

Zpráva o šetření

postup Úřadu městské části B v řízení o povolení zvláštního užívání komunikace spočívajícího ve zřízení vyhrazeného parkování

Abstrakt

Paní S., trpící zrakovým postižením trvalého rázu, si stěžovala na postup úřadu městské části B., který jí nepovolil zvláštní užívání komunikace spočívající v zřízení vyhrazeného parkování. Ochránce provedl šetření a dospěl k závěru, že úřad může v individuálním případě vzhledem k povaze zdravotního postižení žadatele a s ohledem na dopravní obslužnost území zřízení vyhrazeného parkovacího místa nepovolit, a proto se diskriminace na základě zdravotního postižení nedopustil.

Summary

Mrs. S., suffering from chronic visual impairment, complained of the decision of a local municipality, which did not permit the special usage of surface road residing in the creation of a reserved parking lot. The public defender of rights conducted an investigation and came to the conclusion that the municipality can in individual case, considering the character of the handicap and considering the traffic situation in the area, disallow the creation of a reserved parking lot, so the municipality did not commit discrimination on the ground of disability.

A - Obsah podnětu

Dopisem doručeným Kanceláři veřejného ochránce práv dne 2. prosince 2010 se na mě obrátila s žádostí o pomoc paní S. Uvedla, že se cítí být diskriminována postupem Úřadu městské části B, odboru životního prostředí a dopravy (dále jen „silniční správní úřad“), při vyřizování žádosti o povolení zvláštního užívání komunikace. Paní S. trpí zrakovým postižením trvalého rázu – je nevidomá. Jako osobě se zvláště těžkým zdravotním postižením a potřebou průvodce jsou jí proto přiznány mimořádné výhody III. stupně (je tedy držitelkou průkazu ZTP/P). O povolení zvláštního užívání komunikace spočívajícího ve zřízení vyhrazeného parkování stěžovatelka žádala, protože má obavu, aby na frekventovaných komunikacích při přesunu z místa bydliště k vozidlu nezapříčinila dopravní nehodu.

V rozhodnutí ze dne 1. července 2010 silniční správní úřad konstatoval, že stěžovatelka doložila souhlas vlastníka komunikace zastoupeného správcem komunikace, (K.), avšak toto souhlasné stanovisko není pro jeho rozhodnutí závazné. Dále v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že v současné době je v místě bydliště stěžovatelky přibližně 100 parkovacích míst na 240 bytových jednotek (z toho 2 místa vyhrazená pro osoby se zdravotním postižením). Podle odhadu silničního správního úřadu je celková potřeba parkovacích míst v oblasti alespoň

300, takže současný deficit činí 200 parkovacích míst. Proto je třeba každé užívání parkovacího místa jiným než běžným způsobem pečlivě zvažovat. Silniční správní úřad při rozhodování o povolení vycházel ze skutečnosti, že žadatelka o zřízení vyhrazeného parkování sice vlastní osobní motorové vozidlo, ale sama je vzhledem ke svému postižení řídit nedokáže. Je trvale odkázána na pomoc rodinných příslušníků, kteří mohou žadatelku naložit nebo vyložit v místě bydliště. Mohou přitom využívat výhod vyplývajících ze speciálního označení vozidla přepravujícího invalidní osobu. Z tohoto důvodu silniční správní úřad zvláštní užívání komunikace nepovolil.

Stěžovatelka se proti rozhodnutí silničního správního úřadu odvolala k nadřízenému orgánu (konkrétně k Magistrátu města B., odboru dopravy), který však odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

B - Skutková zjištění

Vzhledem k okolnostem případu jsem ve věci zahájil šetření v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), a obrátil jsem se na silniční správní úřad s žádostí o vyjádření. Zajímal jsem se především o to, na základě jakých kritérií silniční správní úřad rozhoduje o povolení zvláštního užívání komunikace - zřízení vyhrazeného parkování.

