



Zpráva o zjištění diskriminace ve věci neudělení souhlasu se zřízením vyhrazeného parkovacího stání

Pan M. Ch. (dále jen „stěžovatel“) se na mě obrátil s podnětem týkajícím se zamítnutí žádosti o povolení zvláštního užívání komunikace ve formě zřízení vyhrazeného parkování. Důvodem zamítnutí bylo neudělení souhlasu vlastníka komunikace; souhlas za statutární město Brno uděluje městská část Brno-Starý Lískovec (dále jen „městská část“). Stěžovatel uvádí, že vzhledem k jeho kombinovaným zdravotním problémům by na vyhrazené parkoviště měl mít nárok. Základní kritéria jako vlastnictví vozidla a držení platného řidičského oprávnění včetně zdravotní způsobilosti k řízení ve svém věku 85 let splňuje.

Zákon o veřejném ochránci práv¹ mi svěřil působnost mimo jiné v oblasti práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací². Vzhledem k tomu, že neudělení souhlasu vlastníka komunikace může představovat nepřímou diskriminaci osob se zdravotním postižením, námítky stěžovatele jsem posuzovala z pohledu možného porušení antidiskriminačního zákona³.

V případě jsem se zaměřila na posouzení, zda se městská část dopustila nepřímé diskriminace formou nepřijetí přiměřeného opatření pro osobu se zdravotním postižením, když odmítla vyslovit souhlas se zřízením vyhrazeného parkování pro stěžovatele.

A. Shrnutí

Zřízení vyhrazeného parkování podléhá povolení silničního správního úřadu a jeho nutnou podmínkou je souhlas vlastníka komunikace.⁴ Souhlas vlastníka je soukromoprávním projevem vůle disponovat předmětem vlastnictví. Využívání parkování v místě bydliště je ale současně také službou ve smyslu antidiskriminačního zákona, a proto má **vlastník komunikace obecně povinnost přijmout přiměřené opatření** (tj. vyslovit souhlas se zřízením vyhrazeného parkování), aby osoba se zdravotním postižením mohla službu využít⁵.

Povinnosti přijmout přiměřené opatření se vlastník zproští, **pokud by opatření představovalo nepřiměřené zatížení**. Při posouzení, zda opatření představuje nepřiměřené zatížení, vlastník komunikace jako poskytovatel služby **musí vzít v úvahu zejména míru užitku**, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření, a **způsobilost náhradních opatření** uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.⁶ **Pokud tak neučiní, dopouští se nepřímé diskriminace.**

1 zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

2 ustanovení § 1 odst. 5 ve spojení s ustanovením § 21b zákona o veřejném ochránci práv

3 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

4 § 25 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

5 § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona

6 § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona



Městská část svůj nesouhlas se zřízením vyhrazeného parkovacího stání odůvodnila skutečností, že stěžovatel není osobou s pohybovým postižením.

Dospěla jsem k přesvědčení, že se městská část dopustila nepřímé diskriminace stěžovatele tím, že odmítla vyslovit souhlas se zřízením vyhrazeného parkovacího stání, aniž posoudila míru užitku vyhrazeného parkoviště pro stěžovatele vzhledem k jeho faktickým potížím s pohybem. Městská část měla dostatek indicií k tomu, aby se možnými faktickými pohybovými obtížemi stěžovatele zabývala.

Pokud metodické doporučení pro udělování souhlasu k vyhrazenému parkování pro osoby se zdravotním postižením obsahuje ustanovení, z něhož vyplývá, že je možné udělit souhlas pouze osobám s trvalým pohybovým postižením nebo pouze ve zvlášť závažných a odůvodněných případech, neodpovídá zákazu nepřímé diskriminace podle antidiskriminačního zákona.

Ve smyslu ustanovení § 21b písm. c) zákona o veřejném ochránci práv doporučuji městské části, aby přehodnotila své stanovisko k žádosti stěžovatele. Zejména doporučuji, aby na základě sociálního šetření náležitě vyhodnotila míru potřeby stěžovatele parkovat v blízkosti jeho bydliště s ohledem na jeho zdravotní omezení.

Protože znění metodického doporučení, které městská část používá, neodpovídá požadavkům antidiskriminačního zákona, doporučuji zvážit jeho změnu, resp. přijmout na úrovni městské části novou odlišnou metodiku.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel je držitelem průkazu ZTP od roku 2002, je majitelem vozidla, které sám řídí. Trpí kombinovanými zdravotními problémy – prodělal celkem 32 operací,
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XX
XXXXXXXXXXXX.

