



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

Paní J. P. (dále jen „stěžovatelka“) se na mě na začátku února loňského roku obrátila s podnětem týkajícím se zamítnutí žádosti o povolení zvláštního užívání komunikace ve formě zřízení vyhrazeného parkování. Vyhrazené parkoviště užívala od roku 2008 a v lednu 2016 podala novou žádost, protože se blížil termín skončení platnosti posledního povolení¹. Povolení zvláštního užívání komunikace již nebylo obnoveno, protože městská část Brno-Židenice (dále jen „městská část“), která vydává souhlas vlastníka komunikace za statutární město Brno, neudělila souhlas. Nesouhlas odůvodnila nesplněním podmínky Metodiky vyhrazeného parkování v městské části Brno-Židenice. Na dotaz jí bylo upřesněno, že důvodem neudělení souhlasu je skutečnost, že sama neřídí xxxxxxxxxxxxxxxx. Souhlas by bylo možné udělit, pokud by vozidlo řídil nejbližší rodinný příslušník, tj. manžel nebo manželka, což stěžovatelka nemůže splnit, protože je xxxxxxxx vdova. Jako nejbližší rodinné příslušnice uvádí svou dceru a vnučku, které ji také vozí na lékařské kontroly a zákroky. Vzhledem ke svému zdravotnímu stavu je stěžovatelka schopná ujít pouze několik metrů, a to za pomoci holí a rodinných příslušníků. Poté musí vsedě odpočívat.

Zákon o veřejném ochránci práv² mi svěřil působnost mimo jiné v oblasti práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací³. Vzhledem k tomu, že neudělení souhlasu vlastníka komunikace může představovat nepřímou diskriminaci osob se zdravotním postižením, námitky stěžovatelky jsem posuzovala z pohledu možného porušení antidiskriminačního zákona⁴.

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 stěžovatelku.

V této zprávě se nebudu zabývat metodikou přijatou na úrovni statutárního města Brna a rozeslanou jednotlivým městským částem. Tuto problematiku budu řešit odděleně přímo s vedením statutárního města Brna.

A. Shrnutí

Zřízení vyhrazeného parkování podléhá povolení silničního správního úřadu a jeho nutnou podmínkou je souhlas vlastníka komunikace.⁵ Souhlas vlastníka je soukromoprávním projevem vůle disponovat s předmětem vlastnictví. Využívání parkování v místě bydliště je ale současně také službou ve smyslu antidiskriminačního zákona, a proto má **vlastník**

1 dne 16. února 2016

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

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

4 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

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



komunikace obecně povinnost přijmout přiměřené opatření (tj. vyslovit souhlas se zřízením vyhrazeného parkování), aby osoba se zdravotním postižením mohla službu využít.⁶

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 užítku**, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření, a **způsobilost náhradních opatření** uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.⁷ **Pokud tak neučiní, tj. neposoudí míru užítku na základě individuálních okolností, dopouští se nepřímé diskriminace.**

Městská část svůj nesouhlas se zřízením vyhrazeného parkovacího stání odůvodnila skutečností, že stěžovatelka sama neřídí vozidlo.

Dospěla jsem k přesvědčení, že se městská část dopustila nepřímé diskriminace stěžovatelky, když odmítla vyslovit souhlas se zřízením vyhrazeného parkovacího stání, aniž by posoudila míru užítku vyhrazeného parkoviště pro stěžovatelku vzhledem k jejím problémům s pohybem. Skutečnost, že osoba se zdravotním postižením sama neřídí, nemůže být bez dalšího posouzení situace důvodem pro neudělení souhlasu vlastníka komunikace.

