



Sp. zn. 1370/2017/VOP/KS
Č. j. KVOP-13345/2018
Datum 28. března 2018

Vážený pane A.,

dovoluji si Vás informovat o výsledku prověřování zahájeného na základě Vašeho podnětu z února 2017. V něm jste mě žádal o pomoc ve věci zřízení vyhrazeného parkování pro osobu se zdravotním postižením v místě Vašeho bydliště.

Z Vašeho podnětu, jeho doplnění a záznamu osobního rozhovoru Vás a pověřeného právníka Kanceláře veřejného ochránce práv vyplývá, že jste již několik let držitelem průkazu osoby se zdravotním postižením s označením ZTP/P (zvláště těžké funkční postižení nebo úplné postižení pohyblivosti nebo orientace s potřebou průvodce). Tento průkaz Vám příslušný správní úřad vydal, poněvadž jste omezen četnými zdravotními obtížemi (zejména následky mozkové mrtvice, zlomeniny v krčku, artrózy). Z totožného důvodu jste rovněž držitelem parkovacího průkazu. Na jaře 2016 jste v souvislosti se svým zdravotním postižením žádal město X. o souhlas vlastníka místní komunikace se zřízením vyhrazeného parkovacího místa před Vaším domem (podélně na místní komunikaci, vlevo od vjezdu na Váš pozemek). Tuto žádost Rada města X. (dále také „město“) zamítla. Nesouhlasné stanovisko zaujalo město i k lépe odůvodněné a preciznější žádosti, kterou jste v té samé záležitosti podal v listopadu 2016. Domníváte se, že neudělení souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování ze strany vlastníka místní komunikace (obce) naplňuje znaky nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení, a to v oblasti přístupu ke službám určeným veřejnosti.

Dospěla jsem k závěru, že neudělení souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování ze strany města ve Vašem konkrétním případě nepředstavuje diskriminaci ve smyslu antidiskriminačního zákona.¹ Vlastníku místní komunikace (obci) vzniká povinnost přijmout přiměřené opatření dle tohoto zákona v podobě udělení souhlasu tehdy, existují-li překážky, které by sama osoba se zdravotním postižením nedokázala překonat za pomoci svých vlastních zdrojů (parkovacích míst, jimiž sama disponuje), a proto je nutné zajistit vyhrazené parkoviště. V daném případě se taková překážka neobjevuje.

Zdravotní postižení jako diskriminační důvod

Antidiskriminační zákon zakazuje diskriminační jednání mimo jiné i z důvodu zdravotního postižení. Tím rozumí tělesné, smyslové, mentální, duševní či jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v oblastech, které tento zákon vymezuje, přičemž musí jít o zdravotní postižení dlouhodobé (tj. dle poznatků lékařské

¹ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

vědy má trvat alespoň jeden rok).² Je-li tak naplněno kritérium poškození zdraví a kritérium dlouhodobosti tohoto poškození, považuje antidiskriminační zákon jednotlivce za osobu se zdravotním postižením dle jeho faktického stavu bez ohledu na to, zda příslušné orgány rozhodly o tom, že se formálně jedná o osobu se zdravotním postižením.

Jak již bylo uvedeno, jste držitelem průkazu osoby se zdravotním postižením. Jeho vydáním příslušný správní orgán deklaroval, že jste osobou se zdravotním postižením ve stanoveném stupni (ZTP/P). Nadto Vás fakticky omezují dlouhodobé zdravotní problémy, a zejména jejich důsledky, jimiž jsou především snížené motorické a pohybové možnosti. Pomocí chůze se dokážete pohybovat jen pomaleji, s oporou (za pomoci francouzských berlí), po kratší dobu a se zvýšenou fyzickou námahou.

Uvedené zdravotní obtíže, jejichž existenci můžete doložit zdravotnickou dokumentací, naplňují pro jejich intenzitu, míru, v jaké Vás v běžném společenském životě omezují, a jejich dlouhodobost, definici zdravotního postižení, kterou obsahuje antidiskriminační zákon. **Ve smyslu tohoto zákona jste tak osobou se zdravotním postižením.**

