 megi sjá að tilgangur lagasetningarinnar hafi verið að bregðast við aðstæðum á fjármálamörkuðum og tryggja virkni fjármálakerfisins og efla traust almennings á því, með öðrum orðum að koma í veg fyrir kerfishrun og bankaáhlaup með því að tryggja áframhaldandi almenna bankastarfsemi og öryggi innstæðna á Íslandi. Segi í greinargerðinni að mikilvægt sé að stjórnvöld hafi heimild til að grípa til nauðsynlegra aðgerða, enda sé ljóst að fjárhags- og rekstrarvandi kerfislega mikilvægra banka geti haft mjög alvarleg keðjuverkandi áhrif á fjármáلامarkaðinn og íslenskt hagkerfi og ógnað fjármálastöðugleika. Ástæða þess að stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi gripið inn í starfsemi SPRON hf. á grundvelli framangreindra ákvæða hafi verið sú að stofnunin hafi talið að sparisjóðurinn væri í raun ófær um að standa við skuldbindingar sínar. Eins og fram komi í ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, frá 21. mars 2009 hafi eiginfjárstaða SPRON verið undir lögbundnum mörkum frá lokum október 2008 og hafi SPRON ítrekað verið veittur frestur til að koma á raunhæfri endurskipulagningu á fjárhag bankans. Þann 12. mars 2009 hafi stefnda, Fjármálaeftirlitinu, svo borist bréf frá Seðlabanka Íslands og fjármálaráðuneytinu

varðandi lausafjárstöðu og gjaldfærni SPRON. Í kjölfarið hafi verið óskað eftir upplýsingum um það hvernig SPRON hygðist uppfylla kröfur um nauðsynlegt eigið fé og laust fé og verið frestur veittur til 18. mars. Í svarbréfi SPRON frá 18. mars hafi verið bent á mögulegar leiðir til lausnar, en í bréfi Seðlabanka Íslands frá 20. mars 2009 hafi komið fram að mjög ólíklegt væri að þær lausnir sem þar komu fram myndu bæta eiginfjárstöðu SPRON. Jafnframt hafi komið fram hjá Seðlabankanum að lausafjárstaða sparisjóðsins væri mjög þröng, sparisjóðurinn ætti mjög lítinn gjaldeyri og hefði því mjög takmarkaða getu til að bjarga stöðu sinni frá degi til dags með gjaldmiðlaskiptasamningum við Seðlabankann, staða SPRON á reikningi í Seðlabankanum hefði minnkað og sparisjóðurinn ætti í vandræðum með að halda honum í réttu horfi frá degi til dags. Þá hefði sparisjóðurinn gengið mjög á yfirdráttarheimild í stórgreiðslukerfi og engin teikn verið á lofti um að lausafjárstaðan myndi rýmkast á þann hátt að sparisjóðurinn gæti greitt upp í heild eða að hluta skuld sína við Seðlabankann. Einnig hafi komið fram að sparisjóðurinn hefði ekki uppfyllt bindiskyldu sína síðustu þrjá mánuði og engin verðbréf átt sem Seðlabankinn mæti hæf til tryggingar. Að lokum hafi komið fram í bréfi Seðlabankans að ekki yrði gripið til þrautavarálana á grundvelli 2. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn hafi því metið stöðu SPRON á þann veg að hann gæti ekki að öðru óbreyttu staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum sínum eða kröfuhöfum. Yfirvofandi vandamál sparisjóðsins hafi einnig getað haft neikvæð og keðjuverkandi áhrif á önnur fjármálafyrirtæki.

Í kjölfarið hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, ritað bréf 21. mars 2009, þar sem framangreind atriði hafi verið rakin og óskað eftir svörum frá stjórnendum SPRON við tilteknum álitaeftum. Í svarbréfi SPRON frá 21. mars hafi komið fram að næstu vikuna væru 563.000.000 krónur á umsömdum gjalddögum og að sparisjóðurinn ætti 591.000.000 krónur í lausafé og gæti því mætt þessum greiðslum. Hins vegar þyrfti einnig að koma til fyrirgreiðsla frá Seðlabankanum til að tryggja starfsemi sjóðsins. Síðdegis sama dag hafi stjórn SPRON sent bréf til stefnda, Fjármálaeftirlitsins, þar sem óskað hafi verið eftir því að stofnunin gripi til aðgerða á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki enda væru aðstæður sparisjóðsins orðnar með þeim hætti sem þar greinir. Í kjölfarið hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, tekið ákvörðun um að taka yfir vald hluthafafundar SPRON hf., víkja stjórn félagsins frá störfum og skipa skilaneftir yfir félaginu. Hafi ákvörðunin verið byggð á því að SPRON hafi ekki uppfyllt skilyrði til að vera með gilt starfsleyfi og þrátt fyrir nokkurra mánaða frest hafi sparisjóðnum ekki tekist að leysa eiginfjár- og lausafjársinn. Veruleg hætta hafi verið orðin á því að starfsemi bankans tæki að truflast vegna lausafjársinn. Því hafi staða sparisjóðsins verið þannig að ákvæði 100. gr. a í lögum nr. 161/2002 voru talin uppfyllt og að aðstæður væru knýjandi, sbr. 3. mgr. 100. gr. a. Því hafi verið ljóst að ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, hafi verið byggð á lögum grunni. Ljóst sé að þær ákvarðanir sem teknar hafi verið í kjölfarið og breyttu umræddri ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, hafi verið nauðsynlegar til að markmið upphaflegu ákvörðunarinnar næðu fram að ganga og þær allar verið byggðar á upphaflegu ákvörðuninni. Því hafi þær ákvarðanir einnig verið lögmætar.