Doporučení ochránkyne

Ve smyslu ustanovení § 21b písm. c) zákona o veřejném ochránci práv doporučuji městské části, aby:

- **přehodnotila svoje stanovisko ve vztahu k žádosti stěžovatelky,**
- **bez dalšího nevylučovala osoby, které samy neřídí, z možnosti získat souhlas se zvláštním užíváním komunikace ve formě vyhrazeného parkování,**
- **na základě sociálního šetření náležitě vyhodnotila míru užítku stěžovatelky ze zřízeného vyhrazeného parkovacího stání ve vztahu k jejím zdravotním omezením.**

Pokud metodika vyhrazeného parkování v městské části Brno-Židenice neumožňuje, aby byl udělen souhlas i osobě, která sama neřídí, doporučuji zvážit změnu metodiky.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka je držitelkou průkazu ZTP a byla uznána osobou závislou na péči jiné fyzické osoby ve III. stupni (těžká závislost). Je onkologická pacientka, často chodí na lékařská vyšetření a kontroly, má problémy s klouby a užívá náplasti na tlumení bolesti. Na začátku roku 2016 uváděla, že ujde pouze několik metrů s pomocí holí a jiné osoby. V průběhu roku se její zdravotní stav zhoršil natolik, že na začátku listopadu 2016 dostala od zdravotní

⁶ ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona

⁷ ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona



pojišťovny k dispozici vozík. V důsledku kombinace zdravotních problémů a vysokého věku je závislá na celodenní pomoci a péči. Tu jí poskytuje dcera, která s ní žije ve společné domácnosti.⁸ Pokud by neměla podporu dcery, musela by si zajistit péči v zařízení pro seniory, na péči dcery je zcela závislá.⁹

V polovině února 2016¹⁰ měla vypršet platnost povolení zvláštního užívání komunikace ve formě vyhrazeného parkování na základě rozhodnutí z předchozího roku¹¹, proto v lednu stěžovatelka podala novou žádost¹². Po několika dnech obdržela nesouhlas městské části¹³ spolu s výtiskem metodiky vyhrazeného parkování v městské části Brno-Židenice. Na dotaz vznesený dcerou stěžovatelky jí bylo sděleno, že stěžovatelka sama neřídí vozidlo.

Metodika vyhrazeného parkování v městské části obsahuje kromě jiného podmínku pohybového hendikepu, žadatelé musejí být současně i řidiči a vlastníci (provozovatelé) vozidla. V metodice je výslovně uvedeno, že na vyhrazené parkování nemají nárok rodinní příslušníci, kteří dojíždějí pečovat o osobu se zdravotním postižením, ani rodinní příslušníci žijící s osobou ve společné domácnosti. Ve zvlášť odůvodněných případech by mohli vozidlo řídit pouze nejbližší příbuzní, tj. manžel nebo manželka.

Na dotaz vedoucího oddělení rovného zacházení¹⁴ se starosta městské části vyjádřil, že poté, co obdrželi¹⁵ Metodické doporučení pro udělování souhlasu k vyhrazenému parkování pro osoby se zdravotním postižením¹⁶, téměř rok hledali způsob a cestu, jak se k dané povinnosti postavit tak, aby postup nebyl zdoluhavý, aby bylo přístupováno ke všem žadatelům nestranně a rovnou měrou. Následně městská část vydala vlastní metodiku.¹⁷ K jednotlivým bodům metodiky starosta městské části uvedl, že žadatel, který neřídí, sám ani neparkuje. Proto může řidič zastavit před domem, pomoci osobě se zdravotním postižením a posléze zaparkovat. Parkovací stání před domem pro konkrétní vozidlo není právně nárokovatelné. Pokud by vyhrazené parkoviště před domem bylo povoleno každé osobě na základě průkazu ZTP a ZTP/P, zkomplikovalo by to situaci s parkováním. Cílem metodiky je stanovení jasných a srozumitelných pravidel. Městská část dle jeho slov nebude udělovat výjimky z dané metodiky, aby se situace nestala nepřehlednou a chaotickou.

8 ačkoliv trvalý pobyt má přihlášený ve vlastním bytě v jiném místě

9 Takto se vyjádřila při návštěvě pověřené zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv v rámci místního šetření konaného dne 31. srpna 2016.

10 dne 16. února 2016

11 rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace ze dne 23. února 2015

12 žádost byla doručena dne 25. ledna 2016

13 ze dne 1. února 2016

14 dopis ze dne 28. června 2016

15 dne 11. listopadu 2014

16 vypracované po konzultaci s městskými částmi odborem dopravy Magistrátu města Brna

17 kterou přijala rada městské části dne 29. července 2015



Stěžovatelka se proti zamítavému rozhodnutí silničního správního úřadu¹⁸ odvolala. Odvolací orgán rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.¹⁹ Stěžovatelka následně podala na začátku června novou žádost a celý postup se opakoval, protože vlastník komunikace nezměnil názor a souhlas neudělil.²⁰ Ve třetí žádosti z roku 2016²¹ stěžovatelka doložila, že se její zdravotní stav natolik zhoršil, že je odkázána na pohyb pomocí vozíku. Ani k této žádosti městská část za vlastníka komunikace nevyjádřila souhlas²² s odkazem na nesplnění podmínek metodiky vyhrazeného parkování.

