

*Paweł Sebastian Bafia* \*

**KAZUS ICESAVE.  
PROBLEM GWARANCJI DEPOZYTÓW  
GROMADZONYCH W ZAGRANICZNYCH  
ODDZIAŁACH INSTYTUCJI KREDYTOWYCH  
NA PODSTAWIE SPORU  
BRYTYJSKO-ISLANDZKIEGO**

**WSTĘP**

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego otworzyły nowe szerokie pola badawcze dla przedstawicieli różnych nauk. Wśród tych nauk znajduje się prawo, które odgrywa rolę nie li wyłącznie swoistego wehikułu, za pomocą którego badania oraz poglądy ekonomistów mogą realnie kształtować rzeczywistość gospodarczą, ale jest ono przede wszystkim strażnikiem idei sprawiedliwości, która winna być w każdym momencie realizowana przez system prawa. Spór, który rozgorzał pomiędzy Islandią a Wielką Brytanią i Holandią, zdaje się trudnym przypadkiem (*hard case*)<sup>1</sup>,

---

\* Paweł Sebastian Bafia jest doktorantem Interdyscyplinarnych Międzywydziałowych Studiów Doktoranckich – Europeistyka na Uniwersytecie Gdańskim, absolwentem prawa na Uniwersytecie Gdańskim.

<sup>1</sup> *Hard case* jest pojęciem, którym posługuje się teoria i filozofia prawa. Termin ten jest różnie definiowany, jednakże najczęściej rozumiany jest w sposób zaproponowany przez Ronalda Dworkina (R. Dworkin, *Hard Cases*, „Harvard Law Review” 1975, Nr 6 (88), s. 1057–1109 oraz R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 155 i nast.). Według Dworkina w systemie prawa występują reguły (normy prawne) oraz zasady, które należy wyin-

który powstał na styku sprawiedliwości i prawa UE,<sup>2</sup> scenę zaś, na której się rozgrywa, stanowi rynek finansowy. Do znalezienia prawidłowego (ślusznego) rozwiązania tego przypadku może posłużyć formuła Radbrucha.<sup>3</sup>

Islandzki system gwarantowania depozytów nie wypłacił środków przez siebie gwarantowanych klientom Icesave – mającego siedzibę zarządu na terytorium Islandii banku internetowego, który prowadził działalność w ramach oddziału<sup>4</sup> brytyjskiego (od października 2006 r.) oraz holenderskiego (od maja 2008 r.). Zobowiązania zostały pokryte przez państwa goszczące, które domagają się zwrotu poniesionych kosztów. Główne pytanie badawcze postawione w tym artykule brzmi: czy Islandia ponosi odpowiedzialność za niewypłacone środki? Artykuł będzie próbą odpowiedzi na pytania, czy poprzez udzielenie pełnych gwarancji swoim obywatelom Islandia naruszyła zasadę niedyskryminacji oraz, czy poprzez udzielenie pełnych gwarancji depozytów w bankach krajowych Islandia naruszyła przepisy o pomocy państwa?

Chociaż Icesave działał w dwóch państwach, tematem niniejszego artykułu jest opisanie sporu dotyczącego wyłącznie brytyjskiej działalności tego banku i odpowiedzialności Islandii wobec Wielkiej Brytanii, co jest wystarczające dla zbadania zagadnienia odpowiedzialności Islandii w ogóle. Nie można rozwiązać tego problemu bez omówienia sytuacji, która nastąpiła w islandzkim oraz brytyjskim systemie finansowym na skutek kryzysu, a także przedstawienia obowiązującego stanu prawnego, w tym zarówno ustawodawstwa europejskiego, jak i krajowego. Celowe wydaje się też uwzględnienie dużej dramaturgii i dynamiki wydarzeń w pierwszych

---

terpretować z systemu prawnego i użyć do rozstrzygnięcia spraw, gdy zastosowanie samych reguł nie pozwala uzyskać słusznego rozwiązania. Takie sprawy to właśnie trudne przypadki.

<sup>2</sup> J. Zajadło, *Prawo kontra prawo*, [w:] *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, J. Zajadło (red.), Warszawa 2008, s. 19 i nast.

<sup>3</sup> Stworzona w 1946 r. przez niemieckiego prawnika i filozofa Gustawa Radbrucha koncepcja, według której moc obowiązująca prawa nie wynika tylko i wyłącznie z faktu jego ogłoszenia. Stanowiła próbę uzasadnienia odpowiedzialności zbrodniarzy nazistowskich za popełnione przez nich czyny, które w chwili ich dokonywania nie były zgodne z prawem III Rzeszy. Reguła składa się z trzech podstawowych tez. Pierwsza z nich wskazuje, że „konflikt między sprawiedliwością i bezpieczeństwem prawnym należałoby rozwiązać w ten sposób, ażeby prawo pozytywne zagwarantowane przez ustawodawstwo i władzę państwową miało pierwszeństwo również i wtedy, gdy treściowo jest niesprawiedliwe i niecelowe, chyba że sprzeczność ustawy pozytywnej ze sprawiedliwością osiąga taki stopień, że ustawa jako prawo niesprawiedliwe powinna ustąpić sprawiedliwości”. Teza druga mówi, że prawo, podczas tworzenia którego w ogóle nie dążono do sprawiedliwości, traci naturę prawa. Trzecia, że samą siłą nie można narzucić obowiązywania prawa, które musi opierać się na wartościach (G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] M. Szyszkowska, *Zarys filozofii prawa*, tłum. C. Tarnogórski, Białystok 2000, s. 256–266).

<sup>4</sup> W rozumieniu art. 4 pkt. 3 Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.U. UE L 177/1 z 30 czerwca 2006 r.

miesiącach kryzysu z 2008 r. oraz ważkich przesłanek politycznych, których rola w dochodzeniu do rozwiązania przedmiotowej kwestii jest nie do przecenienia.

## 1. STAN FAKTYCZNY

7 września 2008 r. nastąpiło przejście przez rząd USA kontroli nad Fannie Mae i Freddie Mac<sup>5</sup>, które to wydarzenie można uznać za początek, jak się później okazało – światowego kryzysu finansowego. Jedną z emanacji tego kryzysu był upadek trzech największych banków islandzkich (Glitnir, Landsbanki oraz Kaupthing), których aktywa były 9 razy większe niż produkt krajowy brutto Islandii w 2007 r. Te potężne przedsiębiorstwa bankowe rozrosły się do takich rozmiarów, że ich upadek spowodował bankructwo całego państwa. Nie mając pretensji do wskazywania możliwych do odczytania wcześniejszych oznak tego co się stało na islandzkim rynku finansowym, można stwierdzić, że jednym z przejawów poszukiwania płynności<sup>6</sup> przez Landsbanki (drugi największy bank islandzki) było wyodrębnienie banku internetowego Icesave. Bank ten oferował swoim klientom rachunki oszczędnościowe o oprocentowaniu wyższym niż w bankach krajowych, przez co odniósł na tych rynkach duży sukces. W momencie swojego upadku miał w Zjednoczonym Królestwie ponad 300 tys. klientów, których oszczędności wynosiły ponad 5 mld euro.

