

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

Nazwa zadania audytowego: *Ocena realizacji zadań w zakresie efektywności organizacji ruchu w mieście*

Nr zadania audytowego: *6/09*

Jednostka audytowana: *Urząd Miasta Opola Wydział Inżynierii Miejskiej, Miejski Zarząd Dróg w Opolu*

Zespół audytorów i nr up.:

Marek Żywicki – koordynator zadania audytowego, nr up. 9/2009

Łukasz Nowak – asystent audytora, nr up. 10/2009

Wykonał: *Łukasz Nowak*

Data i podpis:.....

Zatwierdził: *Marek Żywicki*

Data i podpis:.....

STRESZCZENIE

Przedmiotowe zadanie audytowe zostało przeprowadzone zgodnie z planem audytu na 2009r. jako zadanie zapewniające. Na podstawie analizy obowiązujących przepisów prawa audytorzy ustalili, że w przypadku miasta Opola organem realizującym zadania zarówno zarządcy dróg, jak i zarządzającego ruchem na drogach jest Prezydent Miasta. Odpowiednie kompetencje zarządu drogi pełni Miejski Zarząd Dróg, a zarządzającego ruchem - Wydział Inżynierii Miejskiej, Referat Dróg i Higieny Komunalnej. Zgodnie z zarządzeniem nr OR.I-0152-564/10 Prezydenta Miasta Opola z dnia 27 stycznia 2010r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Opola utworzony została nowa komórka organizacyjna – Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej, referat Dróg i Oświetlenia Miasta - realizująca dotychczasowe zadania Wydziału Inżynierii Miejskiej, Referatu Dróg i Higieny Komunalnej – organu zarządzającego ruchem na drogach.

Wyniki badań audytorów potwierdziły legalność realizacji zadań wynikających z przepisów regulujących organizację ruchu drogowego w mieście Opolu poza obszarem dotyczącym obowiązku informowania organu zarządzającego ruchem o wdrożeniu organizacji ruchu. Stwierdzone nieprawidłowości uniemożliwiły efektywne wykonywanie przez organ zarządzający ruchem obowiązku przeprowadzenia kontroli wykonania zadań

technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia jej w życie. W okresie objętym audytem, przedmiotowe kontrole były przeprowadzane w terminach do 14 dni od dnia powzięcia informacji, a nie od dnia faktycznego ich wdrożenia. Skutkiem tego było nieterminowe realizowanie obowiązków kontrolnych organu zarządzającego ruchem, wynikających z przepisów wykonawczych do ustawy prawo o ruchu drogowym.

W obszarze działań podejmowanych w celu usprawnienia organizacji ruchu w mieście zespół audytorów stwierdził brak ogniwa spajającego zapisy studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego a wykonywanymi obowiązkami organu zarządzającego ruchem oraz zarządu dróg. Wyniki badań wskazały niekompleksowość w podejmowaniu działań w zakresie opracowywania organizacji ruchu, a podejmowane działania wynikały z realizacji bieżących potrzeb (np. pojedyncze skrzyżowania). Stwierdzone przypadki, zarówno luki pomiędzy ustaleniami studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego a działaniami podejmowanymi przez organ zarządzający ruchem oraz zarząd dróg, jak i niekompleksowość w projektowaniu rozwiązań komunikacyjnych nie stanowią uchybień w świetle obowiązujących przepisów. Jednakże w opinii audytorów zapewnienie efektywności ruchu w mieście nie może być ograniczane do literalnej interpretacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego, lecz winno odwoływać się również do roli jaką pełni jednostka samorządu terytorialnego – gmina – w zaspokajaniu potrzeb lokalnej wspólnoty (w tym oczekiwaniami mieszkańców w zakresie efektywnego poruszania się po drogach na terenie miasta).

Zespół audytorów wydał łącznie 6 rekomendacji, które w naszej ocenie przyczynią się do podejmowania działań zgodnie z obowiązującymi przepisami (rekomendacja A i B), zniwelowania stwierdzonej luki pomiędzy strategią zawartą w studium a praktyką realizowaną przez organ zarządzający ruchem i zarząd dróg (rekomendacja D i E) i jednocześnie będą miały wpływ na poprawę efektywności ruchu w mieście (rekomendacja C i F).

I. CEL AUDYTU:

Celem niniejszego audytu jest uzyskanie zapewnienia w zakresie legalności realizacji zadań wynikających z przepisów regulujących organizację ruchu drogowego oraz analizy i oceny podejmowanych działań w celu poprawy efektywności ruchu drogowego w Opolu.

II. ZAKRES:

Podmiotowy:

- audyt został przeprowadzony w Inż.M oraz MZD;

Przedmiotowy:

- identyfikacja i wykonanie obowiązków wynikających z przepisów regulujących organizację ruchu drogowego oraz identyfikacja działań podejmowanych w celu poprawy efektywności ruchu drogowego w Opolu

III. OBIEKTY AUDYTU:

1. Legalność organizacji systemu zarządzania ruchem na drogach;
2. Identyfikacja i analiza działań podejmowanych w celu usprawnienia organizacji ruchu w mieście.

