

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

Úvod

Jedním z opatření, které napomáhají zdravotně postiženým osobám žít nezávisle a plně se zapojovat do všech oblastí života společnosti, je zřizování vyhrazených parkovacích míst. Ty umožňují zdravotně postiženým osobám zaparkovat co nejbližší svému bydlišti, což předchází komplikacím vyplývajícím z nutnosti překonávat větší vzdálenosti. Rozhodnutí o vyhrazeném parkování je podmíněno především souhlasem vlastníka místní komunikace - obce. Na ochránce se obrátilo vícero stěžovatelů s námitkami na postup obcí při vydávání (resp. nevydávání) těchto souhlasů, jelikož jej stěžovatelé často vnímají jako neodůvodněné a diskriminační.

Toto doporučení si klade za cíl poukázat na nejčastější problematické body vznikající v rámci procesu povolování vyhrazeného parkování a popsat hlavní principy, kterými by se v rámci tohoto procesu měly obce řídit. Je určeno zejména obcím a osobám, které o povolování vyhrazeného parkování rozhodují, ale i osobám se zdravotním postižením, které mají o zřízení vyhrazeného parkování zájem, a v rámci osvěty i širší veřejnosti.

Právní úprava a základní východiska

Právní úprava vyhrazeného parkování

Vozidla označená parkovacím průkazem pro osoby se zdravotním postižením (dále jen „parkovací průkaz“)¹ mohou na rozdíl od ostatních vozidel zastavovat a stát na „obecných“ vyhrazených parkovištích² (obvykle u nákupních středisek, úřadů apod.). Dále však může silniční správní úřad na žádost osoby, které byl vydán parkovací průkaz, rovněž zřídit individuální vyhrazené parkoviště v místě bydliště výhradně pro její užívání.³

Vyhrazené parkování je zakotveno v zákoně o pozemních komunikacích⁴ a jedná se o tzv. „**zvláštní užívání komunikací**“, tedy užívání komunikací jiným způsobem, než pro které jsou obecně určeny.⁵ Proto je podmíněno povolením silničního

¹ Dříve se jednalo o označení O 1; změněno s účinností od 1. 8. 2011 zákonem č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

² Ustanovení § 67 odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů,

³ Ustanovení § 67 odst. 9 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů,

⁴ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Ustanovení § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

správního úřadu (dále jen „úřad“), a především souhlasem vlastníka místní komunikace - obce.⁶

Právní úprava zákazu diskriminace v přístupu ke službám

Antidiskriminační legislativa se soustředí především na odbourání různých sociálních překážek bránících osobám se zdravotním postižením integraci do společnosti.⁷ Právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace v návaznosti na Listinu základních práv a svobod a příslušné mezinárodní smlouvy⁸ vymezuje antidiskriminační zákon,⁹ a to v celé řadě oblastí, mimo jiné i v oblasti služeb.¹⁰ Antidiskriminační zákon také definuje pojem diskriminace, a vymezuje úplný výčet důvodů, pro které nelze v oblasti služeb činit mezi osobami neodůvodněné rozdíly;¹¹ jedním z těchto důvodů je i zdravotní postižení. Za (nepřímou) diskriminaci z důvodu zdravotního postižení považuje antidiskriminační zákon i odmítnutí nebo opomenutí přijmout taková přiměřená opatření, aby mohla osoba se zdravotním postižením využít služeb určených veřejnosti, ledaže by opatření představovalo nepřiměřené zatížení.¹²

Zdravotní postižení definuje antidiskriminační zákon jako tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v oblastech zákonem vymezených, jde-li zároveň o postižení dlouhodobé (takové, které trvá alespoň jeden rok); charakteristickým rysem je určitá míra poškození zdraví jedince, které ho může znevýhodnit oproti ostatním, a dlouhodobost (trvalost) tohoto poškození.¹³ Úprava zdravotního postižení v antidiskriminačním zákoně vychází z tzv. sociálního modelu zdravotního postižení.¹⁴ Toto pojetí vychází a navazuje na pojetí zdravotního postižení obsažené mimo jiné v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva“),¹⁵ která je založena na zásadách respektování přirozené důstojnosti, osobní nezávislosti, zahrnující také svobodu volby a samostatnosti osob, nediskriminace, přístupnosti, a plného a účinného zapojení a začlenění do společnosti.¹⁶ Smluvní státy Úmluvy se přijetím zavázaly mimo jiné k přijetí opatření zajišťujících přístup

⁶ Srov. ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: „*Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.*“

⁷ A to vedle práva na sociální zabezpečení, které svými prostředky naopak kompenzuje osobám se zdravotním postižením samotné poškození zdraví.

