

Stanovisko veřejného ochránce práv ke sjednávání rozhodčích doložek v nájemních smlouvách obcí

I. Východiska

Veřejnému ochránci práv je z jeho činnosti známa praxe, kdy obce v nájemních smlouvách k bytům ve svém vlastnictví sjednávají rozhodčí doložky. Jelikož není jasné, zda je takový postup z hlediska postavení obce coby veřejnoprávní korporace možný a v souladu se zákonem, rozhodl se ochránce vyjádřit se k některým aspektům dané otázky.

II. Právní rámec

Arbitrabilita sporů z nájemních smluv

Podle zákona o rozhodčím řízení¹ je arbitrabilita sporu nutnou podmínkou pro platné přenesení pravomoci k jeho rozhodnutí na rozhodce. Obecně podmínky arbitrability upravuje ustanovení § 2 odst. 1 a 2 zákona o rozhodčím řízení: „*Strany se mohou dohodnout, že o majetkových sporech mezi nimi, s výjimkou sporů vzniklých v souvislosti s výkonem rozhodnutí a incidenčních sporů, k jejichž projednání a rozhodnutí by jinak byla dána pravomoc soudu nebo o nichž to stanoví zvláštní zákon, má rozhodovat jeden nebo více rozhodců anebo stálý rozhodčí soud (rozhodčí smlouva). Rozhodčí smlouvu lze platně uzavřít, jestliže strany by mohly o předmětu sporu uzavřít smír.*“²

Můžeme říci, že nájem bytu je ve svém principu závazkovým vztahem majetkové povahy, ačkoliv jeho charakter je do značné míry ovlivněn tím, že jde o realizaci jedné ze základních životních potřeb. Složitější tedy bude zhodnotit, zda, resp. v jakých aspektech, by ve věcech nájmu bylo možné uzavřít smír. Pokud totiž hovoříme o sporech vznikajících v návaznosti na nájem bytu, jde o záležitosti rozmanitého charakteru: dlužné nájemné (resp. další peněžitá plnění), spory o provedení oprav v bytě, spory týkající se skončení nájmu aj.

Okruh věcí, v nichž lze uzavřít smír, obecně definuje ustanovení § 99 občanského soudního řádu kritériem *povahy věci*. Teorie³ vychází z předpokladu, že smír nelze uzavřít tam, kde je možné zahájit řízení *i bez návrhu*. Takovým řízením není žádné řízení standardně spjaté s nájmem bytu.

Přesto, lze mít za to, že co se týče řízení o přivolení k výpovědi z nájmu bytu podle ustanovení § 711a občanského zákoníku,⁴ nelze v této věci přenést pravomoc ze soudu na rozhodce. Dle ustanovení § 120 odst. 2 občanského soudního řádu je toto řízení ovládáno zásadou vyšetřovací, a svou povahou se tedy z kategorie

¹ Zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhodčím řízení“).

² Ustanovení § 99 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Jako občanský soudní řád“).

³ Drápal, L. a kol. Občanský soudní řád I, II. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 643.

⁴ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

„typicky“ sporných řízení vymyká. Vyjadřuje zájem na úplném zjištění skutkového stavu věci přesahující individuální zájmy sporných stran. Lze tedy říci, že arbitrabilita (založení pravomoci rozhodců) ve věci přivolení k výpovědi z nájmu bytu je přinejmenším sporná.

Stejně tak je sporné, zda může být arbitrabilní spor o platnost výpovědi z nájmu bytu, resp. žaloba směřující k rozhodnutí o vyklizení. Obecně jde o typický sporná řízení, kdy dochází k „rozsouzení“ střetu dvou stran, resp. (ve druhém případě) o ochranu vlastnického práva proti jeho narušiteli. Jak bylo již zmíněno, regulace nájmu bytu je oproti ostatním ustanovením občanského zákoníku silně svázána kogentními pravidly, jež nepodléhají smluvní modifikaci stranami. Často jsou kladeny značné nároky na dokazování a hodnocení takových kategorií jako je soulad s dobrými mravy, zájmy nezletilých dětí apod. Rozhodovací praxe soudů zde byla, a do jisté míry stále je, zmitána rozpory. Vložit tedy spor takové závažnosti do rukou rozhodce, příp. rozhodců, se jeví jako velmi problematická alternativa.