Eins og áður segi verði að túlka heimildir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, á grundvelli ákvæðis 100. gr. a og nú ákvæðis til bráðabirgða VI í lögum um fjármálafyrirtæki með hliðsjón af þeim mikla og fordæmalausa vanda sem steðjað hafi að íslensku fjármálakerfi og samfélaginu í heild. Þá verði við túlkun

ákvæðisins að líta til þeirra skýru markmiða sem stefnt hafi verið að með setningu laganna, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 340/2011. Einnig verði að líta til þess að með setningu neyðarlaganna hafi löggjafinn veitt stefnda, Fjármálaeftirlitinu, ríkt svigrúm til að meta hvaða leiðir skyldu farnar til að bregðast við því flókna og hættulega ástandi sem upp hafi verið komið. Stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi samhliða því að taka yfir vald hluthafafundar SPRON hf., víkja stjórn félagsins frá störfum og skipa skilanevnd yfir félaginu 21. mars 2009, gripið til samhæfðra aðgerða til að verja hagsmuni viðskiptavina og tryggja bankaþjónustu um land allt. Þannig hafi stefndi tekið yfir eignir og skyldur SPRON hf. að hluta, þ.e. innstæðuskuldbindingar félagsins, og ráðstafaði til meðstefnda. Ljóst sé að innstæður gegni samfélagslega mikilvægu hlutverki, en þær séu greiðslueyrir alls almennings og einnig atvinnufyrirtækja að stórum hluta. Innstæðueigendur hafi ekki annað til að reiða sig á en traust á viðskiptabanka sínum og bregðist það hverfi um leið forsendan fyrir því að fela bankanum varðveislu fjármuna þeirra. Hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, þannig gripið til þeirra sérstöku ráðstafana, að ákvarða um yfirtöku á innstæðuskuldbindingum SPRON hf., í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Framangreind ráðstöfun hafi verið að tilhlutan stefnda, Fjármálaeftirlitsins, og hafi stefnda því borið að ganga úr skugga um að samningar næðust milli aðila og grípa inn í ef þörf væri á til að tryggja hagsmuni innstæðueigenda og bankakerfisins í heild sinni. Ef samningar hefðu ekki tekist milli aðila hefði ákvörðun stefnda frá 21. mars 2009 verið marklaus. Af þeim sökum hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, breytt ákvörðun sinni frá 21. mars 2009, með ákvörðun 17. apríl 2009, á þann veg að ef ágreiningur væri með aðilum myndi stefndi, Fjármálaeftirlitið, skera úr honum. Í ljósi þess að aðilar hafi ekki náð saman um vaxtakjör og vaxtagreiðslur á skuldabréfum hafi stefndi tekið ákvörðun um vaxtakjörin 5. júní 2009 og áskilið sér rétt til að taka ákvörðunina til endurskoðunar að beiðni aðila á sex mánaða fresti og þá að teknu tilliti til aðstæðna á fjármálamarkaði, þróunar á yfirteknum innlánnum, kostnaði og áhættu sem meðstefndi tæki á sig, sem og öðrum atvikum. Beri í þessu ljósi að benda á að stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi allt eins getað tekið ákvörðun um vaxtakjör og vaxtagreiðslur með upphaflegu ákvörðun sinni 21. mars 2009.

