

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 16/1997

Lögmannafélag Íslands

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 15. október 1997, er barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála 16. október s.á., hefur Andri Árnason, hrl., fyrir hönd Lögmannafélags Íslands kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 36/1997](#), dags. 18. september 1997.

Í ákvörðuninni segir að beiting stjórnar Lögmannafélags Íslands á gjaldskrá félagsins frá 1. júlí 1992, við meðferð úrskurðarvalds síns samkvæmt lögum nr. 62/1942 um málflytjendur, brjóti gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 36/1997 verði felld úr gildi.

Samkeppnisráð krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 3/1994 var beiðni áfrýjanda um að gefa út leiðbeinandi gjaldskrá hafnað. Sú ákvörðun samkeppnisráðs var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar nr. 2/1994.

Í erindi til Samkeppnisstofnunar, dags. 3. júní 1997, spurðist Sveinn Skúlason, hdl., fyrir um hvort álit sem stjórn áfrýjanda gaf 14. maí 1997 væri í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Álit stjórnar áfrýjanda var til komið vegna ágreinings um þóknun fyrir lögmannsstörf. Í erindinu til Samkeppnisstofnunar var einnig spurst fyrir um hvort telja mætti að álit stjórnar áfrýjanda væri til þess fallið að vera leiðbeinandi um samráð við gjaldtöku fyrir þjónustu lögmannna.

Í álit stjórnar áfrýjanda var fjallað um einstaka kostnaðarliði vegna innheimtu skuldabréfskröfu. Við mat á hæfilegri þóknun var vísað til viðeigandi liða í gjaldskrá áfrýjanda frá 1992 og áætlað hver sú fjárhæð væri nú með hliðsjón af verðlagsbreytingum. Þá kom fram í álitinu að stjórn áfrýjanda taldi ekki hafa verið ástæðu til að hækka viðeigandi kostnaðarliði frá gjaldskránni umfram hækkun lánskjaravístölu.

Málsmeðferð samkeppnisyfirvalda er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess.

Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála 6. nóvember 1997.

III.

Áfrýjandi byggir kröfu sína á því að úrskurðarvald stjórnar Lögmannafélags Íslands, um endurgjald fyrir málflutningsstarf, samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 61/1942 um málflytjendur falli utan við gildissvið samkeppnislaga.

Til vara byggir áfrýjandi á því að beiting stjórnar áfrýjanda á gjaldskrá frá 1. júlí 1992 við meðferð úrskurðarvalds síns samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 61/1942 brjóti ekki í bága við 10. og 12. gr. samkeppnislaga.

Bent er á að samkvæmt 7. og 8. gr. laga nr. 61/1942 hafi áfrýjandi og stjórn félagsins lögbundnu hlutverki að gegna. Í 7. gr. segi að lögmönnum sé skylt að hafa með sér félag og samkvæmt 8. gr. hafi stjórn áfrýjanda eftirlitsvald með lögmönnum. Stjórnin hafi m.a. úrskurðarvald um endurgjald fyrir málflutningsstörf sé ágreiningur borinn undir hana. Áfrýjandi telur að af ákvæðum þessum sé ljóst að stjórn áfrýjanda hafi

stjórnsýsluhlutverk að lögum og teljist því vera stjórnvald þegar hún beiti eftirlits- og úrskurðarvaldi sínu. Þegar stjórnin úrskurði um endurgjald fyrir málflutningsstarf sé því um stjórnvaldsákvörðun að ræða.

Að mati áfrýjanda tengjast slíkir úrskurðir ekki viðskiptahagsmunum félagsmanna. Þegar stjórnin beiti þessu eftirlitsvaldi sínu teljist félagið því ekki vera samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Áfrýjandi telur að úrskurðir stjórnar áfrýjanda sem stjórnvalds falli því utan gildissviðs samkeppnislaga.

Ef ekki verði fallist á að úrskurðarvald stjórnar áfrýjanda falli utan við gildissvið samkeppnislaga krefst áfrýjandi þess að viðurkennt verði að beiting á gjaldskrá áfrýjanda, frá 1. júlí 1992, sem mælikvarða í úrskurðum brjóti ekki í bága við 10. og 12. gr. samkeppnislaga.