⁸ Např. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením.

⁹ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

¹⁰ Antidiskriminační zákon zakazuje diskriminace v přístupu ke službám včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti, nebo při jejich poskytování.

¹¹ Srov. ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona; diskriminačními důvody jsou rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra či světový názor.

¹² Ustanovení čl. 2 Úmluvy definuje „přiměřenou úpravu“ jako nezbytné a odpovídající změny a úpravy, které nepředstavují nepřiměřené nebo nadměrné zatížení, a které jsou prováděny, pokud to konkrétní případ vyžaduje, s cílem zaručit osobám se zdravotním postižením uplatnění nebo užívání všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními...

¹³ Srov.: Boučková, P., Havelková, B., Koldinská, K., Kühn, Z., Kühnová, E., Whelanová, M. Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 208

¹⁴ Zatímco lékařský model zdravotního postižení je založen na předpokladu, že obtíže spojené se zdravotním postižením vycházejí ze zdravotní vady, sociální model spatřuje obtíže především ve špatném sociálním prostředí, které není přizpůsobeno potřebám zdravotně postižených osob.

¹⁵ Úmluva vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 28. října 2009.

¹⁶ Srov. čl. 3 Úmluvy.

osob se zdravotním postižením na rovnoprávném základě s ostatními, k hmotným životním podmínkám, dopravě, informacím a komunikaci, včetně informačních a komunikačních technologií a systémů, a k dalším zařízením a službám dostupným nebo poskytovaným veřejnosti, a to s cílem umožnit osobám se zdravotním postižením žít nezávisle a plně se zapojit do všech oblastí života společnosti.¹⁷ Povinností smluvních států je také zajistit, aby *veřejné orgány a instituce* jednaly v souladu s Úmluvou.

Zdravotní postižení je charakterizováno určitou **mírou poškození zdraví a dlouhodobostí tohoto poškození.**

Antidiskriminační zákon považuje osobu za zdravotně postiženou dle **faktického stavu** (viz charakteristika), **nikoliv na základě rozhodnutí** orgánu státní správy.

Antidiskriminační zákon zakazuje diskriminaci osob se zdravotním postižením v přístupu ke **službám**, jsou-li nabízeny nebo *určeny* veřejnosti, tedy *neurčitému okruhu osob*.¹⁸ Užívání komunikací představuje službu určenou veřejnosti. „Veřejná povaha“ vyplývá již ze samotné podstaty této „služby,“ vzhledem k tomu, že vlastníkem místní komunikace je ze zákona vždy veřejnoprávní subjekt. Využívání parkování v místě bydliště lze proto považovat za službu ve smyslu antidiskriminačního zákona; antidiskriminační zákon tak představuje předpis, který problematiku povolování vyhrazeného parkování reguluje.

Na rozdíl od ostatních charakteristik, chráněných antidiskriminačním právem, je v případě zdravotního postižení žádoucí aktivně konat; pasivita totiž může osobám se zdravotním postižením vzhledem k povaze postižení znemožnit rovný přístup ke službám.¹⁹ Tato specifická povaha se projevuje v institutu **přiměřeného opatření**, které je poskytovatel služby povinen realizovat. O jaké opatření se bude jednat, je nutno posuzovat případ od případu.

Poskytovatel nemá povinnost přijmout opatření, které je **nepřiměřeně zatěžující**. Antidiskriminační úprava reflektuje, že mohou existovat překážky znemožňující přijetí opatření.²⁰ Konkrétní opatření může představovat nepřiměřené zatížení s ohledem na **1)** míru užitku pro osobu se zdravotním postižením z realizace opatření, **2)** finanční únosnost opatření pro osobu, která je má realizovat, **3)** dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci opatření, a **4)** způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.²¹

Využívání parkování v místě bydliště je služba, proto má vlastník komunikace **povinnost přijmout přiměřené opatření**, aby osoba se zdravotním postižením mohla tuto službu využít (např. zřízení vyhrazeného parkování).

Uvedené subjekty nemají povinnost přijmout opatření pouze, pokud představuje **nepřiměřené zatížení**.

¹⁷ Srov. čl. 9 Úmluvy.

¹⁸ Boučková, P., Havelková, B., Koldinská, K., Kühn, Z., Kühnová, E., Whelanová, M. Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 168

¹⁹ Boučková, P., Havelková, B., Koldinská, K., Kühn, Z., Kühnová, E., Whelanová, M. Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 162

²⁰ Ne každý poskytovatel služby má například finanční prostředky k tomu, aby opatření realizoval.

²¹ Viz ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

K povolení vyhrazeného parkování je nutný **souhlas vlastníka komunikace**, tedy projev vůle disponovat s předmětem vlastnictví; vlastník (komunikace) je v *mezích zákona* oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním.²² Žádný právní předpis mu přímo neukládá souhlasit se zvláštním užíváním bez dalšího, nicméně musí respektovat zákonný zákaz diskriminace. Vlastník místní komunikace je však navíc obec, tedy veřejnoprávní korporace, které je „pouze“ „*příznána soukromoprávní subjektivita a způsobilost vystupovat v soukromoprávních vztazích*,“²³ plní řadu úkolů veřejné povahy.²⁴ Proto obec nelze ani jako účastníka občanskoprávních vztahů vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných.²⁵ Místní komunikace navíc představuje majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti.²⁶ Rozhodování vlastníka o nakládání s místní komunikací proto nesmí obsahovat prvky libovůle, a nesmí být diskriminační.

Postup vlastníka při zvažování souhlasu či nesouhlasu se zřízením vyhrazeného parkování

Vlastník komunikace je povinen přijmout přiměřená opatření, pokud nepředstavují nepřiměřené zatížení. Nesouhlasí-li se zvláštním užíváním, musí být patrný důvod, proč pro něj opatření spočívající ve zřízení vyhrazeného parkování představuje nepřiměřené zatížení.

Pakliže veřejnoprávní korporace rozhoduje o nakládání s veřejným majetkem, měla by, nebrání-li tomu překážka komplikující výkon vlastnických práv, souhlasit se zřízením vyhrazeného parkování vždy.

Důvodem, proč obec nesouhlasí se zřízením vyhrazeného parkování v případě každého žadatele, je nejčastěji nedostatečná kapacita parkovacích míst. Obec hájí zájmy všech občanů obce, a vychází proto z předpokladu, že při nedostatečné kapacitě „standardních“ parkovacích míst nelze vyhovět všem žádostem o individuální vyhrazená parkování.

Pakliže nelze vyhovět všem žádostem o zřízení vyhrazeného parkování, je namístež zkoumat **míru užitku** vyhrazeného parkování pro konkrétního žadatele. Míra užitku vyplývá zajisté mimo jiné i z povahy postižení žadatele, či ze skutečnosti, zda sám vozidlo řídí (a tedy i parkuje). Nelze ale opomenout, že zákon o silničním provozu přiznává právo žádat o vyhrazené parkování všem držitelům průkazu ZTP nebo ZTP/P, bez ohledu na povahu jejich zdravotního postižení.²⁷

Z uvedeného vyplývá, že vlastník komunikace může brát v potaz například povahu postižení žadatele, nicméně nesmí tak činit v rozporu se zákonem - tedy především v rozporu s účelem institutu mimořádných výhod a antidiskriminačním zákonem.

²² Viz ustanovení § 125 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Josef Vedral, Luboš Váňa, Jan Břeň, Stanislav Pšenička Zákon o obcích (obecní zřízení), 1. vydání, Praha 2008, s. 219

²⁴ Dle ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tak například v samostatné působnosti obec ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů.

²⁵ Srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 4. 2009, sp.zn.: 28Cdo 3297/2008.

²⁶ Ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod; k tomu srov. též David Slováček, Karel Černín: Obrana proti nesouhlasnému stanovisku obce jako vlastníka infrastruktury, [Bulletin advokacie 6/2010, s. 43]

²⁷ S výjimkou osob postižených úplnou nebo praktickou hluchotou; z toho lze mimo jiné dovozovat, že kdyby zákonodárce chtěl žadatele o vyhrazené parkování kategorizovat, učinil by tak výslovně. Srov. ustanovení § 67 odst. 2 zákona o silničním provozu.