Þá sé rétt að benda á að það hafi verið að beiðni stefnanda sem stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi tekið ákvörðun sína 5. júní 2009 til endurskoðunar með ákvörðun 4. febrúar 2011. Hafi sú ákvörðun verið tekin í ljósi þess að aðstæður og forsendur hafi skýrst frekar frá fyrri ákvörðun stefnda 5. júní 2009, auk þess sem aðilar hafi ekki komið sér saman um endurskoðun á vaxtakjörum og vaxtagreiðslum. Verði að telja, meðal annars vegna framangreinds vanda, hafi Alþingi talið nauðsynlegt að halda í gildi um sinn heimildum stefnda, Fjármálaeftirlitsins, til inngripa í starfsemi fjármálafyrirtækja, sem nú sé að finna í bráðabirgðaákvæði VI laga um fjármálafyrirtæki, og byggðu á neyðarrétti. Hafi ákvarðanirnar, sem stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi tekið 17. apríl 2009, 5. júní 2009 og 4. febrúar 2011, verið undanþegnar bráðabirgðaákvæðinu hefðu ekki nást þau markmið ákvæðisins að halda uppi bankastarfsemi og greiðslukerfum í landinu og að innstæður í bönkum á Íslandi stæðu öruggar. Af því sem að framan sé rakið telji stefndi fulla lagastöð vera fyrir ákvörðunum sínum frá 21. mars 2009, 17. apríl 2009, 5. júní 2009 og 4. febrúar 2011, enda þær nauðsynlegar til að markmiði ákvörðunar stefnda frá 21. mars 2009 yrði náð. Af þeim sökum, og öllu því sem að framan hefur verið rakið, beri að sýkna stefnda, Fjármálaeftirlitið, af kröfu stefnanda.

Stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafni þeirri málsástæðu stefnanda að hafa brotið gegn stjórnarsýslulögum, enda hafi stefndi farið í öllu eftir ákvæðum laga og meginreglum stjórnarsýsluréttarins við töku ákvarðananna. Jafnframt bendi stefndi á að ákvæði IV.-VII. kafla stjórnarsýslulaga gildi ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku stefnda samkvæmt 6. mgr. bráðabirgðaákvæðis VI laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Því geti stefndi ekki hafa brotið gegn andmælareglu 13. gr. stjórnarsýslulaga. Stefndi haldi því fram að meðalhófsregla 12. gr. stjórnarsýslulaga hafi verið brotin þar sem ekki sé þörf á að opinber aðili ákveði vaxtakjör til framtíðar. Með ákvörðun sinni frá 21. mars 2009 hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, beint til aðila að tryggja að vextir skuldabréfsins skyldu standa undir kostnaði og áhættu af yfirtöku innláns-skuldbindinganna, sbr. 4. tölul. ákvörðunar stefnda, í stað þess að ákvarða sjálf um vaxtakjör og vaxtagreiðslur. Skyldi útgáfa skulda- og tryggingarskjala fara fram eigi síðar en 25. maí 2009 samkvæmt ákvörðuninni. Þann 25. maí 2009 hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, gert breytingu á ákvörðun sinni frá 21. mars þar sem stefndi hafi framlengt frest til útgáfu skulda- og tryggingarskjala til 29. maí s.á. Þann 5. júní 2009 hafi aðilar enn ekki náð samkomulag um vaxtakjör og vaxtagreiðslur, þrátt fyrir að stefndi hafi veitt aðilum ítrekaðan frest í því skyni, og stefndi, Fjármálaeftirlitið, tekið því ákvörðun um það efni. Hafi verið um að ræða mikilvægan þátt til að tryggja fjármálastöðugleika og hagsmuni innstæðueigenda og ljóst að engar aðgerðir sem gengu skemur hefðu dugað til að ná fram markmiði ákvörðunarinnar frá 21. mars 2009. Af því sem hér hafi verið rakið þyki sýnt að stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi ekki annan kost en að ákvarða í málinu og að fullreyndir voru allir möguleikar sem gengu skemur.

Þá haldi stefnandi því fram í stefnu að stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi brotið gegn rannsóknareglu 10. gr. stjórnarsýslulaga með þeim röksemdum að stefndi hafi ekki kafið meðstefnda um nákvæman og tæmandi raunkostnað af yfirtöku innstæðnanna. Stefndi, Fjármálaeftirlitið, sinni lögbundnu eftirliti með viðskiptabönkum og sparisjóðum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 87/1998 um. Af þeim sökum hafi stefndi haft ítarlegar upplýsingar undir höndum sem þýðingu hafi haft við ákvörðun þessa máls. Að auki hafi endurtekið verið leitað eftir sjónarmiðum beggja aðila áður en ákvörðun hafi verið tekin. Skoðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, hafi leitt í ljós að mjög hafi dregið úr áhættu meðstefnda frá því að ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, 5. júní 2009, hafi verið tekin. Sú óvissa sem fylgt hafi innlánsafninu og áhættan af hugsanlegu útstreymi hafi minnkað, gögn og upplýsingar leitt í ljós að kostnaður stefnanda af hinum yfirteknu innlánnum væri orðinn lægri en tekjur bankans af skuldaskjalinu, auk þess sem áhætta hefði minnkað að því er varðar mótaðila- og lausafjáráhættu. Þá hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, tekið tillit til þeirrar áhættu meðstefnda sem fælist í óvæntum sveiflum í fjárstreymi á samningstímanum, en slík áhætta gæti haft í för með sér aukinn fjármagnskostnað fyrir bankann. Hafi ákvörðunin því verið byggð á ítarlegum rannsóknnum stefnda, Fjármálaeftirlitsins, á markaðsaðstæðum, kostnaði og þeirri áhættu sem meðstefndi tæki á sig.