Bent er á að úrskurðarvald stjórnar áfrýjanda sé hluti af lögbundnu eftirlitshlutverki stjórnarinnar. Beiting þess úrskurðarvalds geti því ekki verið andstæð 12. gr. samkeppnislaga. Því er einnig hafnað að beiting á gjaldskrá félagsins frá 1992 við meðferð úrskurðarvaldsins brjóti gegn 10. gr. samkeppnislaga. Áfrýjandi kveður tilgang 1. mgr. 8. gr. laga nr. 61/1942 vera fyrst og fremst að gera mönnum kleift að skjóta ágreiningi um endurgjald til úrskurðaraðila og séu úrskurðirnir bundnir við afgreiðslu einstakra mála. Því sé ekki um að ræða samninga eða samþykktir sem ætlað er að hafa áhrif á verð, skiptingu markaða eða gerð tilboða, í skilningi 10. gr. samkeppnislaga.

Áfrýjandi fellst hvorki á að úrskurðarheimild stjórnar áfrýjanda hafi tekið efnislegum breytingum við gildistöku samkeppnislaga né við niðurstöðu samkeppnisráðs og áfrýjunarnefndar árið 1994 um leiðbeinandi gjaldskrár lögmanna. Af úrskurðinum sé ekki hægt að draga þá ályktun að hann feli í sér efnislega breytingu á úrskurðarvaldi stjórnar áfrýjanda enda verði ekki séð að samkeppnisyfirvöld geti breytt lögmæltu hlutverki stjórnarinnar. Bent er á að 8. gr. laga nr. 61/1942 hafi verið breytt árið 1995 en að löggjafinn hafi ekki séð ástæðu til að breyta ákvæðinu um úrskurðarvald stjórnar áfrýjanda.

Að mati áfrýjanda felur niðurstaða áfrýjunarnefndar í máli 2/1994 ekki í sér ógildingu á gjaldskránni frá 1992 eða að óheimilt sé að hafa grundvöll hennar til viðmiðunar við úrlausn ágreiningsmála.

Bent er á að gjaldskráin sé einungis mælikvarði sem stjórn áfrýjanda miði við. Það hljóti að vera efnislegt mat úrskurðaraðila hvaða viðmiðun hann noti við beitingu úrskurðarvalds síns. Áfrýjandi telur útilokað að gæta

samræmis og jafnræðis í úrskurðum ef bannað væri að nota slíka hlutræna mælikvarða.

Þó að áfrýjanda sé óheimilt að gefa út almenna viðmiðunargjaldskrá getur samkeppnisráð, að mati áfrýjanda, ekki mælt fyrir um að gjaldskrárviðmiðun sú sem var í gildi árið 1992 sé ekki að mati stjórnar áfrýjanda eðlileg og sanngjörn viðmiðun.

Loks bendir áfrýjandi á að þar sem stjórn áfrýjanda sé stjórnvald þegar hún beiti úrskurðarvaldi sínu geti hliðsett stjórnvöld ekki að lögum mælt fyrir um hvernig með umrætt úrskurðarvald skuli farið.

Að mati samkeppnisráðs er ekki unnt að líta á stjórn áfrýjanda sem stjórnvald, m.a. þar sem stjórnarsýsla geti aðeins verið í höndum ríkis eða sveitarfélaga samkvæmt stjórnarsýslulögum.

Samkeppnisráð telur að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi mótað þá reglu að samkeppnislögin taki til athafna hliðsettra stjórnvalda og annarra aðila sem starfa samkvæmt sérlögum, nema að þær athafnir séu skýrlega undanþegar í sérlögum og vísar ráðið m.a. til úrskurða nr. 24/1995 og 4/1997 því til stuðnings. Til að sérlögin geti undanþegið athafnir ákvæðum samkeppnislaga þurfi sérlagaákvæðin að heimila viðkomandi háttsemi mjög skýrt. Að mati ráðsins eru ákvæði 7. og 8. gr. laga nr. 61/1942 ekki til þess fallin að undanþiggja stjórn áfrýjanda ákvæðum samkeppnislaga.

