

Ú R S K U R Ð U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 13. júní 2014 í máli nr. E-85/2014:

Lýsing hf.

(Helgi Sigurðsson hrl.)

gegn

Fjármálaeftirlitinu

(Grímur Sigurðsson hrl.)

Mál þetta, sem tekið var til úrskurðar 21. maí 2014 um frávísunarkröfu stefnda, var höfðað 9. janúar s.á. af hálfu Lýsingar hf., Ármúla 3, 108 Reykjavík á hendur Fjármálaeftirlitinu, Höfðatúni 2, 105 Reykjavík, til ógildingar á stjórnvaldsákvörðun.

Stefnandi gerir eftirfarandi dómkröfur:

1. Að ógilt verði sú ákvörðun stefnda, að skylda stefnanda til að senda hópi fyrrverandi viðskiptamanna, sem gert hafa upp lán, sambærileg þeim sem um var fjallað í dómi Hæstaréttar í máli nr. 672/2012, bréf með sömu upplýsingum og sendar voru núverandi viðskiptamönnum.
2. Að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað samkvæmt mati dómsins eða síðar framlögðum málskostnaðarreikningi lögmanns stefnanda.

Stefndi gerir þær dómkröfur *ad allega* að kröfum stefnanda verði vísað frá dómi en *til vara* að stefndi verði sýknaður af kröfum stefnanda. Í báðum tilvikum er krafist málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Hér er til úrlausnar aðalkrafa stefnda, hér sóknaraðila, um að málinu verði vísað frá dómi og krafa hans um málskostnað, auk virðisaukaskatts, úr hendi stefnanda. Stefnandi, varnaraðili í þessum þætti málsins, krefst þess að frávísunarkröfu stefnda verði hafnað og hann krefst einnig málskostnaðar að mati dómsins úr hendi stefnda.

Yfirlit málavaxta

Atvik máls þessa er að rekja til dóms Hæstaréttar 24. apríl 2013 í máli nr. 672/2012 þar sem deilt var um túlkun á efni tiltekins samnings á milli stefnanda þessa máls

og einstaklings, sem hélt því fram að hann hefði ekki gert sér grein fyrir því að samningur hans væri verðtryggður og með breytilegum vöxtum. Tekist var á um hvort skilmálar í stöðluðum lánasamningum stefnanda við viðskiptamenn hans kvæðu á um verðtryggingu og breytilega vexti á þeim hluta lánsfjárhæðar sem var ákvörðuð í íslenskum krónum.

Hæstiréttur taldi að þar sem ekki kæmi skýrt fram í samningi aðila að lánsfjárhæðin skyldi vera verðtryggð bæri stefnandi hallann af því, enda hefðu skilmálar samningsins verið staðlaðir og samdir einhliða af stefnanda. Þá taldi Hæstiréttur að 9. gr. þágildandi laga um neytendalán nr. 121/1994 ætti við um samninginn og því hefði þurft að taka fram í samningnum ef vextir ættu að vera breytilegir. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að stefnandi var látinn bera hallann af því að skilmálar viðkomandi samningsins hefðu ekki verið nægilega skýrir og endurgreiða ofgreiðslu vegna þessa. Í málinu lá fyrir að stefnandi hafði ávallt reiknað út afborgun lánsins með tilliti til verðtryggingar og breytilegra vaxta og viðskiptavinur stefnanda hafði greitt greiðsluseðla með þeim útreikningi athugasemdalaust í fjögur og hálf ár. Hæstiréttur taldi slíkar athugasemdalaugar greiðslur ekki girða fyrir að stefnanda bæri, á grundvelli 5. mgr. 18. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001, að endurgreiða viðskiptavini sínum þá fjárhæð sem ofgreidd var.

Stefnandi sendi í kjölfar dómsins tilkynningu til viðskiptavina sinna með óuppperða sambærilega samninga þar sem skorað var á þá að fara fram á leiðréttingu mála sinna teldu þeir framangreinda niðurstöðu Hæstaréttar gefa tilefni til þess. Þá var almenn fréttatilkynning sama efnis birt á heimasíðu stefnanda, sem fjallað var um í fjölmiðlum. Stefnandi sendi og bréf til þeirra fyrrverandi og núverandi viðskiptavina sinna sem sett höfðu fram sambærilegar athugasemdir og urðu tilefni dómsmálsins, en ekki til þeirra aðila sem ekki voru lengur viðskiptamenn stefnanda og höfðu lokið viðskiptasambandi við hann án ágreinings og með athugasemdalausum uppgjöri.

Stefndi sendi stefnanda bréf 8. júlí 2013 þar sem óskað var eftir sjónarmiðum stefnanda til þess að hann upplýsti með sambærilegum hætti um dóm Hæstaréttar þá viðskiptavini sína sem hefðu greitt upp lán sín á umsömdum gjalddögum í þeirri trú að útreikningar stefnanda á fjárhæð lánsins væru réttir.

Stefnandi svaraði bréfi stefnda þann 17. júlí 2013 þar sem m.a. kom fram að stefnandi teldi slíka tilkynningu fela í sér að stefnandi væri þar með að „draga í efa athugasemdalaust uppgjör samninga“. Taldi stefnandi jafnframt að frekari aðgerðir stefnda í málinu, byggðar á 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, væru ólögmætar og fælu í sér brot gegn meðalhófsreglu stjórnskipunar- og stjórnarsýsluréttar.