IV. ANALIZA RYZYKA:

Wymienione obiekty audytu zostały ustalone przez zespół audytorów na podstawie obszarów ryzyka określonych na etapie programowania przedmiotowego zadania audytowego. Obszary zostały zidentyfikowane na podstawie osądu i profesjonalnej wiedzy zespołu audytorów, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów.

Przyjmując taki zakres ryzyk zespół audytowy zwrócił szczególną uwagę na ryzyka związane z:

1. brakiem lub nie w pełni legalnym wykonywaniem zadań wynikającym z obowiązujących przepisów;
2. brakiem wymaganej wiedzy zarządzających oraz realizujących obowiązki wynikające z obowiązujących przepisów;
3. podejmowaniem nieskutecznych działań w zakresie określonym w przepisach;
4. nie podejmowaniem działań mających na celu usprawnienie organizacji ruchu w mieście;
5. brakiem analiz organizacji ruchu w mieście;
6. brakiem lub nieskuteczną komunikacją pomiędzy zarządem drogi (MZD) a zarządzającym ruchem (Inż.M);
7. brakiem lub nieefektywnym monitorowaniem natężenia ruchu w mieście;

8. niewłaściwym prowadzeniem dokumentacji;
9. nieefektywnym funkcjonowaniem systemu zarządzania i kontroli wewnętrznej, skutkującym nieprzejrzystą ścieżką audytu;
10. niewdrożeniem lub nieskutecznym wdrożeniem zaleceń pokontrolnych.

Obiekty audytu	Jednostka Audytowana	Kategorie ryzyk					Końcowa ocena ryzyka
		Istotność	Jakość zarządzania	Kontrola wew.	Czynniki zewn.	Operacyjne	
		0,20	0,20	0,25	0,15	0,20	
1	2	3	4	5	6	7	8
Obiekt 1	Inż.M, MZD	2	4	4	2	3	77,5 %
Obiekt 2	Inż.Mm MZD	3	4	4	2	3	82,5 %

W wyniku przeprowadzonej analizy zespół audytorów stwierdził, że jedynie potencjalnie wyższym ryzykiem charakteryzuje się obiekt 2 (82,5%) (niższym obiekt 1 - 77,5%). Audytorzy uznali bowiem, że ryzyka wynikające z braku strategii transportowej lub tożsamyh opracowań i badań w zakresie polityki transportowej, skutkować będą implementacją znacznych środków finansowych w celu poprawy, zarówno efektywności organizacji ruchu w mieście, jak i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zespół audytowy ocenił, że zarówno kadra kierownicza, jak i pracownicy realizujący zadania związane z zakresem przedmiotowym audytu winni charakteryzować się wysokim poziomem wiedzy w wymaganym zakresie oraz posiadać świadomość wagi i znaczenia w zakresie konieczności usprawniania organizacji ruchu w mieście. W ocenie zespołu audytowego, kadra pracownicza winna także szerzej niż literalnie interpretować znaczenie określeń użytych w obowiązujących przepisach dotyczących definicji organizacji ruchu w mieście. Stąd też zespół audytowy przypisał wysoką punktację w kategoriach jakości zarządzania oraz kontrola wewnętrzna.

Audytorzy uwzględniając możliwości kadrowe i techniczne RAW ocenili, że wyłonione i zdefiniowane obiekty audytu poddane zostaną badaniu.

V. METODYKA:

1. testy przeglądowe – identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - zapoznanie się z dokumentami służbowymi,
 - uzyskiwania wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanej jednostki w oparciu o kwestionariusze kontroli wewnętrznej,
 - obserwację wykonywanych działań,
2. testy zgodności – analiza wszystkich zidentyfikowanych procedur w celu oceny stopnia i zakresu ich stosowania poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - porównanie określonych zbiorów danych z kryteriami ustalonymi przez audytorów (na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego);
 - sprawdzenie rzetelności informacji oraz jej porównanie z informacją zewnętrzną;
3. testy rzeczywiste legalności (atrybuty) i wydajności (efektywności) tj. sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania podsystemów

VI. TERMIN

Zadanie audytowe przeprowadzono w IV kwartale 2009r.

VII. KRYTERIA I USTALENIA

1. Obiekt 1

Legalność organizacji systemu zarządzania ruchem na drogach;

1.1 Kryteria szczegółowe.

1.1.1. Podstawowym kryterium regulującym obszar poddany audytowi jest ustawa z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U.2007.19.115 j.t.). Zgodnie z art. 2 cytowanej ustawy drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- drogi krajowe;
- drogi wojewódzkie;
- drogi powiatowe;
- drogi gminne.

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (art. 19 ww. ustawy). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. W art. 20 ustawodawca zawarł minimalny katalog obowiązków zarządcy drogi, spośród których audytorzy za kryteria przyjęli następujące wymogi:

- i. opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- ii. opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- iii. pełnienie funkcji inwestora;
- iv. utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- v. realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- vi. przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- vii. wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- viii. dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;

Zarządca drogi, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy (art. 21).