Pokud jde o žalobu na vyklizení v situaci, kdy nájemci již nesvědčí žádný právní titul užívání bytu, tj. typicky uplynula doba, na kterou byl nájem sjednán, je pochybné, zda se pořád jedná o spor ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 písm. b) zákona o rozhodčím řízení. Ten totiž předpokládá, že rozhodčí smlouva se může týkat „všech sporů, které by v budoucnu vznikly z určitého právního vztahu nebo z vymezeného okruhu právních vztahů“. Žalobou na vyklizení totiž realizují své vlastnické právo, což s nájmem coby původním právním vztahem má toliko přenesenou souvislost. Proto arbitrabilita sporu o vyklizení bytu tehdy, obývá-li jej nájemce po uplynutí doby, na niž byl sjednán, je opět přinejmenším sporná.

Jak opakovaně zdůrazňuje Ústavní soud, rozhodce v rozhodčím řízení nenalézá právo, ale tvoří je (*eventuálně napevno staví, vyjasňuje, tedy narovnává*) *závazkový vztah v zastoupení stran*.⁵ Moc rozhodce tedy není delegována svrchovanou mocí státu, ale pochází od soukromé vlastní moci stran určovat si svůj osud.⁶ Autonomie vůle stran v nájemních vztazích určovat je však do značné míry omezena kogentním charakterem právních norem tvořících pevný standard ochrany nájemce. Nelze opomenout ani to, že ochrana nájemních vztahů navazuje na mezinárodní závazky České republiky a je jednou z oblastí, kde je historicky vyvažováno slabší postavení nájemce.⁷ V této souvislosti je namíste připomenout, že některé země (Rakousko, Německo) z působnosti rozhodčího řízení spory o nájem bytu zcela vylučují.⁸

Na druhou stranu nic nebrání tomu, aby byla pravomoc rozhodců sjednána, pokud jde o spory o plnění peněžité povahy, spojené s nájmem bytu (jako typický příklad lze uvést dlužné nájemné a neuhrazené platby za služby spojené s nájmem). To však pouze za podmínek, stanovených pro přítomnost rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách (viz níže).

⁵ Např. usnesení III. ÚS 166/05, IV. ÚS 511/03, I. ÚS 339/02, Pl. ÚS 37/08.

⁶ Viz např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 174/02, sp. zn. IV. ÚS 511/03, sp. zn. III. ÚS 166/05 aj.

⁷ Srov. čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 25 Všeobecné deklarace lidských práv aj.

⁸ Srov. Bělohlávek, A. J., Arbitrabilita pracovněprávních sporů. Bulletin advokacie 9/2007, s. 27 - 28.

Ochrana spotřebitele

Nahlédneme-li na nájemní smlouvu pohledem ochrany spotřebitele, nevyhne se hodnocení, zda strany nájemního závazkového vztahu mohou být vůči sobě v postavení spotřebitele a dodavatele:

Ustanovení § 52 odst. 3 občanského zákoníku obsahuje negativní vymezení pojmu „spotřebitel“, když uvádí, že spotřebitelem je *fyzická osoba, která při uzavírání a plnění smlouvy nejedná v rámci své obchodní, podnikatelské činnosti nebo výkonu svého povolání*. Lze tedy říci, že nájemce, který usiluje o uzavření nájemní smlouvy jako soukromá osoba, v postavení spotřebitele v podstatě je.

Za dodavatele je ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 občanského zákoníku možno považovat osobu, která při uzavírání a plnění smlouvy jedná v rámci své obchodní nebo podnikatelské činnosti. Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že obec za takto nastavených podmínek dodavatelem není, a nájemní smlouva je tudíž ze sféry působení regulace spotřebitelských smluv vyloučena. Komentář k občanskému zákoníku⁹ však ve vztahu k výkladu pojmu „dodavatel“ uvádí, že patrná je spíše širší tendence (související s provázaností ochrany spotřebitele s právem Evropské unie).¹⁰ Vymezení obchodní a podnikatelské činnosti dle ustanovení § 2 odst. 1 obchodního zákoníku¹¹ zde tudíž není zcela rozhodující.