Stěžovatel v roce 2016 žádal o zřízení vyhrazeného parkoviště poprvé⁷. O jeho žádosti rozhodl silniční správní úřad zamítavě⁸, protože vlastník komunikace neudělil souhlas se zvláštním užíváním komunikace. Vlastníkem komunikace je statutární město Brno, za které dle Statutu⁹ udělují souhlas městské části¹⁰. Místostarosta městské části neudělení souhlasu odůvodnil¹¹ nesplněním podmínek pro vydání souhlasu s vyhrazeným

7 žádost o povolení zvláštního užívání komunikace – zřízení vyhrazeného parkování ze dne 17. června 2016

8 rozhodnutí Magistrátu města Brna, Odbor dopravy ze dne 25. července 2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0245974/2016

9 obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění obecně závazných vyhlášek statutárního města Brna č. 21/2001, 25/2001, 2/2002, 5/2002, 7/2002, 24/2002, 3/2003, 10/2003, 1/2004, 4/2004, 14/2004, 9/2005, 15/2006, 18/2006, 1/2007, 7/2007, 1/2008, 13/2008, 2/2009, 3/2009, 12/2009, 4/2010, 14/2010, 23/2010, 7/2011, 16/2011, 1/2012, 10/2012, 5/2013, 16/2013, 2/2014, 8/2014, 7/2015, 1/2016 a 12/2016

10 ustanovení čl. 30 odst. 1 písm. f) Statutu města Brna

11 v dokumentu „Souhlas / nesouhlas s vyhrazeným parkováním na ul. XXXXXX“ ze dne 30. června 2016



parkováním podle platné metodiky¹². Dle odůvodnění nesouhlasu stěžovatel nesplňuje podmínku pohybového postižení a z jím doložených dokladů nevyplývá, že byly dány zvlášť závažné důvody s ohledem na místní podmínky a rozsah zdravotního postižení. Zmíněná metodika omezuje možnost udělování souhlasu v podstatě pouze na případy řidičů s trvalým pohybovým postižením, řidičů odkázaných na pohyb pomocí invalidního vozíku, nebo ve zvlášť závažných a odůvodněných případech.

Městská část byla seznámena s informacemi o počtu operací, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx a zdravotních problémech manželky stěžovatele¹³. Zdravotní problémy stěžovatel popisuje v odvolání¹⁴ proti zamítavému rozhodnutí silničního správního úřadu¹⁵. Místostarosta městské části¹⁶ uvedl, že žadatelé, kteří mají jiné, než pohybové zdravotní postižení dokládají k žádosti o vyhrazené parkovací stání zpracované vlastní zdůvodnění nutnosti zřízení vyhrazeného parkování, aby městská část mohla adekvátně posoudit, zda jsou důvody ke zřízení zvlášť závažné. Místní ani jiné šetření městská část neprovádí. Stěžovatel přitom v žádosti potíže s pohybem výslovně neuvedl.

Šetřením v místě bydliště¹⁷ stěžovatele pověřená zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv v listopadu 2016 zjistila, že přímo před domem, kde bydlí stěžovatel s manželkou, se nachází parkoviště, které v brzkých odpoledních hodinách nebylo plně vytíženo. Stěžovatel uvedl, že vozidlo používá denně k nákupům. V den, který předcházel místnímu šetření, se rozhodli parkoviště s vozidlem neopouštět, protože kolem 15:00 hod. bylo zcela obsazeno a měli obavy, že by při návratu nenašli místo k parkování. Potřeba vyhrazeného parkování vyvstala až v loňském roce v návaznosti na zhoršení zdravotního stavu v roce 2015. Stěžovatel uvádí, že pěší chůzi sám absolvuje pouze na krátkou vzdálenost, konkrétně v délce maximálně asi 150 m.

Místostarosta¹⁸ k věci dále uvedl, že městská část se řídí metodickým doporučením vypracovaným Magistrátem města Brna, které výslovně uvádí, že jím navrhované podmínky vychází rovněž z Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích¹⁹

12 Metodické doporučení pro udělování souhlasu k vyhrazenému parkování pro osoby se zdravotním postižením, dostupné z: <http://www.staryliskovec.cz/redakce/index.php?slozka=150209&lanG=cs&tree=309&sit=1010&>.