1.1.2. Drugim z podstawowych kryteriów regulującym zasady ruchu na drogach publicznych jest ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U.2005.108.908). Zgodnie z art. 10 cytowanej ustawy nadzór nad ruchem na drogach sprawuje wskazany przez ustawodawcę organ w zależności od kategorii drogi, i tak:

- i. Minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych (ust. 1);
- ii. Wojewoda sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie (ust. 2);
- iii. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych, z zastrzeżeniem ust. 6 (ust. 3);
- iv. Marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich, z zastrzeżeniem ust. 6 (ust. 4);
- v. Starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, z zastrzeżeniem ust. 6 (ust. 5);
- vi. Prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych (ust. 6);
- vii. Zarządzanie ruchem na drogach w strefie zamieszkania, z wyjątkiem dróg publicznych, należy do podmiotów zarządzających tymi drogami (ust. 7).

W ust. 12 cytowanego artykułu ustawy Prawo o ruchu drogowym ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

1.1.3. Minister Infrastruktury działając zgodnie z przytoczoną wyżej delegacją określił w rozporządzeniu z dnia 23 września 2003 r. szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywanie nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U.2003.177.1729).

i. W § 1 rozporządzenia zdefiniowane zostały podstawowe pojęcia, m.in.:

1) organizacji ruchu, przez co należy rozumieć mające wpływ na ruch drogowy:

- a. geometrię drogi i zakres dostępu do drogi,
- b. sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu,
- c. zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów;

2) projekt organizacji ruchu - dokumentacja sporządzona w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem.

ii. Zgodnie z § 2 ust . 1 cytowanego uregulowania działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są przez:

1) podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności:

- a. sporządzanie projektów organizacji ruchu,
- b. przedstawianie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia,
- c. rozpatrywanie projektów organizacji ruchu,
- d. zatwierdzanie organizacji ruchu,
- e. przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji,
- f. nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- g. nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności,
- h. nadzór nad zarządzaniem ruchem;

2) obsługę systemów sterowania ruchem, sterowanie ruchem za pomocą znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów;

3) wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

iii. Działania, o których mowa powyżej realizują, odpowiednio do swych kompetencji, organ zarządzający ruchem, zarząd drogi, organ sprawujący nadzór nad

zarządzaniem ruchem, Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe.

iv. Organ zarządzający ruchem w szczególności:

- 1) rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu;
- 2) opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu;
- 3) zatwierdza organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów;
- 4) przekazuje zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji;
- 5) przechowuje projekty organizacji ruchu i prowadzi ich ewidencję;
- 6) opiniuje geometrię drogi w projektach budowlanych;
- 7) prowadzi kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu;
- 8) współpracuje w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami.

v. Zgodnie z § 5 Projekt organizacji ruchu powinien zawierać m.in. :

- 1) plan orientacyjny oraz sytuacyjny;
- 2) program sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi - w przypadku projektu zawierającego sygnalizację świetlną;
- 3) zasady dokonywania zmian oraz sposób ich rejestracji - w przypadku projektu zawierającego znaki świetlne;
- 4) przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu;

vi. Organizację ruchu zatwierdza, na podstawie projektu organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi. Do przedstawionego do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu powinny być dołączone opinie (m.in.):

- 1) komendanta wojewódzkiego Policji - w przypadku projektu obejmującego drogę krajową lub wojewódzką;
- 2) komendanta powiatowego Policji - w przypadku projektu obejmującego drogę powiatową, z zastrzeżeniem;

3) komendanta miejskiego Policji - w przypadku projektu obejmującego drogę położoną w mieście na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrady i drogi ekspresowej;

4) zarządu drogi, jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt;

Opinia Policji nie jest wymagana w przypadku projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne oraz w przypadku projektu uproszczonego.

vii. Zgodnie z § 8 rozporządzenia, w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organ zarządzający ruchem może powołać komisję, w której skład wchodzi, w szczególności, przedstawiciel Policji oraz przedstawiciel zarządu drogi. Po rozpatrzeniu złożonego projektu organizacji ruchu organ zarządzający ruchem może

1) zatwierdzić organizację ruchu w całości lub w części: bez zmian lub po wprowadzeniu zmian lub wpisaniu uwag dotyczących wdrożenia organizacji ruchu;

2) odesłać projekt w celu wprowadzenia poprawek;

3) odrzucić projekt.

viii. Organ zarządzający ruchem odrzuca projekt organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia:

1) że projektowana organizacja ruchu zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego;

2) niezgodności projektu z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

ix. Organ zarządzający ruchem może odrzucić projekt organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia:

1) niezgodności projektowanej organizacji ruchu z założeniami polityki transportowej lub potrzebami społeczności lokalnej;

2) nieefektywności projektowanej organizacji ruchu.

x. Na podstawie § 8 ust 7 organ zarządzający ruchem zobowiązany jest do określenia terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu.

xi. Zatwierdzone projekty ruchu organ zarządzający ruchem, zgodnie z § 9, wprowadza do ewidencji, która winna obejmować takie elementy jak:

1) numer kolejny projektu;

2) numer drogi i jej kilometraż lub nazwę ulicy;

3) jednostkę składającą projekt organizacji ruchu;

4) charakter organizacji ruchu (stała, czasowa);

- 5) datę zatwierdzenia projektu;
- 6) termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu;
- 7) rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu;
- 8) przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu.