Zapoczątkowany w USA kryzys rozlał się na Europę, docierając także do Wielkiej Brytanii. 17 września 2008 r. Bank Anglii przedłużył Specjalny Program Płynnościowy, który wprowadzony w kwietniu 2007 r., miał pierwotnie funkcjonować do 21 października. 29 września rząd podjął decyzję o nacjonalizacji Bradford & Bingley (dziewiątego co do wielkości banku specjalizującego się w kredytach hipotecznych w Wielkiej Brytanii). 3 października gwarancje depozytów zostały zwiększone z 35 tys. do 50 tys. GBP. 7 października bank centralny ogłosił plan pomocy finansowej dla banków i towarzystw budowlanych: Abbey, Barclays, HBOS, HSBC, Lloyds TSB, Nationwide Building Society, Royal Bank of Scotland i Standard Chartered. Tego samego dnia niewypłacalność ogłosił Icesave.

---

<sup>5</sup> Jeżeli nie wskazano inaczej, informacje na temat dat poszczególnych wydarzeń we wczesnym stadium kryzysu zostały zaczerpnięte z: *Przegląd stabilności systemu finansowego, październik 2008*, (red.) J. Osiński, P. Szpunar, D. Tymoczko, NBP, Warszawa 2008.

<sup>6</sup> W 2006 r. islandzki bank centralny (Seðlabanki Íslands) dał wyraz swoim obawom co do ograniczonego światowego dostępu do płynności oraz podkreślił konieczność posiadania przez banki płynnych aktywów. Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki* 2 (2006) 38, cyt. za: G.E. Erlingsdóttir, *The Icesave Dispute: Iceland's Obligation under European Law*, *Lögfræðingur* s. 50, źródło: [www.fsha.is/logfraedingur](http://www.fsha.is/logfraedingur), link aktywny na dzień 19.05.2011 r.; patrz także P. Bagus, D. Howden, *Deep freeze. Iceland's Economic Collapse*, Auburn 2011, s. 76.

Światowy kryzys finansowy dotknął również Islandię. 29 września 2008 r. doszło do przejścia przez rząd trzeciego co do wielkości banku Glitnir<sup>7</sup>. 6 października 2008 r., w specjalnym oświadczeniu<sup>8</sup>, premier ogłosił nieograniczone gwarancje dla środków zdeponowanych w bankach na terytorium Islandii<sup>9</sup>, z drugiej strony zaś Islandia odmówiła ochrony klientom, którzy powierzyli środki pieniężne bankom działającym transgranicznie lub ich oddziałom działającym na podstawie jednolitej licencji poza granicami kraju<sup>10</sup>. 7 października 2008 r. parlament islandzki uchwalił ustawę o uprawnieniu skarbu państwa do wypłat z uwagi na nadzwyczajną sytuację na rynkach finansowych<sup>11</sup>, która dała państwu szerokie uprawnienia umożliwiające podejmowanie interwencji w sektorze bankowym (umożliwiła rządowi upaństwowianie banków, zmuszanie do fuzji oraz zmienianie prezesów i ich wynagrodzeń). Ustalono kurs stały korony w stosunku do euro. Tego samego dnia kontrola nad Landsbanki została przejęta przez islandzki Urząd Nadzoru Finansowego, który następnie powołał komisję do spraw zarządu tymczasowego, przejmującą kompetencje walnego zgromadzenia oraz zarządu banku<sup>12</sup>. Podobna sytuacja dotyczyła dwóch pozostałych największych banków islandzkich. W celu przejścia krajowych aktywów, zobowiązań depozytowych oraz działalności ich poprzedników, założono trzy nowe banki: New Glitnir (przemianowany następnie na Islandsbanki), New Kaupthing (przemianowany na Arion) i NBI (działający pod firmą Landsbankin). Początkowo nowe banki należały wyłącznie do państwa<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Rząd nabył 75% udziałów w banku za 600 mln euro. Bank miał problemy z finansowaniem swojej działalności; równocześnie zawieszono obrót jego akcjami.

<sup>8</sup> Komunikat prasowy Kancelarii Premiera Islandii z dnia 6 października 2008 r., źródło: <http://eng.forsaetisraduneyti.is>, link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>9</sup> W komunikacie prasowym z 8.10.2011 r. brytyjski rząd obwieścił, że zadba o to, by żaden z klientów Icesave nie stracił żadnych środków ([www.webarchive.nationalarchives.gov.uk](http://www.webarchive.nationalarchives.gov.uk), link aktywny na 19.05.2011 r.) Uwagę zwraca fakt, że przedmiotowy komunikat mówi o bezwzględnie wszystkich środkach, nie zaś tylko tych, które są gwarantowane przez system gwarantowania depozytów, czyli do wysokości 50 tys. GBP (finalnie Skarb Państwa rzeczywiście wypłacił wszystkie pieniądze, także te ponad ustawową gwarancję). Obie te deklaracje potwierdzają pogląd, że *de facto* w każdym państwie istnieje system ochrony depozytów *implicite*, uruchamiający się pod wpływem istniejącej lub przewidywanej presji społecznej (m.in. A. Demircuc-Kunt, E.J. Kane, L. Laeven, *Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design*, NBER Working Paper No. 12 862, styczeń 2007 r., s. 2.).

<sup>10</sup> Informacje te potwierdził w telewizyjnym wystąpieniu prezes islandzkiego banku centralnego Davíð Oddsson.

<sup>11</sup> *Act on the Authority for Treasury Disbursements due to Unusual Financial Market Circumstances etc.*, Nr 125/2008, publikacja tekstu oryginalnego: [www.stjornartidindi.is](http://www.stjornartidindi.is), angielskie tłumaczenie: [www.tryggingarsjodur.is](http://www.tryggingarsjodur.is); linki aktywne na 19.05.2011 r.

<sup>12</sup> *Przegląd stabilności systemu finansowego październik 2008*, (red.) J. Osiński, P. Szpunar, D. Tymoczko, NBP, Warszawa 2008, s. 57.

<sup>13</sup> Zaproszenie Urzędu Nadzoru EFTA z dnia 15 grudnia 2010 r. do zgłaszania uwag zgodnie z art. 1 ust. 2 w części I protokołu 3 do Porozumienia między państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do

Tego dnia bank internetowy Icesave zawiesił wypłacanie depozytów, co zatrzymało trwający już od jakiegoś czasu run na ten bank<sup>14</sup>. Niemal 300 tys. deponentów brytyjskich straciło dostęp do swoich depozytów.

