

POSOUZENÍ PRÁVNÍ FORMY ORGANIZÁTORA DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI A DOPORUČENÍ VHODNÉ VARIANTY

AN ASSESSMENT OF THE LEGAL STATUS OF ORGANIZER OF TRANSPORT SERVICE AND A RECOMMENDATION OF SUITABLE VARIANT

Pavel Drdla¹

Anotace: Příspěvek se věnuje problematice posouzení a doporučení právní formy organizátora dopravní obslužnosti a integrovaných dopravních systémů. Shrnuje klady a záporny jednotlivých právních forem, doporučuje potom tu nejvhodnější z příslušné nabídky.

Klíčová slova: organizátor; dopravní obslužnost; integrovaný dopravní systém

Summary: The paper deals with a problematic of assessment and recommendations of the legal status of the organizer of transport service and integrated transport systems. It summarizes the pros and cons of different legal forms, then recommend the most suitable of the offer.

Key words: organizer; transport service; integrated transport system

ÚVOD

Při analýze možných právních forem organizátora dopravní obslužnosti (DO) v jednotlivých krajích České republiky, resp. právních forem organizátorů integrovaných dopravních systémů (IDS) na našem území je možné se setkat s více možnostmi řešení.

Samozřejmě je otázkou, kterou z těchto variant doporučit, či zda existuje nějaké obecně platné doporučení pro všechny tyto případy. Toto je hlavní předmět tohoto příspěvku, který se snaží o rozbor této oblasti.

1. ORGANIZÁTOR A JEHO ČINNOST

Ještě předtím, než se bude věnovat pozornost problematice právních forem organizátora DO, je nezbytné v následujícím výčtu připomenout obvyklé činnosti tohoto subjektu ve vztahu k tzv. účastníkům DO. Výčet těchto účastníků a stručný přehled činnosti organizátora ve vztahu k nim je následující:

- Organizátor DO ve vztahu ke svým zřizovatelům/zakladatelům, resp. majitelům:
 - Reprezentuje a zajišťuje dopravní zájmy kraje, měst a obcí.
 - Odpovídá za organizování a zajišťování DO, rozvoj IDS a trvalou optimalizaci dopravy s ohledem k dostupným financím.
 - Rozpracovává úkoly samospráv a zajišťuje jejich provedení.

¹ doc. Ing. Pavel Drdla, Ph.D., Univerzita Pardubice, Dopravní fakulta Jana Pernera, Katedra technologie a řízení dopravy, Studentská 95, CZ-53210 Pardubice, Tel. +420 466036204, E-mail: pavel.drdla@upce.cz