Služby poskytované veřejnosti a vyhrazené parkování

Zákaz diskriminace z důvodu zdravotního postižení vymezený antidiskriminačním zákonem není bezbřehý a nevztahuje se na jakoukoli oblast lidského života. Naopak antidiskriminační zákon zakazuje diskriminaci toliko v oblastech, které sám vypočítává. Jednu z těchto oblastí představuje i oblast přístupu ke službám, které jsou určeny veřejnosti.³ Službu lze v tomto smyslu definovat jako jistý výkon, který je poskytován zpravidla za úplatu, avšak může být z jistého důvodu poskytován bezúplatně (jde-li o charitu, výkon ve veřejném zájmu či takový výkon, jenž je projevem povinnosti veřejnoprávní korporace pečovat o osoby, které jsou v ní sdruženy).⁴ Klíčové je, že služba vždy slouží k uspokojení určité potřeby osoby a jejím výsledkem je určitý efekt užitečný pro konkrétního jednotlivce. To, zda se v konkrétním případě jedná o službu určenou veřejnosti, vyplývá vždy ze samotné povahy této služby a šíře okruhu osob, jimž je tato služba určena.

V konkrétním případě je výkonem, který považujete za klíčový vzhledem k uspokojení Vaší potřeby parkování v místě bydliště, povolení vyhrazeného parkování pro osobu se zdravotním postižením, respektive udělení souhlasu vlastníka místní komunikace (obce).

Zajištění parkování v místě bydliště prostřednictvím zřízení vyhrazeného parkovacího místa je výkonem ze strany veřejnoprávních korporací (státu, který je reprezentován příslušnými správními orgány, a vlastníka pozemní komunikace, typicky obce) a projevem jejich pečovatelské funkce. Umožňuje, mimo jiné, osobám se zdravotním postižením překonat omezení spočívající ve ztížené mobilitě, jež je důsledkem zdravotního postižení. Především

2 Ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona.

3 Tamtéž, ustanovení § 1 odst. 1 písm. j).

4 Srov. KVASNICOVÁ, Jana, ŠAMÁNEK, Jiří a kol. Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, ISBN 978-80-7478-879-6, s. 73.

jim umožňuje zaparkovat co nejblíže obydlí, a překonávat tak prostřednictvím chůze co možná nejkratší vzdálenosti. Tím je takový výkon osobě se zdravotním postižením k užitku. Vzhledem k tomu, že vlastníkem místní komunikace je veřejnoprávní subjekt (obec), vyplývá veřejná povaha tohoto výkonu již z jeho samotné podstaty. Krom toho je poskytován neurčitěmu, předem neohrazenému počtu osob.⁵ **Zajištění parkování prostřednictvím zřízení vyhrazeného parkování tedy naplňuje definiční znaky služby určené veřejnosti.**

Povinnost vlastníka místní komunikace přijmout přiměřené opatření

Přiměřené opatření v podobě udělení souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování

Poněvadž zákon chápe vyhrazené parkování jako užití pozemní komunikace jiným než obvyklým způsobem či k jinému účelu, než pro který je určena,⁶ neexistuje na ně právní nárok. Je podmíněno povolením silničního správního úřadu a souhlasem vlastníka místní komunikace (obce).⁷ Žádný z právních předpisů potom neukládá vlastníku komunikace obecně povinnost tento souhlas udělit. Vlastník komunikace je však povinen v souladu s antidiskriminačním zákonem zajistit osobě se zdravotním postižením přístup ke službám určeným veřejnosti, tedy za určitých podmínek aktivně realizovat tzv. přiměřené opatření. Odmítnutí přijetí opatření, které osobě se zdravotním postižením může zajistit či usnadnit využití služby určené veřejnosti (v tomto případě odmítnutí zajištění parkování v blízkosti bydliště neudělením souhlasu k zřízení vyhrazeného parkování), představuje nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení, není-li přijetí takového opatření nepřiměřeně zatěžující.⁸

Veřejný ochránce práv (dále také „ochránce“) se již dříve problematikou udělení či neudělení souhlasu vlastníka komunikace se zřízením vyhrazeného parkování ve vztahu k povinnosti přijmout přiměřené opatření zabýval ve svém doporučení z roku 2012.⁹ Ochránce zde vlastníkům komunikací doporučil určitý postup při nakládání se žádostmi o udělení souhlasu. Protože obec, která je vlastníkem místní komunikace, rozhoduje o nakládání s veřejným majetkem, měla by souhlasit se zřízením vyhrazeného parkování, nebrání-li tomu objektivní překážka. V takovém případě je žádost třeba posoudit detailněji (nikoli ji bez dalšího odmítnout) a přistoupit ke zkoumání konkrétních okolností, jako je fakticita (druh a míra) zdravotního postižení. V souvislosti s povahou zdravotního postižení

5 Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích. Ombudsman – veřejný ochránce práv [online]. Brno: ©Kancelář veřejného ochránce práv, s. 3 [cit. 2018-02-15]; dostupné

z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporučení/Doporučení-parkování_159-2011.pdf.