## **2. ZAMROŻENIE AKTYWÓW LANDSBANKI NA TERYTORIUM WIELKIEJ BRYTANII NA PODSTAWIE LANDSBANKI FREEZING ORDER**

Wobec trudnej sytuacji na rynku krajowym, niewypłacalności Icesave oraz odmowy przyjęcia przez Islandię odpowiedzialności za zagraniczne długi swoich banków, reakcja brytyjska była natychmiastowa. 8 października 2008 r. aktywa Landsbanki na terytorium Wielkiej Brytanii zostały zamrożone na mocy rozporządzenia o zamrożeniu aktywów<sup>15</sup>. Nota wyjaśniająca do tego rozporządzenia jasno przedstawiła intencje rządu brytyjskiego, stwierdzając, że zostało ono wydane dla zamrożenia aktywów Landsbanki, włączywszy w to te aktywa, które były własnością, były w posiadaniu lub pod kontrolą odpowiednich władz lub rządu Islandii<sup>16</sup>. Było to bezprecedensowe wykorzystanie legislacji antyterrorystycznej przeciwko innemu państwu<sup>17</sup>. Rozporządzenie o zamrożeniu aktywów zostało wydane przez Ministerstwo Finansów na podstawie art. 4 ustawy antyterrorystycznej<sup>18</sup>, który umożliwia erylowanie rozporządzenia tylko po kumulatywnym ziszczeniu się przynajmniej jednej z następujących przesłanek:

- ❖ przez osobę lub osoby zostały lub mogą zostać podjęte działania na szkodę gospodarki Wielkiej Brytanii (lub jej części),
- ❖ przez osobę lub osoby zostały lub mogą być podjęte działania stanowiące zagrożenie dla życia lub mienia jednego lub większej liczby obywateli lub mieszkańców Zjednoczonego Królestwa.

---

przywrócenia niektórych operacji (dawnego) Landsbanki Islands hf oraz ustanowienia i dokapitalizowania New Landsbanki Islands (NBI hf), Dz.U. UE C 41/31 z 10.02.2011 r., s. 1.

<sup>14</sup> Run ten trwał od 3 października 2008 r., gdy Europejski Bank Centralny wydał wezwanie do uzupełnienia depozytu dla Landsbanki.

<sup>15</sup> *The Landsbanki Freezing Order 2008* z dnia 8 października 2008 r., Nr 2668, źródło: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>16</sup> *Explanatory note* (do *The Landsbanki Freezing Order 2008*), akapit pierwszy, źródło: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>17</sup> Co prawda wcześniej podobne ruchy były wykonywane w 1965 r. przeciwko Rodezji po ogłoszeniu przez nią niepodległości i w 1982 r. przeciwko Argentynie w trakcie wojny o Falklandy, później podobny akt został też wydany przeciwko Iranowi (*The Iran (Asset-Freezing) Regulations 2011*) 14 kwietnia 2011 r.

<sup>18</sup> *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* z dnia 14 grudnia 2001 r., rozdział 24/2001, źródło: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk), link aktywny na 19.05.2011 r.

Do spełnienia powyższej przesłanki lub przesłanek musi dojść przy założeniu, że przez osobę rozumiane jest państwo lub terytorium leżące poza terytorium Wielkiej Brytanii lub ich rezydent, rozumiany jako jednostka tam zamieszkująca albo podmiot tam zarejestrowany<sup>19</sup>. Powagi sytuacji dodawał fakt, że rozporządzenia o zamrażaniu aktywów na mocy ustawy antyterrorystycznej mogą, co do zasady, wchodzić w życie po upływie 21 dni od przedstawienia ich parlamentowi, zaś omawiane rozporządzenie weszło w życie zaledwie 10 minut po ogłoszeniu<sup>20</sup>. Niezachowanie obowiązku *vacatio legis* nie przeszkodziło obu izmom parlamentu w zatwierdzeniu aktu. W memorandum wyjaśniającym złożonym przed parlamentem stwierdza się, że przesłanki wskazane przez art. 4 ustawy antyterrorystycznej ziściły się w działaniach rządu islandzkiego, które to działania miały na celu użycie aktywów Landsbanki jedynie do ochrony islandzkich oszczędzających, wykluczając z grona osób objętych gwarancją wierzycieli brytyjskich (w tym dużą liczbę wierzycieli detalicznych)<sup>21</sup>.

### 3. PRAWNA PODSTAWA SPORU

W tej sytuacji rozgorzał spór prawny pomiędzy Islandią i Wielką Brytanią. Stan prawny był następujący:

Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów<sup>22</sup> wprowadza zasadę harmonizacji prawa chroniącego depozyty dla osiągnięcia celu, jakim jest stabilność systemu bankowego oraz ochrona oszczędzających. Obowiązuje ona w państwach członkowskich oraz w Europejskim Obszarze Gospodarczym, do którego dodatkowo należą: Islandia, Księstwo Liechtensteinu i Norwegia. Na mocy art. 36 ust. 1 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (PEOG)<sup>23</sup> wprowadzona jest pełna swoboda świadczenia usług, doprecyzowana w załączniku IX pkt 19 a<sup>24</sup> poprzez odniesienie się do dyrektywy 94/19/WE. Na mocy art. 3 PEOG Islandia zobowiązała się do podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych bądź szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z PEOG, co znaczy, że powinna

<sup>19</sup> Art. 9 ust. 3 *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*.

<sup>20</sup> Rozporządzenie zostało erygowane 8 października 2008 r. o godzinie 10 rano, weszło w życie o godzinie 10:10, zaś przedstawione parlamentowi zostało o godzinie 12 tego samego dnia.

<sup>21</sup> Ust. 7.1. *Explanatory Memorandum to Landsbanki Freezing Order 2008*, 2008 No. 2668, tekst: <http://www.legislation.gov.uk>, link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>22</sup> Dz.U. WE L 135 z 31.05.1994 r.

<sup>23</sup> Porozumienie z dnia 2 maja 1992 r. o Europejskim Obszarze Gospodarczym, Dz.U. L 1 z 3.01.1994 r.

<sup>24</sup> Decyzja nr 18/94 Wspólnego Komitetu EOG z 28 października 1994 r. zmieniająca załącznik IX (Usługi finansowe) do Porozumienia EOG, Dz.U. WE L 325 z 17.12.1994 r.

ona „czuwać nad utworzeniem i urzędowym uznaniem na swoim terytorium jednego lub kilku systemów gwarancji depozytów”<sup>25</sup> oraz, w przypadku niedostępności depozytów, zapewnić ich pokrycie do wysokości 20 tys. euro w ciągu trzech miesięcy<sup>26</sup>, i to niezależnie od tego, czy rachunek był prowadzony przez bank na terytorium Islandii, czy w jakimkolwiek innym kraju należącym do EOG<sup>27</sup> (czyli także w Wielkiej Brytanii). Wyrażona w ten sposób zasada objęcia gwarancjami wkładów w zagranicznych oddziałach jest jednym z minimalnych wymogów narzuconych przez dyrektywę<sup>28</sup>. Dyrektywa nie narzuca więc państwowym konkretnych sposobów organizacji systemów gwarantowania depozytów.

Postanowienia dyrektywy 94/19/WE zostały implementowane do islandzkiego systemu prawnego w 1999 r. na mocy ustawy o systemie gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów<sup>29</sup>. W Islandii powołano do życia Depositors' and Investors' Guarantee Fund (DIGF), który dzieli się na dwa wydziały, jeden chroniący deponentów, drugi – inwestorów. Środki są co do zasady gromadzone *ex ante*. Aktywa dywizji chroniącej deponentów nie mogą być mniejsze niż 1% przeciętnej sumy środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach objętych gwarancją w bankach komercyjnych i oszczędnościowych w roku poprzednim<sup>30</sup>. Gdyby wysokość aktywów okazała się mniejsza niż wskazana w ustawie, nie później niż do 15 marca każdego roku wszystkie banki komercyjne i oszczędnościowe muszą wpłacić do funduszu 0,15% przeciętnej sumy środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach objętych gwarancją, niezależnie od tego, jak dużo poniżej limitu znajdował się poziom zgromadzonych aktywów. Jeżeli po tej dodatkowej wpłacie nie zostanie osiągnięty minimalny poziom kapitalizacji, banki składają deklaracje odpowiedzialności, w której mają się zobowiązać do specjalnych opłat w razie niewypłacalności funduszu. Gwarancją zwrotu zostały objęte depozyty do wysokości 1,7 mln ISK, czyli 20 889 euro (wg kursu ustalonego na 5 stycznia 1999 r.).