Dne 25. března 2010 jsem obdržel odpověď vedoucí odboru životního prostředí a dopravy Ing. E., ze které vyplývá, že silniční správní úřad posuzuje každou žádost individuálně s ohledem na zjištěné skutečnosti a na možnost parkování v dané lokalitě. Hlavním kritériem pro povolení vyhrazeného parkování je druh a míra postižení žadatele. Žadatel nemusí být obecně ani vlastníkem vozidla nebo držitelem řidičského oprávnění. Přednost mají žadatelé s postižením pohybového aparátu, kterým zdravotní postižení často znemožňuje dojet z místa bydliště na vzdálenější parkoviště. Vzhledem k současnému nedostatku parkovacích míst v městské části B. jsou upřednostňováni občané se závažnějšími postiženími pohybového aparátu, kteří se o sebe starají sami a vozidlo využívají téměř denně.

Za účelem zmapování dopravní situace pak provedli dne 10. května 2011 zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv šetření v místě bydliště paní S.

C - Právní hodnocení

I - Právní úprava zvláštního užívání komunikace

Zvláštní užívání komunikací je dle ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro

kteřé jsou určeny.¹ Jedná se tedy o jiné užívání než o obecné užívání pozemních komunikací dle ustanovení § 19 zákona o pozemních komunikacích. Pro zvláštní užívání pozemní komunikace potřebuje budoucí uživatel jednak souhlas vlastníka, jakožto soukromoprávní oprávnění užívat cizí věc, a dále povolení silničního správního úřadu, jakožto správní rozhodnutí řešící dopravně-obslužné a technické okolnosti záboru.

Ve správním řízení posuzuje silniční správní úřad v mezích své působnosti možnost a vhodnost zvláštního užívání komunikace. Zabývat by se měl tedy otázkami, zda je možné požadované zvláštní užívání povolit s ohledem na dopravní obslužnost území, zda existuje souhlas vlastníka, zda je potřeba dopravního značení apod. Bez předloženého souhlasu vlastníka nesmí silniční správní úřad povolení ke zvláštnímu užívání vydat. Domnívám se, že je to obecně vlastník (územní samosprávný celek), kdo fakticky rozhodne, že konkrétní subjekt smí užit pozemní komunikaci (popř. její část) zvláštním způsobem a omezit tak obecné užívání veřejnosti. Tato konstrukce logicky odpovídá skutečnosti, že to byl vlastník (územní samospráva), kdo určil prostory k veřejnému užívání v režimu zákona o pozemních komunikacích, a musí tedy mít právo (spolu)rozhodovat o omezení tohoto veřejného užívání.

V šetřeném případě silniční správní úřad konstatoval, že vlastník komunikace se zřízením vyhrazeného parkování souhlasí, přesto však nepovolil zvláštní užívání komunikace s ohledem na druh zdravotního postižení stěžovatelky. Domnívám se však, že je třeba při povolování zvláštního užívání komunikace zacházet s případným kategorizováním žadatelů dle druhu jejich zdravotního postižení velmi obezřetně. Pro takovou kategorizaci totiž neexistuje žádný výslovný zákonný podklad. Připomínám, že právní úprava zakotvená v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, při přidělování označení O 1 vůbec nerozlišuje mezi držiteli průkazu ZTP a ZTP/P a nestanoví ani žádné rozlišování mezi druhy zdravotního postižení, na základě kterého byly mimořádné výhody ze zákona přiděleny. Označení O 1, se kterým je spojena mimo jiné možnost žádat o vyhrazené parkoviště, vydá příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností osobě, které byly přiznány mimořádné výhody II. stupně, s výjimkou postižených úplnou nebo praktickou hluchotou, nebo III. stupně.² Pokud by chtěl zákonodárce vyloučit také osoby se zrakovým postižením, učinil by tak výslovně.