Vlastník často vydává kritéria, dle kterých se orgány obce rozhodují, zda s konkrétní žádostí o zřízení vyhrazeného parkování souhlasit či nikoliv – nejčastěji se jedná o kritéria klasifikující postižení, případně kritéria, dle kterých vlastník souhlasí, jen je-li žadatelem řidič vozidla. Kritéria napomáhají transparentnosti „procesu,“ protože má žadatel alespoň představu, zda bude obec souhlasit, či nikoliv. Přesto však musí příslušné orgány obce, které o souhlasu či nesouhlasu rozhodují, posuzovat každou žádost individuálně, a tato skutečnost musí být patrná i z kritérií.

Paušální a formální aplikace kritérií posuzujících postižení totiž vytváří různé kategorie osob se zdravotním postižením nad rámec zákona, což není přípustné. Obdobné závěry platí i pro případná další kritéria kladená na žadatele.²⁸

Nepřiměřené zatížení při zřizování vyhrazeného parkování

Vlastník komunikace nemá povinnost přijmout opatření, které jsou nepřiměřeně zatěžující (viz výše). Opatření může být nepřiměřené pouze, brání-li jeho přijetí objektivní překážka na straně poskytovatele služby. Teprve pak má smysl zkoumat užitečnost opatření pro osobu se zdravotním postižením a alternativní opatření. (V praxi to znamená, že vlastník komunikace by měl žádosti o vyhrazené parkování vyhovět, pokud tomu nebrání finanční či jiná překážka; například nedostatečná kapacita parkovacích míst.)

Pokud nebrání zřízení vyhrazeného parkování žádná překážka (finanční, nedostatečná kapacita v lokalitě atd.), má být zdravotně postižené osobě vyhověno **vždy**. Teprve pokud nelze pro **objektivní překážky** vyhovět všem, může vlastník zvažovat další okolnosti, například druh a míru zdravotního postižení.

Míra užítku realizovaného vyhrazeného parkování

Hlavním účelem vyhrazeného parkování je umožnit osobě se zdravotním postižením zaparkovat co nejbližší svému bydlišti. Míra užítku je v obecné rovině odlišná pro následující tři „skupiny“ osob.

Osoba s pohybovým postižením, která je řidičem vozidla, je na zřízení vyhrazeného parkování závislá. Vozidlo řídí (a tudíž i parkuje) zpravidla sama, a pohybové postižení jí zároveň více či méně brání překonávat větší vzdálenosti. Zřízení vyhrazeného parkování zajistí této osobě, že bude moci vždy zaparkovat co nejbližší bydlišti, přičemž ke zřízení vyhrazeného parkování v zásadě neexistuje adekvátní náhradní opatření.

Osobě s pohybovým postižením, která není řidičem vozidla, brání zdravotní postižení v překonávání větších vzdáleností (míra zdravotního postižení může být také důvodem, proč osoba nemůže vozidlo řídit). Tato osoba vozidlo sama neřídí; je však vždy doprovázena alespoň řidičem vozidla, který může do jisté míry zdravotně postiženému pomoci, tzn. například zastavit před domem a vozidlo posléze zaparkovat.

²⁸ Často je vyhrazené parkování povoleno pouze v případě, že je žadatel držitelem řidičského oprávnění nebo vlastníkem vozidla, popř. obojí. I v takovém případě dochází ke kategorizaci osob, která nemá zákonné opodstatnění. Nelze opomíjet, že vyhrazené parkování může sloužit pohybově postižené osobě, kterou dopravuje příbuzný apod.

Osoba s jiným než pohybovým postižením má také právo žádat zřízení vyhrazeného parkování v místě svého bydliště. Jedná se o osoby trpící například smyslovým či duševním postižením. Fyzicky pro ně nemusí být problém překonat větší vzdálenost, na druhou stranu mohou trpět poruchou orientačních schopností apod., což může být důvodem pro podání žádosti o zřízení vyhrazeného parkování. V případě těchto osob je taktéž možné zvažovat určité spektrum adekvátních náhradních opatření.