- Poskytuje informační a odborný servis samosprávám a dopravnímu úřadu.
- Organizátor DO ve vztahu ke kraji, městům a jejich dopravním úřadům, jejichž úkolem je zajištění dopravní obslužnosti kraje a ve vztahu k obcím, které mohou zajišťovat dopravní obslužnost území obcí, zejména:
 - Garantuje stanovení a odpovídá za navržení takového rozsahu DO kraje, která účelně pokryje maximum přepravních potřeb za přiměřené náklady objednatelů dopravy.
 - Přebírá odpovědnost za přípravu a organizační zajištění DO kraje.
 - Odpovídá objednatelům dopravy za efektivní využívání zdrojů pro financování veřejné dopravy v kraji, tzn. za zajištění DO za nejvýhodnějších dopravně-ekonomických podmínek.
 - Navrhuje a uplatňuje standardy DO.
 - Trvale sleduje a vyhodnocuje ekonomiku DO kraje, analyzuje nežádoucí trendy, navrhuje opatření a aktivně je uplatňuje.
 - Trvale sleduje a vyhodnocuje vývoj přepravních potřeb a zajištění dopravní nabídky, na základě kterých uplatňuje optimální způsob zajištění přepravních potřeb cestujících po stránce linkových vedení a jízdních řádů a po stránce optimálního využití dopravních kapacit dopravců.
 - Zajišťuje a zpracovává podklady pro výkon státní správy na úseku DO.
 - Aktivně usiluje o zlepšování úrovně poskytovaných dopravních služeb v oblasti veřejné hromadné přepravy osob v kraji. Trvale sleduje a vyhodnocuje jejich kvalitu u jednotlivých dopravců a navrhuje zlepšení.
 - V rámci IDS definuje a uplatňuje jednotnou objednávku dopravy a zajišťuje její realizaci začleněnými dopravci na základě vzájemných smluvních vztahů mezi dopravci, organizátorem, obcemi a dopravními úřady.
 - Přípravuje podklady pro výběrová řízení pro zabezpečení dopravních výkonů.
 - Organizuje, uskutečňuje a kontroluje finanční toky v rámci DO a IDS.
 - V rámci IDS navrhuje jednotný tarifní systém, tarifní a přepravní podmínky, společné jízdní doklady a odbavovací systémy dopravců. Provádí koordinaci a optimalizaci jízdních řádů a linkových vedení dopravců.
 - Zajišťuje informační systém IDS.
 - Zpracovává koncepci tarifního, odbavovacího, prodejního a informačního systému. Zpracovává projekty rozvoje IDS a řídí jejich realizaci. Přípravuje a uskutečňuje další vývojové kroky IDS. Zpracovává a uplatňuje technické a provozní standardy IDS zejména pro informační systém, vybavení a označování dopravních prostředků a zastávkových zařízení, pro zajištění spolehlivosti provozu a jeho kvality a pro obsah, formu a ochranu integrovaných jízdních dokladů.
 - Přípravuje, uzavírá, mění a koordinuje smlouvy, které upravují provozní, finanční, technické a organizační zabezpečení IDS. Zajišťuje a koordinuje projednávání těchto smluv.
 - Je správcem veškeré dokumentace spojené s IDS.

- Jedná s novými obcemi a dopravci o vstupu do IDS a o formě a podmínkách jejich vstupu. Na základě sjednaných podmínek řídí jejich začleňování do IDS.
- Reprezentuje a zastupuje krajský IDS vůči účastníkům IDS, vůči třetím osobám a vůči veřejnosti.
- Organizátor DO ve vztahu k cestujícím zejména:
 - Udržuje a zvyšuje atraktivitu veřejné hromadné dopravy oproti dopravě individuální vyváženou tarifní a dopravní nabídkou (optimální návaznosti, nabídka dopravy dle poptávky v zaručených standardech kvality, ekonomicky únosné jízdné v jednotném tarifním systému).
 - Aktivně vyhledává, reaguje a řeší připomínky cestujících.
 - Spravuje společný dopravně informační systém a poskytuje informační servis (snazší porozumění dopravnímu systému, snazší získávání jízdenek, zvýšení informovanosti o možnostech a variantách dopravního spojení v systému i mimo něj).
- Organizátor DO ve vztahu k dopravcům zejména:
 - Formuluje a zadává jednotnou dopravní zakázku tím, že definuje objednávku dopravy a zajišťuje její pokrytí dopravci začleněnými do IDS na základě smluvních vztahů a podmínek mezi dopravci, organizátorem, obcemi a dopravními úřady.
 - Vypočítává podíly dopravců na tržbách a dotacích za výkony IDS dle smluvně dohodnutého způsobu, provádí zúčtování tržeb IDS.
 - Koordinuje linková vedení, jízdní řády a oběhy vozidel.
 - Je smluvním partnerem dopravcům v systému IDS.
 - Navrhuje, zpracovává a projednává technické a provozní standardy DO a kontroluje jejich dodržování.
 - Spolufinancuje nebo zprostředkovává financování investic v dopravním systému.
 - Navrhuje, zpracovává a projednává koncepci prodejního a odbavovacího systému.
 - Spravuje společný dopravně informační systém.
 - Poskytuje poradenskou činnost na plánech technického rozvoje.

2. MOŽNÉ PRÁVNÍ FORMY ORGANIZÁTORA

Právní kodifikace organizátora DO je jedním z mnoha právních aspektů integrace veřejné osobní dopravy. Organizátor DO může mít pro plnění svých obvyklých činností některou z následujících právních forem:

- a) organizační složka obce nebo kraje (odbor/oddělení obecního, městského nebo krajského úřadu),
- b) příspěvková organizace zřízená obcí nebo krajem,
- c) rozpočtová organizace zřízená obcí nebo krajem,
- d) společnost s ručením omezeným založená obcí, krajem, více obcemi nebo více kraji,
- e) akciová společnost založená obcí, krajem, více obcemi nebo více kraji,
- f) obecně prospěšná společnost založená obcí nebo krajem,
- g) dobrovolný svazek obcí.

Další případné formy (např. zájmové sdružení založené obcemi nebo kraji jako právními osobami nebo sdružení bez právní subjektivity založené obcemi nebo kraji jako právními osobami nebo orgán vytvořený obcemi nebo kraji na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu) se považují pouze za teoretická, než jako praktická řešení.

2.1 Výhody a nevýhody některých právních forem

Společnost s ručením omezeným je nejrozšířenější forma obchodní společnosti. Jsou s ní dlouhodobě dobré zkušenosti v případě jejího využití pro organizaci dopravních systémů. Její výhodou je možnost vytváření orgánů společnosti a úprava způsobů vnitřní organizace podle jejího charakteru a potřeb. U akciové společnosti jsou orgány společnosti přesně určeny, včetně jejich pravomocí a způsobu jednání, který je zcela podřízen výkonu vlastnických práv ve společnosti, což není v tomto případě nejdůležitějším motivem zřízení organizátora.

Rovněž související „okolostruktura“ akciové společnosti spojená s vykonáváním akcionářské agendy by mohla tomuto „plíživě“ podřídit vnitřní chod organizátora. Nezanedbatelná je také výše základního kapitálu 2 mil. Kč.

Tab. 1 - Výhody a nevýhody právních forem organizátora

Právní forma	Výhody	Nevýhody
Akciová společnost založená krajem	<ul style="list-style-type: none"> • Právní subjektivita. • Možnost vstupu (případně vystoupení) dalších subjektů po jeho založení. • Možnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost. • Počet vlastníků není omezen. • Je odděleno vykonávání odborných dopravně inženýrských činností od výkonu státní správy (dopravního úřadu). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nejsou ověřené zkušenosti. • Organizace společnosti je zcela podřízena výkonu vlastnických práv. • Administrativně náročná akcionářská agenda. • Nemalé náklady na založení (akt založení).
Společnost s ručením omezeným založená krajem	<ul style="list-style-type: none"> • Ověřené dobré zkušenosti. • Právní subjektivita. • Možnost vstupu (případně vystoupení) dalších subjektů po jeho založení. • Možnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost. • Je fyzicky odděleno vykonávání odborných dopravně inženýrských 	<ul style="list-style-type: none"> • Maximální počet společníků je 50. • Nemalé náklady na založení (akt založení).

Právní forma	Výhody	Nevýhody
	činností od výkonu státní správy (dopravního úřadu).	
Příspěvková organizace zřízená krajem	<ul style="list-style-type: none"> • Právní subjektivita. • Nízké zřizovací náklady (akt zřízení). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nejsou ověřené zkušenosti. • Zřizovatelem může být pouze jeden subjekt. Nemožnost vstupu (případně vystoupení) dalších subjektů po založení. • Nemůže mít vlastní majetek ani vlastnická práva. • Činnost a hospodaření jsou pod přímou kontrolou pouze jejího zřizovatele. • Veškerá pracovní a provozní rozhodnutí podléhají předchozímu schválení (jediného) zřizovatele formou usnesení rady nebo zastupitelstva. Nesvéprávné postavení vůči zřizovateli. Předpoklad neoperativnosti a malé pracovní akčnosti. • Obtížné provedení změny stavu uvnitř organizace i vnějších vztahů – rozhoduje (usnesením rady nebo zastupitelstva) zřizovatel. • Nemožnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost. • Omezené možnosti v personální oblasti (odměňování pracovníků). • Nezaručuje fyzické oddělení vykonávání odborných dopravně inženýrských činností od výkonu státní správy (dopravního úřadu).
Dobrovolný svazek obcí	<ul style="list-style-type: none"> • Právní subjektivita. • Možnost vstupu (případně vystoupení) dalších subjektů po jeho založení. • Možnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově 	<ul style="list-style-type: none"> • Nízké zřizovací náklady (akt zřízení). • Nejsou ověřené zkušenosti. • Nemožnost založení jiným subjektem, než je obec. • Předpoklad neoperativnosti a malé

Právní forma	Výhody	Nevýhody
	optimalizovat svou činnost.	pracovní akčnosti. • Obtížné vyčlenění zaměstnanců sdružených obcí jako samostatných plnohodnotných pracovníků organizátora. • Omezené možnosti v personální oblasti (zejména v odměňování pracovníků). • Nemůže zakládat právnické osoby.

Zdroj: autor, (3)

2.2 Účast dopravců ve společnosti organizátora

Účast dopravce ve společnosti organizátora se zásadně nedoporučuje, protože je v rozporu s principem transparentnosti financí a jejich užití a nezávislosti organizátora DO. Organizátor jako organizační autorita musí být závislý pouze na objednateli dopravy, tj. na samosprávě (samosprávách), která si jej zřídila proto, aby uskutečňoval její dopravní zájmy a aby plnil funkci nezávislé servisní organizace kraje a obcí pro zajištění DO a pro postupné budování IDS. Vše je možné zdůvodnit následujícími body:

- Vzhledem k důležitosti funkce organizátora je požadavek na jeho nezávislost a transparentnost legitimní a nutný. Organizátor má koordinovat zájmy objednatelů dopravy a poté je zastupovat a jednat s dopravci. Je proto nemyslitelné, aby byl dopravce zároveň spoluvlastníkem organizátora a byl tak zastoupen v obou smluvních stranách, sám sobě zadával zakázku, sám sebe kontroloval a sám sobě hradil ztrátu.
- Neúčast dopravce v organizaci organizátora nepopírá princip spolupráce a partnerství. Je nesporné, že dopravci při přípravě integračních projektů musí být do děje zapojeni, jednak nelze jejich stanoviska jednoznačně opomíjet a jednak jsou „do toho v případě problémů taky namočení“. Princip spolupráce a partnerství by měla naplňovat nově profilovaná pracovní skupina.
- Za stavu účasti dopravce ve společnosti organizátora lze od představitelů samospráv (zastupitelé) i od (o zakázku usilujících a konkurujících si) dopravců očekávat poukazování na nerovné podmínky, netransparentnost, prodražování systému a různá podezření z nekalosti.
- Problematické stanovení podílu dopravců na vlastnictví organizátora. Např. dosáhnout cílového stavu 35 % podíl (nebo jakýkoliv jiný podíl) dopravců systémovým a spravedlivým pravidlem nelze. Technicky to znamená buď zvyšovat základní kapitál a zvyšovat/snižovat základní kapitál, resp. zvyšovat/snižovat obchodní podíly společníků nebo stávající obchodní podíly převádět na jiné (již stávající) společníky. Administrativní aparát organizátora by byl zahlcen realizací změn ve vlastnické struktuře společnosti. Stabilita struktury dopravců je a bude (na rozdíl od obcí) trvale malá: počet dopravců

a jejich výkony jsou proměnlivé. To je přirozeně dáno otevřeným trhem a konkurenčním prostředím. Zde je obtížné stanovit, kteří dopravci mají být společníky a kteří ne nebo ještě ne, a když ano, tak s jakým podílem, případně na jak dlouho a/nebo do uskutečněných změn (jak velkých?) v jejich podílu na trhu. Klíčem by mohl být podíl výkonů v dotované dopravě, ale ten bude proměnlivý, i když s periodou např. pětileté smlouvy na výkony. Samostatnou otázkou by byl podíl železničního dopravce, který se o nynější prakticky monopolní postavení nijak nezasloužil. Dokonale spravedlivé pravidlo zde neexistuje. Uvedené platí pro s.r.o. i pro a.s. (obchodní podíl lze nahradit akciemi a společníky akcionáři).

- Spoluvlastnictví organizátora dopravcem a z toho vyplývající účast dopravce na řízení organizátora (který je zakládán z důvodu zajišťování zájmů kraje a obcí) může komplikovat smluvní a ekonomické vztahy v IDS.
- Spolupráce organizátora s dopravními odborníky dopravců může být velmi kvalitní u dopravců, kteří mají zájem o vstup do systému a u dopravců, kteří jsou vázáni smluvními vztahy v systému, nikoliv spolupráce na základě vlastnických vztahů.
- Účast dopravce v organizátorovi by byla v rozporu se současnou legislativou EU, která je v ČR platná od roku 2004 v souvislosti s naším vstupem do EU. Je to zejména otázka pořádání výběrových řízení na vykonavatele dopravních výkonů, udělování licencí, nezávislosti organizátora, odstupu od specifických zájmů jednotlivých dopravců, otevřeného vstupu dopravců do systému.
- Účast dopravce ve společnosti organizátora neodpovídá stavu a vývoji v zemích, kde jsou integrované systémy vývojově nejdále (zejména Německo a Rakousko). Zde jsou vidět tyto dvě tendence:
 - ústup od spoluúčasti dopravců v organizátorovi,
 - ústup od spoluúčasti státu v organizátorovi.

Příčinou těchto tendencí je vývoj legislativy a procesy regionalizace v těchto zemích. Proto by účast dopravce ve společnosti organizátora byla systémovou chybou a existence organizátora jako nezávislé servisní organizace objednatelů pro zajištění DO a postupného budování IDS by ztratila smysl.

3. KRITÉRIA PRO POSOUZENÍ PRÁVNÍ FORMY ORGANIZÁTORA

Konkrétní podoba organizátora a také soubor činností, které bude vykonávat, může být značně různorodý. Proto východiskem pro volbu vhodné formy a náplně činnosti organizátora IDS je stanovení cíle, kterého chtějí zakladatelé organizátora DO dosáhnout a jakými činnostmi jej chtějí za účelem dosažení těchto cílů pověřit.

Lze předpokládat, že kraj usiluje o dosažení cílů veřejné dopravy, a že za tímto účelem má být pověřen organizátor vykonáváním činností vymezených v kapitole 1.

Na tomto základě jsou odvozena tato kritéria, jejichž splněním byly posuzovány možné právní formy organizátora:

1. Právní subjektivita.

2. Možnost účinného (postupného) podílení se objednatelů (kraje, měst a obcí kraje) na tvorbě své DO prostřednictvím řízeného formulování zadání pro činnost krajského organizátora s jeho zodpovědností za plnění tohoto jejich zadání.
3. Možnost vstupu (případně vystoupení) dalších objednatelů ze subjektu organizátora po jeho založení.
4. Fyzické oddělení výkonu odborných dopravně inženýrských činností organizátora od výkonu státní správy (dopravního úřadu, licenčního úřadu).
5. Předpoklad respektování organizátora obcemi a dopravci jako nezávislé organizační autority, která je odbornou servisní organizací objednatelů dopravy, partnerem dopravců a prostředníkem v jednáních mezi objednavateli a dopravci.
6. Možnost účinně motivovat své pracovníky (odborníky zaplatit a udržet, samostatně vybírat a vychovávat nové).
7. Možnost aktivně ovlivňovat své hospodaření a daňově optimalizovat svou činnost.
8. Kladná tuzemská zkušenost s danou právní formou.