6 Ustanovení § 25 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 25 odst. 6 písm. c) bodu 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

7 Tamtéž, ustanovení § 9 odst. 1.

8 Ustanovení § 3 odst. 2 a odst. 3 antidiskriminačního zákona.

9 Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích.

je také třeba zkoumat, zda neexistují náhradní opatření, která může žadatel fakticky využít, a naplnit tak své specifické potřeby v oblasti veřejného parkování.

Závěr ochránce spočívající v tom, že by vlastník komunikace v zásadě měl souhlasit se zřízením vyhrazeného parkování, však nelze jednoduše a bez dalšího aplikovat ve všech případech. Je nejprve nutné jej interpretovat v kontextu významu přiměřených opatření pro konkrétní osobu se zdravotním postižením. Povinnost přijmout přiměřené opatření pramení přímo z potřeby upravit sociální prostředí tak, aby došlo ke zmírnění či odstranění překážek, které zabraňují plnému zapojení osoby se zdravotním postižením do společnosti (například zabraňují využití služeb, kterých osoba bez zdravotního prostředí bez obtíží či s výrazně menšími obtížemi využít může).¹⁰ Tam, kde takové překážky neexistují, případně je dokáže snadno odstranit sama osoba se zdravotním postižením (zejména disponuje-li sama zdroji, jimiž dokáže své vlastní potřeby uspokojit), neexistuje reálná potřeba, a povinnost k přijetí přiměřeného opatření nelze dovodit. Opačný postup by znamenal neúměrné zatížení osob jinak povinných (v tomto případě obcí). Obce by ve vazbě na jejich zákonnou povinnost uspokojovat potřeby svých občanů¹¹ měly prostřednictvím udělení souhlasu usnadnit parkování především osobám, jež si je v blízkosti svého bydliště nemohou zajistit ze svých vlastních zdrojů (nedisponují vhodnými parkovacími místy).

Povinnost udělit souhlas se zřízením vyhrazeného parkování v konkrétním případě

Vlastník místní komunikace (město) opakovaně Vaši žádost o udělení souhlasu ke zřízení vyhrazeného parkování zamítl. Své zamítavé stanovisko odůvodnil tím, že v bezprostřední blízkosti Vašeho bydliště se nacházejí místa vhodná k zastavení a stání potenciálního vozidla, a jeho postup spočívající v neudělení souhlasu tak není v rozporu se zákazem diskriminace. Z vyjádření, které mi poskytla tajemnice Městského úřadu X., vyplývá konkrétně, že město míní zejména parkovací místa, která se nacházejí na Vašem pozemku (a jsou tedy ve Vaší dispozici), případně místo na místní komunikaci před Vaším vjezdem.

Dle Vašeho tvrzení sám nejste vlastníkem vozidla, a ani je neřídíte (v současné době již nejste aktivním řidičem). Přeppravujete-li se automobilem (typicky za účelem lékařského ošetření či prohlídky), zajišťuje Vám dle Vašeho tvrzení přepravu jedna z dcer, případně snacha. Ty tedy musejí za tímto účelem v blízkosti Vašeho bydliště zastavit, případně po určité nezbytně nutnou dobu (potřebnou pro Vaše bezpečné nastoupení a vystoupení) stát. Žádost o zřízení vyhrazeného parkování jste odůvodnil právě potřebou nastupovat do vozidla a vystupovat z něj v bezprostřední blízkosti Vašeho bydliště (z důvodu snížené schopnosti pohybu), přičemž tvrdíte, že parkovací místa v bezprostřední blízkosti Vašeho bydliště jsou často obsazena. Na základě návštěvy pověřených zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv v místě Vašeho bydliště a vyjádření města jsem zjistila, že sám disponujete dvěma místy, která jsou bez problémů využitelná k zastavení či stání (včetně případného dlouhodobého parkování):

- zpevněné místo za vjezdovou branou u Vašeho bydliště,

10 KVASNICOVÁ, Jana, ŠAMÁNEK, Jiří a kol., op. cit., s. 177.

11 Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

- zpevněný vybetonovaný vjezd, který je dostatečně široký pro zastavení vozidla a nastoupení osoby (ač si jej částečně blokuje překážkou v podobě velkého kamene).