xii. Ewidencje czasowych, jak i stałych projektów organizacji ruchu winny być przechowywane przez okres minimum 2 lata od wdrożenia stałej, lub przywrócenia stałej (w przypadku czasowych projektów organizacji ruchu) organizacji ruchu.

xiii. Zgodnie z § 12 jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. W przypadku, uproszczonego projektu organizacji ruchu jednostka ją wprowadzająca zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o planowanym rozpoczęciu prac, podając datę, czas i miejsce ich wykonywania, co najmniej na 24 godziny przed ich rozpoczęciem. Organizacja ruchu może być wprowadzona pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony organu zarządzającego ruchem. Jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza **kontrolę** wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Jeżeli w terminie ważności zatwierdzenia organizacji ruchu (w myśl przepisów § 8 ust. 7) brak jest zawiadomienia, o którym mowa wyżej, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu. Niezależnie od **kontroli** wykonania zadań technicznych, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

1.1.4. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Opola (załącznik do zarządzenia nr OR.I-0152/94/2006 ze zm. z dnia 1 sierpnia 2006r.) zadania związane z zakresem przedmiotowym niniejszego zadania audytowego realizował Wydział Inżynierii Miejskiej, Referat Dróg i Higieny Komunalnej, któremu Prezydent Miasta przypisał prowadzenie spraw związanych z pełnieniem przez Prezydenta funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach publicznych.

1.1.5. Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem*, w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organ zarządzający ruchem może m.in. (§ 8) powołać komisję, w skład której wchodzi przedstawiciel Policji oraz przedstawiciel zarządu drogi. Na podstawie wymienionego przepisu Zarząd Miasta powołał przedmiotową komisję uchwałą nr 2564/2000 z dnia 30 marca 2000r. w *sprawie powołania Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego*. Regulamin pracy Komisji stanowi załącznik do cytowanej uchwały.

1.1.6 Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania oraz dokumentowania kontroli wynikających z przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem* zostały wprowadzone zarządzeniem wewnętrznym nr Inż.M.-0147/2/2004 Naczelnika Wydziału Inżynierii Miejskiej z dnia 26 kwietnia 2004r. w *sprawie wprowadzenia zasad wykonywania i dokumentowania ustaleń z przeprowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach publicznych na terenie miasta Opola*.

1.2. Ustalenia stanu faktycznego.

1.2.1. Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U.07.19.115) zarządcami dróg są, kolejno dla poszczególnych rodzajów dróg:

- 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Ponadto, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, jest prezydent miasta. Do zarządcy drogi należy m.in. opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej (art. 20). W myśl przepisów art. 21 cytowanej ustawy, zarządcą

drogi, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej radę gminy (w przypadku Opola - radę miasta). Miejski Zarząd Dróg został utworzony na podstawie uchwały Rady Miasta Opola Nr XXIII/152/91 z dnia 1 grudnia 1991r jako jednostka budżetowa.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 - 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (t.j.: Dz.U.2005r. Nr 108 poz. 908), ustalenie organu zarządzającego ruchem na drogach uzależnione jest od kategorii danej drogi. Prezydent miasta na prawach powiatu zarządza ruchem na wszystkich drogach publicznych położonych w granicach administracyjnych miasta, za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych (kwestia zarządzania ruchem drogowym na nich stanowi kompetencję Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad). Wykonywanie w praktyce zarządzania ruchem na drogach określają przepisy wykonawcze (wprowadzone na podstawie art. 12 ww. ustawy), w postaci Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U.2003r. Nr 177 poz. 1729).

Z powyższej analizy cytowanych przepisów prawa powszechnie obowiązującego wynika, że w przypadku miasta Opole organem realizującym zadania zarówno zarządcy dróg, jak i zarządzającego ruchem na drogach jest Prezydent Miasta. Odpowiednie kompetencje zarządu drogi pełni MZD a zarządzającego ruchem - Wydział Inżynierii Miejskiej, Referat Dróg i Higieny Komunalnej.

1.2.2. W ramach badań w przedmiotowym obiekcie audytorzy uwzględnili także obszar legalności w zakresie zatwierdzania projektów organizacji ruchu. Szczegółowo sposób i tryb zatwierdzania został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywanie nadzoru nad tym zarządzaniem. Organem zatwierdzającym (z upoważnienia organu zarządzającego ruchem – Prezydenta Miasta Opola) przedmiotowe projekty w Urzędzie Miasta Opola jest Wydział Inżynierii Miejskiej, Referat Dróg i Higieny Komunalnej. Badanie polegało na analizie postępowań zatwierdzających projekty organizacji ruchu z lat 2008 i 2009. Audytorzy poddali badaniom rozpatrywane projekty stałej organizacji, bowiem uznali, że czasowe organizacje ruchu z uwagi na ich krótkoterminowy charakter oraz przywrócone stałe organizacje ruchu, stanowią potencjalnie niższe ryzyko oddziaływania na badany system, niż stałe organizacje ruchu. Wyniki przeprowadzonego badania zespół audytorów przedstawił w tabeli poniżej:

Lp.	Lokalizacja – nazwa ulicy	Data zatwierdzenia organizacji ruchu	Termin wprowadzenia organizacji ruchu (określony przez organ)	Rzeczywisty termin wprowadzenia organizacji ruchu	Zawiadomienie o terminie wprowadzenia organizacji – co najmniej na 7 dni przed terminem wdrożenia	Kontrola wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu – w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji (kolumna 4 i 5)	Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości	Uwagi
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2008								
1	Aleja Solidarności – Wygonowa (zadanie II)	24.01.2008	30.12.2008 p. 30.12.2009	Przedłużenie do 24.01.2010	n.d.	n.d.	n.d.	-
2	Ozimska – Horoszkiewicza (sygnalizacja po przeb. wiaduktu)	10.03.2008	31.12.2008	4.07.2008	-	-	-	Z uwagi na decyzję o funkcjonowaniu sygnalizacji świetlnych w tzw. zielonej fali zlecono i sporządzono odrębny projekt, opisany w poz. 13. (projekt sporządzany jest na nowo)
3	Ozimska – Sandomierska (sygnalizacja świetlna)	10.03.2008	31.12.2008	4.07.2008	-	-	-	Z uwagi na decyzję o funkcjonowaniu sygnalizacji świetlnych w tzw. zielonej fali zlecono i sporządzono odrębny projekt, opisany w poz. 13. (projekt sporządzany jest na nowo).

4	Ozimska-Głogowska-Wiejska – (sygnalizacja świetlna)	10.03.2008	31.12.2008	4.07.2008	-	-	-	Z uwagi na decyzję o funkcjonowaniu sygnalizacji świetlnych w tzw. zielonej fali zlecono i sporządzono odrębny projekt, opisany w poz. 13. (projekt sporządzany jest na nowo).
5	ul. Królowej Jadwigi (po przebudowie)	19.03.2008	31.10.2009	Organizacja nie wdrożona	-	-	-	Projekt nie został wdrożony. Utrata ważności zatwierdzenia organizacji ruchu, korespondencja informująca MZD o tym fakcie 29.12.2009
6	ul. Oleska przy Obwodnicy (korekta wyspy)	2.04.2008	31.12.2008	b.d.	Brak	Kontrola przeprowadzona w terminie 14 dni (24.03.2009), licząc od daty uzyskania informacji na skutek monitów Inż.M	Brak oznakowania poziomego (termin – 29.05.2009, z wnioskiem o udokumentowanie fotograficzne); pochyłony znak (termin 17.04.2009) Do 31.12.2009 MZD nie przesłał informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych.	Projekt wdrożony. W rezultacie korespondencji Inż.M z dnia 2.01.2009 o utracie ważności zatwierdzenie organizacji ruchu, MZD w dniu 10.03.2009 przekazał kopię protokołu odbioru robót z dnia 3.10.2008. Inż.M w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu odbioru robót przeprowadził wymaganą przepisami kontrolę.
7	ul. Obrońców Stalingradu (dobudowa pasa)	16.04.2008	10.05.2008	20.05.2008	Brak	Kontrola Inż.M 20.05.2008	Brak zaleceń	W dokumentacji Inż.M nie stwierdzono informacji o dacie wdrożenia projektu, mimo to przeprowadzono kontrolę
8	ul. Ozimska (proj. korekty programów)	26.05.2008	30.09.2008	4.07.2008	30.06.2008- korespondencja wykonawcy - nie	Brak	-	-

	sygnalizacji)				jednostki wprowadzającej (MZD)			
9	ul. Niemodlińska, Spychalskiego, Wrocławska (proj. korekty programów sygnalizacji)	09.06.2008r.	30.09.2008r. p. 31.01.2009	16.01.2009	Brak	Kontrola Inż.M 24.03.2009, przeprowadzona po 14 dniach od daty otrzymania z MZD protokołu odbioru końcowego z dnia 16.01.2009 (wpływ do Inż.M 10.03.2009)	Brak zaleceń	-
10	ul. Ozimska - od Horoszkiewiczza do ul. Wiejskiej (korekta oznakowania pionowego i poziomego)	20.06.2008r.	31.12.2008r	4.07.2008	Korespondencja ERBUD SA (wykonawca) z dnia 27.06.2008, wpływ do Inż.M 30.06.2008	Kontrola Inż.M w dniu 4.07.2008	Stwierdzono 18 nieprawidłowości, Inż.M zażądał informacji o usunięciu nieprawidłowości w celu przeprowadzenia ponownej kontroli. 30.09.2008 Prezydent Miasta wzywa MZD do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i zwrotnego poinformowania organu zarządzającego ruchem o usunięciu nieprawidłowości. 24.10.2008 MZD informuje, iż 28.07.2008 usunięto nieprawidłowości zgodnie z protokołem z 4.07.2008. 28.10.2008 Inż.M w wyniku ponownej kontroli przekazuje kolejną korespondencję do MZD o nieusunięciu w pełni	-

							<p>nieprawidłowości.</p> <p>22.12.2008 MZD wzywa wykonawcę do usunięcia nieprawidłowości (kopię wezwania przekazano do Inż.M.)</p> <p>4.06.2009 MZD wnioskuje o zmianę zatwierdzonego projektu (zmiana rodzaju słupków betonowych na U-12b).</p> <p>24.06.2009 Inż.M wyraża warunkowo zgodę.</p> <p>Na podstawie informacji przekazanych audytorom przez pracowników Inż.M , do czasu przeprowadzania audytu (grudzień 2009) nie zostały usunięte wszystkie usterki.</p>	
11	ul. Katedralna (org. Ruchu po remoncie mostu)	23.06.2008r.	30.12.2009r.	Organizacja nie wdrożona	-	-	-	-
12	ul. Fabryczna-Armii Krajowej (przejście dla pieszych)	4.08.2008	4.08.2010	-	-	-	-	Przedstawiona dokumentacja przez Inż.M nie stanowi projektu organizacji ruchu w myśl przepisów rozporządzenia. Jest to analiza bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ocenie audytorów błędnie umieszczono przedmiotową analizę w ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu.