Samkeppnisráð kveður áfrýjanda vera samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga og eftirlitshlutverk hans breyti þar engu um. Ráðið telur að með því að taka mið af hinni ólögmætu gjaldskrá, við beitingu úrskurðarvalds síns, viðhaldi stjórn áfrýjanda gildi gjaldskrárinnar gagnvart lögmönnum og viðskiptavinum þeirra. Afleiðingin verði sú að lögmenn fylgi gjaldskránni. Úrskurðir stjórnar áfrýjanda, eins og hér um ræðir, geta því fest í sessi gjaldtöku samkvæmt gjaldskrá og haft þannig bein áhrif á gjaldtöku fyrirtækja á sama sölustigi en slíkt brjóti gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga.

Bent er á að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi þegar tekið til athugunar hvort gjaldskráin væri nauðsynleg vegna eftirlitshlutverks stjórnar áfrýjanda í úrskurði nr. 2/1994. Nefndin hafi ekki fallist á að þetta væri nægileg röksemd fyrir því að heimila gjaldskrána, þar sem markmiði 8. gr. laga nr. 61/1942 mætti ná með öðrum hætti. Samkeppnisráð bendir á að lögmælt hlutverk stjórnar áfrýjanda sé að endurskoða þóknun lögmanna

en hvergi sé bundið í lögum að endurskoðunin beri að miðast við gjaldskrá heldur segi að endurgjaldið skuli vera hæfilegt.

Að öðru leyti vísast til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar.

IV.

Niðurstöður.

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 62/1942 um málflytjendur er héraðsdóms- og hæstaréttarlögmönnum rétt að áskilja sér hæfilegt endurgjald fyrir störf sín, þar á meðal hluta af fjárhæð máls, og herra endurgjald ef mál vinnst en ef það tapast. Loforð um sýnilega ósanngjarnt endurgjald fyrir málflytningsstarf er ekki skuldbindandi. Samkvæmt 8. gr. sömu laga hefur stjórn áfrýjanda, Lögmannafélags Íslands, úrskurðarvald um endurgjald fyrir málflytningsstarf sé ágreinngur um það borinn undir hana. Stjórn áfrýjanda er því lögbundinn úrskurðaraðili á því sviði sem hér um ræðir. Eru og deiluaðilar almennt bundnir við þá niðurstöðu sem stjórnin fellir í slíkum tilvikum.

Fyrir liggur að áfrýjandi hefur farið þess á leit við samkeppnisráð að það veitti félaginu undanþágu frá banni samkeppnislaga við verðsamráði til að gefa út gjaldskrá. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 3/1994 var beiðninni hafnað m.a. á þeim forsendum að slík leiðbeinandi gjaldskrá væri til þess fallin að hafa áhrif á aðrar gjaldskrár lögmanna og kostnaðartengdar breytingar á þeim og þannig frekar gæti dregið úr verðsamkeppni milli lögmanna heldur en aukið hana. Þessari ákvörðun var skotið til áfrýjunarnefndarinnar sem staðfesti hana með úrskurði nr. 2/1994 meðal annars með þeim rökum að umrædd gjaldskrá væri ekki nauðsynleg til þess að stjórn áfrýjanda gæti rækt skyldur sínar samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna um málflytjendur.

Ljóst er að beiting stjórnar áfrýjanda á fyrrgreindri gjaldskrá sem var í gildi 1992 að teknu tilliti til síðari verðlagsbreytinga fer í bága við það samkeppnismarkmið sem stefnt var að í fyrrgreindri ákvörðun samkeppnisráðs og úrskurði áfrýjunarnefndarinnar. Áfrýjunarnefndin lítur svo á að í ákvörðunum þessum felist að stjórn áfrýjanda hafi í allri starfsemi sinni verið óheimilt að nota fyrrgreinda gjaldskrá ef notkunin fari beint eða óbeint gegn ákvæðum 10. eða 12. gr. samkeppnislaga. Áfrýjunarnefndin telur samkvæmt þessu að þetta gildi einnig um þá

starfsemi stjórnar áfrýjanda sem felst í því að úrskurða um málflutningsþóknun.

Með hliðsjón af framanrituðu og að öðru leyti með skírskotun til þeirra röksemda sem fram koma í hinni kærðu ákvörðun þykir mega staðfesta hana.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 36/1997, dags. 18. september 1997, er staðfest.

Reykjavík, 26. nóvember 1997.

Stefán Már Stefánsson

Inga Jóna Þórðardóttir

Ingveldur Einarsdóttir

Rétt endurrit staðfestir;