V návaznosti na výše uvedené lze říci, že dodavatelem ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 občanského zákoníku může být rovněž obec, pokud poskytování bydlení vykazuje známky určité pravidelnosti a úplatnosti.¹² Problematičtější by ovšem bylo učinit stejný závěr v případě soukromého pronajímatele, jenž pronajímá byty nikoliv v rámci své podnikatelské činnosti.¹³

Co z právě uvedeného tedy plyne? Především to, že nájemní smlouva mezi obcí a jednotlivcem (jenž nejedná v rámci své podnikatelské činnosti), je smlouvou spotřebitelskou. Z tohoto závěru lze vyvodit poměrně významné konsekvence.¹⁴

V minulosti byla praxe sjednávání rozhodčích doložek ve spotřebitelských závazcích velmi spornou otázkou. Určité náznaky řešení přinášela judikatura.¹⁵ K dnešnímu dni je však principiální pochybnost o arbitrabilitě spotřebitelských věcí překlenuta novelou zákona o rozhodčím řízení.¹⁶

⁹ Švestka, J., Spáčil, J., Škárková, M., Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I, II. Komentář*. 2. vydání. Praha: 2009, s. 465.

¹⁰ Srov. publikace Research Group on the Existing EC Private Law (Acquis Group). *Contract I. Precontractual Obligations, Conclusion of Contract, Unfair Terms*, München: Sellier, European Law Publishers, 2007. s. 32. Odkaz převzat z Komentáře k občanskému zákoníku (specif. výše).

¹¹ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹² K tomu srov. rovněž čl. 2 písm. c) směrnice č. 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993, o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách.

¹³ Srov. opět Komentář k občanskému zákoníku. s. 465 – 466.

¹⁴ Jak již bylo řečeno: Pokud by byla v rámci nájemní smlouvy sjednána pravomoc rozhodců, bylo by po právní stránce nejkorektnější, aby se tato omezila pouze na peněžitá plnění spojená s nájmem (v podrobnostech viz výše).

¹⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2164/10 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2011 sp. zn. II. ÚS 3057/2010.

¹⁶ Zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhodčím řízení“).

Zákon o rozhodčím řízení s účinností od 1. 4. 2012¹⁷ počítá výslovně se založením pravomoci rozhodců ve spotřebitelských smlouvách. Stanoví však speciální pravidla, jimiž poskytuje spotřebiteli v takovém případě zvýšenou ochranu (například v § 3 odst. 5 stanoví povinné obsahové náležitosti rozhodčí smlouvy a určí modifikované principy i pro průběh a skončení rozhodčího řízení).¹⁸ Nová právní úprava tak navazuje na již uvedený náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2164/2010: „*To, aby mohla být rozhodčí doložka ve spotřebitelských smlouvách platně dojednána, v první řadě předpokládá transparentní a jednoznačná pravidla pro určení osoby rozhodce. Jde-li o ujednání v rámci spotřebitelské smlouvy, musí rozhodčí řízení obecně zaručovat procesní práva srovnatelná s řízením, které by bylo na místě v případě, kdy by se spotřebitel k ujednání ve spotřebitelské smlouvě nezavázal (ústnost, přímost jednání, odvolací instance, absence jiných překážek v uplatnění spotřebitelova práva).*“

Tam, kde je pro výše zmíněné aspekty stranami nájemního vztahu sjednáno přenesení pravomoci rozhodnutí sporu na rozhodce, je nutno respektovat přísnější požadavky stanovené novelizovaným zákonem o rozhodčím řízení.

III. Závěr

Možnost založit pravomoc rozhodců namísto soudu ve sporech z nájemních smluv je velmi spornou právní otázkou (zákon o rozhodčím řízení ani jiný předpis ji neupravuje). Právní úprava nájmu je navíc charakteristická vysokou mírou kogentní regulace (prospěšnou zejména nájemci) a dalšími specifiky (silné uplatnění principu dobrých mravů). Obce jako veřejnoprávní korporace by tedy za takové situace měly pečlivě zvažovat, zda vložím sporů z nájmu do rukou rozhodců nepřipustně neomezí (procesní) ochranu nájemce, která je právní úpravou nepochybně sledována. Veřejný ochránce práv proto obcím tento postup nedoporučuje.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý
veřejný ochránce práv

¹⁷ Novelizován zákonem č. 19/2012 Sb.

¹⁸ „Rozhodčí doložka uzavřená podle [odstavce 3](#) musí obsahovat také pravdivé, přesné a úplné informace o
a) rozhodci nebo o tom, že rozhoduje stálý rozhodčí soud,
b) způsobu zahájení a formě vedení rozhodčího řízení,
c) odměně rozhodce a předpokládaných druhích nákladů, které mohou spotřebiteli v rozhodčím řízení vzniknout a o pravidlech pro jejich přiznání,
d) místu konání rozhodčího řízení,
e) způsobu doručení rozhodčího nálezu spotřebiteli a
f) tom, že pravomocný rozhodčí nález je vykonatelný.“