13	obręb ul. Ozimskiej, Plebiscytowej, 1 Maja, Katowickiej (zmiana organizacji ruchu)	25.08.2008	25.08.2010	30.09.2008	14.05.2009 MZD informuje o wdrożeniu projektu organizacji ruchu (po ponad 7 m-cach od daty wprowadzenia organizacji ruchu); 29.05.2009 MZD na wniosek Inż.M przesyła protokoły odbioru z dnia 30.09.2008	Kontrola Inż.M 3.06.2009	Nie wydano zaleceń	-
14	ul. Wodociągowa	3.10.2008	1.06.2009 p. 30.12.2009 p. 30.06.2010	Organizacja nie wdrożona	-	-	-	-
15	Dunikowskiego	20.10.2008	20.10.2010	Organizacja nie wdrożona	-	-	-	-
16	ul. Wrocławska (korekta ronda przy stacji paliw)	20.10.2008	27.02.2009	26.02.2009	Pismem datowanym na <u>26.02.2009</u> MZD zgłosił wdrożenie organizacji ruchu - data wpływu do Inż.M <u>27.04.2009</u>	Kontrola Inż.M 8.05.2009	Nie wydano zaleceń	-
17	ul. Chabrów (azyle dla pieszych)	4.11.2008	4.11.2009	17.06.2009	Pismem z dnia 02.07.2009 MZD informuje o wprowadzeniu organizacji ruchu	Kontrola Inż.M 20.07.2009	Nie wydano zaleceń	-

18	ul. Partyzancka (od nr 70 do ul. Spokojnej)	4.12.2008	30.06.2009	-	Organizacja nie wdrożona – utrata ważności zatwierdzenia – pismo Inż.M 30.09.2009			<p>MZD poinformował audytorów, że projekt został wdrożony.</p> <p>Nie stwierdzono dokumentacji przekazania informacji do Inż.M o wprowadzeniu organizacji.</p> <p>Wizja lokalna przeprowadzona przez audytorów potwierdziła wykonanie prac w zakresie oznakowania poziomego. Inż.M poinformował audytorów, iż zgodnie z projektem wykonane powinno być także oznakowanie pionowe (które nie zostało wykonane).</p> <p>Inż.M przeprowadziła oględziny w dniu 22.01.2010r., które potwierdziły fakt wdrożenie nowej organizacji ruchu wyłącznie w zakresie oznakowania poziomego, nie stwierdzając oznakowań pionowych (zgodnie z projektem). Inż.M nie otrzymała z MZD zawiadomienia o wdrożeniu organizacji ruchu ani protokołu odbioru robót.</p> <p>Kontrola Inż.M nie została przeprowadzona wobec braku odpowiedniego zawiadomienia.</p> <p>MZD nie zajęł stanowiska</p>
----	--	-----------	------------	---	---	--	--	--

								wobec pisma Inż.M dot. utraty ważności projektu (pismo z dnia 30.09.2009).
19	ul. Sienkiewicza (od ul. Kominka do ul. Omańczyka)	10.12.2008	30.06.2009	9.02.2009	12.03.2009 – wpływ protokołu odbioru robót	Kontrola Inż.M 16.03.2009 Powtórna kontrola 28.04.2009	Stwierdzono 6 nieprawidłowości, które w związku z poczynionymi przebudowami wymagały zmiany projektu organizacji ruchu. Termin uporządkowania organizacji ruchu określono na 30.04.2009. Protokół odbioru robót – 23.04.2009 – nieprawidłowości nie stwierdzono	Opracowano odrębny projekt
20	ul. Ozimska (wiadukt nad PKP)	24.12.2008	15.12.2010	Organizacja nie wdrożona	-	-	-	-
21	ul. Głogowska (sygnalizacja dla PSP)	29.12.2008	30.06.2009	-	30.09.2009 – pismo Inż.M – wygaśnięciu ważności zatwierdzenia z dniem 30.06.2009			Inż.M poinformowała audytorów, iż MZD w uzgodnieniu z Prezydentem Miasta opracował na potrzeby PSP projekt sygnalizacji świetlnej. Projekt nie został wdrożony z powodu nie ujęcia kosztu jego realizacji w budżecie miasta
22	al. Solidarności (od ul. Pużaka do al. Witosa)	29.12.2008	2.11.2009	Organizacja nie wdrożona	29.12.2009 pismo Inż.M o wygaśnięciu zatwierdzenia z dniem 2.11.2009	-	-	MZD poinformował audytorów, że projekt nie został wdrożony z powodu nie ujęcia kosztu jego realizacji w budżecie miasta

2009								
1	ul. Osieckiej	23.02.2009	31.12.2009	Organizacja nie wdrożona	29.12.2009 pismo Inż.M do MZD o wygaśnięciu ważności zatwierdzenia z dnem 31.12.2009	-	-	-
2	al. Solidarności - Wygonowa (etap II)	23.02.2009	31.12.2009 p. 30.12.2010	-	-	-	-	-
3	skrzyżowanie obwodnicy z ul. Sobieskiego	10.03.2009	15.06.2009 p.30.12.2009	b.d.	26.11.2009 – pismo MZD o wprowadzeniu organizacji ruchu, protokół z odbioru końcowego z dnia 4.11.2009	Kontrola Inż.M 4.12.2009	Oznakowanie poziome niezgodne z projektem, oznakowanie poziome do likwidacji nie zostało usunięte, niewłaściwa lokalizacja znaku F-10, pozostawiono reklamę na latarni, termin usunięcia – 8.01.2010	-
4	skrzyżowanie obwodnicy z ul. Sobieskiego (sygnalizacja światlna)	10.03.2009	31.12.2009	b.d.	26.11.2009 MZD przekazuje protokół odbioru z 4.11.2009 – w treści protokołu stwierdzono brak uwag do działania sygnalizacji światlnej	Kontrola Inż.M 4.12.2009	Program sygnalizacji światlnej wymaga korekty	-
5	ul. Ozimska - Horoszkiewiczza (sygnalizacja światlna)	16.03.2009	31.12.2009 p. 30.12.2011	-	-	-	-	-

6	al. Witosa (przedłużenie do obwodnicy)	7.04.2009	7.04.2011	Organizacja nie wdrożona	-	-	-	-
7	ul. Krzemieńska (korekta wysp)	20.04.2009	30.05.2009	4.05.2009	Pismo MZD do Inż.M 5.05.2009 wraz z protokołem odbioru z dnia 4.05.2009	Kontrola Inż.M 18.05.2009	Niezgodne posadowienie tablic U-3b, dodatkowo wprowadzone znaki B-43, i B-44, termin usunięcia nieprawidłowości – 23.06.2009	Pismo MZD 22.06.2009 z informacją o usunięciu nieprawidłowości
8	Obrońców Stalingradu - Orlen	12.03.2009	30.09.2009	Organizacja nie wdrożona, pismo Inż.M 30.09.2009 o utracie ważności zatwierdzenia	-	-	-	-
9	ul. Reymonta (po przebudowie wiaduktu)	25.05.2009	30.12.2010	Organizacja nie wdrożona	-	-	-	-
10	Plac Kopernika (korekta)	28.05.2009	30.06.2009	4.06.2009	Brak	Kontrola Inż.M. 4.06.2009	Nie wydano zaleceń	Opracowanie na podstawie poprzednich projektów 6/07, 25/08, 10/09
11	Reymonta – 1 Maja (sygnalizacja światlna)	29.05.2009r	29.05.2011	Organizacja nie wdrożona	-	-	-	-

W rezultacie przeprowadzonego badania audytorzy uzyskali następujące ustalenia:

1. Przeprowadzone badanie miało na celu uzyskanie zapewnienia w zakresie legalności w opracowywaniu i wdrażaniu zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego.
2. Dodatkowo w trakcie badania została oceniona zarówno efektywność w procesie wdrażania zatwierdzonych projektów, jak i współpraca (wymiana istotnych i koniecznych informacji) pomiędzy sprawującym obowiązki zarządu drogami (MZD) a zarządzającym ruchem na drogach (Inż.M).
3. Parametry badania:
 - a) Badaniu poddano projekty stałej organizacji ruchu, z czego 22 z 2008r. oraz 11 z 2009r.
 - b) Za najbardziej istotne audytorzy uznali następujące kryteria:
 - wdrożenie projektu organizacji ruchu w terminie określonym przez organ zatwierdzający przedmiotowe projekty (uwzględniając rzeczywisty termin wprowadzenia);
 - zachowanie wymogu zawiadomienia organu zatwierdzającego o wprowadzeniu organizacji ruchu (min. 7 dni przed terminem wdrożenia organizacji ruchu);
 - realizacji obowiązku przeprowadzenia kontroli zadań technicznych wynikających z realizacji projektu przez organ zarządzający ruchem (do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji w życie);
4. Uzyskane wyniki:
 - a) projekty organizacji ruchu poddane badaniom zostały wdrożone w terminach określonych przez organ zarządzający ruchem (zatwierdzającym projekty);
 - b) w 3 z 9 w 2008r. oraz w 1 z 4 w 2009r. wdrożonych projektów stałej organizacji ruchu jednostka wprowadzająca organizację ruchu nie wykonała obowiązku poinformowania organu zarządzającego ruchem;
 - c) w 6 z 9 w 2008r. oraz 3 z 4 wdrożonych projektów stałej organizacji ruchu poinformowanie organu zarządzającego ruchem nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w przepisach; z uzyskanych wyjaśnień Inż.M wynikają następujące ustalenia:
 - wdrażający poszczególne organizacje ruchu (MZD) nie zawiadamiał właściwego organu,