Stefnandi haldi því enn fremur fram í stefnu að stefndi hafi brotið gegn andmælareglu 13. gr. stjórnarsýslulaga. Eins og áður segi gilda ákvæði IV.-VII. kafla stjórnarsýslulaga ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku stefnda samkvæmt 6. mgr. bráðabirgðaákvæðis VI laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Því geti stefndi ekki hafa brotið gegn andmælareglu 13. gr. stjórnarsýslulaga. Þó sé rétt að taka fram að eftir sem áður hafi stefndi gefið aðilum í öllum tilvikum tækifæri til að koma

athugasemdum sínum á framfæri við stefnda og sé því ljóst að stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi virt andmælarétt aðila og haft fullt samráð við þá áður en hinar umdeildu ákvarðanir hafi verið teknar. Því telji stefndi sig hafa farið í öllu að meginreglum um málsmeðferð stjórnvalda.

Til viðbótar öllu framangreindu telji stefndi, Fjármálaeftirlitið, að stefnandi hafi glatað rétti sínum til að bera fyrir sig að stefndi hafi ekki haft heimild til að ákvarða í umþrættum málum. Stefnandi hafi framfylgt ákvörðunum stefnda, Fjármálaeftirlitsins, ítrekað athugasemdalaust. Hafi stefnandi ekki talið sér skylt að framfylgja ákvörðunum stefnda hefði honum borið að mótmæla eða í það minnsta gera fyrirvara við ákvarðanirnar. Það hafi stefnandi hins vegar ekki gert, þrátt fyrir að hafa fengið til þess ítrekuð tækifæri. Beri sérstaklega að nefna í því samhengi að stefnandi hafi athugasemdalaust ritað undir skuldaskjal milli aðila 22. júní 2009, þar sem stefndi hafi áður ákvarðað um vaxtakjör og vaxtagreiðslur, sbr. ákvörðun stefnda frá 9. júní 2009. Þá hafi stefnda, Fjármálaeftirlitinu, borist beiðni stjórnar stefnanda 2. desember 2009 þar sem stefnandi hafi óskað eftir við því við stefnda að endurskoða ákvörðun sína frá 5. júní 2009. Sé því alveg ljóst að stefnandi hafi talið sig skyldugan til að framfylgja ákvörðunum stefnda. Þegar af þeirri ástæðu beri að sýkna stefnanda af kröfu stefnanda, enda verði að telja hafið yfir vafa að stefnandi hafi með tómlæti sínu glatað rétti sínum til að bera fyrir sig valdþurrð stefnanda.

Um málskostnaðarkröfu stefnda vísar stefndi til 129. og 131. gr. laga nr. 91/1991.

#### IV

##### *Málsástæður og lagarök stefnda Arion banka hf.*

Stefnandi krefjist ógildingar á ákvörðunum, stefnda, Fjármálaeftirlitsins, frá 4. febrúar 2011. Virðist á því byggt að meðstefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi ekki verið bær til að taka ákvörðun um vaxtaþrósentu í samningi á milli stefnanda og stefnda til framtíðar. Aðkomu meðstefnda með þessum hætti skorti lagastoð sem leiði til ógildingar umþrættra ákvarðana. Þá telji stefnandi að með umræddum ákvörðunum hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar sem ekki hafi verið þörf á að opinber aðili ákvæði vaxtakjör af skuldinni til framtíðar, svo og rannsóknarreglu 10. gr. og andmæla­reglu 13. gr. sömu laga, þar sem stefndi hafi, að mati stefnanda, ekki verið krafinn um „nákvæman og tæmandi raunkostnað af yfirtöku innstæðna“, og stefnanda þar með ekki gefist færi á að andmæla hugsanlegum fullyrðingum stefnda þar um. Telji stefnandi allt framangreint leiða til ógildingar umþrættra ákvarðana. Af hálfu stefnda sé framangreindu alfarið hafnað.

