

Zpráva o šetření

Vyhrazené parkování pro osobu se zdravotním postižením

Abstrakt

Paní H., trpící problémy s klouby a artritidou, se obrátila na Kancelář veřejného ochránce práv s žádostí o pomoc v souvislosti tím, že jí magistrát města odebral vyhrazené parkování v místě jejího bydliště kvůli skutečnosti, že není držitelem řidičského průkazu. Vzhledem k jejímu zdravotnímu postižení by bylo velmi obtížné si jej opatřit. Ochránce provedl šetření a dospěl k závěru, že v daném případě se jedná o nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení. V místě bydliště stěžovatelky nemá řidič možnost zastavit z důvodu zákazu zastavení, takže nesouhlas se zřízením vyhrazeného parkování představuje za této situace odmítnutí přijmout přiměřená opatření, aby mohla osoba se zdravotním postižením využít služeb určených veřejnosti.

Summary

Mrs. H., suffering from joints problems and arthritis, addressed The Office of the Public Defender of Rights with the request for help: the town council withdrew her reserved parking lot in the place of her residence due to the fact she is not a driving licence holder. Considering her disability, it would be very difficult for her to obtain it. The defender conducted an investigation and came to the conclusion this case constitutes indirect discrimination on the ground of disability. In the complainant's place of residence, there is no option to stop due to a clearway; the disapproval with the creation of a reserved parking lot therefore represents a refusal to adopt adequate measures to enable a disabled person to use the public services.

A. Obsah podnětu

Dne 27. července 2010 se na mě obrátila paní H. s žádostí o pomoc v souvislosti s odebráním vyhrazeného parkování v místě jejího bydliště. Ve svém dopisu paní H. uvedla, že od roku 1997 bylo na její žádost opakovaně prodlužováno vyhrazené parkování, a teprve poslední žádosti nebylo vyhověno. Z rozhodnutí odboru dopravy Magistrátu města X. (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 1. července 2010, č. j. MM/OD/SÚ/48596/2010/NovoK, vyplynulo, že důvodem, proč nevyhověl její žádosti o zřízení vyhrazeného parkování, byl nesouhlas vlastníka komunikace (v tomto případě města X).

Paní H. uvedla, že je zdravotně postižená v kategorii ZTP a je držitelkou označení vozidla O 1; trpí totiž vrozenou coxathrosou (atrotickou změnou kyčelních kloubů) a revmatoidní artritidou IV. stupně. Z tohoto důvodu se velice složitě pohybuje i za pomoci francouzských holí. Stěžovatelka namítá, že zdravotně postižené osobě lze nyní ze strany města vyhovět pouze za situace, je-li vlastníkem

motorového vozidla a držitelem řidičského oprávnění. Paní H. řidičské oprávnění nemá a vzhledem k jejímu zdravotnímu postižení by bylo velmi obtížné si jej opatřit. Domnívá se proto, že je ze strany města diskriminována.

Stěžovatelka se proti naříkanému rozhodnutí silničního správního úřadu odvolala ke Krajskému úřadu Y. kraje. Ten však její odvolání rozhodnutím ze dne 7. září 2010, č. j.: 4093/DS/2010, zamítl s odůvodněním, že silniční správní úřad může rozhodnout o zřízení vyhrazeného parkování pouze pokud je doloženo souhlasné stanovisko vlastníka dotčené komunikace. Vlastník komunikace se zřízením vyhrazeného parkování nesouhlasil, a proto nemohl silniční správní úřad stěžovatelce vyhovět. Krajskému úřadu proto nezbylo než napadené rozhodnutí potvrdit; není totiž v jeho kompetenci přezkoumávat stanovisko vlastníka komunikace.

B. Průběh šetření a skutková zjištění

Vzhledem k okolnostem případu jsem ve věci zahájil šetření a obrátil jsem se s žádostí o vyjádření na odbor dopravy, oddělení správy komunikací, Magistrátu města X. (dále jen „správce komunikace“). Zajímal jsem se zejména o to, za jakých okolností správce komunikace svolí za vlastníka ke zřízení vyhrazeného parkování. Tázal jsem se proto, zda skutečně nesouhlasí se zřízením vyhrazeného parkování, pokud není osoba se zdravotním postižením držitelem řidičského oprávnění.

Z vyjádření správce komunikace vyplynulo, že jednou z posuzovaných součástí žádosti je i skutečnost, zda je žadatel držitelem řidičského oprávnění. Důvodem pro toto opatření je skokový meziroční nárůst žádostí o přibližně 29 % mezi rokem 2007 a 2008. V některých lokalitách navíc docházelo k tomu, že ze stávajících parkovacích míst tvořila 50 % parkovací kapacity místa s vyhrazeným parkováním.

Pro regulaci parkovacích míst bylo využito ustanovení § 67 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, ze kterého vyplývá, že vozidlo, v němž není přepravována osoba zdravotně postižená, nemůže použít označení O 1. Město proto vychází z předpokladu, že pokud není osoba vlastníkem nebo řidičem osobního vozidla, je vozidlo využíváno pro potřeby jiných osob než osoby zdravotně postižené. Obě uvedené podmínky jsou vyžadovány kumulativně, takže osoba musí být řidič i vlastník vozidla zároveň. Pravidlo začalo být uplatňováno od roku 2009, kdy nabylo platnosti interní nařízení rady města.