Posuzování povahy zdravotního postižení

Vzhledem k tomu, že antidiskriminační zákon vychází z fakticity zdravotního postižení v konkrétní situaci, není při posuzování míry užítku důležitá pouze skutečnost, za jaké postižení byly přiznány žadateli mimořádné výhody, ale to, zda trpí např. pohybovým postižením reálně. Pokud je tedy pohybové postižení žadatelem uváděno (a prokázáno), není možné nesouhlasit se zvláštním užíváním komunikace pouze s odkazem na to, že pohybové postižení nebylo důvodem pro přiznání mimořádných výhod.

Příklad:

Žadatelce o vyhrazené parkování byly již dříve přiznány mimořádné výhody II. stupně za postižení zrakového rázu. Posléze prodělala řadu operací páteře a dolních končetin, v důsledku čehož se pohybovala obtížně za pomoci francouzských holí. Při podání žádosti o zřízení vyhrazeného parkování tuto skutečnost uvedla a doložila zprávou lékaře. Přesto jí nebylo vyhověno, protože parkování bylo schvalováno jen osobám s pohybovým postižením a žadatelce byly výhody přiznány za zrakové postižení.

Mimořádné výhody II. stupně nicméně představovaly pouze titul, na základě kterého bylo možné o vyhrazené parkování žádat. Z hlediska antidiskriminačního zákona (a tedy i míry užítku) je však důležitá fakticita postižení, a žadatelka je z tohoto pohledu osobou s pohybovým postižením.

Kritéria a formuláře

Kritéria vlastníka komunikace, která obecně nastíní podmínky souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování, jsou v zásadě žádoucí (napomáhají transparentnosti postupu). Není však možné (z výše uvedených důvodů) aplikovat je paušálně a formálně. Každá žádost musí být posouzena individuálně, a to nejen z hlediska existence překážky, ale i z hlediska míry užítku vyhrazeného parkování pro žadatele. Zcela neadekvátní je postup, kdy orgány obce vytvoří uzavřený formulář, na základě kterého formálně souhlasí, nebo nesouhlasí. V praxi je totiž vyloučeno, aby i sebepodrobnější formulář dostatečným způsobem dovoľoval individuálně posoudit žadatelovy potřeby, a povinnosti přijmout přiměřené opatření nelze bez dalšího dostát.

Příklad:

Stěžovatel - žadatel o vyhrazené parkování - trpěl nemocí interního charakteru, která značně stěžovala pohybové schopnosti. Také trpěl osteoporózou a dalšími chorobami, jež se nežádoucím způsobem podepsaly na jeho celkové kondici. Vozidlo řídil sám a dopravoval se s ním do školy, kterou studoval, každý den. Vzhledem k přeplněnosti parkoviště v místě jeho bydliště parkoval vozidlo ve vzdálenosti větší než půl kilometru.

Když žádal o vyhrazené parkování, musel vyplnit formulář, na základě kterého rada obce rozhodovala o souhlasu či nesouhlasu vlastníka. Formulář byl uzavřený, a obsahoval omezený počet pohybových postižení, na základě kterých mohl žadatel souhlas vlastníka získat (např. anatomická ztráta jedné dolní končetiny, anatomická ztráta obou dolních končetin apod.). Pokud se žadatel „nevešel“ do parametrů formuláře, neměl šanci vyhrazené parkování získat. To byl i případ stěžovatele. Ten žádal o souhlas vlastníka opakovaně několik let, k žádosti přikládal lékařské posudky potvrzující jeho špatný zdravotní stav, přesto mu z čistě formálních důvodů (nesplnění parametrů formuláře) vyhověno nebylo.

V daném případě formulář a priori vylučoval splnění povinnosti přijmout přiměřené opatření. Vzhledem k postižení stěžovatele, které ovlivňovalo jeho pohybové schopnosti, bylo zřízení vyhrazeného parkování žádoucí. Vlastník komunikace však posuzoval situaci čistě formálně, a jednalo se proto o diskriminaci.