13 tyto skutečnosti místostarosta městské části uvádí v dokumentu „Souhlas/nesouhlas s vyhrazeným parkováním na ul.XXXXX “ ze dne 30. června 2016

14 ze dne 4. srpna 2016

15 rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy ze dne 25. července 2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0245974/2016

16 ve vyjádření ze dne 14. prosince 2016, kterým reagoval na výzvu vedoucího oddělení rovného zacházení Kanceláře veřejného ochránce práv

17 uskutečněném dne 10. listopadu 2016

18 ve vyjádření ze dne 14. prosince 2016

19 Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích. *Veřejný ochránce práv - ombudsman* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2016-11-16]. Dostupné z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporuceni/Doporuceni-parkovani_159-2011.pdf



a antidiskriminačního zákona. Městská část proto vychází z toho, že metodické doporučení je v souladu s doporučením ochránce i antidiskriminačním zákonem.

K místním podmínkám místostarosta uvádí, že v lokalitě se nacházejí čtyři parkoviště, nejvzdálenější je 600 m od místa bydliště stěžovatele. Upozornil též na analytickou část Strategie parkování v městě Brně, podle níž je sice v městské části nedostatek parkovacích stání, nicméně v době 6 – 18 h dochází k úbytku vozidel. V dopoledních a odpoledních hodinách proto dle vyjádření starosty není problém zaparkovat.

Závěrem místostarosta uvedl, že pokud stěžovatel doloží vlastním vyjádřením nebo lékařskou zprávou, že jeho případ je zvlášť závažný, včetně popsání stavu manželky, bude jeho případ znovu posouzen.

C. Hodnocení věci ochránkyní

C.1 Povinnost přijmout přiměřené opatření

Právo na rovné zacházení upravuje antidiskriminační zákon, který stanoví zákaz diskriminace mimo jiné v oblasti přístupu ke zboží a službám, jsou-li nabízeny nebo určeny veřejnosti²⁰. Užívání veřejných komunikací, tedy i parkování na nich, představuje službu určenou veřejnosti.²¹

Diskriminace podle antidiskriminačního zákona je zakázána z důvodů, které zákon výslovně vyjmenovává a mezi kterými je i zdravotní postižení.²² Zdravotní postižení antidiskriminační zákon definuje jako tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení, jde-li zároveň o postižení dlouhodobé, které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok.²³

Vedle přímé diskriminace²⁴ antidiskriminační zákon rozlišuje dvě formy nepřímé diskriminace, obecnou²⁵ a zvláštní,²⁶ která se vztahuje výhradně k osobám se zdravotním postižením. Touto zvláštní formou nepřímé diskriminace je **odmítnutí nebo opomenutí**

20 ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona

21 V podrobnostech blíže viz výše citované Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích.

22 ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona

23 ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona

24 Podle ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona se přímou diskriminací rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci.

25 Obecnou formou nepřímé diskriminace ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona se rozumí takové jednání, které se opírá o určité ustanovení, kritérium či praxi, jež se na první pohled jeví jako neutrální, ale ve svém důsledku znamená pro nositele diskriminačního kritéria znevýhodnění oproti ostatním.

26 ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona



přijmout přiměřené opatření, aby osoba se zdravotním postižením měla přístup k zaměstnání či aby mohla využít služeb určených veřejnosti.²⁷

Poskytovatel služby určené veřejnosti má odpovědnost za přijetí přiměřených opatření zpřístupňujících službu osobám se zdravotním postižením. Má však povinnost přijmout pouze takové opatření, které není nepřiměřeně zatěžující. Při rozhodování o tom, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení, je třeba vzít v úvahu

- míru užitku, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření,
- finanční únosnost opatření pro osobu, která má opatření realizovat,
- dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci opatření,
- způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.²⁸

V zásadě platí, že povinnost přijmout přiměřené opatření zlepšující přístupnost pro osoby se zdravotním postižením mají poskytovatelé služeb vždy. Pokud přijetí opatření brání objektivní důvody (např. obecný nedostatek parkovacích míst v lokalitě), musí poskytovatel služby (v tomto případě vlastník komunikace) náležitě vyhodnotit výše uvedená kritéria.