Správce komunikace sice konstatoval, že je každá stížnost posuzována individuálně, výjimky jsou nicméně poskytovány obecně pouze zákonným zástupcům zdravotně postižených dětí nebo zástupcům osob nesvéprávných. Jinak je postupováno dle obsahu žádosti. Proto pokud je k žádosti přiloženo prohlášení lékaře, že žadatel není schopen samostatného pohybu či vyžaduje trvalý dohled, je k těmto dokumentům přihlédnuto.

Dne 25. ledna 2011 bylo po předchozí domluvě provedeno místní šetření v bydlišti stěžovatelky. Byla provedena fotodokumentace parkovacích míst v okolí bydliště a stěžovatelka byla tázána na další – doplňující – informace. Bylo zjištěno, že v bezprostřední blízkosti bydliště stěžovatelky jsou tři místa s vyhrazeným parkováním, dvě z nich jsou vázána na konkrétní SPZ, jedno místo s vyhrazeným parkováním sice na SPZ vázáno není, ale je takřka neustále obsazené. V ulici před domem paní H. je zákaz zastavení vyplývající z dopravní značky „Zákaz zastavení“ umístěné na začátku ulice.

Dále z rozhovoru se stěžovatelkou vyplynulo, že pro stěžovatelku představuje skutečný problém především zaparkování vozidla (tj. hrozí, že bude vozidlo zaparkováno relativně daleko od místa bydliště), nikoliv nastupování/vystupování do/z vozidla. Paní H. také potvrdila, že je vlastníkem vozidla. Vozidlo využívá jako řidič její syn, ovšem pouze pokud se potřebuje paní H. pomocí vozidla přemístit.

C. Právní hodnocení

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), zakotvuje v ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace v přístupu ke službám, pokud jsou nabízeny veřejnosti, nebo při jejich poskytování. Zákon rozlišuje diskriminaci přímou a nepřímou, přičemž přímou diskriminací se dle ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona rozumí jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z diskriminačních důvodů, mezi které tento zákon řadí i zdravotní postižení.

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. Dle ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona se při rozhodování o tom, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení, bere v úvahu míra užítku, 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. Dle ustanovení § 3 odst. 4 antidiskriminačního zákona se však za nepřiměřené zatížení nepovažuje opatření, které je fyzická nebo právnická osoba povinna uskutečnit podle zvláštního právního předpisu.

Zvláštní užívání komunikací je dle ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o pozemních komunikacích“), užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny - zvláštním užíváním pozemní komunikace se rozumí též zřízení vyhrazeného parkování.¹ Dle

¹ Srov. ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bod 4. zákona o pozemních komunikacích.

ustanovení § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je k zvláštnímu užívání místních komunikací třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného *s předchozím souhlasem vlastníka dotčené komunikace*.

Na vyhrazené parkoviště je dle ustanovení § 67 odst. 7 zákona o silničním provozu vozidlům bez označení O 1 vjezd zakázán. Dle ustanovení § 67 odst. 1 zákona o silničním provozu smějí označení vozidla přepravujícího osobu těžce postiženou nebo těžce pohybově postiženou O 1 užívat jen osoby, které toto označení obdrží od příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo od oprávněného orgánu v zahraničí.

Koncept přiměřeného opatření obsažený v antidiskriminačním zákoně vychází ze sociálního modelu zdravotního postižení, který je *„založen na předpokladu, že potíže spojené se zdravotním postižením primárně vyrůstají ze špatného sociálního prostředí, které není přizpůsobeno potřebám a snahám osob se zdravotním postižením, spíše než z neschopnosti těchto osob přizpůsobit se prostředí. Podle tohoto modelu je zdravotní postižení čistě sociální konstrukcí“*.² Institut přiměřeného opatření respektuje skutečnost, že zatímco ostatní charakteristiky chráněné antidiskriminačním právem (jako etnikum, věk, pohlaví) lze v přístupu ke službám ignorovat (ba dokonce je to často žádoucí), odmítnutí přijmout přiměřené opatření může osobám se zdravotním postižením znemožnit rovný přístup ke službám.³

Poskytování parkovacích míst a ploch představuje bezpochyby službu určenou veřejnosti. Na zmíněnou skutečnost by proto měl vlastník komunikace brát zřetel při vydávání souhlasného či nesouhlasného stanoviska. Zatímco osobu bez postižení větší vzdálenost parkovacího místa od bydliště fakticky neomezuje, pro osobu s pohybovým postižením může větší vzdálenost představovat problém.

V šetřeném případě vyšlo najevo, že vlastník komunikace vydá souhlasné stanovisko, pokud je žadatel držitelem řidičského oprávnění a zároveň vlastníkem vozidla. Takové řešení se ovšem, s ohledem na povahu institutu přiměřeného opatření, nezdá být příliš vhodné. Formální aplikací této podmínky by totiž mohlo docházet k absurdním situacím, kdy osoba s lehčím pohybovým postižením dosáhne zřízení vyhrazeného parkování, protože její zdravotní postižení jí dovoluje řídit vozidlo, zatímco osoba s těžkým pohybovým postižením z opačného důvodu zřízení vyhrazeného parkování nedosáhne. Přitom právě osoba s těžším pohybovým postižením by mohla vyhrazené parkování potřebovat daleko více.