C. Hodnocení věci ochránkyní

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

Souhlas se zřízením vyhrazeného parkování není možné omezit pouze na osoby, které samy vlastní a řídí vozidlo, případně pouze na manžela/manželku a rodiče nezletilých dětí.

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 veřejnosti.²³ Užívání veřejných komunikací, tedy i parkování na nich, představuje službu určenou veřejnosti.²⁴

Diskriminace podle antidiskriminačního zákona je zakázána z důvodů, které zákon výslovně vyjmenovává a mezi kterými je i zdravotní postižení.²⁵ 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.²⁶

18 ze dne 21. března 2016

19 rozhodnutím ze dne 2. června 2016

20 zatím poslední rozhodnutí odvolacího orgánu bylo vydáno dne 16. listopadu 2016

21 ze dne 5. prosince 2016

22 sdělení místostarosty městské části ze dne 10. ledna 2017

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

24 V podrobnostech blíže viz 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/Doporučení/Doporučení-parkovani_159-2011.pdf.

25 ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona

26 ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona



Vedle přímé diskriminace²⁷ antidiskriminační zákon rozlišuje dvě formy nepřímé diskriminace, obecnou²⁸ a zvláštní²⁹, která se vztahuje výhradně k osobám se zdravotním postižením. Touto zvláštní formou nepřímé diskriminace je **odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřené opatření, aby osoba se zdravotním postižením měla přístup k zaměstnání či aby mohla využít služeb určených veřejnosti.**³⁰

Poskytovatel služby určené veřejnosti má odpovědnost za přijetí přiměřených opatření zpřístupňujících službu osobám se zdravotním postižením. Má ovšem 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.³¹

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 komunikace³² ve formě vyhrazeného parkování od osob, které vlastní parkovací průkaz³³, 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.**

27 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.

28 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.

29 ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona

30 ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona

31 ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona

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

33 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



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.** Potřeba osoby se zdravotním postižením parkovat v blízkosti jejího 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. Skutečnost, že je v místě problematické zaparkovat, může být naopak okolností výrazně zvyšující míru užitku vyhrazeného parkování pro osobu se zdravotním postižením.

Ve vztahu k míře užitku by předmětem posuzování měly být (dlouhodobé) problémy s pohybem vyplývající ze zdravotního postižení, a to na základě faktického stavu.³⁴ Vytváření pravidel pro udělování souhlasu s vyhrazeným parkováním napomáhá zvyšování transparentnosti postupu. V každém případě je však nutné posuzovat každou žádost individuálně. Paušální a formální aplikace kritéria, podle kterého vlastník komunikace uděluje souhlas pouze osobám, které doloží pohybové postižení, není možná.³⁵ Pravidla musejí vždy umožňovat individuální posouzení a vlastník komunikace by je neměl aplikovat mechanicky.³⁶ Podobně není možné odmítat udělení souhlasu osobám, které samy neřídí.³⁷

C.2 Hodnocení postupu městské části ochránkyní

Stěžovatelka je držitelkou průkazu ZTP a byla uznána osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve III. stupni (těžká závislost). V pokročilém věku je onkologickou pacientkou, v důsledku kombinace zdravotních omezení má problémy s chůzí a ujde pouze několik metrů a pouze s berlemi s pomocí jiné osoby. Na začátku listopadu 2016 dostala od zdravotní pojišťovny k dispozici invalidní vozík. Z těchto okolností vyplývá, že je osobou se zdravotním postižením ve smyslu antidiskriminačního zákona.

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

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

34 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>.

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

36 K tomuto závěru došel veřejný ochránce práv ve zprávě o šetření ze dne 1. července 2013, sp. zn. 57/2012/DIS, dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2170>.