Na druhou stranu není možné při rozhodování o povolení zvláštního užívání komunikace v rámci správního uvážení opomenout skutečnost, že dle ustanovení § 67 odst. 7 zákona o silničním provozu je na vyhrazené parkoviště vozidlům bez označení O 1 vjezd zakázán. Na rozdíl od parkovacího místa v režimu „obecného užívání“, kde může parkovat kdokoliv (včetně zdravotně postižených osob), tak může vyhrazené parkování využívat pouze zdravotně postižená osoba. Celková kapacita parkovacích míst se zřízením vyhrazeného parkování vždy fakticky sníží. Pokud by z důvodu deficitu parkovacích míst mělo zřízení vyhrazeného parkování negativní

¹ Dle ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bod. 4. se zvláštním užíváním pozemní komunikace rozumí též zřízení vyhrazeného parkování.

² Srov. ustanovení § 67 odst. 2 zákona o silničním provozu.

vliv na dopravní obslužnost území, je dle mého přípustné, aby silniční správní úřad v rámci správního uvážení druh a míru zdravotního postižení v potaz bral.

Je logické, že především pro osobu s těžkým pohybovým postižením je zřízení vyhrazeného parkování co nejbližší jejímu bydlišti nezbytné, zvláště pokud se taková osoba přepravuje vozidlem často a sama. Považuji totiž za rozumné upřednostnění samostatně se přepravujících osob s pohybovým postižením, jak uvádí silniční správní úřad, které opravdu potřebují mít vozidlo nejbližší svého obydlí. Zdravotní postižení paní S. spočívá v závažném smyslovém postižení trvalého rázu, které jí nedovoluje řídit motorová vozidla. Vzhledem k tomu, že nemůže být řidičem vlastněného vozidla, postačovalo by dle mého z hlediska nastupování do vozidla a vystupování z něj, aby řidič zastavil před domem, ve kterém paní S. bydlí, nebo ji k vozidlu dovedl. Domnívám se s ohledem na výše uvedené, že nedošlo k pochybení silničního správního úřadu ani nadřízeného orgánu při rozhodování o odvolání stěžovatelky.

Výše uvedené však nemůže být vyloženo tak, že osoba s určitým zdravotním postižením nemá vůbec a za žádných okolností právo na zřízení vyhrazeného parkování. Jak jsem již naznačil, každý držitel označení O 1 má právo žádat o zřízení vyhrazeného parkování, které nelze popřít absolutně. Silniční správní úřad může toliko rozhodnout, že v individuálním případě vzhledem k povaze zdravotního postižení žadatele nepovolí zvláštní užívání komunikace v konkrétní lokalitě (resp. na konkrétním parkovacím místě) s ohledem na dopravní obslužnost území. Upřednostnění osob s pohybovým postižením, které se samy vozidlem přepravují, by však nemělo být absolutní s vyloučením ostatních skupin zdravotně postižených (viz dále).

II - Právní zakotvení zákazu diskriminace

Zákaz diskriminace je vymezen zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona zakotvuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace v přístupu ke službám, pokud jsou nabízeny veřejnosti, nebo při jejich poskytování. Antidiskriminační zákon rozlišuje diskriminaci přímou a nepřímou, přičemž nepřímou diskriminací z důvodu zdravotního postižení se dle ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby mohla osoba se zdravotním postižením využít služeb určených veřejnosti, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení.³ Vzhledem k tomu, že poskytování parkovacích míst a ploch představuje bezpochyby službu určenou veřejnosti, měl by na tuto skutečnost silniční správní úřad brát zřetel při rozhodování o povolení zvláštního užívání komunikace v podobě vyhrazeného parkování.

Dle ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona se při rozhodování o tom, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení, bere v úvahu míra

³ Dle ustanovení § 3 odst. 4 antidiskriminačního zákona se však za nepřiměřené zatížení nepovažuje opatření, které je fyzická nebo právní osoba povinna uskutečnit podle zvláštního právního předpisu.