Jako příklad lze uvést situaci, kdy je osoba se zdravotním postižením na invalidním vozíku a zdravotní postižení jí nedovoluje řídit vozidlo (takže nemá řidičské oprávnění). V takovém případě zdravotně postižená osoba potřebuje, aby jí někdo pomohl komplikovaným způsobem nastoupit do vozidla a následně ještě naložit invalidní vozík. V těchto situacích nemusí postačovat, aby na dobu nutnou pro nastoupení stálo vozidlo např. před vstupními dveřmi domu, protože může blokovat

² Boučková, P., Havelková, B., Koldinská, K., Kühn, Z., Kühnová, E., Whelanová, M. Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 161-162

³ Boučková, P., Havelková, B., Koldinská, K., Kühn, Z., Kühnová, E., Whelanová, M. Antidiskriminační zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 162

dopravní situaci, na druhou stranu by mohlo být pro osobu se zdravotním postižením komplikované absolvovat delší cestu k zaparkovanému vozidlu.

Je zřejmé, že vlastník komunikace nemůže vyhovět všem žádostem o zřízení vyhrazeného parkování, a to především z kapacitních důvodů. Odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření přitom není nepřímou diskriminací z důvodu zdravotního postižení, pokud by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení. Jak bylo uvedeno výše, při rozhodování o tom, zda by opatření představovalo nepřiměřené zatížení, se bere v úvahu míra užítka, 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 hlediska zřízení vyhrazeného parkování je důležité zabývat se především prvním a posledním uvedeným znakem, tedy mírou užítka pro osobu se zdravotním postižením a náhradním opatřením.

Míra užítka je dána potřebou parkovat vozidlo, jehož je stěžovatelka vlastníkem a kterým se dopravuje. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka není řidičem vlastněného vozidla, pak by z hlediska nastupování do vozidla a vystupování z něj, dle mého, obecně postačovalo, aby řidič (její syn) zastavil před domem, ve kterém bydlí. Pro stěžovatelku je totiž podstatné, aby pro účely nastupování a vystupování z vozidla nemusela urazit zbytečně dlouhou cestu. Skutečnost, jak daleko od bydliště bude vozidlo zaparkované, by se pak stěžovatelky nemělo negativně dotknout. V ulici, kde je vchod do domu, ve kterém paní H. bydlí, je však zákaz zastavení vyplývající z dopravní značky „Zákaz zastavení“. Dle ustanovení § 67 odst. 3 zákona o silničním provozu sice v jednotlivých případech, je-li to naléhavě nutné, nemusí po dobu nezbytně potřebnou řidiči s označením O 1 dodržovat vyplývající z dopravní značky "Zákaz stání", tato výjimka se však nevztahuje na zákaz zastavení. Pokud by tedy syn stěžovatelky skutečně zastavoval před domem, ve kterém stěžovatelka bydlí, porušoval by dopravní předpisy. Toto řešení tedy nemůže představovat „náhradní opatření způsobilé uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením“ ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 písm. d) antidiskriminačního zákona.

V současné době nemá stěžovatelka vyhrazené parkování na parkovací ploše vedle svého bydliště a její syn ani nemůže zastavit před domem, ve kterém bydlí. Proto je paní H. odkázána na to, kde se podaří jejímu synovi zaparkovat. Kapacita parkovacích míst je přitom hlavně v odpoledních hodinách takřka vyčerpána a stěžovatelce proto hrozí, že syn bude muset zaparkovat auto ve větší vzdálenosti od bydliště a ona bude muset tuto vzdálenost absolvovat pěšky i při svém postižení.

D. Shrnutí a závěr

Pokud by měla paní H. možnost nastoupit do vozidla a vystoupit z něj v prostoru před domem, kde bydlí, nebylo by dle mého nutné zřizovat vyhrazené parkování na parkovací ploše naproti jejímu domu. Avšak za situace, kdy tomuto řešení brání dopravní značka „Zákaz zastavení“ nemá stěžovatelka jistotu, že nebude muset při svém postižení absolvovat k vozidlu dlouhou cestu, bude-li potřebovat přepravu. **Domnívám se proto, že nesouhlas vlastníka (správce) komunikace se zřízením vyhrazeného parkování představuje za této situace**

(tedy bez absence adekvátního náhradního řešení) odmítnutí přijmout přiměřená opatření, aby mohla osoba se zdravotním postižením využít služeb určených veřejnosti, a tedy i nepřímou diskriminaci ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona. Pokud nemá řidič možnost zastavit v místě bydliště stěžovatelky z důvodu zákazu zastavení, měl správce komunikace souhlasit se zřízením vyhrazeného parkování; v opačném případě by muselo dojít ke změně dopravního značení (tzn. nahradit „Zákaz zastavení“ například za „Zákaz stání“).

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