Stefndi byggir á því að umþrættrar ákvarðanir meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins, hafi verið teknar í samræmi við heimild þágildandi 100. gr. a í lögum nr. 161/2002, sbr. 5. gr. laga nr. 125/2008, nú IV. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 161/2002, sbr. IV. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 44/2009. Sé á því byggt að ákvörðunin fái stoð í tilvísuðum ákvæðum samkvæmt almennri textaskýringu, en ella á grundvelli rým­kandi lögskýringar og/eða lögjöfnunar.

Byggi stefndi jafnframt á því að málsmeðferð við ákvarðanatökuna hafi fullnægt reglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og meginreglum stjórnarsýsluréttar.

Stefndi bendi sérstaklega á að upphafleg ákvörðun meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins, sem liggja síðan til grundvallar síðari ákvörðunum, hafi verið tekin 21. mars 2009, eða fyrir gildistöku breytingalaga nr. 44/2009. Allar síðari ákvarðanir, þ. á m. ákvörðunin 17. apríl 2009 og 5. júní 2009 hafi verið teknar með stoð í þessari ákvörðun sem átt hafi sér skýra lagastoð.

Stefndi byggi á því að við skýringu á 100. gr. a. í lögum nr. 161/2002, sbr. 5. gr. laga nr. 125/2008, verði að horfa til markmiðs og tilgangs laganna, þ. á m. að veita meðstefnda, Fjármálaeftirlitinu, viðtækar heimildir til að koma á nauðsynlegum fjármálastöðugleika. Á grundvelli þessa lagaákvæðis hafi meðstefndi 21. mars 2009 tekið ákvörðun um ráðstöfun innláns-skuldbindinga Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis til stefnda. Hafi stefnda, sem sé einkaaðili, verið gert að taka við slíkum skuldbindingum, gegn útgáfu skuldabréfs til stefnda af hálfu félags sem átt hafi að stofna utan um eignir sparisjóðsins, þ.e. stefnanda. Hafi vextir átt að standa undir kostnaði og áhættu vegna þess gjörnings. Verði ekki ráðið að það falli utan gildissviðs þágildandi 100. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 5. gr. laga nr. 129/2008, að liður í þeirri ákvörðun, sbr. breytingaákvörðunina dags. 17. apríl 2009, sé að meðstefndi skeri úr ágreiningi hér að lútandi, enda órjúfanlega tengdur ákvörðun stefnda á grundvelli þessara laga og í reynd eðlilegur hluti af henni. Sé þannig ekki um að ræða ágreining sambærilegan við þann og ef þessi samningur hafi verið gerður á frjálsum markaði á milli tveggja aðila, svo sem málatilbúnaður stefnanda byggi á. Hafi því aðkoma meðstefnda hvort tveggja verið byggð á lögmætum grunni og málefnaleg.

Þá bendi stefndi á að stefnandi hafi hvorki gert athugasemdir við valdheimildir né málsmeðferð meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins, við ákvörðun þess 17. apríl 2009, þar sem ákveðið hafi verið að meðstefndi myndi úrskurða um ágreining á milli aðila vegna skuldar stefnanda við stefnda. Verði að líta svo á að stefnandi hafi því í reynd verið þessu samþykkur. Þá hafi stefnandi, að því er stefnda sé kunnugt um, hvorki gert athugasemdir við ákvarðanatöku meðstefnda í framhaldi af gildistöku laga nr. 44/2009 21. apríl 2009 né forsendur að baki henni. Í erindum stefnanda til meðstefnda 29. maí og 2. júní 2009 segi t.a.m. í báðum tilvikum að „[a]ðilar haf[i] komist að samkomulagi um efnisatriði [...] trygginga- og skuldaskjala, að öðru leyti en því að samkomulag h[afi] ekki náðst um vaxtakjör. Haf[i] aðilar orðið ásáttir um að vísa ákvörðun þar að lútandi til úrskurðar Fjármálaeftirlitsins í samræmi við ákvörðun þess dagsett 17. apríl 2009“. Hafi stefnandi engar athugasemdir gert við ákvörðunina 17. apríl 2009, þ.m.t. varðandi valdheimildir meðstefnda, og sjálfur óskað eftir því að meðstefndi myndi úrskurða um vaxtaákvörðun af skuldinni þar sem aðilar hefðu ekki náð samkomulagi um þetta atriði. Hafi stefnandi jafnframt skrifað athugasemdalaust undir samning aðila um endurgreiðslu skuldar milli Nýja Kaupþings banka hf. (nú stefndi, Arion banki hf.) og stefnanda 22. júní 2009, þar sem í gr. 5.1. hafi meðal annars verið mælt fyrir um úrskurðarvald meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins. Í bréfi stefnanda til meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins, 30. júní og 23. nóvember 2009, hafi stefnandi heldur engar athugasemdir gert við valdheimildir eða málsmeðferð meðstefnda heldur hafi stefnandi aðeins óskað eftir rökstuðningi meðstefnda fyrir ákvörðuninni 5. júní 2009, á þeim forsendum að hann hygðist óska eftir endurskoðun hennar með vísan slíkar endurskoðunarheimildar í ákvörðuninni. Hafi stefnandi lagt fram beiðni um