Að fengnum andmælum stefnanda beindi stefndi ákvörðun til stefnanda með bréfi 11. september 2013, þar sem fram kom að stefnanda bæri að veita viðskiptamönnum sem gert hefðu upp lán, sambærileg þeim sem fjallað var um í dómi Hæstaréttar nr. 672/2012, sömu upplýsingar og félagið hafði veitt viðskiptamönnum með virk lán. Í ákvörðun stefnda kom fram að stefndi teldi það felast í eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum, sbr. 19. gr. laga nr. 161/2002 og 1. og 5. tl. 9. gr. reglna nr. 670/2013 um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, að viðskiptavinir sem gert hefðu upp lán sem síðar væru talin

stangast með einum eða öðrum hætti á við lög, væru upplýstir um þá niðurstöðu til jafns við þá viðskiptavinum sem væru með virk lán. Þá kom einnig fram að í ákvörðuninni fælist ekki efnisleg afstaða til einstakra ágreiningsmála, heldur aðeins til þeirra viðskiptahátta sem fælust í nággun stefnanda og stefnda bæri að lögum að hafa eftirlit með.

Samkvæmt ákvörðuninni bar stefnanda að upplýsa þá aðila sem hagsmuna ættu að gæta í kjölfar dóms Hæstaréttar um stöðu þeirra, taka afstöðu til krafna sem kynnu að berast og benda á viðeigandi úrskurðaraðila ef til ágreinings kæmi. Í ákvörðuninni kom fram að veiting upplýsinganna skyldi hafa átt sér stað innan tveggja mánaða frá dagsetningu bréfsins og vakin var athygli á málshöfðunarfresti vegna ákvarðana stefnda samkvæmt 18. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Í sama bréfi, 11. september 2013, kynnti stefndi stefnanda áform sín um birtingu gagnsæistilkynningar samkvæmt 9. gr. a laga nr. 87/1998 og veitti stefndi stefnanda einnar viku frest til að koma að sjónarmiðum sínum um hana.

Með bréfi stefnanda til stefnda 18. september 2013 krafðist stefnandi afturköllunar ákvörðunarinnar á grundvelli 25. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Í bréfi stefnanda var því haldið fram að ákvörðunin væri óskýr og skorti á afmörkun hóps móttakenda m.t.t. fyrningarreglna og tómlætis. Stefndi hafnaði beiðni stefnanda um afturköllun með bréfi 15. október 2013. Í því bréfi var einnig svarað þeim sjónarmiðum sem fram komu í beiðni stefnanda um afturköllun og ákvörðunin nánar skýrð. Þá var í sama bréfi frestur stefnanda til að skila andmælum við birtingu gagnsæistilkynningar framlengdur til 25. október s.á.

Í bréfi stefnanda til stefnda 25. október 2013 kom fram að með hliðsjón af meginreglum kröfuréttar og atvikum umrædds dómsmáls þá hefði tilmælum stefnda þegar verið mætt, enda hefði bréf verið sent til þeirra aðila með uppgerða samninga sem hefðu gert athugasemdir við uppgjör. Í kjölfarið kom til frekari samskipta á milli aðila um málið á sérstökum fundi 18. nóvember 2013, en í framhaldi af honum kallaði stefndi eftir nánari upplýsingum um þau bréf sem stefnandi hefði þegar sent viðskiptavininum sínum með tölvupósti 19. nóvember s.á. Þeim fyrirspurnum svaraði stefnandi með bréfi 21. nóvember s.á. og tók fram í bréfinu að um væri að ræða upplýsingagjöf í kjölfar ákvörðunar stefnda frá 15. október 2013 um efnisafmörkun ákvörðunar frá 11. september s.á.

Í bréfi stefnda til stefnanda 13. desember 2013 var tekið fram að beiðni stefnanda um endurupptöku ákvörðunar stefnda frá 11. september s.á. hefði verið hafnað með bréfi stefnda 15. október s.á., þar sem ákvörðunin hafi jafnframt verið skýrð nánar. Þá voru rakin sjónarmið stefnda fyrir ákvörðuninni frá 11. september s.á. og tilgreindar ástæður þess að stefnandi teldist ekki hafa orðið við úrbótakröfu stefnda með þeim aðgerðum sem upplýst var um í bréfi stefnanda frá 21. nóvember s.á. Stefndi teldi það ekki þjóna tilgangi ákvörðunarinnar að tilkynna einungis þeim viðskiptavinum með uppgerð lán, sem þegar höfðu beint kröfum að stefnanda um endurútreikning á uppgjóri lánanna, um niðurstöðu Hæstaréttar í málinu nr. 672/2012. Krafa stefnda um umrædda upplýsingagjöf af hálfu stefnanda var ítrekuð og var frestur til þess að verða við kröfunni framlengdur til 15. janúar 2014.

Stefnandi hefur ekki enn orðið við ákvörðun stefnda, en stefnir í máli þessu stefnda til að þola ógildingu á henni. Til stuðnings dómkröfum sínum upplýsir stefnandi í stefnu sinni m.a. um viðskipti nafngreindra starfsmanna stefnda við sig.

Málsástæður og lagarök stefnanda um dómkröfu sína

Stefnandi telji að ákvörðun stefnda hafi ekki verið tekin af réttum og hæfum aðilum, hún sé ólögmæt að efni til og verulegir ágallar séu á málsmeðferð stefnda. Um verulega íþyngjandi ákvörðun sé að ræða, sem beinist að fjárhagslegum hagsmunum stefnanda og varði stjórnarskrárvarin réttindi.

1) Skortur á valdbærni og hæfi til ákvörðunartöku

Stefnandi krefjist ógildingar á ákvörðun stefnda þar sem ákvörðunin hafi hvorki verið tekin af valdbærum né hæfum aðila.

a) Valdbærni

Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda hafi ekki verið tekin af valdbærum aðila þar sem ákvörðunin hafi hvorki verið tekin af stjórn, forstjóra eða aðstoðarforstjóra. Samkvæmt grundvallarreglum stjórnsýsluréttar verði lögmæt stjórnvaldsákvörðun einungis tekin af valdbærum aðila.

Í 4. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi segi að meiriháttar ákvarðanir skuli teknar af stjórn stefnda. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglna um störf stjórnar stefnda skuli aðrar ákvarðanir teknar af forstjóra eða staðgengli hans. Staðgengill forstjóra sé aðstoðarforstjóri.

Hin umþrætta ákvörðun stefnda byggir á matskenndu ákvæði og varði stjórnarskrárvarin kröfuréttindi stefnanda og réttarstöðu að einkarétti gagnvart þriðju aðilum. Hún varði því mikilvæga hagsmuni stefnanda auk þess að vera fordæmalaus í starfsemi stefnda. Að mati stefnanda sé slík ákvörðun meiriháttar samkvæmt 4. gr. laga nr. 87/1998. Breyti engu þó ákvörðunin sé ekki talin sérstaklega upp í 3. gr. áðurnefndra reglna um störf stjórnar stefnda, enda verði ákvæði laga ekki takmörkuð með vinnureglum. Þá falli það undir réttaröryggishlutverk stjórnar stefnda, sem m.a. sé fjallað um í lögskýringagögnum, að taka ákvörðun í slíku máli.

Þessu til viðbótar telji stefnandi, að jafnvel þótt ákvörðunin teljist ekki meiriháttar þá hefði einungis forstjóri (eða aðstoðarforstjóri, í fjarveru forstjóra) getað tekið hina umþrætta ákvörðun.

b) Vanhæfi

Markmið hæfisreglna sé að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif við úrlausn máls og draga fyrir fram úr líkum á því að ákvarðanir byggir á slíkum sjónarmiðum. Þá eigi hæfisreglur að stuðla að því að aðilar stjórnsýslumáls geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Eftir því sem stjórnvaldsákvörðun sé matskenndari þeim mun strangara mat sé lagt á hæfi þeirra sem að henni komi. Stefnandi byggir á því málsmeðferð og ákvörðunartaka stefnda

hafi ekki samrýmst ákvæðum hæfisreglna 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Þannig sé [...], [...], hæst setti starfsmaður stefnda sem tekið hafi hina umþrættu ákvörðun. [...] hafi verið viðskiptamaður stefnanda fram í júlí 2013 og því fyrrverandi viðskiptamaður eftir það. Annar starfsmaður stefnda sem komið hafi að málsmeðferð, [...], hafi verið og sé viðskiptamaður stefnanda.

Niðurstöður dóma um útreikning á gengistryggðum lánnum og síðan túlkun og kröfur til stefnanda um viðbrögð vegna uppgerðra samninga geti haft áhrif á fjárhagslega hagsmuni þeirra. Þá telji stefnandi að fyrir hendi séu aðstæður sem með réttu séu til þess fallnar að draga óhlutdrægni þeirra í efa við túlkun á réttindum og skyldum stefnanda gagnvart fyrrum viðskiptavinum. Stefnandi áskilji sér rétt til þess að leggja fram gögn vegna þessa skyldi stefndi mótmæla framangreindum staðhæfingum.

2) *Ákvörðun ólögmæt að efni til*

Stefnandi krefjist ógildingar á ákvörðun stefnda þar sem lög standi ekki til þess að hann verði þvingaður til athafna samkvæmt ákvörðun stefnda.

a) *Ákvörðun gegn meginreglum kröfuréttar*

Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda sé ólögmæt þar sem hún fari gegn meginreglum kröfuréttar og geti skaðað kröfuréttarlega stöðu hans og þar með eignarréttindi. Ákvörðun stefnda felir í sér að stefnanda beri að senda hópi fyrrverandi viðskiptavina bréf og skora á þá að gera athugasemdir og krefjast endurgreiðslu, telji þeir sig hafa samið fyrir nokkrum árum um önnur kjör en framkvæmd og athugasemdalaust uppgjör samningsins beri með sér. Þannig sé stefnandi þvingaður til að eiga frumkvæði að því að kalla eftir efa um athugasemdalaust uppgjör.

Samkvæmt meginreglum kröfuréttar beri þeim aðila sem telji sig hafa ofgreitt kröfu að leita eftir endurgreiðslu. Þá kveði reglur kröfuréttar einnig á um það, að sá sem telji sig eiga rétt verði að gæta þess að halda honum til haga án tafar. Jafnframt kveði reglur kröfuréttar á um það að athugasemdalaust uppgjör á samningi hafi þau réttaráhrif að samningssambandi sé lokið og frekari kröfur verði ekki gerðar vegna samningsins nema í sérstökum tilvikum. Kröfuréttindi séu ein tegund eignarréttinda sem njóti verndar 72. gr. stjórnarskrár og viðauka 1 við mannréttindasáttmála Evrópu. Ekki sé ágreiningur á milli aðila um ofangreind atriði.

Ákvörðun stefnda geri stefnanda skylt að senda bréf til ótiltekins og illa skilgreinds fjölda einstaklinga með uppgerða samninga án þess að viðkomandi aðilar hafi gert athugasemdir við uppgjör og lok viðskiptasambands þeirra við stefnanda. Stefnandi telji að með því sé gengið gegn réttarstöðu hans að kröfurétti, enda megi hann treysta því að athugasemdalaus framkvæmd og uppgjör samninga sýni að enginn ágreiningur hafi verið um samningskjör.

Stefnandi byggir á því að stefndi geti ekki þvingað hann, þvert á eigin afstöðu og lögvarða hagsmuni, til að eiga frumkvæði að því að vekja upp vafa um lok viðskiptasambands. Slíkt sé einungis til þess fallið að búa til réttarágreining og skaða réttarstöðu stefnanda í framhaldi af hinni þvinguðu athöfn. Þannig kynni slík

athöfn stefnanda að verða túlkuð sem viðurkenning á rangri framkvæmd, að uppgjör samningsambands hafi ekki verið endanlegt eða fallið hafi verið frá tómlætissjónarmiðum. Slík þvingun til athafna brjóti gegn stjórnarskrárvörðum kröfuréttindum, sbr. 72. gr. stjórnarskrár, og sjónarmiðum um réttláta málsmeðferð, sbr. 70. gr. stjórnarskrár.

Stefnandi byggir á því að þótt hann hafi, umfram lagaskyldu, ákveðið að senda bréf til aðila sem verið hafi í viðskiptasambandi við hann, þá verði hann ekki skyldaður til að taka enn frekara skref umfram lagaskyldu. Í fyrsta lagi sé stefnanda frjálst að ráðstafa fjárhagslegum hagsmunum sínum, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í öðru lagi gildi önnur lagasjónarmið um uppgerða samninga en virka samninga þar sem viðskiptasamband sé til staðar.

b) Röng túlkun og beiting 19. gr. laga nr. 161/2002

Stefnandi telur að ákvörðun stefnda byggir á rangri túlkun og beitingu 19. gr. laga nr. 161/2002 og gangi gegn lögmatísreglunni.

Stefnandi byggir á því að háttsemi hans í kjölfar dóms Hæstaréttar í máli nr. 672/2012 hafi verið í samræmi við meginreglur kröfuréttar, sem ekki sé ágreiningur um á milli aðila. Það að stefnandi fylgi lögum geti ekki verið í andstöðu við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði. Hugtakið viðskiptahættir taki til stofnunar og framkvæmdar viðskiptasambands en ekki til einkaréttarlegra kröfuréttarlegra álitafna eftir að viðskiptasambandi er lokið. Þá sé ekkert viðskiptasamband til staðar eftir að því sé lokið, eðli máls samkvæmt.

Í meginlöggjöf íslensks réttar um viðskiptahætti, þ.e. lögum nr. 57/2005, sé hugtakið skilgreint sem „markaðssetning fyrirtækja eða önnur athöfn, athafnaleysi eða háttarni sem tengist kynningu á vöru eða þjónustu eða viðskiptum með vöru eða þjónustu“. Þannig taki hugtakið til kynningar eða viðskipta þegar vara eða þjónusta skipti um hendur en ekki til mögulegs ágreinings eftir að viðskiptasambandi sé lokið. Þá séu reglur stefnda sjálfs miðaðar við stofnun eða framkvæmd viðskiptasambands en ekki möguleg ágreiningsefni eftir að viðskiptasambandi sé lokið, sbr. 9. gr. reglna nr. 670/2013 um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti.

Stefnandi telur að matskenndu ákvæði 19. gr. laga 161/2002 verði ekki beitt til að leggja á hann íþyngjandi athafnaskyldu sem gangi gegn meginreglum kröfuréttar og geti skaðað kröfuréttarlega stöðu hans. Meginreglur kröfuréttar séu skýrar, aðili sem telur sig hafa ofgreitt verði að eiga frumkvæði að því að leita endurgreiðslu. Þá standi löglíkur gegn því að um ofgreiðslu hafi verið að ræða sé framkvæmd og uppgjör viðskiptasambands án athugasemda, og ennþá frekar komi slíkar athugasemdir ekki fljótt fram. Stefnandi verði ekki þvingaður, þvert á eigin afstöðu, til að eiga frumkvæði að því að vekja upp vafa um lok viðskiptasambands á svo matskenndum grunni. Bréfasendingar samkvæmt ákvörðun stefnda, þvert á afstöðu stefnanda, muni vekja upp væntingar um réttindi sem ekki séu til staðar að lögum. Það að vekja upp óréttmætar væntingar geti ekki talist eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir og venjur á fjármálamarkaði.

Stefndi grundvalli ákvörðun sína á eigin kenningum um sérstaka upplýsingaskyldu sem gildi eftir að viðskiptasambandi sé lokið. Þessi sjálfsprottna kenning fái hvorki

stoð í orðalagi 19. gr. laga nr. 161/2002 né snúi að stofnun eða framkvæmd viðskiptasambands, þ.e. inntaki viðskiptahátta. Orðalag reglna nr. 670/2013 styðji ekki slíka kenningu um upplýsingaskyldu eftir að viðskiptasambandi sé lokið. Jafnvel þó stefndi haldi fram annarri túlkun á orðalagi reglnanna, þá geti stefndi ekki breytt inntaki laga með eigin reglum. Þessu til viðbótar verði stjórnvaldsreglum stefnda ekki beitt afturvirkir um viðskiptasamband sem þegar sé lokið. Að síðustu geti stjórnvaldsfyrirmæli ekki vikið kröfuréttindum stefnanda til hliðar.

Ákvæði 19. gr. laga nr. 161/2002 snúi einkum að stjórnarháttum fjármálafyrirtækis en Neytendastofa fari með mál er varði óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum, eins og fram komi í lögskýringagögnum (sbr. nefndarálit á 138. löggjafarþingi, mál 343, þingskjal 1095). Þar komi einnig fram að mikil óvissa ríki um valdmörk stefnda og Neytendastofu.

c) Ákvörðun stefnda verði ekki byggð á 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998

Stefnandi byggir á því að háttsemi hans hafi verið í samræmi við meginreglur kröfuréttar og því í samræmi við lög. Þannig geti stefndi ekki byggt ákvörðun sína á 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, enda sé það forsenda úrbótakröfu samkvæmt ákvæðinu að eftirlitsskyldur aðili fari ekki að lögum. Í þessu efni geti stefndi ekki byggt á hringsonnun með því að taka þá geðþottaákvörðun að 19. gr. laga nr. 161/2002 hafi verið brotin og í framhaldi af því beita 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 til að leggja á stefnanda íþyngjandi skyldu. Auk þess telji stefnandi að 19. gr. laga nr. 161/2002 hafi ekki verið brotin.

Umrætt mál nr. 672/2012 hafi ekki snúið að því hvort lánveiting hefði verið ólögum né að aðilum væri óheimilt að semja á þann hátt sem deilt hafi verið um, heldur hafi það varðað túlkun á inntaki samnings tiltekins aðila. Þannig komi hvergi fram í dómnum að um „ólögum lán“ sé að ræða. Þessu til viðbótar hafi umrætt dómsmál snúið að túlkun með hliðsjón af lögum nr. 121/1994 um neytendalán, sem heyri ekki undir starfssvið stefnda.

3) Ágallar á málsmeðferð sem valdi ógildi

Verulegir ágallar séu á málsmeðferð stefnda sem einnig valdi því að ógilda beri ákvörðun hans.

a) Andmælaréttur brotinn

Stefnandi hafi ekki notið andmælaréttar við málsmeðferð stefnda í samræmi við 13. og 15. gr. stjórnarsýslulaga, en í andmælarétti felist réttur málsaðila til að tjá sig um efni og grundvöll máls áður en stjórnvald taki ákvörðun, auk réttar til að kynna sér öll gögn málsins. Stefnandi hafi ítrekað gert kröfu um að fá afrit af öllum gögnum sem tengdust málinu, en engin gögn hafi verið afhent. Hins vegar liggja fyrir, og sé viðurkennt af stefnda, að hann hafi fundað með Neytendastofu, umboðsmanni skuldara og velferðarráðherra vegna málsins. Stefnandi telji, einkum með vísan til 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og góðra stjórnarsýsluhátta, að fyrir liggja minnisblöð af slíkum fundum og skorar á stefnda að leggja þau fram ásamt öðrum gögnum sem tengjast málinu. Stefnandi hafi borið að leita sjónarmiða hans vegna þess sem fram komi í framangreindum samskiptum, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga.

Samskipti stjórnvalda séu ekki að tilefnislausu og það hafi varðað hagsmuni stefnanda miklu að fá að tjá sig um sjónarmið umræddra stjórnvalda. Stefnandi telji umboðsmann skuldara vanhæfan til að fjalla um málefni sín og hafi upplýst umboðsmann skuldara um það.

b) Meðalhófsregla ekki virt

Í meðalhófsreglu stjórnskipunar- og stjórnisýsluréttar felist að stjórnvald verði að gæta hófs í meðferð valds síns og taka tillit til hagsmuna og réttinda þess sem valdið beinist að. Að baki reglunni búi þau sjónarmið að borgurunum skuli ekki íþyngt að nauðsynjalausu.

Við málsmeðferð og ákvarðanatöku stefnda hafi verið gengið gegn sjónarmiðum um meðalhóf. Þannig hafi stefndi ekkert tillit tekið til meginreglna kröfuréttar, hagsmuna stefnanda né þess að stefnandi hafi gengið lengra en lög bjóði gagnvart viðskiptavinum vegna dóms Hæstaréttar í máli nr. 672/2012. Þá sé litið fram hjá almenntri upplýsingagjöf stefnanda á heimasíðu og umfjöllun um hana í fjölmiðlum.

Stefnda hefði borið samkvæmt meðalhófsreglunni að taka tillit til lagareglna um tómlæti og afmarka með hliðsjón af þeim hóp móttakenda bréfs samkvæmt ákvörðun hans. Að lágmarki hefði stefndi átt að veita stefnanda svigrúm til að meta áhrif tómlætis eða kalla eftir sjónarmiðum hans til tómlætisáhrifa. Stefndi hafi ekki gætt meðalhófs með hliðsjón af framgöngu hans vegna dóma um túlkun á efnisrétti vegna samninga annarra fjármálafyrirtækja.

c) Fordæmalaus ákvörðun sem standist ekki jafnræðisreglu

Stefnandi byggi á því að ákvörðun stefnda fari gegn jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar. Engin dæmi séu um sambærilegar ákvarðanir stefnda gagnvart öðrum fjármálafyrirtækjum og ákvörðunin því fordæmalaus. Þannig sé fordæmalaust að fjármálafyrirtæki sé gert að leita eftir athugasemdum við ágreiningslaust uppgjör viðskiptasambands í kjölfar niðurstöðu dómstóla um ágreining um túlkun á tilteknum samningi. Þá sé það fordæmalaust að fjármálafyrirtæki sé skyldað til að senda bréf til fyrirverandi viðskiptavina í kjölfar niðurstöðu dómstóla um ágreining í einstöku máli, en ekki sé einstæður viðburður að dómur gangi gegn öðrum fjármálafyrirtækjum.

Þannig telji stefnandi að hann hafi ekki notið jafnræðis á við önnur fjármálafyrirtæki við valdbeitingu stefnda. Sem dæmi megi nefna að stefndi hafi ekki talið ástæðu til að skylda fjármálafyrirtæki til að senda núverandi eða fyrirverandi viðskiptamönnum (ábyrgðarmönnum og skuldurum) bréf um mögulegan rétt í kjölfar dóma þar sem sjálfskuldábyrgðir gagnvart fjármálafyrirtækjum hafi verið ógiltar vegna þess að ekki hafi verið fylgt samkomulagi um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga.