<sup>25</sup> Art. 3 ust. 1 Dyrektywy 94/19/WE.

<sup>26</sup> Motyw 16. preambuły, art. 7 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 Dyrektywy 94/19/WE.

<sup>27</sup> Motyw 7. preambuły Dyrektywy 94/19/WE w zw. z art. 23 Dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.U. UE L 177/1 z 30.6.2006 r.

<sup>28</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 285.

<sup>29</sup> Ustawa o systemie gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów Nr 98/1999 (*Financial Services and Markets – Act on Deposit Guarantees and Investor-Compensation Scheme*), publikacja tekstu oryginalnego: [www.stjornartidindi.is](http://www.stjornartidindi.is), angielskie tłumaczenie: [www.tryggingarsjodur.is](http://www.tryggingarsjodur.is); linki aktywne na 19.05.2011 r.

<sup>30</sup> Art. 6 ustawy Nr 98/1999.

#### 4. PRZYCZYNY SPORU, STANOWISKA STRON I PRÓBA ICH OCENY

Pierwszym i najważniejszym powodem, dla którego Islandia nie wywiązała się z obowiązku kompensacyjnego, była nieadekwatność środków zebranych w funduszu islandzkim, które nie były w żadnej mierze wystarczające do spłacenia nierozporządkalnych depozytów w brytyjskim oddziale Icesave, czy też do udzielenia mu pomocy finansowej<sup>31</sup>. Na koniec 2007 r. aktywa wydziału chroniącego deponentów w DIGF wynosiły 8,432 mld ISK<sup>32</sup>, co według ówczesnego kursu stanowiło około 90 mln euro. W trzecim kwartale 2008 r. suma depozytów zgromadzonych przez nie-rezydentów w bankach islandzkich wynosiła zaś 1 656,831 mld ISK<sup>33</sup>, czyli ponad 196 razy więcej niż kapitalizacja funduszu. W Wielkiej Brytanii Icesave prowadziło 300 tys. rachunków, na których łącznie zgromadzonych było ponad 4,5 mld GBP<sup>34</sup> (na dzień upadku Icesave była to równowartość około 785,66 mld ISK), z których DIGF był zobowiązany do wypłacenia około 2,28 mld GBP (398,07 mld ISK), czyli ponad 47 razy więcej niż kapitalizacja funduszu. Z powodu braku możliwości uregulowania należności przez DIGF i odmowy przyjęcia odpowiedzialności przez islandzki Skarb Państwa, odszkodowania dla deponentów zostały wypłacone przez brytyjski System Gwarantowania Usług Finansowych (ang. Financial Services Compensation Scheme, FSCS). Dodatkowo depozyty w Icesave były doubezpieczone (*topping up*) w FSCS do wysokości gwarancji obowiązującej w Wielkiej Brytanii, wynoszącej 50 tys. GBP, która została wypłacona do 31 marca 2010 r. w wysokości 1,4 mld GBP<sup>35</sup>. Po objęciu pełnymi gwarancjami wszystkich depozytów w pełnej wysokości, zgromadzone na rachunkach kwoty, przekraczające 50 tys. GBP (w sumie 790,3 mln GBP), zostały wypłacone przez brytyjski skarb państwa. Wskaźnikiem dopełniającym obraz nieadekwatności zgromadzonych przez DIGF środków jest wynoszący 1 do 9 stosunek wielkości islandzkiego PKB do wysokości zgromadzonych przez banki aktywów na koniec 2007 r.<sup>36</sup> Banki te były więc relatywnie za duże, żeby Sedlabanki Islands (islandzki bank centralny)

<sup>31</sup> Na mocy art. 12 ustawy 98/1999 DIGF może udzielać bankowi pożyczki podporządkowanej (czyli spłacanej dopiero po uregulowaniu pozostałych zaległych długów pożyczkodawcy) dla wzmocnienia jego płynności.

<sup>32</sup> *The Depositors' and Investors' Guarantee Fund Financial Statements 2007*, s. 6, źródło: [www.tryggingarsjodur.is](http://www.tryggingarsjodur.is), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>33</sup> *Central Bank Statistics. External debt* (tabela), źródło: [www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>34</sup> Te i kolejne dane liczbowe o działalności Icesave w Wielkiej Brytanii zaczerpnięto z *Financial Services Compensation Scheme Annual Report and Accounts 2009/10*, s. 22, źródło: [www.fscs.org.uk](http://www.fscs.org.uk), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>35</sup> Nie wypłaconych tytułem *topping up* przez FSCS roszczeń do 31 marca 2010 r. pozostało jeszcze 43,8 mln GBP.

<sup>36</sup> International Monetary Fund, *Iceland...*, *op. cit.*, s. 5.



mógł skutecznie je wspomóc jako pożyczkodawca ostatniej instancji<sup>37</sup>. Wyplacalność DIGF oraz islandzkiego Skarbu Państwa uległa dodatkowo pogorszeniu w wyniku gwałtownego obniżenia się kursu korony w stosunku do innych walut<sup>38</sup>. Rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji spełnił ostatecznie Międzynarodowy Fundusz Walutowy, przyznając Islandii promesę kredytową (*Stand-By Arrangement*) w wysokości 2,1 mld USD<sup>39</sup>.

Uzasadniając odmowę wypłaty gwarancji, Islandia podniosła<sup>40</sup>, że wprowadzone przez dyrektywę 94/19/WE rozwiązania nie mają na celu radzenia sobie z kryzysem systemowym, a wyłącznie upadkami pojedynczych banków<sup>41</sup>. Wskazywany jest motyw 25 preambuły, który *in fine* mówi o upadłości „którejkolwiek instytucji”, nie zaś „którejkolwiek lub wszystkich”<sup>42</sup>. Islandia utrzymywała, że spełniła swoje zobowiązanie poprzez ustanowienie DIGF i w związku z tym jest zwolniona z odpowiedzialności, co wyinterpretowała z 24 motywu preambuły do dyrektywy 94/19/WE, stanowiącego, że „państwa członkowskie lub ich odpowiednie organy nie mogą na podstawie niniejszej dyrektywy czynić siebie odpowiedzialnymi za deponentów, jeżeli troszczyły się o utworzenie, bądź urzędowe uznanie jednego lub kilku systemów, które same zabezpieczają depozyty, bądź instytucje kredytowe i zapewniają zapłatę odszkodowań oraz ochronę deponentów stosownie do postanowień niniejszej dyrektywy”. Sytuacja kryzysu systemowego, który nawiedził europejski system bankowy przybierając najostrzejszą formę w Islandii, zmusiła rząd do znacjonalizowania systemu bankowego, co nie miało precedensu w historii i nie było uwzględnione w prawie europejskim. Jeżeli zaś tak, to wyłączną kompetencję w tym zakresie mają państwa członkowskie, a prawem właściwym jest prawo islandzkie<sup>43</sup>. Islandia wyrażała

<sup>37</sup> Ciekawe rozważania na temat działalności islandzkiego banku centralnego jako pożyczkodawcy ostatniej instancji i spowodowanym przez nią *moral hazard* zamieszcza P. Bagus, D. Howden, *Deep...*, *op. cit.*, s. 10–13.