Způsobilá náhradní opatření

Míru užitku je nutné vždy posuzovat společně se „způsobilostí náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.“ I když je míra užitečnosti konkrétního opatření nižší než u jiné skupiny zdravotně postižených osob, nelze odmítnout povolení zvláštního užívání, neexistuje-li alternativa způsobilá uspokojit potřeby zdravotně postižené osoby místo vyhrazeného parkování. Naopak, pokud dopravní situace v konkrétní lokalitě umožňuje osobám se zdravotním postižením využít jiný adekvátní způsob, nebude vždy nutné vyhrazené parkování zřizovat. Hledání alternativních opatření přichází v úvahu pouze tehdy, pokud existuje překážka ke zřízení vyhrazeného parkování. Alternativní opatření také musí být způsobilé fakticky uspokojit potřeby žadatele; pouhá teoretická možnost nikdy nemůže představovat způsobilé náhradní opatření.

Pokud brání zřízení vyhrazeného parkování překážka, je možné brát v potaz existenci náhradních opatření.

Při posuzování užitečnosti opatření pro osobu se zdravotním postižením se musí vždy vycházet z **faktického zdravotního stavu žadatele**.

Stejně tak alternativní opatření může být důvodem, proč nezřídit vyhrazené parkování pouze tehdy, pokud je **způsobilé uspokojit potřeby žadatele fakticky**.

Některá alternativní opatření

✓ Osoba s jiným než pohybovým postižením může v krajním případě parkovat na vyhrazeném parkovišti i dál od bydliště, pokud jí překonávání větších vzdáleností nepůsobí fyzicky větší potíže než osobě bez postižení. Při regulaci počtu

vyhrazených parkování z důvodu deficitu parkovacích míst může být v krajním případě dostatečným využívání „**standardních**“ **parkovišť**.

✘ Pokud je však parkovacích míst v lokalitě skutečně velký nedostatek, je možné, že bude mít osoba zdravotně postižená problém s jejich využitím. Potřeba osoby se zdravotním postižením zaparkovat vozidlo je přitom vždy vyšší, než u osoby bez postižení. (Proto dává také zákonodárce těmto osobám možnost žádat o zřízení vyhrazeného parkování.) Pokud by tedy bylo problematické či prakticky nemožné využívat „standardní“ parkování, nejedná se o adekvátní náhradní opatření.

✓ Obdobou výše uvedeného řešení je využívání „**obecného**“ **vyhrazeného parkoviště** (tj. bez vazby na SPZ vozidla). Tato alternativa představuje řešení, pokud se takové parkoviště nachází v dostatečné blízkosti místa bydliště žadatele, a v konkrétních případech by takové parkování mohla využívat i osoba s pohybovým postižením (není-li řidičem vozidla).

Příklad:

Žadatelce o vyhrazené parkování nebylo vyhověno s ohledem na to, že trpěla zrakovým, nikoliv pohybovým postižením; vozidlo také sama neřídila. Při přezkumu bylo zjištěno, že v místě bydliště žadatelky bylo parkovacích míst vzhledem k počtu obyvatel málo, nicméně i v odpoledních hodinách bylo možné využít standardní parkovací stání, i když ne vždy přímo před vchodem do domu. V blízkosti bylo také zřízeno obecné vyhrazené parkovací stání, které mohla žadatelka využít. Alternativní opatření proto byla dostačující, a o diskriminaci se nejednalo.

✘ Pokud by docházelo ke kumulaci žádostí o zřízení vyhrazeného parkování v určité lokalitě, nelze odmítnout všechny tyto žádosti s odkazem na skutečnost, že je v lokalitě zřízeno (kupříkladu) jedno „obecné“ vyhrazené parkoviště. Taková praxe by vedla jedině k tomu, že mezi sebou budou osoby se zdravotním postižením soupeřit o to, kdo bude moci parkoviště využívat; to však rozhodně nemá být účelem náhradního opatření.

✓ Pokud může řidič (doprovod zdravotně postižené osoby) **zastavit pro účely nastoupení/vystoupení s vozidlem bezprostředně v blízkosti bydliště** osoby se zdravotním postižením (před vchodem do bytového domu apod.), může se jednat o náhradní opatření. Skutečnost, jak daleko od domu poté řidič vozidlo fyzicky zaparkuje, se pak osoby se zdravotním postižením nedotkne. Musí však být v dané lokalitě dány faktické podmínky pro využití tohoto opatření. Šíře vozovky zejména musí umožňovat stání.