endurskoðun ákvörðunarinnar með bréfi 2. desember 2009. Stefnandi hafi raunar frá upphafi virst hafa starfað athugasemdalaust í samræmi við efni umþrættra ávarðana meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins. Hafi stefnandi haft athugasemdir við valdheimildir meðstefnda, málsmeðferðina eða annað hafi honum, að mati stefnda, borið að gera þær afdráttarlaust þegar í upphafi. Þar sem svo hafi ekki verið gert verði með vísan til þessa að líta svo á að stefnandi hafi með tómlæti sínu glatað hvers konar rétti til að bera brögður á umþrættrar ákvarðanir á þeim grundvelli sem gert sé. Geti stefnandi með öðrum orðum ekki byggt kröfu sína um ógildingu ákvarðana meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins, á valdþurrð hans eða borið því við að brotið hafi verið gegn tilgreindum málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga. Með vísan til þessa beri að sýkna stefnda af kröfu stefnanda.

Vegna tilvísunar stefnanda til stjórnarsýslulaga bendi stefndi á að í 5. gr. laga nr. 125/2008, sbr. núgildandi 6. mgr. IV. ákvæði til bráðabirgða í breytingalögum nr. 44/2009, komi fram að ákvæði IV.-VII. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þ.m.t. andmælaeðglan, gildi ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins, samkvæmt ákvæðinu. Sem fyrr segi hafi upphafleg ákvörðun meðstefnda 21. mars 2009 og allar síðari ákvarðanir verið teknar með stoð í henni. Hafi reglur stjórnarsýslulaga því ekki að mati stefnda gilt um hina upphaflegu ákvörðun. Telji stefndi hið sama gilda um síðari ákvarðanirnar tvær, þ.e. 5. júní 2009 og 4. febrúar 2011, enda í reynd teknar með stoð í hinni fyrri ákvörðun.

Stefndi fallist heldur ekki á fyrir sitt leyti, hvað sem öðru líður, að umþrættrar ákvarðanir brjóti í bága við 10., 12. eða 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Að því er meðalhófsregluna snerti þá virðist málatilbúnaður stefnanda grundvallaður á því að ekki sé þörf á að opinber aðili ákveði vaxtakjör. Stefndi fái ekki ráðið að tilvísað fyrirkomulag sé neitt sérstaklega íþyngjandi í garð stefnanda, enda honum í lófa lagið að bera slíkar ákvarðanir undir dóm og krefjast ógildingar þeirra, að tilteknum skilyrðum fullnægðum, þ. á m. að slík mál séu höfðuð innan lögákvæðinna fresta. Í þessu sambandi verði jafnframt að ítreka að ekki verði séð að það falli utan gildissviðs þágildandi 100. gr. a laga nr. 161/2002, sbr. 5. gr. laga nr. 129/2008, að líður í ákvörðun meðstefnda um ráðstöfun innlánskuldbindinga sparisjóðsins til stefnda, sé að meðstefndi skeri úr um ágreining hér að lútandi, enda órjúfánlega tengdur ákvörðun meðstefnda á grundvelli þessara laga og í reynd eðlilegur hluti af henni. Þá sé því hafnað að brotið hafi verið gegn rannsóknar- eða andmælaeðglun. Eins og gögn málsins beri þvert á móti með sér, þ. á m. ákvarðanir meðstefnda, hafi meðstefndi, Fjármálaeftirlitið, óskað eftir ítarlegum umsögnum aðila, og fengið þær, í tengslum við einstakar ákvarðanir. Sé jafnframt á því byggt að stefnandi hafi, hvað sem öðru líði, ekki skotið neinum haldbærum rökum undir þessar málsástæður, þ. á m. að meint brot á málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga hafi leitt til þess að ákvarðanir hafi orðið aðrar en ella. Geti þessar ákvarðanir, þegar af þessum ástæðum, ekki talist ógildanlegar á þeim grundvelli sem stefnandi krefjist. Þá hafi stefnanda jafnframt verið í lófa lagið að koma á framfæri hvers konar frekari andmælum og sjónarmiðum við málsmeðferðina, hafi hann talið tilefni til, og verði þeim ekki teflt fram nú með vísan til tómlætissjónarmiða.