<sup>38</sup> W wyniku kryzysu wartość korony spadła o 70% w stosunku do euro; *International Monetary Fund, Iceland: Request for Stand-By Arrangement—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iceland*, IMF Country Report nr 08/362, listopad 2008 r., s. 5, źródło: [www.imf.org](http://www.imf.org), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>39</sup> Komunikat prasowy MFW Nr 08/296 z dnia 19 listopada 2008 r., źródło: [www.imf.org](http://www.imf.org), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>40</sup> Przez stanowisko islandzkie rozumie się w tym tekście argumenty przedstawiane dla uprawnienia legislacji islandzkich nie tylko przez rząd i organy państwowe, ale także przez doktrynę, dla uzasadnienia prawności odmowy wypłaty gwarancji przez Islandię.

<sup>41</sup> Takie stanowisko rządu Islandii zostało przedstawione w liście do Urzędu Nadzoru EFTA, co stwierdza Urząd Nadzoru EFTA w komunikacie prasowym z dnia 26 maja 2010 r., źródło: [www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>42</sup> W angielskiej wersji językowej użyta jest fraza *any of them*, nie zaś fraza *any or all*, która jest często spotykana w dokumentach prawnych, np. art. 2 Traktatu Północnoatlantyckiego, patrz: G.E. Erlingsdóttir, *The Icesave...*, *op. cit.*, s. 56.

<sup>43</sup> M.E. Méndez-Pinedo, *Icesave – Iceland. The Icesave agreements and other national measures in response of the financial crisis: Revisiting the principles of State liability, State aid and non-*

gotowość do przekazania sprawy sporu pod jurysdykcję ETS lub Trybunału EFTA, jednakże sądy te nie miały kompetencji w tej sprawie, zaś na dobrowolne poddanie się ich jurysdykcji nie zgodziły się ani Wielka Brytania, ani Holandia. Brak kompetencji trybunałów może też być dodatkowym argumentem na rzecz tego, że materia sporu wymyka się prawu europejskiemu i nie jest nim objęta<sup>44</sup>. Prawo krajowe zwalniałoby islandzki Skarb Państwa z odpowiedzialności na mocy art. 3 ustawy o systemie gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów *media parte*, który stanowi, że członkowie systemu nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania zaciągnięte przez fundusz, które przekraczają ustawowe minimalne limity odpowiedzialności. Postanowienie to jest uzupełnione przez art. 6 Rozporządzenia w sprawie systemu gwarancji depozytów i rekompensat dla inwestorów<sup>45</sup>, w którym stwierdza się, że żadne dalsze roszczenia w stosunku do DIGF nie mogą zostać wniesione w terminie późniejszym, nawet jeśli straty poniesione przez skarżących nie zostały zrekomensowane w całości. Jeżeli nie można mieć roszczeń do funduszu, to tym bardziej nie można mieć roszczeń do Skarbu Państwa, który powierzył zadanie gwarantowania depozytów wyspecjalizowanej instytucji.

Podobne rozumowanie można przeprowadzić na gruncie dyrektywy 94/19/WE. Należy zauważyć, że nakłada ona obowiązek jedynie „czuwania nad utworzeniem i urzędowym uznaniem”, czy też nakazuje „troszczyć się o utworzenie i urzędowe uznanie” systemu gwarantowania depozytów. Obowiązek wypłat odszkodowań w odpowiednim terminie leży zaś na systemie, nie na państwie („systemy gwarancji depozytów przewidują, by całość depozytów tego samego deponenta była pokryta do wysokości sumy 20 000 ECU”<sup>46</sup>, „systemy gwarancji depozytów podejmą działania, aby mogły zapłacić prawidłowo sprawdzone roszczenia deponentów dotyczące depozytów, które nie są rozporządzalne, w ciągu trzech miesięcy”). Zgodnie z wcześniej przytoczonym motywem 24 preambuły można byłoby więc wnioskować, że skoro został dopełniony spoczywający na państwie obowiązek „czuwania” oraz „troszczenia się”, to islandzkiego Skarbu Państwa, zgodnie z normą z motywu 24, nie można uczynić odpowiedzialnym za deponentów. Jednakże trzeba zauważyć, że norma ta zwalnia z odpowiedzialności, jeżeli systemy, o które trosz-

---

*discrimination in European law*, wpis z dnia 3 lutego 2010 r., [www.elvira.blog.is](http://www.elvira.blog.is), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Regulation on Deposit Guarantees and Investor Compensation Scheme*, Nr 120/2000, źródło: [www.eng.efnahagsraduneyti.is](http://www.eng.efnahagsraduneyti.is), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>46</sup> Tak brzmiał art. 7 ust. 1 Dyrektywy 94/19/WE w czasie upadku Icesave; dyrektywa 94/19/WE została zmieniona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. Dz.U. UE L 68/3 z 13.3.2009 r., która w ust. 3 lit. a) nadała art. 7 ust. 1 Dyrektywy 94/19/WE następujące brzmienie: „1. Państwa członkowskie zapewniają, by poziom gwarancji w odniesieniu do sumy depozytów każdego z deponentów wynosił co najmniej 50 000 EUR w przypadku niedostępności depozytów.” Wydaje się, że zmiana ta, poza zwiększeniem poziomu gwarancji, przeniosła ciężar wypłacenia kwoty z systemu na państwo.

czy się państwo, „zapewniają zapłatę odszkodowań”. Wykładnia językowa wskazuje, że jeżeli DIGF nie zapewnił wypłaty odszkodowań, to przedmiotowy motyw preambuły nie ma tu zastosowania. Do takiej wykładni przychylił się też ETS w wyroku w sprawie Paul i in. przeciwko Republice Niemiec<sup>47</sup>, w którym stwierdza, że motyw 24 „wyłącza odpowiedzialność Państw Członkowskich lub ich właściwych organów względem deponentów, jeżeli tylko zapewniły one deponentom odszkodowanie lub ochronę w okolicznościach określonych dyrektywą”<sup>48</sup>. Jeżeli więc system islandzki nie zapewnił odszkodowania lub ochrony, to nie można zastosować wyłączenia z motywu 24, ergo: Islandia jest odpowiedzialna. Odpowiedzialność Islandii mogłaby być ukształtowana jak odpowiedzialność kraju za niewłaściwą implementację dyrektywy, ponieważ nie został osiągnięty jej cel w postaci „ustanowienia ochrony deponentów na wypadek niedostępności depozytów”<sup>49</sup>. Nie można wreszcie nie wziąć pod uwagę regulacji z motywu 7 dyrektywy 94/19/WE, w którym jest wyraźnie wskazane, że odpowiedzialność za kontrolowanie wypłacalności instytucji kredytowej ciąży na państwie macierzystym.

Kolejnym zarzutem sformułowanym wobec islandzkiej legislacji jest złamanie zasady niedyskryminacji, z jednej strony poprzez ograniczenie wypłaty wyłącznie do krajowych depozytów, z drugiej zaś, poprzez nacjonalizację banków (pomoc państwa). Wyrażona w europejskim prawie pierwotnym zasada o niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową<sup>50</sup> jest aspektem ogólnej zasady prawa europejskiego o niedyskryminacji wyrażonej w europejskim prawie pierwotnym. Zasada ta jest zdefiniowana w art. 4 PEOG oraz uszczegółowiona w art. 40 PEOG, który to artykuł wprowadza swobodę przepływu kapitału i w związku z tą swobodą zakazuje dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Zasada niedyskryminacji wymaga, żeby podobne sytuacje były traktowane w sposób podobny i różne sytuacje nie były traktowane w taki sam sposób<sup>51</sup>. Traktowanie różnych sytuacji jednakowo może mieć uzasadnienie wyłącznie wówczas, gdy jest oparte na obiektywnych przesłankach niezależnych od narodowości osoby oraz, jeżeli jest to proporcjonalne do osiągnięcia zakładanego celu<sup>52</sup>. Jakkolwiek regulacja islandzka nie dokonała rozróżnienia na podstawie kryterium przynależności narodowej, a tylko terytorialnej lokalizacji banku, w którym zdeponowane są środki, to nie ma wąt-

<sup>47</sup> Sprawa C-222/02 *Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte i Christel Mörkens przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, Zb. Orz. 2004, s. I-09425.

<sup>48</sup> Sprawa C-222/02, pkt 31 wyroku, s. I-9476.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pkt 26 wyroku, s. I-9474.

<sup>50</sup> Art. 7 TEWG, później art. 12 TWE, a obecnie art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>51</sup> Wyrok ETS z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-354/95 *National Farmers' Union i in.*, Zb. Orz. 1997, pkt 61, s. I-4612.

<sup>52</sup> Wyrok ETS z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 *Carlos García Avello v. Państwo Belgijskie*, Zb. Orz. 2003, pkt 31, s. I-11613.

pliwości, że zdecydowaną większość rachunków krajowych posiadają Islandczycy, natomiast rachunki w Wielkiej Brytanii oraz Holandii były głównie w posiadaniu obywateli tychże krajów. Jest to przejaw dyskryminacji ukrytej (pośredniej), co wskazał ETS w sprawie 152/73 *Sotgiu*<sup>53</sup>. Co do obiektywnej przesłanki usprawiedliwiającej naruszenie zakazu dyskryminacji, to według Islandii była nią konieczność ratowania systemu bankowego i szerzej: całej gospodarki kraju. Jakkolwiek jest to z pewnością cel bardzo doniosły, to trudno przyznać formie jego realizacji walor obiektywności, skoro Islandia odmówiwszy zapewnienia gwarancji minimalnej kwoty na rachunkach zagranicznych, jednocześnie wobec rachunków krajowych wprowadziła gwarancje nieograniczone. Trudno się oprzeć wrażeniu, że ochrona obywateli Islandii nie była uzasadniona i odbywszy się ze szkodą dla Brytyjczyków i Holendrów, rzeczywiście złamała zasady niedyskryminacji. W komunikacie prasowym 26 maja 2010 r. Urząd Nadzoru EFTA oddaje się innemu rozumowaniu, acz prowadzącemu do tego samego wniosku, stwierdza bowiem, że skoro na tle dyrektywy 94/19/WE nie można rozróżniać deponentów co do zakresu, w którym są chronieni, to rozróżnienie takie, dokonane przez Islandię, jest naruszeniem tej dyrektywy<sup>54</sup>.

Łatwiej jest o jednoznaczną ocenę naruszenia przez Islandię przepisów o pomocy państwa<sup>55</sup> poprzez wsparcie upadających banków; zagadnienie jest bowiem głównie proceduralne (niedopełnienie obowiązków formalnych z protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale (PNT))<sup>56</sup>, nie kwestionuje się natomiast zasadności samej pomocy. Na mocy art. 1 ust. 3 w części I protokołu 3 do PNT wymagane jest zgłoszenie Urzędowi jakichkolwiek planów udzielenia pomocy, z odpowiednim wyprzedzeniem umożliwiającym mu przedstawienie uwag. Kraj nie może wprowadzać w życie projektowanych środków (pomocowych) dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji<sup>57</sup>. Islandia nie dopełniła obowiązku notyfikacji, przez co Urząd Nadzoru EFTA wszczął postępowanie wyjaśniające, w którym wstępnie uznał nieograniczoną gwarancję dla depozytów za pomoc państwową (obok bezpośredniej pomocy w postaci wsparcia banków gotówką)<sup>58</sup>. Urząd stwierdził, że możliwe jest, że banki pośrednio odniosły korzyść z gwarancji, gdyż dzięki nim nie pojawił się *run*

<sup>53</sup> Sprawa 152-73 *Giovanni Maria Sotgiu przeciwko Deutsche Bundespost*, Zb. Orz. TE 1974, s. 00153.

<sup>54</sup> Źródło: [www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>55</sup> Art. 61 i nast. Porozumienia o EOG.

<sup>56</sup> Porozumienie z 2 maja 1992 r. pomiędzy państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości Dz.Urz. L 344 z 31.01.1994 r., s. 3 i nast. Źródło: [www.efta.int](http://www.efta.int), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>57</sup> Decyzje mogą być następującej treści: 1. Notyfikowana sprawa nie stanowi pomocy państwa, 2. Decyzja o nie wnoszeniu zastrzeżeń, 3. Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

<sup>58</sup> Decyzja Nr 493/10/COL Urzędu Nadzoru z 15 grudnia 2010 r. *opening the formal investigation procedure into State aid granted in the restoration of certain operations of (old) Landsbanki*

na nowo powstałych następców przejętych przez Skarb Państwa banków, zwłaszcza że takich runów doświadczyli ich poprzednicy bezpośrednio przed zamknięciem. Warto odnotować, że pełna gwarancja dla depozytów nigdy nie była ogłoszona w formie aktu prawnego, a wyłącznie obwieszczenia przez kancelarię premiera Islandii, w związku z czym należy rozważyć, czy gwarancja ta spełniała wszystkie przesłanki uznania ją za pomoc państwa, tzn., czy komunikat władz był wystarczająco: precyzyjny, stanowczy, bezwarunkowy i prawnie wiążący<sup>59</sup>. W podsumowaniu przedmiotowej decyzji Urząd stwierdza, że „z całym prawdopodobieństwem tymczasowo zatwierdzi środki jako pomoc zgodną z funkcjonowaniem PEOG”, mimo to jednak, z powodu wstecznego zgłoszenia pomocy przez Islandię, Urząd jest zmuszony do otwarcia formalnego postępowania wyjaśniającego co do zgodności zachowania Islandii z PEOG, zaś „decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego nie przesądza o ostatecznej decyzji Urzędu, który może stwierdzić, że przedmiotowe środki nie stanowią pomocy państwa lub, że są zgodne z funkcjonowaniem porozumienia EOG”. Rząd islandzki stoi na stanowisku, że pomoc była dopuszczalna na mocy art. 61 ust. 3 lit. c PEOG, który dopuszcza pomoc, jeżeli ma ona „na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego WE lub EFTA”<sup>60</sup>. Do tej pory finalna decyzja o zamknięciu postępowania wyjaśniającego nie została jeszcze podjęta.