Příklad:

Žadatelka je pohybově postižená, avšak vozidlo řídí její syn. V lokalitě je nedostatek parkovacích míst, nicméně před domem žadatelky je komunikace dostatečně široká pro to, aby jí syn vždy zastavil a pomohl nastoupit či vystoupit a dovedl ke vchodu do domu. Poté už může zaparkovat vozidlo i dále od bydliště. S ohledem na tuto skutečnost nemusí být při deficitu parkovacích míst žadatelce vyhověno.

✓ Výše uvedené možnosti lze eventuálně využít i v užších ulicích, kde platí **zákaz stání** - řidič vozidla označeného parkovacím průkazem nemusí v jednotlivých případech, je-li to naléhavě nutné, po nezbytnou dobu dodržovat zákaz stání vyplývající ze zákona, či zákaz stání vyplývající z dopravní značky,²⁹ přitom nesmí být ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.

✗ Jako všechna náhradní opatření, i výjimka ze zákazu stání musí být fakticky způsobilá uspokojit potřeby žadatele. Musí být jednoznačně potvrzeno, že žadatel může na základě výjimky zastavit v místě bydliště.

Příklad:

V šetřeném případě nesouhlasil vlastník komunikace se zřízením vyhrazeného parkování s odkazem na výjimku ze zákazu stání. V místě bydliště stěžovatelky však bylo zjištěno, že i když by jinak bylo možné zastavit s vozidlem před vchodem do domu, bránila tomu dopravní značka „B 28 - Zákaz zastavení.“ Na zákaz zastavení (vyplývající ze zákona nebo z dopravní značky) se samozřejmě výjimka ze zákazu stání nevztahuje, proto tato výjimka nepředstavovala adekvátní náhradní opatření, a jednalo se o nepřímou diskriminaci.

✓ Pokud brání stání vozidla s osobou se zdravotním postižením dopravní značka, lze jako alternativní opatření například osadit značku **dodatkovou tabulkou**, omezující její platnost.

Příklad:

Zákaz zastavení vyplývající z dopravní značky „B 28 - Zákaz zastavení,“ je možné omezit pomocí dodatkové tabulky E 13 s vhodným doprovodným textem, například běžně používaným: „MIMO ZÁSOBOVÁNÍ“, nebo „MIMO DOPRAVNÍ OBSLUHY“. Dopravní značka s dodatkovou tabulkou „MIMO ZÁSOBOVÁNÍ“, nebo „MIMO DOPRAVNÍ OBSLUHY“, pak neplatí mimo jiné pro vozidla s označením č. O1 (nyní označené parkovacím průkazem).

Procesní obrana

Povolení ke zvláštnímu užívání (zřízení vyhrazeného parkoviště) vydává silniční správní úřad (úřad místně příslušné obce). Proti zamítavému rozhodnutí úřadu se lze bránit standardními opravnými prostředky dle správního řádu (případně posléze správní žalobou). Pokud však úřad zřízení vyhrazeného parkoviště nepovolil z důvodů nesouhlasu vlastníka komunikace, nebudou tyto prostředky obrany efektivní. Nesouhlasí-li totiž vlastník komunikace, nemůže úřad zvláštní užívání povolit. Úřad přitom nezkontroluje, zda má vlastník komunikace povinnost přijmout

²⁹ **Zastavit** znamená uvést vozidlo do klidu na dobu nezbytně nutnou k neprodlenému nastoupení nebo vystoupení přepravovaných osob; **stát** znamená uvést vozidlo do klidu **nad dobu dovolenou pro zastavení**. Zastavit a stát na okraji komunikace je možné, nebrání-li tomu dopravní značení, zůstane-li 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**.

přiměřené opatření, tj. souhlasit se zřízením vyhrazeného parkování. Nemůže nesouhlas vlastníka komunikace ani překlenout.³⁰

Pokud vlastník komunikace nesouhlasí se zřízením vyhrazeného parkování přesto, že se jedná o přiměřené opatření ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona, dopouští se tak nepřímé diskriminace, proti které se lze bránit „antidiskriminační žalobou“³¹ v civilním řízení soudním. V úvahu přichází žaloba na odstranění trvajících následků diskriminace. Žalobní návrh musí vymezit, co má diskriminující subjekt vykonat, aby byla trvalá diskriminace odstraněna. Ve výše uvedených případech by se žalobce – osoba se zdravotním postižením – domáhal zřízením vyhrazeného parkování.

