

# ORGANIZAČNÍ STRUKTURA INTEGROVANÝCH DOPRAVNÍCH SYSTÉMŮ A KONTROLNÍ SYSTÉM DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI

## AN ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF INTEGRATED TRANSPORT SYSTEMS AND A CONTROL SYSTEM OF TRANSPORT SERVICE

Jan Schödlbauer, Pavel Drdla<sup>1</sup>

---

*Anotace: Příspěvek se zabývá problematikou vlastní organizační struktury integrovaných dopravních systémů. Řeší otázku odpovědnosti, pravomoci a kompetencí tzv. účastníků integrovaných dopravních systémů. Nakonec se věnuje i důležité oblasti, kterou je kontrolní systém dopravní obslužnosti.*

*Klíčová slova: integrovaný dopravní systém; dopravní obslužnost; organizační struktura; kontrolní systém; organizátor*

*Summary: The paper deals with a problematic of organizational structure of integrated transport systems. It solves the question of responsibility, authority and competence of so-called participants in integrated transport systems. Finally, it solves also important areas - control system of transport service.*

*Key words: integrated transport system; transport service; organizational structure; control system; coordinator*

### ÚVOD

Kromě rozhodování o právní formě organizátora dopravní obslužnosti (DO), financování a dalších oblastí je důležité věnovat pozornost i vlastnímu organizačnímu uspořádání integrovaných dopravních systémů (IDS), odpovědnosti, pravomocím a kompetencím tzv. účastníků IDS a také v neposlední řadě i kontrolnímu systému dopravní obslužnosti. Všem těmto oblastem se v krátkosti věnuje tento příspěvek, který stručně shrnuje poznatky v této oblasti.

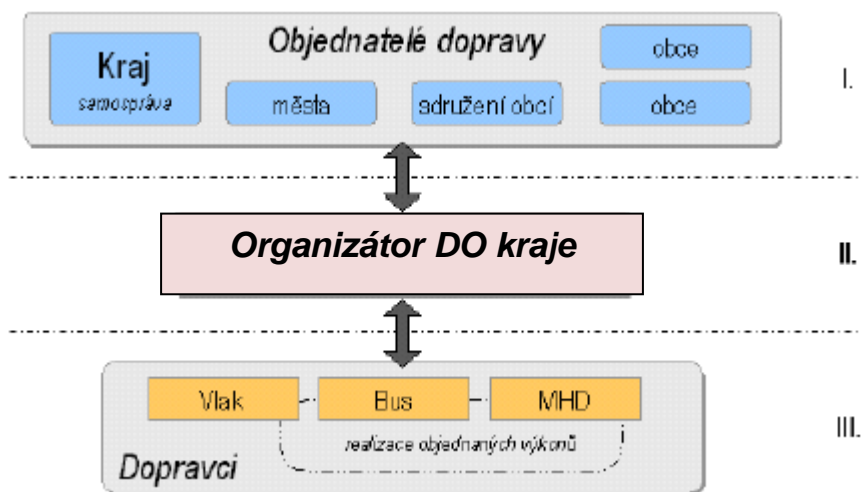
### 1. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA IDS

Jako organizační uspořádání IDS se obecně doporučuje tříúrovňové organizační uspořádání, jak je zřejmé z obrázku 1. Charakteristika jednotlivých úrovní je uvedena v následujícím textu.

---

<sup>1</sup> Ing. Jan Schödlbauer, externí doktorand, Univerzita Pardubice, Dopravní fakulta Jana Pernera, Katedra technologie a řízení dopravy, Studentská 95, CZ-53210 Pardubice, E-mail: [schodlbauerj@tiscali.cz](mailto:schodlbauerj@tiscali.cz)

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](mailto:pavel.drdla@upce.cz)



Zdroj: (3), autor

Obr. 1 – Tříúrovňové organizační uspořádání IDS

### Rozhodovací úroveň (I)

Vzhledem k platné legislativě budou subjekty rozhodovací úrovně společníky organizátora (kraj, obce kraje) z titulu vlastníků obchodní společnosti organizátora. Společnými orgány vlastníků organizátora jsou valná hromada, která formuluje záměry ve veřejné hromadné dopravě a tím dává politické i věcné zadání managementu organizátora, schvaluje jednotná pravidla pro objednávku a financování dopravy (která navrhne a v pracovní skupině projedná organizátor (úroveň II)). Dalšími orgány vlastníků organizátora jsou jednatelé a dozorčí rada.

Objednatelé dopravy jsou prostřednictvím s.r.o. sdružení ve společném zájmu (ti co nejsou společníky tak prostřednictvím smluv) s pravidly spolupráce zakotvenými ve stanovách organizátora nebo ve smlouvách formou umožněnou zákonem o obcích.

Takto sdružení objednatelé rozhodují a stanovují pravidla zejména:

- pro provoz a financování veřejné hromadné přepravy osob na základě podkladů připravených svojí manažerskou organizací (organizátorem DO);
- druh dopravního systému, návrhy jízdních řádů, turnusy vozidel, skladbu vozového parku, způsob a rozsah financování provozu, smlouvy mezi objednateli a organizátorem, zadání jednotných podmínek pro zajištění a financování DO v kraji.

### Organizační, koordinační a kontrolní úroveň (II)

Tuto úroveň naplňuje svou činností organizátor. Má koordinační roli mezi objednateli (platforma spolupráce objednatelů – valná hromada, pracovní skupina) a dopravci (platforma spolupráce – např. svaz dopravců formou sdružení právnických osob dle Občanského zákoníku).

Na této úrovni organizátor:

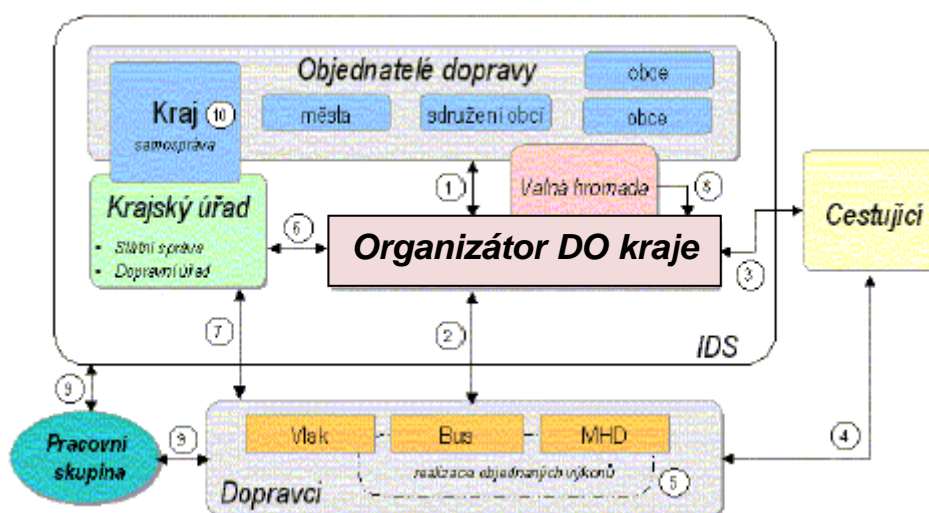
- Shromažďuje veškerá data o dopravním systému, analyzuje je a vypracovává návrhy řešení ve variantách, které předkládá prostřednictvím valné hromady (dozorčí rady) společníkům (tzn. vlastníkům).

- Na základě rozhodnutí vlastníků smluvně zajišťuje realizaci schválených variant plánů, opatření, projektů atd. s dopravci a ostatními dodavateli.
- Navrhuje jednotná pravidla pro objednávku a financování dopravy.
- Zpracovává jednotný koncept DO (se zadáním pro vyhotovení koordinovaných jízdních řádů) ve sjednaných standardech.
- Organizačně, smluvně a finančně zajišťuje DO.
- Koncipuje, zavádí, rozvíjí jednotný tarifní a odbavovací systém a sjednocuje Smluvní přepravní podmínky a tarifní systém.
- Zpracovává a uplatňuje model pro dělbu tržeb za jízdné.

### Realizační úroveň (III)

Realizace přepravních výkonů a odbavování cestujících na základě smluv mezi objednavateli – dopravci a organizátorem (mj. kontrolní role organizátora ve smluvním vztahu).

Vztahy subjektů při řešení DO v definovaných třech úrovních ukazuje obrázek 2:



Zdroj: (3), autor

Obr. 2 – Vztahy subjektů při řešení DO

Vysvětlivky k obrázku 2:

- (1) Soustředění poptávky po přepravě a zadání jednotných podmínek pro zajišťování a financování DO kraje.
- (2) Koordinovaná nabídka zpracovaná organizátorem a zapojenými dopravci na základě bodu 1 a požadavku z bodu 3.
- (3) Monitorování poptávky po přepravě, marketing, informační servis, odezva od cestujících.
- (4) Realizace přepravních výkonů a odbavování cestujících na základě smluv mezi objednavateli – dopravci a organizátorem (mj. kontrolní role organizátora ve smluvním vztahu).

- (5) Společný postup při realizaci přepravního výkonu (jednotné smluvní přepravní podmínky a tarif).
- (6) Přípomínky a pracovní projednávání JŘ, vyjadřování se k licencím na žádost dopravního úřadu, umístování zastávek, posuzování souběhů a oběhů vozidel atd.
- (7) Výkon státní správy v přenesené působnosti. Vztah licenčního (dopravního) úřadu a dopravce, zahrnuje zejména: licence, koncese, rozhodnutí, odvolávání, podpisy smluv, platby, státní odborný dozor a kontrolní činnost.
- (8) Vlastnické vztahy dle Obchodního zákoníku, formulace zadání organizátorovi v oblasti DO a IDS.
- (9) Pracovní skupina je poradním orgánem organizátora a zřizuje se jako základna pro projednávání a dohody o společných záležitostech. Jejími členy jsou zástupci kraje a obcí (za samosprávu i státní správu (např. dopravní úřady měst s MHD)), dopravců a organizátor. Jako přizvaní členové pak zástupci odborných organizací a útvarů měst a externí poradci.
- (10) Formulace záměrů ve veřejné hromadné dopravě, politické zadání.

## **2. ODPOVĚDNOST, PRAVOMOCI A KOMPETENCE ÚČASTNÍKŮ IDS**

Odpovědnosti, pravomoci a kompetence tzv. účastníků IDS dané zákony a předpisy se nemění a zůstávají u těchto subjektů s tím, že budou vykonávány s respektováním koordinačních a integračních doporučení organizátora.

Vlastní provádění koordinačních a integračních doporučení a návrhů (formulovaných, zpracovaných, připravených organizátorem) se bude provádět v rámci kompetenčních vztahů jednotlivých účastníků IDS, tzn. dle příslušných zákonů (o veřejných službách v přepravě cestujících, o silniční dopravě, o dráhách, o obcích, o krajích, správní řád, obchodní zákoník, občanský zákoník aj.).

V některé ze smluv IDS (základní smlouva, konvence, deklarace, apod.) účastníci organizátora pověřují konkrétními organizačními a integračními činnostmi. Účastníci IDS se zde zavazují respektovat doporučení a návrhy organizátora v těch položkách a v tom rozsahu, se kterými vysloví souhlas v této smlouvě.

## **3. KONTROLNÍ SYSTÉM DOPRAVNÍ OBSLUŽNOSTI**

Doporučuje se, aby segment činností organizátora DO, který souvisí s kontrolou dopravních výkonů a užití financí, byl pojatý jako systém. Takovýto kontrolní systém (resp. podsystém) je složkou organizačně ekonomického podsystému IDS.

Kontrolní funkce v systému dopravní obslužnosti a v IDS (předpoklad, že organizátor bude obchodní společnost) je následující:

1. Kraj (samospráva kraje) - z titulu subjektu obchodní společnosti dle obchodního zákoníku:
  - Společnost s ručením omezeným: z titulu společníka, resp. člena valné hromady, resp. člena dozorčí rady.

- Akciová společnost: z titulu akcionáře, resp. člena valné hromady, resp. člena představenstva, resp. člena dozorčí rady.
2. Dopravní úřad (Krajský úřad)
    - Kontrola v oblasti státní správy – výkon státního odborného dozoru v silniční dopravě.
    - V rámci přípravy smluvních vztahů s dopravcem: prověřování „předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty“ předloženého dopravcem (výpočet ztráty).
    - Při kontrole plnění podmínek smlouvy s dopravcem:
      - kontrola průkaznosti a oprávněnosti jednotlivých nákladových položek;
      - kontrola evidence tržeb a účinnosti tarifního odbavení cestujících.
  3. Obec (samospráva obce)
    - Z titulu subjektu obchodní společnosti dle obchodního zákoníku.
  4. Organizátor
    - Vykonává činnosti, kterými jej účastníci systému DO a IDS pověří, a jejichž provádění nebrání právní předpisy (např. kontrola standardů kvality dopravní služby a dodržování technických a provozních podmínek v IDS).
    - Z titulu pověření samosprávy kraje a samospráv obcí:
      - doplňuje kontrolní činnost dopravního úřadu o kontrolu dodržování pravidel pro organizování a financování DO v kraji, které (na jeho návrh) schvaluje zastupitelstvo kraje;
      - ověřuje věrohodnost, a přesnost podkladů pro zpracování evidencí o rozsahu DO, dopravních výkonech, tržbách a počtu přepravených osob;
      - prověřuje účinnost přijatých opatření.
  5. Dopravce
    - Pouze nepřímo (zprostředkovaně) prostřednictvím obcí, které vlastní své dopravní podniky (dopravce MHD nebo jiné dopravce). Tyto obce vykonávají kontrolu těchto dopravců z titulu subjektu obchodní společnosti dle obchodního zákoníku.
  6. Cestující
    - Prostřednictvím svých volených zástupců v zastupitelstvech a radách samospráv.
    - Formou nesouladu mezi vyhlášenou nabídkou a jejím praktickým prováděním.

Kontrolní systém předpokládá existenci organizátora veřejné hromadné dopravy kraje, který organizuje systém veřejné hromadné přepravy osob v kraji podle potřeb a rozvojových záměrů samosprávy. Z tohoto důvodu je kontrolní činnost související s provozem veřejné osobní dopravy prováděna ve dvou rovinách – v oblasti státní správy a v působnosti samosprávy.

### **3.1 Kontrolní činnost v oblasti státní správy**

Předmět a rozsah kontrolní činnosti je určen zákonem o silniční dopravě, který zmocňuje Ministerstvo dopravy a dopravní úřady k výkonu státního odborného dozoru na úseku financování dopravní obslužnosti. Příslušná prováděcí vyhláška k zákonu o silniční dopravě rámcově vymezuje základní zaměření tohoto dozoru. Pro drážní dopravu pak tytéž

vztahy upravuje zákon o dráhách. Zabezpečení této zákonné působnosti ze strany dopravních úřadů lze rozdělit do dvou fází, a to:

1. v rámci přípravy smluvních vztahů s dopravcem,
2. při kontrole plnění podmínek smlouvy s dopravcem.

Těžiště prvního úkolu spočívá jednoznačně v řádném a účelném prověřování podkladů předložených dopravcem v rámci předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, především v části výpočtu provozní ztráty.

Vzhledem k tomu, že výnosová složka kalkulace (tj. tržby za přepravu) má značně odhadový charakter, je třeba dozorovou činnost v této fázi maximálně orientovat na odůvodněnost a správnost navrhovaných nákladových vstupů. Předmětem pozornosti by měly být zejména:

- oprávněnost a průkaznost jednotlivých nákladových položek,
- hodnotová úroveň vstupních nákladů v souladu s platnými cenovými, daňovými, účetními a jinými předpisy, příp. její srovnatelnost s výsledky jiných dopravců,
- rozbor rozhodujících režijních nákladů,
- vyloučení nepřijatelných nákladů dle zásad kalkulace,
- optimalizaci neproduktivních dopravních výkonů (přistavné a odstavné km) a skladby vozového parku.

V oblasti tržeb se dozorová činnost soustřeďuje především na:

- organizaci tarifního odbavování cestujících dopravcem (tzn. především na účinnost tohoto systému, jak brání neplacení jízdného),
- evidenci tržeb v hotovosti v rámci systému evidence tržeb placených v hotovosti (evidence jízdenek, odpočty při mechanizovaném odbavování),
- evidenci časových jízdenek (kupónů) a průkazů na zlevněné nebo bezplatné jízdné apod.

Postup při provádění státního odborného dozoru se řídí příslušnou legislativou. Jde zejména o povinnost a právo:

- provádět kontrolu jen na základě písemného pověření kontrolního orgánu,
- zamezení podjatosti kontrolního pracovníka,
- oprávnění rozsahu kontroly a zacházení s vyžádanými písemnostmi,
- povinnost vypracovat písemnou zprávu (protokol) a zajistit řádný průběh námitkového řízení,
- vyžádat písemnou zprávu o odstranění nedostatků,
- oznamovací povinnost.

Předpokládá se, že rozsah a předmět kontrolní činnosti prováděné v rámci státního odborného dozoru se může v nejbližších letech dále měnit v návaznosti na soulad české právní úpravy s legislativou EU.

### **3.2 Kontrolní činnost v působnosti samosprávy**

Kontrolu výkonu dopravců při zajištění dopravní obslužnosti kraje provádí organizátor veřejné hromadné dopravy. Ve své kontrolní činnosti organizátor doplňuje kontrolní činnost státních orgánů v oblastech souvisejících s dodržováním ustanovení schválených

zastupitelstvem kraje a naplňováním záměrů kraje v oblasti organizace a financování dopravní obslužnosti jako celku.

Úkoly kontrolní činnosti:

- Ověřit věrohodnost a přesnost podkladů pro zpracování evidencí o rozsahu dopravní obslužnosti, dopravních výkonech a počtu přepravených osob.
- Provéřit účinnost systémů zajišťujících prokazatelnost vykazovaných ekonomických parametrů daných ve smlouvě nebo jejích přílohách s důrazem na výběr jízdného.

Cíle kontrolní činnosti:

- Zajistit optimální funkci pravidel pro organizaci a financování dopravní obslužnosti v kraji.
- Provéřit účinnost a ekonomickou efektivitu přijatých opatření.

Specifikace kontrolní činnosti organizátora v působnosti samosprávy pro oblast kontroly dopravních výkonů a tržeb je v tabulce 1.

Tab. 1 - Specifikace kontrolní činnosti organizátora v působnosti samospráv pro oblast kontroly dopravních výkonů a tržeb

<b>Kontrolní činnost organizátora DO</b>			
<b>č.</b>	<b>Předmět</b>	<b>Popis</b>	<b>Termín</b>
<b>A</b>	<b>Kontrola údajů o provozních výsledcích dopravního systému</b>		
A1	Vykazované výkony	Prokazatelnost dopravních výkonů vzhledem k neuskutečněným spojům a spojům nad rámec jízdního řádu. (Posily při mimořádných událostech.)	měsíčně
A2	Vyhodnocení spojů z hlediska zařazení do DO kraje	Orientačním ukazatelem pro zařazení spoje do DO kraje je vykázaná tržba. Pokud nedosahuje hodnot, ze kterých lze usoudit, že počet přepravených cestujících odpovídá schváleným standardům pro DO kraje, provede organizátor místní šetření. Pokud zjistí, že příslušným spojem nejsou přepravovány další osoby s časovými nebo předplatními jízdními doklady, či osoby, které jsou podle zvláštních předpisů osvobozeny od placení jízdného, nebo je jim přiznán nárok na zlevněné jízdné, zahájí řízení o vyřazení tohoto spoje do režimu DO kraje. V tomto řízení projedná se všemi dotčenými obcemi (obcemi po celé délce linky) buď zrušení tohoto spoje, nebo změnu financování prokazatelné ztráty tohoto spoje. Na úhradě prokazatelné ztráty spoje nezařazeného do DO kraje se podílí dotčené obce.	měsíčně
A3	Kontrola údajů	Kontrola vzdáleností mezi jednotlivými zastávkami v jízdních řádech schválených pro rok XX	do 31.12.XX

<b>Kontrolní činnost organizátora DO</b>			
<b>č.</b>	<b>Předmět</b>	<b>Popis</b>	<b>Termín</b>
	obsažených v materiálech navržených k realizaci	Kontrola vzdáleností mezi jednotlivými zastávkami, uvedených v návrzích na změny jízdních řádů.	při změnách
		Kontrola jízdních řádů z hlediska souběhů spojů.	při změnách
		Kontrola jízdních řádů z hlediska návazností jednotlivých druhů doprav.	při změnách
		Kontrola jízdních řádů z hlediska splnění požadavků obcí na zajištění DO.	při změnách
A4	Kontrola plnění opatření směřujících ke zvýšení atraktivnosti veřejné dopravy pro cestující	Kontrola funkce informačních systémů provozovaných dopravci i dalšími smluvními partnery. (Poskytování informací o dopravních spojeních, dostupnost informací na informačních tabulích na autobusových stanovištích nebo v železničních stanicích).	průběžně
		Kontrola dalších opatření vymezených ve smlouvě o zajištění dopravní obslužnosti s dopravci.	průběžně
<b>B</b>	<b>Kontrola výběru tržeb</b>		
B1	Výkaz tržeb	Vyhodnocení výkazu tržeb po spojích. Zjištění trendů změn v tržbách. V případě odchylek provést zjištění příčiny vzniku odchylky.	měsíčně
		Vyhodnocení tržeb podle kategorií spojů. Porovnání dosahovaných tržeb u spojů veřejné linkové autobusové dopravy, a to tzv. místní dopravy se spoji tzv. dálkové dopravy na linkách, které užívají týchž stanovišť. V případě blízkých časových poloh spojů těchto různých druhů doprav provádět fyzickou kontrolu skutečného výběru tržeb přímo ve vozidle.	náhodně
B2	Způsob výběru jízdného a evidence tržeb	Kontrola způsobu provádění výběru jízdného se zaměřením na opatření omezující možnost přepravy tzv. černých pasažérů.	náhodně
		Kontrola způsobu evidence vydaných jízdních dokladů.	náhodně
		Kontrola způsobu odvodu vybraných tržeb a jejich evidence.	náhodně

Zdroj: (3), autor



K zajištění kontrolních činností ve vozidle veřejné hromadné dopravy a v sídle dopravců je možné zmocnit jinou, pro tuto činnost specializovanou organizaci.

## ZÁVĚR

Z textu příspěvku je patrné, že všechny zmiňované části spolu úzce souvisí. V praxi ale je možné se nečítka setkat s názorem, který některý prvek či vzájemnou závislost relativizuje a snižuje jeho význam.

U kontrolního systému je patrná jeho souvislost právě s organizační strukturou systému dopravní obslužnosti nebo integrovaných dopravních systémů. Všechny uvedené vazby mají svůj význam pro správné fungování celého systému.

*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.