## 5. PRÓBY ROZWIĄZANIA SPORU

Rozwiązywanie problemu odpowiedzialności Islandii za Icesave z początku nie rozgrywało się na płaszczyźnie sporu prawnego, ale w drodze dyplomatycznych negocjacji, w których silniejszy może więcej niż słabszy. Negocjacje nie były publiczne, a wiedza o nich jest fragmentaryczna, zaś ujawniane informacje jednostronne. Islandczycy byli oburzeni użyciem przeciwko ich krajowi regulacji antyterrorystycznej<sup>61</sup>. Brytyjczycy i Holendrzy pokryli miliardowe zobowiązania islandzkie i żądali zwrotu poniesionych kosztów. Nie bez wpływu na pozycje stron było uzależnienie udzielenia Islandii pomocy przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy od przyjęcia przez nią odpowiedzialności za depozyty<sup>62</sup>. Wydaje się, że przede wszystkim z tego powodu Islandia, po początkowych negocjacjach, przyjęła odpowiedzial-

---

*Islands hf and the establishment and capitalisation of New Landsbanki Islands (NBI hf) (Iceland)*, część II pkt 1, *Assessment. The presence of state aid*, s. 20.

<sup>59</sup> Decyzja nr 493/10/COL, s. 21 wraz z przypisem 32.

<sup>60</sup> Decyzja nr 493/10/COL, punkt 4.1. *Stanowisko władz islandzkich*, s. 15.

<sup>61</sup> Szeroko na ten temat: R. Boyes, *Meltdown Iceland: Lessons on the World Financial Crisis from a Small Bankrupt Island*, Nowy Jork 2009, s. 174 i nast.

<sup>62</sup> Wynika to m.in. z komunikatów prasowych MFW na temat Islandii z 13 i 20 listopada 2008 r., źródło: [www.imf.org](http://www.imf.org), link aktywny na 19.05.2011 r.

ność za środki zgromadzone na rachunkach w Icesave, potwierdzając swoje zobowiązania wynikające z dyrektywy 94/19/WE<sup>63</sup>. Wynegocjowane stanowisko miało być przypieczętowane uchwaleniem przez *Alting* (parlament Islandii) ustawy o uzgodnionej treści. Uspokojeni Holendrzy i Brytyjczycy nie sprzeciwili się planowi pomocowemu. 26 sierpnia 2009 r. parlament islandzki uchwalił wprawdzie ustawę potwierdzającą odpowiedzialność Islandii<sup>64</sup>, jednakże przyjęte rozwiązanie różniło się od wcześniejszych uzgodnień i znacznie tę odpowiedzialność ograniczyło, przez co spotkało się z brakiem akceptacji ze strony państw-wierzycieli. Jest to jedyne zaakceptowane przez Islandię i formalnie wiążące rozwiązanie. Na jego mocy Skarb Państwa otrzyma siedmioletni okres karencji w spłacie długu (do 5 czerwca 2016 r.), a zobowiązania (wraz z odsetkami) będą spłacone do 5 czerwca 2024 r., jednakże roczna wysokość spłaty będzie w latach 2017–2023 ograniczona do 4% wzrostu PKB, zaś w 2016 r. i 2024 r. do 2% tej wartości<sup>65</sup>. Do konsensusu miała doprowadzić ustawa przegłosowana w grudniu 2009 r., która była bardziej surowa dla Islandii. Natrafiła jednak na silny opór społeczny. Prezydent odmówił podpisania aktu i oddał decyzję o związaniu się nim pod głosowanie w ogólnokrajowym referendum, w którym głosujący opowiedzieli się przeciwko rozwiązaniu z ustawy. Rozpoczęły się kolejne negocjacje, lecz wypracowane w ich trakcie nowe uzgodnienia zostały 9 kwietnia 2011 r. ponownie odrzucone w referendum. Ostateczne wyniki głosowania ogłoszono 11 kwietnia i tego samego dnia Urząd Nadzoru EFTA wydał komunikat prasowy<sup>66</sup>, w którym przedstawił wynik referendum oraz stwierdził, że oczekuje szybkiej odpowiedzi ze strony rządu islandzkiego na Wezwanie do usunięcia uchybienia z 26 maja 2010 r.<sup>67</sup> Jeżeli w odpowiedzi nie znajdą się argumenty, które zmienią pierwsze wnioski Urzędu w przedmiotowej sprawie (Urząd uznał odpowiedzialność Islandii za pokrycie minimalnych gwarancji z dyrektywy 94/19/WE), zostanie wydana Uzasadniona opinia (*Reasoned Opinion*). Od dnia wydania tego dokumentu Islandia będzie miała 2 miesiące na usunięcie naruszeń PEOG. W razie niedopełnienia tego obowiązku sprawa zostanie przekazana do Trybunału EFTA.

<sup>63</sup> Komunikat prasowy Kancelarii Premiera Islandii z dnia 16 listopada 2008 r., źródło: <http://eng.forsaetisraduneyti.is>, link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>64</sup> Ustawa Nr 96/2009 upoważniająca Ministra Finansów w imieniu Skarbu Państwa, do gwarantowania pożyczek udzielonych Funduszowi Gwarancyjnemu dla Deponentów i Inwestorów (DIGF) przez rządy Wielkiej Brytanii i Holandii na pokrycie wypłat dla deponentów Landsbanki Islands hf, publikacja tekstu oryginalnego: [www.stjornartidindi.is](http://www.stjornartidindi.is), angielskie tłumaczenie: [www.iceland.org](http://www.iceland.org), linki aktywne na 19.05.2011 r.

<sup>65</sup> Art. 1 i 3 ustawy Nr 96/2009.

<sup>66</sup> Komunikat prasowy Urzędu Nadzoru EFTA z dnia 11 kwietnia 2011 r., źródło: [www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int), link aktywny na 19.05.2011 r.

<sup>67</sup> 26 maja 2010 r. Urząd Nadzoru EFTA wysłał do islandzkiej misji przy UE w formie listu oficjalne wezwanie do usunięcia uchybienia norm PEOG polegających na niezapewnieniu przez Islandię minimalnych gwarancji deponentom z Wielkiej Brytanii oraz Holandii, źródło: [www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int), link aktywny na 19.05.2011 r.