Závěry a shrnutí

Účelem ustanovení zákona o silničním provozu, podle kterého má osoba se zdravotním postižením (držitel parkovacího průkazu) možnost žádat o zřízení vyhrazeného parkování v místě bydliště, je snaha pomoci těmto osobám překonat omezení, jejichž příčinou je zdravotní postižení; je to jeden z možných prostředků, jak umožnit těmto osobám účastnit se standardního společenského života. Proto by osobám se zdravotním postižením mělo být vyhověno (a to jak ze strany vlastníka komunikace, tak ze strany orgánů státní správy) v co možná nejširší míře.

I přes výše uvedené je zřejmé, že ne vždy je možné žadateli vyhovět, bráni-li tomu objektivní podmínky. V současné době je však vlastník komunikace vázán také antidiskriminačním zákonem, který ukládá povinnost poskytnout osobě se zdravotním postižením přiměřená opatření v přístupu ke službám. Možnost nevyhovět žadateli je limitována účelem úpravy v zákoně o silničním provozu, a povahou institutu přiměřeného opatření. Osobě se zdravotním postižením nemusí být vyhověno pouze, pokud existuje objektivní překážka, proč nelze vyhrazené parkování zřídit, a i pak je nutné posuzovat užitečnost vyhrazeného parkoviště pro žadatele, a existenci dalších relevantních možností, využitelných namísto vyhrazeného parkování.

Cílem předkládaného doporučení nebylo popsat všechny možné situace, ke kterým v praxi může dojít; na modelových příkladech však byly popsány základní principy, na základě kterých by se osoby zúčastněné na procesu povolování vyhrazeného parkování měly rozhodovat.

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

³⁰ Srov. rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. 59 Ca 94/2008, uveřejněný pod č. 1867/2009 Sb. NSS, který se dotýká příbuzné oblasti – souhlasu vlastníka komunikace s připojením nemovitosti na komunikaci.

³¹ Ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona.

Příloha – postup vlastníka při zvažování souhlasu či nesouhlasu se zřízením vyhrazeného parkování

1. Přijetí žádosti

První fází „procesu“ je žádost o souhlasné stanovisko vlastníka komunikace. Pakliže neexistuje žádná překážka, mělo by být žadateli vyhověno.

2. Existence překážky

- **Vlastník komunikace** by měl v ideálním případě souhlasit se zřízením vyhrazeného parkování vždy, pokud tomu nebrání překážka, především taková, která komplikuje výkon jeho vlastnických práv.
- Překážka není bez dalšího důvodem pro nesouhlas s žádostí, ale pouze pro detailnější posouzení žádosti (tj. bod 3. a 4.).

3. Zjištění zdravotního stavu

- Povaha postižení vyplývá např. z rozhodnutí o přiznání mimořádných výhod. Pro co nejuplněší zjištění skutkového stavu je také možné vyžádat od žadatele doplnění dalších informací.
- **Fakticita postižení:** Pro posuzování případu je však přednostní vždy faktické zdravotní postižení; pokud žadatel doloží dokument (např. posudek od lékaře), ze kterého vyplývá pohybové postižení, má na něj být pohlíženo jako na osobu s pohybovým postižením, i když toto postižení nebylo důvodem pro přiznání mimořádných výhod.

4. Zjištění, zda existuje náhradní opatření

- Náhradní opatření je nutné zvažovat v souvislosti s povahou postižení.
- Náhradní opatření nepředstavují zákonné výjimky pro držitele parkovacího průkazu bez dalšího. Důležité je, zda je možné fakticky využít výjimku v místě bydliště žadatele.
- **Místní šetření:** V případě, pochybností o faktickém kapacitním nedostatku parkovacích stání v místě bydliště žadatele, nebo o možnosti faktického využití zákonných výjimek, by mělo být provedeno zjišťování skutečností přímo v místě bydliště žadatele.

5. Souhlasné či nesouhlasné stanovisko

- Ve stanovisku by měla být uvedena všechna zjištění týkající se překážky, zdravotního stavu a náhradního opatření včetně jejich posouzení a zasazení do logického rámce. Zvláště, není-li žadateli vyhověno, musí být zřejmé, proč.