Pokud tedy vlastník komunikace nesouhlasí se zřízením vyhrazeného parkovacího místa, **musí být zřejmý důvod, proč pro něj opatření spočívající ve zřízení vyhrazeného parkování představuje nepřiměřené zatížení.** Není-li možné vyhovět všem žádostem o souhlas se zvláštním užíváním komunikace²⁹ ve formě vyhrazeného parkování od osob, které vlastní parkovací průkaz³⁰, musí se vlastník vypořádat v každém individuálním případě s otázkou míry užitku, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření, a otázkou existence jiných náhradních opatření a jejich způsobilosti uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením. **V opačném případě se vlastník komunikace dopouští nepřímé diskriminace.**

Považuji za důležité na tomto místě zdůraznit, že **pouhá skutečnost, že je v lokalitě nedostatek míst k parkování, není dostatečným důvodem k odmítnutí souhlasu se zřízením vyhrazeného parkovacího stání.** Podobně dostatek parkovacích míst (byť jen v určité denní době) rovněž není dostatečným důvodem k odmítnutí souhlasu, ale naopak může být signálem, že je možné vyhovět většímu počtu žádostí. Potřeba osoby se zdravotním postižením parkovat v blízkosti svého bydliště je vždy (v míře závislé na povaze jejího zdravotního postižení) vyšší, než potřeba parkování osob bez zdravotního postižení, jelikož na této možnosti může z velké části záviset její celková schopnost mobility a zapojení do života společnosti.

27 ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona

28 ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona

29 ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

30 dle § 67 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a podaly žádost o zřízení vyhrazeného parkoviště v místě bydliště dle § 67 odst. 9 zákona o silničním provozu ve spojení s § 25 zákona o pozemních komunikacích

Ve vztahu k míře užitku by předmětem posuzování měly být (dlouhodobé) problémy s pohybem vyplývající ze zdravotního postižení, a to na základě faktického stavu.³¹ Paušální a formální aplikace kritéria, podle kterého vlastník komunikace uděluje souhlas pouze osobám, které doloží pohybové postižení, není možná.³²

C.2 Hodnocení postupu městské části ochránkyní

Dospěla jsem k závěru, že se městská část dopustila nepřímé diskriminace stěžovatele tím, že odmítla vyslovit souhlas se zřízením vyhrazeného parkovacího stání, aniž individuálně posoudila míru užitku vyhrazeného parkoviště v blízkosti bydliště pro stěžovatele vzhledem k jeho faktickým pohybovým omezením.

Stěžovatel je držitelem průkazu ZTP již od roku 2002. Do roku 2016 absolvoval 32 operací,
xx
xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx. Na základě těchto okolností je nepochybně osobou se zdravotním
postížením ve smyslu antidiskriminačního zákona.

Městská část je jako vlastník komunikace poskytovatelem služby určené veřejnosti. Je tedy povinná ve vztahu k osobám se zdravotním postižením přijímat přiměřená opatření, kterými se rozumí i udělování souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování, aby osoby se zdravotním postižením mohly parkování využít.

Posouzení, zda zřízení vyhrazeného parkování pro stěžovatele představuje nepřiměřené zatížení, spočívá v důkladném posouzení míry užitku stěžovatele z vyhrazeného parkování a posouzení dostupnosti jiných možností způsobilých uspokojit potřebu parkování stěžovatele v místě bydliště.

Městská část svůj postup odůvodnila nesplněním podmínky podle metodiky. Uvádí přitom, že je možné vyhrazené parkovací stání povolit osobě s pohybovým postižením, přičemž ze zpráv doložených stěžovatelem pohybové postižení nevyplývá, podobně z nich nevyplývají ani zvlášť závažné důvody pro povolení vyhrazeného parkování. Mám za to, že samotná skutečnost, že žádající osoba nemá pohybové postižení, nemůže být důvodem pro odmítnutí udělení souhlasu. Předmětem posouzení by měly být i faktické problémy s pohybem. Samotnou metodikou se budu zabývat v následující podkapitole.