## PODSUMOWANIE

Na jednolitym rynku europejskim mnogość powiązań transgranicznych wydatnie zwiększa ryzyko systemowe, co nie zostało wystarczająco uwzględnione przez przedkryzysowe prawodawstwo europejskie. Dowodem na to są obecne wysiłki ustawodawcze organów europejskich. W sporze o odpowiedzialności islandzkiego skarbu państwa za pokrycie minimalnych gwarancji prawo europejskie zdaje się przyznawać rację Holandii i Wielkiej Brytanii. Przedstawiony sposób wyinterpretowania normy konstytuującej odpowiedzialność Islandii jest prawidłowy, wydaje się jednak, że z uwagi na powagę kwestii rozstrzyganej na jej podstawie, norma ta powinna być wyraźniej wyodrębniona w treści dyrektywy. Innymi słowy, norma, której naruszenie może spowodować niewypłacalność państwa, powinna, przez wzgląd na swoją doniosłość, być wyraźnie określona przez systematykę aktu prawodawczego. Inaczej dzieje się w przypadku dyrektywy 94/19/WE, przez co usprawiedliwione wydają się wątpliwości co do jej celu. Celem tym ma być ochrona deponentów przez wypłacalny system gwarancyjny, o którego stworzenie ma troszczyć się państwo. Jest to oczywiście przy upadku pojedynczego banku. Jednakże w przypadku Islandii doszło do upadku całego systemu bankowego opartego na rezerwach częściowych, co musiało pociągnąć za sobą niewypłacalność systemu gwarancyjnego, a w omawianym przypadku doprowadziło do utraty płynności finansowej przez całe państwo. W takiej sytuacji system gwarancyjny *a priori* nie mógł pełnić funkcji skutecznego mechanizmu chroniącego deponentów, co zdaje się nie być wystarczająco jasno uwzględnione w dyrektywie. Jeżeli w sytuacji kryzysu systemowego to skarb państwa ma gwarantować depozyty, to wydaje się, że powinno to być wyraźnie wskazane w tejże dyrektywie. W sukurs takim rozważaniom idzie nowe brzmienie art. 7 ust. dyrektywy 94/19/WE<sup>68</sup>, który ustanawia nowy limit gwarancji na 50 000 euro, a jednocześnie odpowiedzialność za „zapewnienie (tego) poziomu gwarancji” z systemu gwarantowania depozytów przenosi na państwo. Zabieg ten zdaje się mieć na celu wyraźniejsze wskazanie państwa jako podmiotu ostatecznie odpowiedzialnego za wypłacenie gwarancji, co potwierdza tezę o wcześniejszej niezbyt dokładnej regulacji tej materii.

Jeżeliby uznać przypadek Icesave za dworkinowski *hard case*, należałoby zadać sobie pytanie, czy obarczenie Islandii odpowiedzialnością jest sprawiedliwe? Zasada jednolitej licencji jest elementem jednolitego rynku finansowego, z którego korzyści mają czerpać wszyscy uczestnicy. Jednakże jednolity rynek niesie ze sobą też ryzyko, którego przed kryzysem ustawodawca europejski nie doceniał. Wydaje się, że skoro w założeniu wszyscy powinni czerpać korzyści, to i wszyscy powinni partycypować w ewentualnych stratach. Dyrektywa 94/19/WE stanowi inaczej, więc może powinna być uznana za „prawo niesprawiedliwe” zgodnie z tezą pierwszą formuły Radbrucha, i

---

<sup>68</sup> Patrz przypis 44.

ustąpiwszy miejsca sprawiedliwości, w jakiś sposób odciążyć Islandię w jej obowiązku pełnego pokrycia gwarancji wobec brytyjskich i holenderskich klientów Icesave.

## Bibliografia

- Bagus P., Howden D., *Deep freeze. Iceland's Economic Collapse*, Auburn 2011.
- Boyes R., *Meltdown Iceland: Lessons on the World Financial Crisis from a Small Bankrupt Island*, Nowy Jork 2009.
- Demircuc-Kunt A., Kane E.J., Laeven L., *Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design*, NBER Working Paper No. 12862, styczeń 2007 r.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.
- Dworkin R., *Hard Cases*, „Harvard Law Review” 1975, Nr 6 (88).
- Financial Services Compensation Scheme Annual Report and Accounts 2009/10*.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Osiński J., Szpunar P., Tymoczko D. (red.), *Przegląd stabilności systemu finansowego październik 2008*, NBP, Warszawa 2008.
- Radbruch G., *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] M. Szyszkowska, *Zarys filozofii prawa*, tłum. C. Tarnogórski, Białystok 2000.
- The Depositors' and Investors' Guarantee Fund Financial Statements 2007*.
- Zajadło J., [w:] *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, J. Zajadło (red.), Warszawa 2008.

## Akty prawne

- Act on the Authority for Treasury Disbursements due to Unusual Financial Market Circumstances etc.*, Nr 125/2008.
- Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* z dnia 14 grudnia 2001 r., rozdział 24/2001.
- Decyzja Nr 18/94 Wspólnego Komitetu EOG z 28 października 1994 r. zmieniająca załącznik IX (Usługi finansowe) do Porozumienia EOG, Dz.U. WE L 325 z 17.12.1994 r.
- Decyzja nr 493/10/COL Urzędu Nadzoru z 15 grudnia 2010 r. *opening the formal investigation procedure into State aid granted in the restoration of certain operations of (old) Landsbanki Islands hf and the establishment and capitalisation of New Landsbanki Islands (NBI hf) (Iceland)*.
- Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów Dz.U. WE L 135 z 31.05.1994 r.
- Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.U. UE L 177/1 z 30.6.2006 r.
- Dyrektywa 2009/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r. Dz.U. UE L 68/3 z 13.3.2009 r.



Porozumienie z dnia 2 maja 1992 r. o Europejskim Obszarze Gospodarczym, Dz.U. L 1 z 3.01.1994 r.

Porozumienie z 2 maja 1992 r. pomiędzy państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości Dz.Urz. L 344 z 31.01.1994 r.

*Regulation on Deposit Guarantees and Investor Compensation Scheme*, Nr 120/2000.  
*The Landsbanki Freezing Order 2008* z dnia 8 października 2008 r., Nr 2668.

Ustawa o systemie gwarantowania depozytów i rekompensat dla inwestorów Nr 98/1999.

Ustawa Nr 96/2009 upoważniająca Ministra Finansów w imieniu Skarbu Państwa, na gwarantowanie pożyczek udzielonych Funduszowi Gwarancyjnemu dla Deponentów i Inwestorów (DIGF) przez rządy Wielkiej Brytanii i Holandii na pokrycie wypłat dla deponentów Landsbanki Íslands hf.

Zaproszenie Urzędu Nadzoru EFTA z dnia 15 grudnia 2010 r. do zgłaszania uwag zgodnie z art. 1 ust. 2 w części I protokołu 3 do Porozumienia między państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do przywrócenia niektórych operacji (dawnego) Landsbanki Islands hf oraz ustanowienia i dokapitalizowania New Landsbanki Islands (NBI hf), Dz.U. UE C 41/31 z 10.02.2011 r.

### **Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości**

Sprawa 152-73 *Giovanni Maria Sotgiu przeciwko Deutsche Bundespost*, Zb. Orz. TE 1974.

Sprawa C-354/95 *National Farmers' Union i in.*, Zb. Orz. 1997.

Sprawa C-148/02 *Carlos García Avello v. Państwo Belgijskie*, Zb. Orz. 2003

Sprawa C-222/02 *Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte i Christel Mörkens przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, Zb. Orz. 2004

### **Materiały internetowe**

<http://eng.forsaetisraduneyti.is>

[www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int)

[www.elvira.blog.is](http://www.elvira.blog.is)

[www.fscs.org.uk](http://www.fscs.org.uk)

[www.fsha.is/logfraedingur](http://www.fsha.is/logfraedingur)

[www.imf.org](http://www.imf.org)

[www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is)

[www.stjornartidindi.is](http://www.stjornartidindi.is)

[www.tryggingarsjodur.is](http://www.tryggingarsjodur.is)