4. POSOUZENÍ PRÁVNÍ FORMY ORGANIZÁTORA

Posouzení právní formy organizátora je koncipováno jako poměrování jednotlivých možných právních forem k tomu, zda daná právní forma splňuje odvozená posuzovací kritéria. Provedené posouzení je zapsáno v tabulce 2.

Tab. 2 - Posouzení právních forem organizátora dopravní obslužnosti

		Posuzovací kritérium								Počet splněných kritérií
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Právní forma organizátora	a	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹	0
	b	☺	☹	☹	☺	☺	☹	☹	☺	4
	c	☺	☹	☹	☺	☺	☹	☹	☹	3
	d	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	8
	e	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☹	7
	f	☺	☹	☹	☺	☹	☺	☺	☹	3
	g	☺	☺	☺	☺	☹	☹	☺	☹	5

Zdroj: autor, (3)

V posouzení kritériím nejlépe vyhovuje společnost s ručením omezeným (d) a akciová společnost (e).

Význam symbolů a označení použitých v tabulce 2 je tento:

a, b, ..., g - právní forma organizátora (viz kapitola 1)

1, 2, ..., 8 - posuzovací kritéria (viz kapitola 3)

Pole vyplněné symbolem ☺ znamená, že daná právní forma splňuje dané kritérium.

Pole vyplněné symbolem ☹ znamená, že daná právní forma nespĺňuje dané kritérium.

Pole vyplněné symbolem ☹ znamená neutrální hodnocení toho, zda daná právní forma kritérium splňuje nebo nikoliv. Může a také nemusí jej splňovat. V případě kritéria (6) totiž vždy existují „cesty“ jej dosáhnout. Ale je otázkou, zda by tak šlo činit trvale. V případě kritéria (5) lze obtížně posoudit, jak by i kvalitní zaměstnanci reprezentující organizátora odbourali možný pohled na organizátora ve formě (f) a (g) jako na nečitelné těleso, které se může scházet „když je čas“ než jako na korektní organizaci. U formy (b) a formy (c) nelze nevidět rozhodování zřizovatelů úplně o všem, což jeho profilování jako svéprávného neumožňuje.

5. ZÁVĚR

Z provedeného posouzení vyplývá, že vzhledem ke zvoleným kritériím, které byly odvozeny od možnosti účinně vykonávat obvyklé činnosti organizátora, se jeví jako nejvhodnější forma obchodní společnost. Zde existuje alternativa akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným.

Návrh právní formy musí být podřízen účelu, ke kterému je organizátor zakládán, tj. organizačně zajistit dopravní zájmy kraje a jeho obcí v oblasti veřejné hromadné přepravy osob. Z tohoto hlediska je pro řízení společnosti ze strany zřizovatelů nejvhodnější formou společnost s ručením omezeným.

Příspěvek vznikl za podpory Institucionálního výzkumu „Teorie dopravních systémů“ (MSM 0021627505) Univerzity Pardubice.

POUŽITÁ LITERATURA

- (1) VONKA, J. et al. *Osobní doprava*. 2. zkrác. vyd. Pardubice: Tiskařské středisko Univerzity Pardubice, 2004. 162 s. Skripta DFJP. ISBN 80-7194-630-3.
- (2) *Integrace dopravních systémů a zajištění dopravní obsluhy v regionech (výťah z projektu)*. Výzkumná zpráva PD602 340 602. CS-Project, Praha, 2000. 32 s.
- (3) *Projekt optimalizace dopravní obslužnosti Jihočeského kraje - část II: Systémový návrh Integrovaného dopravního systému Jihočeského kraje*. CS-Project, Praha, 2003. 106 s.