Þá byggi stefndi á því að hann hafi haft réttmætar væntingar til lögmætis ákvarðana meðstefnda, Fjármálaeftirlitsins, og verið í góðri trú um að þær myndu halda gildi sínu. Í þessu sambandi vísi stefndi sérstaklega til þess að þó nokkuð sé síðan fyrstu ákvarðanirnar hafi tekið gildi og báðir aðilar starfað í samræmi við efni þeirra fram til þessa. Þá sé ljóst að verulegir fjárhagslegir hagsmunir séu í húfi fyrir

stefnda og ógilding ákvarðananna frá upphafsdegi leiða til þess að stefndi yrði sviptur afturvirkur þegar áunnum fjárhagslegum réttindum sínum, sem fari að mati stefnda í bága við 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar af þeim ástæðum verði jafnframt að sýkna stefnda af kröfu stefnanda.

Vakin sé athygli á því að ekki verði ráðið af málatilbúnaði stefnanda að byggt sé á því að ákvörðunin sé reist á ómálaefnalegum sjónarmiðum, o.þ.u.l. Verði slíkar málsástæður taldar rúmast innan kröfu hans sé þeim með öllu hafnað.

Stefndi byggir á stjórnslögum nr. 37/1993 og meginreglum stjórnsluréttar, almennum reglum kröfuréttar og samningaréttar, lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 með síðari breytingum, lögum nr. 125/2008, lögum nr. 87/1998 um opinber eftirlit með fjármálastarfsemi og lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991. Kröfu um málskostnað styður stefnandi við 129. gr. og 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

## V

### *Niðurstaða*

Samkvæmt 18. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi getur sá, sem ekki vill una ákvörðun Fjármálaeftirlitsins, höfðað mál til ógildingar hennar, enda sé það gert innan þriggja mánaða frá því að ákvörðunin var kynnt honum. Í málinu krefst stefnandi þess að ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, 4. febrúar 2011 um vaxtakjör og vaxtagreiðslur milli stefnanda og stefnda, Arion banka hf. verði felld úr gildi. Dómstólum er með 18. gr. laga nr. 87/1998, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, fengið vald til að ógilda ákvarðanir stefnda, Fjármálaeftirlitsins. Með þessu úrlausnarvaldi er á engan hátt lagt í hendur dómstóla að taka efnislega ákvörðun í máli í stað þess að stjórnvald taki hana.

Í ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, 5. júní 2009 vegna ágreinings um vaxtakjör og vaxtagreiðslur milli Nýja Kaupþings banka hf. og Dróma hf. var kveðið á um 1.75% vaxtaálag á skuld stefnanda, Dróma hf., samkvæmt skuldabréfi sem endurgjald fyrir yfirteknar innstæðuskuldbindingar. Í niðurlagi þessarar ákvörðunar er tekið fram að stefnda, Fjármálaeftirlitinu, sé heimilt að taka ákvörðun þessa til endurskoðunar að beiðni aðila og þá að teknu tilliti til aðstæðna á fjármálamarkaði, þróunar yfirtekinna innlána, kostnaði og áhættu sem Nýja Kaupþing hf. tæki á sig, sem og öðrum atvikum. Stefnandi, Drómi hf., beindi 2. desember 2009 áskorun til stefnda, Fjármálaeftirlitsins, um endurskoðun ákvörðunarinnar 5. júní 2009 að því er vaxtakjör og vaxtagreiðslur varðaði. Af því tilefni óskaði stefndi, Fjármálaeftirlitið, eftir sjónarmiðum og athugasemdum aðila málsins, en stefndi taldi þörf á fyllri upplýsingum og sjónarmiðum til að unnt væri að taka afstöðu til þess hvort tilefni væru til að endurskoða umrædda ákvörðun. Í rökstuðningi fyrir þeirri ákvörðun sinni 4. febrúar 2011 að miða 1.75% vaxtaálagið við tímabil frá yfirtökudegi til og með 30. júní 2010, en að fella það niður eftir þann tíma til þess dags er skuldin yrði að fullu greidd, er vísað til forsendna að baki ákvörðuninni. Þar segir meðal annars að í málinu liggi fyrir að mjög hafi dregið úr áhættu stefnanda frá því ákvörðunin frá 5. júní 2009 hafi verið tekin. Ástæðu þess megi í fyrsta lagi rekja til skaðleysisyfirlýsingar fjármálaráðuneytisins 20. ágúst