V bezprostřední blízkosti Vašeho bydliště (na Vašem pozemku) se tak nachází dvě místa, na kterých může automobil zajišťující Vám přepravu kdykoli zastavit a stát. Zároveň Vám obě umožňují do vozu bezpečně nastoupit a vystoupit z něj, a to i s pomocí jiné osoby.

Vzhledem k této skutečnosti mi nezbyvá než konstatovat, že **neexistuje překážka, která by bránila osobám parkovat (respektive zastavit a stát) v bezprostřední blízkosti Vašeho obydlí za účelem Vaší přepravy**. Proto se domnívám, že **město není v konkrétním případě povinno přijmout přiměřené opatření, tedy udělit souhlas se zřízením vyhrazeného parkování**. Tím, že na základě Vaší žádosti souhlas neudělilo, se tedy **nepřímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení ve smyslu antidiskriminačního zákona nedopustilo**. Nadto dodávám, že vyhrazené parkování je koncipováno především pro osoby se zdravotním postižením, které samy vlastní a řídí konkrétní automobil. Takové osoby totiž ve všech případech nemusejí být doprovázeny jinou osobou, která by jim mohla být do jisté míry nápomocná. Zároveň není účelné ani hospodárné vyhrazením trvale zablokovat místo vhodné k parkování, kdybyste ho pak vyžíval pouze za účelem příležitostného zastavení či kratšího stání (nikoli dlouhodobého parkování).

Mimo zmiňovaných dvou míst k parkování, která jsou ve Vaší dispozici, může nadto osoba, která Vám zajišťuje přepravu, zastavit a stát na pozemní komunikaci bezprostředně před Vaším vjezdem, je-li zde pro Vás nástup či výstup pohodlnější. Ač zákon obecně řidiči zastavení a stání před vjezdem na pozemní komunikaci zakazuje,¹² v případě, že jde o Váš vlastní vjezd, takové zastavení či stání nenaplnuje materiální stránku přestupku (tedy není společensky škodlivé). Nespatřuji tak problém v tom, že by před vjezdem automobil určený pro Vaši přepravu s Vaším souhlasem zastavil či stál po dobu nezbytně nutnou k Vašemu nastoupení či vystoupení. To samozřejmě za předpokladu, že budou dodržena zákonná pravidla týkající se volného prostoru na vozovce určeného k jízdě.¹³ Pro delší parkování by bylo následně možné opět využít jedno ze dvou míst vhodných k parkování náležejících k Vašemu pozemku. Pro vozidlo záchranné služby neplatí zákaz zastavení a stání před vjezdem na pozemní komunikaci ze zákona a není omezeno ani jinými zákazy zastavení a stání, naplní-li zákonem vymezené podmínky.¹⁴

Pokud je mi známo, ke zvýraznění prostoru před Vaším vjezdem (a upozornění na obecný zákonný zákaz zastavení a stání před ním) Vám město poskytlo zalaminovanou tabulku ve formátu A4.

12 Ustanovení § 27 odst. 1 písm. n) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

13 Z ustanovení § 25 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích vyplývá, že: „Při stání musí zůstat volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro každý směr jízdy; při zastavení musí zůstat volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro oba směry jízdy.“

14 Tamtéž, ustanovení § 27 odst. 6.

Závěrem

Vážený pane A., v rámci metodické pomoci, kterou poskytuji obětem diskriminace, předběžně posuzuji, zda konkrétní jednání je, či není diskriminací podle antidiskriminačního zákona. S ohledem na výše uvedené Vaši záležitost uzavírám se zjištěním, že **město X. se v současné době vůči Vám jakožto osobě se zdravotním postižením nedopouští nepřímé diskriminace v oblasti přístupu ke službě v podobě zajištění vyhrazeného parkování.** Doufám, že informace, které jsem Vám výše poskytla, Vám budou v budoucnu nápomocné. O svých závěrech informuji rovněž starostu města.

V případě, že byste se chtěl k mým závěrům vyjádřit, učiňte tak, prosím, ve lhůtě **30 dnů od doručení tohoto dopisu.**

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv