

ORGANIZÁTOR INTEGROVANÉHO DOPRAVNÍHO SYSTÉMU A JEHO VÝZNAM

A COORDINATOR OF AN INTEGRATED TRANSPORT SYSTEM AND ITS IMPORTANCE

Jan Hrabáček, Pavel Drdla¹

Anotace: Příspěvek se zabývá problematikou vzniku, činnosti a kompetencím organizátora dopravní obslužnosti kraje, ve vyšší formě potom organizátor integrovaného dopravního systému na území kraje. Jsou zde uvedeny základní informace, které odůvodňují význam tohoto subjektu pro usnadnění činností ke zlepšení stavu dopravní obslužnosti.

Klíčová slova: integrovaný dopravní systém, organizátor, dopravní obslužnost kraje

Summary: The paper deals with a problematic of establishment, activities and competencies of the region transport service coordinator or of the higher form of transport service - coordinator of an integrated transport system. There is basic information that justifies the importance of this subject to facilitate actions to improve transport services.

Key words: integrated transport system, coordinator, region transport service

1. ÚVOD

V §6 odst. 2 zákona č. 194/2010 Sb. [1] je uvedeno toto: „Kraje a obce mohou samostatně nebo společně založit právnickou osobu pro plnění úkolů při zřizování a organizaci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících (dále jen "organizátor"). Organizátor může být pověřen, aby jménem kraje nebo obce uzavíral smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na určeném území a u určených druhů dopravy.“

Tímto nově dochází k právnímu zakotvení pozice organizátora veřejné dopravy, protože v předchozím období vůbec nebyla pozice organizátora právně upravena, pouze se okrajově řešila otázka definice pojmu integrovaný dopravní systém (§2 odst. 14 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě).

Z tohoto důvodu je na místě se oblasti vzniku, činnosti a významu organizátora integrovaného dopravního systému (IDS) více věnovat, proto je předložen k seznámení s problematikou a k případné diskuzi tento příspěvek.

¹ Ing. Jan Hrabáček, ČD, a.s., Nábř. L. Svobody 1222, Praha 1, 150 00, E-mail: Hrabacek@gr.cd.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

2. ORGANIZAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ IDS

IDS bude, tak jako každý systém, fungovat v určitém organizačním uspořádání. Organizační strukturu IDS vytvářejí a naplňují subjekty IDS jakožto prvky této struktury a vztahy mezi nimi, které představují vazby organizační struktury. Subjekty IDS lze považovat za základní stavební kameny IDS.

Subjekty IDS jsou především: [4][5]

- kraj,
- města, obce, svazky měst a obcí,
- orgány samospráv,
- orgány státní správy, včetně dopravních úřadů,
- dopravci,
- cestující,

(pro tyto subjekty platí, že existují i mimo sféru IDS a jako takové do IDS vstupují),

- organizátor (orgán IDS) je subjekt, který se ustavuje při vzniku IDS.

Dále se bude v textu používat souhrnné označení „subjekty IDS“.

Vazby mezi těmito prvky představují: vazby přímého řízení, koordinační vazby, vlastnické vztahy, obchodní vztahy, finanční toky a informační toky.

Hlavními procesy řízení jsou:

- formulace dopravní zakázky,
- obchodně-organizační zajištění přepravní zakázky (jejího provedení),
- dopravně-technické zajištění dopravní zakázky,
- plánování a řízení tržeb a dotací,
- financování dopravní zakázky a chodu IDS,
- organizace a rozvoj IDS.

3. ROLE A ČINNOSTI SUBJEKTŮ IDS

Jednotlivé výše uvedené subjekty IDS je třeba blíže charakterizovat. Pro základní informaci o těchto subjektech je třeba zmínit jejich úlohu (roli) a zároveň náplň činnosti. Podrobnosti jsou uvedeny v následující tabulce 1.

Tab. 1 – Role a činnosti subjektů IDS

Kraj	role	
		<ul style="list-style-type: none">• Je objednatelem veřejné dopravy (dopravní obslužnosti kraje), tím občanům kraje poskytuje veřejnou službu hrazenou z veřejných rozpočtů.• Aktivně usiluje o koordinaci služeb mezi všemi druhy dopravy a dopravci.• Za účelem zajištění efektivní dopravní obslužnosti kraje (DOK) zřizuje organizátora.

	činnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Zpracovává a schvaluje koncepci a rozvojové záměry v oblasti veřejné dopravy. • Schvaluje standardy DOK. • Schvaluje rozsah DOK pro své území. • Stanovuje rozsah podílu státu na zajištění DOK (rozpočet). • Schvaluje pravidla pro uzavírání smluv v režimu závazku veřejné služby. • Schvaluje ceník veřejné linkové autobusové dopravy (VLAD) a později tarif IDS. • Schvaluje ekonomická pravidla pro hospodaření s prostředky na DOK.
Dopravní úřad (Krajský úřad)	role	<ul style="list-style-type: none"> • Vykonává státní správu a státní odborný dozor dle zákonů.
	činnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Vydává licence dopravcům ve VLAD (v drážní dopravě uděluje licenci příslušný drážní správní úřad). • Schvaluje jízdní řády (JŘ) ve VLAD a projednává železniční JŘ. • Vykonává státní odborný dozor nad financováním DOK. • Odpovídá za účelné využití dotace na DOK z rozpočtů státu, kraje a obcí. • Uzavírá s dopravci smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění DOK.
Obec (samospráva)	role	<ul style="list-style-type: none"> • Je objednatelem dopravy nad rámec DOK. • Pověřuje organizátora organizačním zajištěním své DOK.
	činnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Předává organizátorovi požadavky na svou dopravní obslužnost, údaje o dotacích poskytovaných na dopravu mimo režim DOK a o využívání dopravy obyvateli obce.
Organizátor	role	<ul style="list-style-type: none"> • Je odborná servisní organizace zřízená nebo založená samosprávami za účelem organizování, řízení, plánování, kontroly, rozvoje DOK a budování IDS. Za tyto činnosti je organizátor odpovědný samosprávám. • Reprezentuje a zajišťuje zájmy kraje a jeho měst a obcí, resp. obyvatel v dopravě.

	činnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Organizačně a smluvně zajišťuje DOK. • Přípravuje, zavádí a organizuje IDS (finance, tarif, smlouvy, prodejní a odbavovací systém, IS, ...). • Trvale sleduje a vyhodnocuje ekonomiku a kvalitu DOK, analyzuje trendy, navrhuje opatření a aktivně je uplatňuje. • Provádí kontroly výkonů, nákladů a tržeb. • Koordinuje JŘ a optimalizuje DOK dle poptávky, účelnosti a ekonomiky. • Zadává dopravcům rámec pro zpracování JŘ. • Navrhuje a uplatňuje technické a provozní standardy kvality DOK. • Přípravuje, uzavírá a koordinuje smlouvy pro provozní, finanční, technické a organizační zabezpečení IDS. • Sjednává s dopravci cenu dopravního výkonu. • Organizuje výběrová řízení na zajištění dopravních výkonů dle zákonů a pravidel schválených zastupitelstvem kraje. • Postupně naplňuje standardy DOK, které schválil kraj. • Přípravuje podklady a návrhy pro rozhodování samosprávy kraje v oblasti dopravy. • Aktivně vyhledává a vyhodnocuje podněty ze strany obcí a cestujících, navrhuje opatření a tato uskutečňuje. • Reprezentuje a zastupuje IDS vůči účastníkům IDS a vůči třetím osobám. • Jedná se zájemci o vstup do IDS.
Dopravce	role	<ul style="list-style-type: none"> • Je provozovatelem dopravy objednané na základě smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění DOK. Smlouvu uzavírá s krajem. Přípravou smlouvy a projednáváním je pověřen organizátor. • V dalších fázích IDS uzavírají dopravci smlouvy přímo s organizátorem (organizátor je de facto příjemcem dotace).
	činnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Provozuje dopravu dle podmínek licence, dle schválených JŘ na linkách uvedených ve smlouvě. • Poskytuje organizátorovi údaje o dopravním výkonu, nákladech a tržbách. • Zpracovává JŘ dle rámcového zadání organizátora. • Na základě smlouvy s organizátorem vykonává obslužné činnosti pro IDS (informační a prodejní systém).
Cestující	role	<ul style="list-style-type: none"> • Je zákazníkem. Využívá služeb veřejné dopravy a přináší do systému tržby. • Pozn.: Počet cestujících v systému je základním měřitelným ukazatelem atraktivity a výkonnosti systému DO a IDS.
	činnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Cestující při využívání služeb veřejné dopravy vždy porovnává očekávanou kvalitu s kvalitou vnímanou a vytváří zpětnou vazbu organizátorovi. V případě nespokojenosti uplatní svou výhradu nebo námět u organizátora – buď přímo nebo prostřednictvím dopravce nebo obce.

Zdroj: [5] + autoři

Obvyklé hlavní činnosti organizátora, které jsou uvedeny v tabulce 1, jsou v následující tabulce 2 rozvedeny a pro přehlednost rozděleny podle vztahu konkrétních činností organizátora k jednotlivým účastníkům v systému DOK. Navrhuje se, aby tyto činnosti organizátor DOK vykonával.

Tab. 2 – Vymezení obvyklých činností organizátora ve vztahu ostatním subjektům IDS

Subjekt	Obvyklé činnosti ve vztahu k subjektu IDS
zřizovatel/ zakladatel	<ul style="list-style-type: none"> • Reprezentuje a zajišťuje „dopravní“ zájmy kraje, měst a obcí. • Odpovídá za organizování a zajišťování DOK, rozvoji IDS a trvalou optimalizací dopravy s ohledem k dostupným financím. • Rozpracovává úkoly samospráv a zajišťuje jejich provedení. • Poskytuje informační a odborný servis samosprávám a dopravnímu úřadu.
kraj, obce, města, dopravní úřady	<ul style="list-style-type: none"> • Garantuje stanovení a odpovídá za navržení takového rozsahu DOK, která účelně pokryje maximum přepravních potřeb za přiměřené náklady objednatelů dopravy. • Přebírá odpovědnost za přípravu a organizační zajištění DOK. • Odpovídá objednatelům dopravy za efektivní využívání zdrojů pro financování veřejné dopravy v kraji, tzn. za zajištění DOK za nejvýhodnějších dopravně-ekonomických podmínek. • Navrhuje a uplatňuje standardy DOK. • Trvale sleduje a vyhodnocuje ekonomiku DOK, 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 DOK. • 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. • Připravuje podklady pro výběrová řízení pro zabezpečení dopravních výkonů. • Organizuje, uskutečňuje a kontroluje finanční toky v rámci DOK 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. Připravuje 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

	<p>a pro obsah, formu a ochranu integrovaných jízdních dokladů.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Připravuje, 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.
cestující	<ul style="list-style-type: none"> • 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 IDS i mimo něj).
dopravci	<ul style="list-style-type: none"> • 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 dopravců v systému IDS. • Navrhuje, zpracovává a projednává technické a provozní standardy DOK 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.

Zdroj: [5] + autoři

4. CHARAKTERISTIKA ORGANIZÁTORA IDS

Organizátor IDS je specializovaný subjekt (odborná servisní organizace), kterou si objednatelé dopravy (kraj, města a obce kraje) zřizují nebo zakládají za účelem praktického uskutečňování svých „dopravních“ zájmů a zájmů obyvatel, které zastupují. [3][5]

Praktické uskutečňování těchto dopravních zájmů provádí organizátor vykonáváním řady činností. Tyto činnosti lze rozdělit do dvou základních oblastí:

- koordinace dopravní obslužnosti na území kraje a její organizační zajištění,
- zavádění, koordinace, řízení, správa a rozvoj IDS.

Konkrétní právní forma organizátora a také konkrétní soubor činností, které bude vykonávat, může být různorodý. Výchozím bodem pro volbu vhodné formy a naplně činnosti

organizátora je stanovení cílů, kterých chtějí zakladatelé organizátora (objednatelé dopravy) dosáhnout a to, jakými konkrétní činnostmi jej pro zajištění těchto svých cílů pověří. [2][5]

Zdůvodnění potřeby organizátora DOK obsahuje následující kapitola.

5. DŮVOD POTŘEBY ORGANIZÁTORA A GENEZE VÝVOJE

Důvodem vzniku organizátora je proto potřeba objednatelů dopravy zajistit tvorbu dopravní obslužnosti někým, kdo to bude mít plně v popisu práce, postupně se stane organizační autoritou respektovanou obcemi a dopravci a bude mít pro svou činnost dostatečnou odbornou lidskou kapacitu.

Integrovat je výhodné dopravní systémy, které jsou plně organizovány z jednoho místa. Iniciativu v integraci musí v takovém případě na základě rozhodnutí Zastupitelstva kraje vyvíjet pověřený organizátor. Dokud mají rozhodující slovo v praktickém sestavování jízdních řádů a jejich koordinaci dopravci, neboť dopravní úřad není profesionálně vybaven ani nezadává externí zakázky pro sestavení jízdního řádu podle potřeb kraje, je velmi obtížná koordinace jízdních řádů jakožto první krok k integraci.

Do roku 2002 se na tvorbě dopravní obslužnosti území okresů podílely okresní úřady (OkÚ) (orgán státní správy, dopravní úřad, licenční úřad) a dopravci. Systém veřejné linkové autobusové dopravy (VLAD) byl de-facto organizován dopravci, kteří sestavovali jízdní řády. Dopravci měli rozhodující slovo v praktickém sestavování JŘ a jejich koordinaci, kdy se (přirozeně) snažili jménem dopravního úřadu (OkÚ) naplánovat si svůj výkon tak, aby v rámci disponibilní státní dotace získali maximum a současně získali dostatečnou tržbu. Okresní úřady schvalovaly JŘ (přitom by šlo o účinnou a věcně účelnou formu regulace VLAD oproti problematické regulaci licencemi) a rozdělovaly dopravcům dotace. Tento stav znamenal, že dopravní obslužnost tvořili dominantní dopravci. Skutečnou odpovědnost za veřejnou dopravu z hlediska regionální koncepce, účelnosti a dopravní, ekonomické a organizační provázanosti nenesl nikdo.

Důsledkem bylo provozování dotované veřejné dopravy autonomními nespolupracujícími dopravními systémy, obtížné uplatňování standardů, odstranění souběhů dotovaných linek/spojů stejných nebo konkurenčních systémů (VLADxČD, VLADxMHD) i totožných dotovaných dopravců. Závažným důsledkem byla existence různých nákladových cen pro dopravce provozující totožnou „mimoměstskou“ VLAD. Řadu problémů při provádění těchto dopravně-provozních opatření lze nepochybně přičíst i na vrub nechuti dopravců pojímat své podnikatelské aktivity velkoryseji v kontextu aktivit jiných dopravců.

Okresní „studie optimalizace dopravní obslužnosti“ byly často (až na výjimky) nepraktickými jednorázovými studiemi od stolu než věcným systémovým návrhem modelu dopravní obslužnosti, který by vykazoval rovnováhu mezi účelným dopravním a tarifním řešením regionální dopravy a jeho ekonomickým a organizačním zajištěním.

Vznikem krajů nastala změna ve způsobu rozhodování o rozsahu a kvalitě dopravní obslužnosti. Státní správa (OkÚ) je v této oblasti nahrazena samosprávou kraje. Odpovědnost za organizaci dopravní obslužnosti kraje převzala samospráva kraje, která může založit/zřídit subjekt – organizátora.

Se vznikem krajů vznikla i výrazně větší území, která je nutné organizačně obsáhnout. V tomto uskupení veřejnou dopravu zajišťuje podstatně více dopravních firem, než jak tomu bylo v podmínkách okresů a očekávaně došlo i k úměrnému zvýšení střetů zájmů jednotlivých subjektů. Původní (okresní) model organizace dopravní obslužnosti je nepoužitelný, protože v tak velkém rozsahu by byl nefunkční. Představoval by totiž soubor smluvních vztahů mezi několika desítkami dopravců a stovkami obcí, což by v krajním případě znamenalo vznik mnoha stovek smluv. Ty by nebyly nikde soustředěny, takže by bylo jen velmi obtížné zjistit aktuální stav zajištění dopravní obslužnosti, celkový dopravní výkon a skutečné náklady. Takovýto nástroj realizace strategických rozvojových cílů kraje by byl ovšem neúčinný.

Za této nové situace je účelné organizovat DOK prostřednictvím k tomu zřízené instituce organizátora DOK/IDS. Jeho úkolem bude vytěžit maximum ze systému, a to jak po stránce ekonomické, tak organizační.

Tato instituce je pro zajištění optimálního řízení dopravních systémů v rozsahu území se stovkami tisíc obyvatel již nutností. Nebude znamenat v podstatě žádné náklady navíc, protože pouze soustředí činnosti z více institucí do jednoho organizačního centra, tj. zejména koordinaci jízdních řádů, oběhů vozidel, kalkulace nákladů, evidenci jízdného, atd. Tzn., že bude vykonávat činnosti, které se v současné době v převážné většině již vykonávají, ale bez vzájemné provázanosti, takže neefektivně. Činnost organizátora by měla naopak přinést podstatné zefektivnění řídicích činností, zejména v provázanosti jednotlivých spojů, odstranění zbytečných souběhů a vykonáváním dalších duplicitních činností. Hlavním ukazatelem úspěšnosti jeho činnosti by měl být růst počtu přepravených osob (cestujících) v závislosti na růstu přepravních potřeb obyvatel regionu.

Zkušenosti jak ze zahraničí, tak již i tuzemské potvrzují, že nezbytným předpokladem pro přípravu, správu a rozvoj systému DOK a IDS je existence organizátora, který reprezentuje „dopravní zájmy“ obyvatel kraje a objednatelů dopravy, tyto zastupuje a prakticky zajišťuje vše potřebné v rámci DOK. [5]

6. ZÁVĚR

Po shrnutí informací uvedených v tomto příspěvku jednoznačně vyplývá, že zřízení organizátora dopravní obslužnosti kraje resp. integrovaného dopravního systému je krokem zcela kladně hodnoceným.

Z charakteristiky procesu vzniku, fungování náplně činnosti tohoto organizátora je zřejmé, že jeho existence je významným přínosem v oblasti zajišťování dopravní obslužnosti kraje.

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

POUŽITÁ LITERATURA

[1] Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. (účinnost od 1.7.2010)

- [2] VONKA, J. et al. *Osobní doprava*. 2. zkrác. vyd. Pardubice : Tiskařské středisko Univerzity Pardubice, 2004. 162 s. Skripta DFJP. ISBN 80-7194-630-3.
- [3] DRDLA, P. IDS v České republice – srovnání a zvláštnosti. *Perner's Contacts*. 2008, č. 12, s. 69-74. ISSN 1801-674X.
- [4] *Projekt optimalizace dopravní obslužnosti Jihočeského kraje - část II: Systémový návrh Integrovaného dopravního systému Jihočeského kraje*. CS-Project, Praha, 2003. 106 s.
- [5] *Studie optimalizace dopravní obslužnosti a možnosti integrovaného dopravního systému kraje Vysočina - část III: Integrovaný dopravní systém a Závěrečná část*. CityPlan, Praha, 2004. 70 s.