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

Z odůvodnění naříkaného rozhodnutí vyplývá, že silniční správní úřad hodnotil míru užitku zřízení vyhrazeného parkování na ulici F.. Správně zhodnotil, že vyhrazené parkování představuje větší užitek pro osobu s pohybovým postižením, která sama řídí motorové vozidlo. Dovodil také, že žadatelka může vystoupit či nastoupit před svým domem, aniž by v této blízkosti musela mít zaparkovaný vůz, neboť ji logicky vždy doprovází řidič. Silniční správní úřad bral v potaz také skutečnost, že dle ustanovení § 67 odst. 3 zákona o silničním provozu nemusí, je-li to naléhavě nutné, řidiči s označením O 1 po dobu nezbytně potřebnou dodržovat zákaz stání vyplývající z dopravní značky nebo ze zákona.⁴

Ze šetření provedeného v místě bydliště stěžovatelky vyplynulo, že v okolí domu, kde bydlí, je obecně možné zastavit a stát, aniž by byl porušen zákaz zastavení. Vozidlo s paní S. navíc případný zákaz zastavení dodržovat nemusí (viz výše). V blízkosti bydliště paní S. (konkrétně vedle domu na adrese F.) je navíc zřízeno vyhrazené parkování, které není vázané na SPZ konkrétního vozu (mohou jej tedy využívat všechna vozidla s označením O 1); tyto varianty jsou tedy použitelné pro účely nastoupení či vystoupení paní S. z vozu. Paní S. navíc není pohybově postižená, takže ani případná skutečnost, že bude vozidlo zaparkováno dále od jejího bydliště, se jí nedotkne výrazně negativně. Vzhledem k tomu, že je s ní přítomen minimálně vždy alespoň řidič vozidla, může ji po zaparkování vozidla domů doprovodit.

Jak vyplývá z uvedeného, silniční správní úřad bral v potaz jak míru užitku, tak existenci náhradních opatření, to vše s ohledem na dopravní obslužnost území, a uvedená zjištění zhodnotil správně a logicky. Domnívám se proto, že neporušil zákaz diskriminace obsažený v ustanovení

D - Závěr

Veřejný ochránce práv se ve své praxi setkává se dvěma variantami, kdy nebylo s ohledem na druh zdravotního postižení zvláštní užívání komunikace spočívající ve zřízení vyhrazeného parkování povoleno. Buď se zřízením nesouhlasí přímo vlastník komunikace, nebo, jako je tomu i v šetřeném případě, až silniční správní úřad. Obě varianty jsou zřejmě v pořádku, pokud jdou samozřejmě v mezích antidiskriminačního zákona či jiných předpisů.

Silniční správní úřad může v mezích své působnosti rozhodnout, že v individuálním případě vzhledem k povaze zdravotního postižení žadatele nepovolí

⁴ Viz ustanovení § 27 zákona o silničním provozu. Dle ustanovení § 25 odst. 3 navíc 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. Vozidlo s označením O 1 však může za podmínek uvedených v ustanovení § 67 zákona o silničním provozu stát na vozovce i tehdy, umožňuje-li zákon ostatním vozidlům alespoň zastavit.

zvláštní užívání komunikace v konkrétní lokalitě (resp. na konkrétním parkovacím místě) s ohledem na dopravní obslužnost území, a to i když vlastník komunikace souhlasí.

Výše uvedené však nelze vykládat tak, že osoba s určitým typem zdravotního postižení nemá vůbec právo na zřízení vyhrazeného parkování. Právní úprava při přidělování označení O 1 totiž nerozlišuje mezi držiteli průkazu ZTP a ZTP/P a nestanoví ani žádné rozlišování mezi druhy zdravotního postižení, na základě kterého byly mimořádné výhody ze zákona přiděleny. Každý držitel označení O 1 má právo požádat o vyhrazené parkování, které nelze popřít absolutně.

V posuzovaném případě jsem nicméně neshledal, že by došlo ze strany silničního správního úřadu k porušení právních předpisů z oblasti práva pozemních komunikací ani k diskriminaci ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

Své šetření proto končím dle ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv s tím závěrem, že jsem v postupu silničního správního úřadu, tj. Úřadu městské části B, neshledal porušení právních předpisů ani jiná pochybení.

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