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



Městská část svůj postup odůvodnila nesplněním podmínky podle metodiky, konkrétně toho, že stěžovatelka sama neřídí vozidlo. Ve vysvětlení³⁸ starosta městské části uvádí, že žadatelům, kteří neřídí, může osoba, která řídí, zastavit před domem a poté zaparkovat. Ačkoliv i doporučení ochránce³⁹ uvádí, že z vyhrazeného parkování mají větší užitek osoby se zdravotním postižením, které samy řídí vozidlo, není možné zcela vyloučit z možnosti žádat o vyhrazené parkování osoby, které neřídí. I tyto osoby mají z vyhrazeného parkování užitek, který může být srovnatelný (někdy i větší) jako u osob, jež samy řídí. Proto je důležité vždy individuálně posoudit konkrétní okolnosti případu. Stěžovatelka se sama rozhodla přestat řídit ze zdravotních důvodů a její problémy s pohybem představují takové omezení, že není možné vysadit ji z auta a nechat na místě do té doby, než se auto zaparkuje na vzdálenějším parkovišti.

Podle metodiky je možné ve zvlášť odůvodněných a závažných případech uznat, že řidičem či majitelem může být pouze nejbližší rodinný příslušník, kterým se rozumí manžel nebo manželka. V tomto ohledu jde metodika městské části nad rámec doporučující metodiky Magistrátu města Brna. Toto omezení negativně dopadá na ovdovělé osoby, což je i případ stěžovatelky, a vylučuje možnost, že o osobu se zdravotním postižením může v domácím prostředí pečovat i jiná blízká osoba. V případě stěžovatelky každodenní péče dcery umožňuje, že stěžovatelka i přes svoje kombinované zdravotní problémy může zůstat v domácím prostředí a nemusí využívat zařízení pro seniory. Protože je podmínka připouštějící možnost, že přepravu může zajišťovat i manžel či manželka, stanovena bez možnosti individuálního posouzení (tj. rozšíření i na jiné osoby), její aplikace představuje porušení povinnosti přijímat přiměřená opatření ve vztahu k osobám se zdravotním postižením.

Souhlasím s tím, že ne všichni držitelé a držitelky průkazu ZTP a ZTP/P jsou osobami, u nichž okolnosti vyžadují zřízení vyhrazeného parkování. V případě, že je parkovacích míst nedostatek, je namístě, aby byly stanoveny podmínky, jejichž splnění je nutné k tomu, aby vlastník komunikace udělil souhlas. Pravidla však vždy musejí umožňovat individuální posouzení a vlastník komunikace by je neměl aplikovat mechanicky.⁴⁰ Z okolností případu vyplynulo, že stěžovatelce nebylo opakovaně vyhověno, protože sama již vozidlo neřídí, nikoliv na základě individuálního posouzení její faktické situace a vyhodnocení míry užitku v závislosti na míře problémů s pohybem.

Naplnění požadavku na rovné zacházení a splnění povinnosti přijmout přiměřená opatření ve vztahu k osobě se zdravotním postižením spočívá právě v individuálním posouzení případů osob se zdravotním postižením každého jednotlivě. Podmínky v metodice vyhrazeného parkování by měly sloužit jako vodítka zvyšující transparentnost pro žadatele, aby si mohli předem učinit představu o tom, zda má jejich žádost naději na úspěch. V žádném případě by nemělo jít o prostředek umožňující formální vyřizování žádostí. Aby bylo možné individuálně posoudit situaci žadatelů a žadatelek, je vhodné vykonávat vlastní

38 dopis starosty městské části ze dne 26. července 2016 na výzvu vedoucího oddělení rovného zacházení Kanceláře veřejného ochránce práv

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

40 K tomuto závěru došel veřejný ochránce práv ve zprávě o šetření ze dne 1. července 2013, sp. zn. 57/2012/DIS.



sociální šetření v místě bydliště, při kterém je možné získat informace o situaci žadatelů, což je stěžejní pro to, aby bylo možné vyhodnotit míru užitku z vyhrazeného parkování.

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 stěžovatelka. O znění metodického doporučení pro udělování souhlasu vydaného na úrovni statutárního města Brna budu samostatně jednat s jeho vedením.

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

Brno 13. února 2017

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