4) Málskostnaður

Málskostnaðarkrafa stefnanda byggi á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Málsástæður og lagarök stefnda

1. Aðalkrafa um frávísun

Stefndi krefjist þess aðallega að máli þessu verði vísað frá dómi. Byggi krafan á 18. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem segi að mál til ógildingar á ákvörðunum stefnda skuli höfða innan þriggja mánaða frá því aðila sé tilkynnt um ákvörðunina. Rökin fyrir frestinum séu þeir almannahagsmunir sem felast í því að leyst verði hratt og örugglega úr ágreiningi um ákvarðanir stefnda, sbr. athugasemdir við 9. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 67/2006 um breytingu á ákvæðum laga nr. 87/1998.

Ákvörðun stefnda hafi verið tekin þann 11. september 2013 og stefnanda tilkynnt um hana samdægurs. Málshöfðunarfrestur til ógildingar ákvörðunarinnar hafi því runnið út þann 11. desember 2013. Mál þetta hafi verið höfðað með birtingu stefnu þann 9. janúar 2014 og hafi málshöfðunarfrestur þá verið liðinn. Þar af leiðandi beri að vísa málinu frá dómi.

Í stefnu geri stefnandi því skóna að stefndi hafi breytt ákvörðun sinni þann 15. október 2013 og tekið „lokaákvörðun“ þann 13. desember 2013. Þetta sé rangt. Aðeins ein stjórnvaldsákvörðun liggi fyrir í málinu og hafi hún verið tekin þann 11. september 2013. Það sé sú ákvörðun sem stefnandi krefjist ógildingar á og byggist allur málatilbúnaður stefnanda á því að hnekkja þeirri ákvörðun. Haldi stefnandi því fram að önnur ákvörðun, en sú sem tekin var 11. september 2013, hafi verið tekin verði stefnandi að krefjast ógildingar á henni. Þar sem ekki sé unnt að skilja kröfugerð stefnanda með neinum öðrum hætti en að krafist sé ógildingar á ákvörðuninni frá 11. september 2013 – enda ákvörðunin tekin nær orðrétt upp í kröfugerðinni – sé óhjákvæmilegt að komast að þeirri niðurstöðu að málshöfðunarfrestur sé liðinn.

Haldi stefnandi því fram að í kröfugerð hans felist krafa um ógildingingu á annarri stjórnvaldsákvörðun en þeirri sem tekin hafi verið 11. september 2013 sé ljóst að málatilbúnaður stefnanda sé vanreifaður, enda sé þá með öllu óljóst af stefnu hvaða ákvörðunar krafist sé ógildingar á. Stefnandi geti ekki haldið því opnu, með því að tilgreina ekki í dómkröfum sínum dagsetningu ákvörðunarinnar sem krafist sé ógildingar á, til hvaða stjórnvaldsákvörðunar kröfugerð stefnanda vísi. Við þær aðstæður væri málatilbúnaður stefnanda í andstöðu við meginregluna um skýra og ljósa kröfugerð, sbr. d-lið 80. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Leiði það sjálfstætt til frávísunar.

Engum blöðum sé um það að fletta að aðeins ein stjórnvaldsákvörðun liggi fyrir í málinu. Sú ákvörðun hafi verið tilkynnt stefnanda þann 11. september 2013. Í ákvörðuninni sé m.a. vakin athygli á málshöfðunarfresti 18. gr. laga nr. 87/1998. Sami skilningur á ákvörðuninni birtist í beiðni stefnanda sjálfs um afturköllun frá 18. september 2013, og sé fyrirsögn erindisins „Erindi um afturköllun ákvörðunar, sbr. 2. tl. 1. mgr. 25. gr. stjórnsýslulaga“.

Stefndi hafi hafnað beiðni stefnanda um afturköllun með bréfi dags. 15. október 2013. Þar sem fram hafi komið alvarlegar ásanir í garð stefnda í beiðni stefnanda um afturköllun, auk þess sem stefnandi hafi borið því við í erindinu að skorti á skýrleika ákvörðunarinnar, hafi stefndi svarað þeim sjónarmiðum stuttlega í bréfinu frá 15. október 2013. Með bréfinu hafi ákvörðun stefnda ekki verið breytt með

nokkrum hætti, aðeins tæpt á sjálfsögðum og augljósum atriðum um framkvæmd stefnanda á ákvörðuninni. Í bréfinu felist í mesta lagi leiðbeiningar til stefnanda um hvernig beri að skilja og framfylgja þeim réttarreglum sem gildi um stefnanda. Í slíkum leiðbeiningum stjórnvalds felist ekki stjórnvaldsákvörðun.

Stefnandi haldi því fram að með bréfi dags. 13. desember 2013 hafi stefndi tekið „lokaákvörðun“. Þetta sé rangt. Í bréfinu sé að finna afstöðu stefnda til þess hvort stefnandi hafi uppfyllt ákvörðunina frá 11. september 2013 með því að senda tilkynningu til þeirra aðila einvörðungu sem áður höfðu að eigin frumkvæði gert athugasemdir við uppgjör sín á lánasamningum við stefnanda. Hafi stefndi bent á að slíkur skilningur á ákvörðuninni fælist hvorki í efni hennar né forsendum. Þar sem stefnandi hefði enn ekki orðið við ákvörðun stefnda hafi honum verið, á grundvelli meðalhófs, veittur frekari frestur til að verða við ákvörðuninni enda upphaflegi fresturinn þá liðinn. Framlenging á fresti sé ekki ný stjórnvaldsákvörðun og sé ekki sú ákvörðun sem krafist sé ógildingar á. Engin „lokaákvörðun“ hafi því verið tekin með bréfinu frá 13. desember 2013.