2009, en ekki fáist annað séð en að stefnandi hafi talið þá skaðleysisyfirlýsingu fullnægjandi. Í öðru lagi hafi sú óvissa sem fylgt hafi innlánsafninu minnkað og áhætta af hugsanlegu útstreymi innlána minnkað meðal annars vegna sammings um sérstaka lausafjárýrgræiðslu af hálfu stjórnvalda að fjárhæð 75.000.000.000 sem undirritaður hafi verið 3. september 2009. Í þriðja lagi bendi gögn og upplýsingar til að kostnaður stefnda, Arion banka hf., af hinum yfirteknu innlánnum sé orðinn lægri en tekjur bankans af skuldaskjalinu. Í fjórða lagi hafi stefndi, Fjármálaeftirlitið, talið að viðmiðun við REIBOR vexti hafi sýnt sig að vera viðeigandi sem viðmið, en með hliðsjón af því hafi ekki þótt ástæða til að taka til endurskoðunar grunnvexti skuldaskjalsins. Hins vegar hafi forsendur breyst varðandi hið sérstaka vaxtaálag ofan á REIBOR vextina þar sem áhætta hefði minnkað að því er varðaði mótaðila og lausafjáráhættu. Ekki væru lengur horfur á að stór hluti innlánseigenda myndi flytja innstæður sínar, eins og óljóst hafi verið með í upphafi. Loks ættu grunnvextirnir, miðað við aðstæður, að standa undir kostnaði og áhættu vegna sammingsins.

Í máli þessu er einungis til skoðunar ógilding ákvörðunar stefnda, Fjármálaeftirlitsins, frá 4. febrúar 2011. Að mati dómsins er rökstuðningur stefnda, Fjármálaeftirlitsins, fyrir breyttu vaxtaálagi ítarlega rökstuddur. Er hann ekki haldinn röngum forsendum eða ólögumætum sjónarmiðum og í samræmi við boðaðar forsendur að baki endurskoðaðri ákvörðun. Heimildir stefnda, Fjármálaeftirlitsins, til töku ákvörðunarinnar 4. febrúar 2011 voru ótvíræðar, en ákvörðunin var tekin á grundvelli bráðabirgðaákvæðis VI í lögum nr. 161/2002. Var stefndi, Fjármálaeftirlitið, því til þess bær að taka ákvörðunina 4. febrúar 2011. Að öðru leyti snúa málsástæður stefnanda um ógildi ákvörðunarinnar 4. febrúar 2011 að því að stefnandi hafi ekki farið að stjórnarsýslulögum við töku ákvörðunarinnar. Vísar stefnandi þar til meðalhófsreglu 12. gr. laga nr. 37/1993, rannsóknarreglu 10. gr. laga nr. 37/1993 og andmælareglu 13. gr. laga nr. 37/1993. Samkvæmt 6. mgr. bráðabirgðaákvæðis VI laga nr. 161/2002 taka ákvæði IV. til VII. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ekki til málsmeðferðar og ákvarðanatöku stefnda, Fjármálaeftirlitsins. Þegar af þeirri ástæðu koma málsástæður stefnanda byggðar á framangreindum ákvæðum stjórnarsýslulaga og stjórnarsýsluréttar, ekki til álita. Rétt er að geta þess að í aðdraganda ákvörðunarinnar 4. febrúar 2011 gaf stefndi, Fjármálaeftirlitið, aðilum málsins færi á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum áður en ákvörðun yrði tekin. Ákvörðunin er ítarlega rökstudd og tekin í samræmi við lög. Hefði því ekki stöðað stefnanda að bera því við að stefndi, Fjármálaeftirlitið, hafi ekki gætt að meðalhófsreglu, rannsóknarreglu og andmælareglu laga nr. 37/1993 við töku ákvörðunarinnar 4. febrúar 2011.

Með vísan til þess er hér að framan getur verður ekki fallist á með stefnanda að heimilt sé að ógilda ákvörðun stefnda, Fjármálaeftirlitsins, frá 4. febrúar 2011. Verða stefndu því sýknuð af kröfum stefnanda.

Málskostnaður fellur niður.

Mál þetta flutti af hálfu stefnanda Jóhann Pétursson hæstaréttarlögmaður, en af hálfu stefnda, Fjármálaeftirlitsins, Áslaug Árnadóttir héraðsdómslögmaður og stefnda, Arion banka hf., Andri Árnason hæstaréttarlögmaður.

Símon Sigvaldason héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndu, Fjármálaeftirlitið og Arion banki hf., eru sýkn af kröfum stefnanda, Dróma hf.

Málskostnaður fellur niður.

Símon Sigvaldason