Souhlasím s tím, že by sami žadatelé měli předkládat dostatek relevantních podkladů a informací odůvodňujících jejich žádosti, ve složitějších případech, tj. především tam, kde omezení pohybu nevyplývá z konkrétní diagnózy, ale je např. důsledkem kombinace zdravotních problémů, by se městská část měla zajímat o upřesnění informací o obtížích. Vhodné je v takovém případě vykonání vlastního sociálního šetření v místě bydliště, při kterém je možné získat informace o situaci žadatelů, aby mohla být jejich žádost

31 Takto se veřejný ochránce práv vyjádřil ve zprávě ze dne 19. srpna 2013, sp. zn. 29/2013/DIS, dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2248>.

32 viz Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení při zřizování vyhrazeného parkování na místních komunikacích, s. 5



individuálně posouzena, což je stěžejní pro to, aby bylo možné vyhodnotit míru užitku z vyhrazeného parkování.

Místostarosta městské části vysvětlil, že v okruhu 600 m od místa bydliště stěžovatele jsou celkem čtyři parkoviště. Městská část se přitom v určitých obdobích během dne vyznačuje úbytkem vozidel. Místostarosta tedy uzavírá, že se stěžovatel vzhledem ke svému věku a zdravotnímu stavu vozidlem pohybuje většinou v době parkování nezatíženě. Došla jsem k přesvědčení, že tyto skutečnosti samy o sobě nepředstavují náhradní opatření způsobilé uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením. Naopak jsou indikátorem pro to, že zřízení vyhrazeného parkoviště by nemělo vážnější dopad na situaci týkající se parkování v místě, takže se pravděpodobně nebude jednat ani o nepřiměřené zatížení.

C.3 Metodické doporučení pro udělování souhlasu

Pokud metodické doporučení pro udělování souhlasu k vyhrazenému parkování pro osoby se zdravotním postižením obsahuje ustanovení, z něhož vyplývá, že je možné udělit souhlas pouze osobám s trvalým pohybovým postižením nebo pouze ve zvlášť závažných a odůvodněných případech, neodpovídá zákazu nepřímé diskriminace podle antidiskriminačního zákona.

Městská část přejala metodické doporučení pro udělování souhlasu k vyhrazenému parkování pro osoby se zdravotním postižením vypracované Magistrátem města Brna. Vytváření pravidel pro udělování souhlasu s vyhrazeným parkováním napomáhá zvyšování transparentnosti postupu³³. V každém případě je však nutné posuzovat každou žádost individuálně. Vlastník komunikace má povinnost přijímat přiměřená opatření ve formě souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování ve vztahu ke všem osobám se zdravotním postižením, které mají problémy s pohybem, nejen k těm, které mohou doložit pohybové postižení. Pro posouzení míry užitku z vyhrazeného parkoviště je stěžejní vyhodnocení faktického omezení v pohybu, kterému mohou čelit i osoby bez diagnostikovaného pohybového postižení. Osoby se zdravotním postižením, které mají v důsledku kombinace zdravotních problémů potíže s pohybem, mají podobné (nebo větší) problémy s překonáváním vzdáleností jako osoby s pohybovým postižením. Proto by jejich situace měla být posuzována v obdobném režimu. Není možné, aby kromě problémů s pohybem dokládali ještě další okolnosti, z nichž by vyplývala zvláštní závažnost a odůvodněnost případu.

Skutečnost, že metodika neomezuje udělování souhlasu pouze na osoby s pohybovým postižením, hodnotím pozitivně, nicméně požadavek na prokázání zvlášť závažných důvodů v případech jiného než pohybového postižení, není v souladu s antidiskriminačním zákonem ani doporučením ochránce. Uvedení doporučení a antidiskriminačního zákona v závěru metodiky samo o sobě nevypovídá o souladnosti metodiky s citovanými dokumenty. Doporučení ochránce naopak uvádí, že není přípustné vytváření různých kategorií osob se zdravotním postižením na základě aplikace formálních kritérií.³⁴

³³ viz též výše citované doporučení ochránce, s. 5

³⁴ viz doporučení, s. 5



D. Závěry

Zprávu zasílám starostovi městské části a stěžovateli. Byla bych ráda, kdyby se městská část ve lhůtě 30 dnů od doručení této zprávy vyjádřila k mému doporučení. Ve stejné lhůtě se může ke zprávě vyjádřit i stěžovatel. O znění metodického doporučení pro udělování souhlasu budu samostatně jednat s vedením statutárního města Brna.

V případě, že by se městská část rozhodla, že nebude moje doporučení následovat, záleží na stěžovateli, zda se rozhodne podat žalobu k soudu.

Brno 14. února 2017

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