Stefnandi sé fjármálafyrirtæki samkvæmt lögum nr. 161/2002. Gera verði ráð fyrir að stefnandi þekki í þaula þær réttarreglur sem starfsemi hans lúti. Þá hafi stefnanda sérstaklega verið gerð grein fyrir málshöfðunarfrestinum í ákvörðuninni sjálfri frá 11. september 2013. Stefnanda hafi verið í lófa lagið að höfða mál þetta innan málshöfðunarfrestsins og engin sjónarmið réttlæti að litið verði fram hjá honum. Því beri að vísa máli þessu frá dómi.

2. *Varakrafa um sýknu*

Stefndi færir ítarleg rök fyrir varakröfu sinni í greinargerð og telur ljóst að ekkert þeirra skilyrða sem þurfi til að ógilda stjórnvaldsákvörðun sé fyrir hendi. Byggi sýknukrafan á því að við töku ákvörðunarinnar 11. september 2013 hafi í öllu verið fylgt þeim form- og efnisreglum sem gildi um töku stjórnvaldsákvörðana í starfsemi stefnda. Þar af leiðandi séu engin rök til að ógilda ákvörðunina.

Þá byggi stefndi á því að veigamikil rök mæli gegn því að ógilda ákvörðunina, jafnvel þó komist verði að því að hnökror hafi verið á málsmeðferð. Ákvörðun stefnda miði að því að tryggja neytendavernd og hagsmuni almennings. Það sé skylda stefnda að standa vörð um þá hagsmuni. Hefði stefndi ekki brugðist við í málinu væri hætt við því að stór hópur viðskiptavina stefnanda fengi ekki nauðsynlegar upplýsingar til að meta réttarstöðu sína og grípa til viðeigandi aðgerða í kjölfarið. Við svo búið beri stefnda einfaldlega að grípa inn í og tryggja þá almannahagsmuni sem í húfi séu. Hefði stefndi horft fram hjá háttsemi stefnanda hefði stefndi brugðist skyldum sínum. Það séu því veigamikil rök fyrir því að ákvörðun stefnda standi óhöggud.

3. *Málskostnaður*

Krafa stefnda um málskostnað styðjist við 129. og 130. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Þess sé óskað að tekið verði tillit til greiðslu virðisaukaskatts við ákvörðun um málskostnað, en stefndi sé ekki virðisaukaskattskyldur aðili og njóti því ekki endurgreiðslu virðisaukaskatts.

Sjónarmið stefnanda um frávísunarkröfu stefnda

Við munnlegan málflutning um frávísunarkröfu stefnda kom fram af hálfu stefnanda að stefnandi telji að í ákvörðun Fjármálaeftirlitsins 11. september 2013 hafi falist að leggja á stefnanda athafnaskyldu innan tiltekins frests og ráðist af þeim tímamörkum hvort stefnandi hafi orðið við ákvörðuninni. Tímafresturinn hafi því verið þungamiðja ákvörðunarinnar og hafi hann í upphafi verið tveir mánuðir eða til 11. nóvember 2013. Þessu hafi verið breytt með bréfi Fjármálaeftirlitsins 15. október s.á. og enn hafi verið gerð breyting og frestur framlengdur til 15. janúar 2014 með bréfi Fjármálaeftirlitsins 13. desember 2013. Sá frestur marki upphaf viðurlaga samkvæmt nýrri ákvörðun.

Breytingar á ákvörðun feli það í sér að fyrri ákvörðun sé afturkölluð og ný ákvörðun tekin, þar sem athafnaskylda sé ekki lögð á stefnanda fyrr en að liðnum nýjum fresti. Fyrri ákvörðun hafi ekki getað haft bindandi réttaráhrif eftir að henni hafi verið breytt.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 11. september 2013 hafi skort skýrleika og byggst á röngum forsendum og sé þar af leiðandi ekki gild. Fundur hafi verið haldinn 18. nóvember 2013 og í kjölfarið hafi ný ákvörðun verið tekin 13. desember s.á., þar sem tekið hafi verið tillit til andmæla stefnanda og settur nýr frestur.

Andmælt sé sjónarmiðum stefnda um vanreifun í stefnu, en þar sé tekið fram að það sé ákvörðunin 13. desember 2013 sem krafa stefnanda lúti að, það hafi verið hin endanlega ákvörðun. Í bréfi stefnanda til stefnda 18. september s.á. hafi verið vísað til ákvörðunarinnar frá 11. september s.á., aðeins vegna þess að önnur ákvörðun hefði þá ekki verið tekin.

Upphaflegur frestur hafi verið settur í tvo mánuði frá 11. september 2013. Frestur til að verða við gagnsæistilkynningu hafi verið framlengdur í október og aftur með bréfi í desember. Í bréfi Fjármálaeftirlitsins 15. október 2013 segi í lokamálsgrein að frestur sé framlengdur að sama skapi og verði stefndi að bera hallann af því óljósa orðalagi. Stefnandi andmæli þeim skilningi stefnda að bréf stefnda 13. desember 2013 hafi aðeins verið til leiðbeiningar. Stjórnvaldsákvörðun verði ekki bindandi fyrr en að loknum settum fresti þegar fyrst sé unnt að knýja fram efndir með valdbeitingu. Frestur á réttaráhrifum sé sjálfstæð stjórnvaldsákvörðun og feli breyting á tímafrestum þar af leiðandi í sér nýja ákvörðun sem ráði rétti og skyldu og hafi bein efnisleg áhrif.

Stefnandi byggir á því að ákvörðunin 11. september 2013 hafi ekki verið skýr, þeim skyldum sem lagðar hafi verið á stefnanda hafi sífellt verið breytt og því hafi ekki legið fyrir raunveruleg ákvörðun fyrr en 13. desember s.á. Ekki skipti máli hvort stefndi hafi talið sig hafa endurupptekið málið, hann hafi gert það í raun og breytt þeim skyldum sem lagðar hafi verið á stefnanda.

Stefnandi telji það grundvallarréttindi að fá mál borið undir dómstóla. Lög verði að skýra þannig að réttur samkvæmt 70. gr. stjórnarskrár og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sé virtur og standi því lagasjónarmið til þess að ekki séu settar skorður við málshöfðunarrétti. Þegar skorti á skýrleika ákvörðunar eigi sjónarmið um hraða málsmeðferð og málshöfðunarfresti ekki við.

Niðurstaða

Krafa stefnda um að málinu verði vísað frá dómi er aðallega á því reist að málið hafi ekki verið höfðað innan lögbundins málshöfðunarfrests.

Samkvæmt 18. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, getur aðili sem ekki vill una ákvörðun Fjármálaeftirlitsins höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því aðila var tilkynnt um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins.

Mál þetta var höfðað 9. janúar 2014. Þá voru liðnir meira en þrjú mánuðir frá því að sú ákvörðun Fjármálaeftirlitsins sem tekin var 11. september 2013 var tilkynnt stefnanda.

Hinn lögbundni málshöfðunarfrestur styðst við það sjónarmið að telja verði mikilvægt að mál sem varða ágreining um ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins komi sem fyrst til kasta dómstóla, sbr. athugasemdir við 9. gr. í frumvarpi til laga nr. 67/2006, um breytingu á ákvæðum laga nr. 87/1998. Hvað sem líður þeim almennu lagasjónarmiðum, sem stefnandi bendir á að standi til þess að ekki séu settar skorður við málshöfðunarrétti átti honum, í ljósi þeirrar starfsemi sem hann rekur, að vera vel kunnugt um þann málshöfðunarfrest sem ákveðinn hefur verið með lögum í þessu efni.

Athygli var vakin á málshöfðunarfrestinum í bréfi stefnda til stefnanda 11. september 2013. Ekki verður fallist á þá málsástæðu stefnanda að það hafi áhrif á upphaf málshöfðunarfrests hvenær ákvörðun fyrst geti, að liðnum settum fresti, haft bindandi réttaráhrif þannig að unnt sé að framfylgja henni, enda miðast upphaf hins lögbundna frests samkvæmt lagaákvæðinu við tilkynningu um ákvörðun en ekki síðara tímamark.

Í kafla um málavexti hér að framan eru rakin bréfaskipti aðila og vísast til þess sem þar kemur fram. Stefndi hafnaði því með rökstuddum hætti með bréfi til stefnanda 15. október 2013 að endurupptaka eða afturkalla ákvörðun sína frá 11. september s.á. Verður ekki fallist á þá málsástæðu stefnanda að í bréfinu hafi í raun falist endurupptaka málsins og ný ákvörðun, þótt í bréfinu hafi verið veittar nánari leiðbeiningar um framkvæmd.

Í samskiptum aðila í nóvember s.á., eftir að sá tveggja mánaða frestur sem stefnanda hafði verið settur var liðinn, reyndi stefnandi að sýna fram á að hann hefði brugðist nægilega við ákvörðuninni. Því hafnaði stefndi í bréfi sínu til stefnanda 13. desember s.á. og ítrekaði kröfu um upplýsingagjöf stefnanda í samræmi við ákvörðun sína frá 11. september s.á. og veitti stefnanda jafnframt frekari frest til að verða við henni.

Stefnandi byggir á því að með því að framlengja frest stefnanda samkvæmt framansögðu hafi stefndi breytt fyrri ákvörðun sinni og með því tekið nýja stjórnsluákvörðun sem sé sú ákvörðun sem marki upphaf málshöfðunarfrests samkvæmt 18. gr. laga nr. 87/1998. Tilkynning stefnda til stefnanda 13. desember 2013, um ákvörðun um framlengingu frests, verður ekki skilin á annan veg en þann að framlengdur sé sá frestur sem stefnanda er veittur til að verða við ákvörðun stefnda frá 11. september 2013, sem sérstaklega er vísað til, og ítrekuð krafa um að stefnandi verði við henni. Verður ekki fallist á þá túlkun að ívilnandi ákvörðun

stefnda um framlengingu frests hafi breytt þeirri ákvörðun sem mál þetta er höfðað til ógildingar á og tilkynnt var stefnanda 11. september 2013.

Að öllu framangreindu virtu verður fallist á það með stefnda að mál þetta var ekki höfðað innan lögmæltis málshöfðunarfrests. Verður málinu þegar af þeirri ástæðu vísað frá dómi.

Með vísun til 2. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála verður stefnanda gert að greiða stefnda 200.000 krónur í málskostnað, auk virðisaukaskatts.

Kristrún Kristinsdóttir héraðsdómari kvað upp úrskurð þennan.

Ú r s k u r ð a r o r ð

Máli þessu er vísað frá dómi.

Stefnandi, Lýsing hf., greiði stefnda, Fjármálaeftirlitinu, 200.000 krónur í málskostnað, auk virðisaukaskatts.

Kristrún

Kristinsdóttir