- uzyskane informacje były wynikiem interwencji Inż.M, w celu realizacji wymogów dotyczących prowadzenia ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu oraz w celu kontroli wykonania zadań technicznych poszczególnych projektów (§ 9 ust. 1 oraz § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem),
- w dniu 12.01.2009r. oraz 16.01.2009r. zostały przeprowadzone spotkania, w których uczestniczyli Zastępca Prezydenta Miasta Opola oraz przedstawiciele Inż.M i MZD; podczas spotkań ustalono m.in. zasady zawiadamiania organu zarządzającego ruchem o wprowadzonych organizacjach ruchu, zgodnie z którymi: „po wykonanym odbiorze robót przez zarząd drogi, protokół odbioru należy niezwłocznie przekazać do Wydziału Inżynierii Miejskiej, jednak nie później niż 2 – 3 dni po dokonaniu odbioru robót. Organ zarządzający ruchem ma obowiązek dokonania kontroli stałej organizacji ruchu w terminie do 14 dni od dnia jej wprowadzenia”;
- opracowano druk zawiadomienia o wdrożeniu organizacji ruchu, który został przekazany MZD oraz Miejskiej Komendzie Policji i jednocześnie był każdorazowo przekazywany jednostce przedstawiającej projekt do zatwierdzenia wraz z zatwierdzonym przez organ zarządzający ruchem projektem.

W opinii audytorów nie realizowanie obowiązku powiadamiania organu zarządzającego ruchem oraz nieterminowe przekazywanie przedmiotowych powiadomień wynikają z braku koniecznej komunikacji między zarządem drogi a zarządzającym ruchem. Audytorzy zwrócili także uwagę na ustalenia ze spotkań opisanych wyżej, które to pozostają w sprzeczności z zapisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach.... Audytorzy uznali, że opracowany wzór zawiadomienia wprowadzającego organizację ruchu spełnia wymóg opisany w § 12 ust. 1 cytowanego rozporządzenia, jednak w praktyce nie jest każdorazowo przekazywany do Inż.M. Wątpliwość audytorów wzbudził także fakt wprowadzenia zasady przekazywania protokołów odbiorów robót jako spełnienie wymogu zawiadamiania organu zarządzającego ruchem na drogach o terminie wprowadzenia organizacji ruchu. W badanych przypadkach odbiór robót był jednoznaczny z terminem wprowadzenia organizacji ruchu w życie i

z zasady uniemożliwiało to spełnienie wymogu powiadomienia w terminie 7 dni przed dniem wprowadzenia zmian; ponadto audytorzy stwierdzili przypadek wdrożenia organizacji ruchu pomimo braku powiadomienia organu zarządzającego ruchem o jej wprowadzeniu. Dotyczy to projektu opisanego w tabeli w pozycji 18 z 2008r. W wyniku przeprowadzonych dodatkowych badań audytorzy ustalili, że organizacja faktycznie została wprowadzona, jednak niezgodnie z zatwierdzonym projektem. Brak stosownego powiadomienia uniemożliwiło organowi zarządzającemu ruchem przeprowadzenie wymaganej przepisami kontroli.

- d) Organ zarządzający ruchem przeprowadzał kontrole wykonania zadań technicznych zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach...* Audytorzy stwierdzili, że kontrole Inż.M przeprowadzała w terminach do 14 dni od dnia powzięcia informacji o funkcjonowaniu wprowadzonej organizacji ruchu. W ocenie zespołu audytorów realizacja zadań kontrolnych przeprowadzana była w sprzeczności z zasadami określonymi w rozporządzeniu, albowiem z godnie z § 12 ust. 3 organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu winien przeprowadzić kontrolę. Badania wykazały, że kontrole były realizowane w terminach od 21 do 246 dni po dniu faktycznego wprowadzenia organizacji ruchu. Sytuacja to jest wynikiem braku mechanizmu powiadamiania organu zarządzającego ruchem o wprowadzonych organizacjach ruchu. Brak skutecznego systemu powiadamiania uniemożliwia efektywne przeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu (np. poz. 18 z 2008r. powyższej tabeli).

1.2.3. W toku audytu przeprowadzono test rzeczywisty mający na celu identyfikację zakresu oraz podmiotów składających wnioski dotyczące poprawy efektywności i bezpieczeństwa ruchu drogowego w mieście. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie danych udostępnionych przez audytowanych i zaprezentowane w tabeli poniżej:

Wykaz wniosków w zakresie bezpieczeństwa i płynności ruchu przyjętych do realizacji przez Komisję ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (I – X.2009)

Lp.	Wnioskodawca / opis wniosku	Sposób realizacji wniosku	Uwagi
1	UG Łubniany- zmiana programów sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Luboszyckiej z obwodnicą północną polegająca na wydłużeniu czasu do jazdy na wprost w godzinach porannego szczytu z Kępy do Opoła		Wymagany jest pomiar natężenia ruchu i zmiana programów z dostosowaniem do aktualnych potrzeb użytkowników
2	Inż.M – budowa chodnika od przystanku MZK na ul. Oleskiej do budynku ul. Sienkiewicza 2	zrealizowane	
3	Mieszkańcy ul. Piotrkowskiej – poprawa bezpieczeństwa w rejonie skrzyżowania ul. Piotrkowskiej z ul. Ozimską		Wymaga zmiany lokalizacji zatoki autobusowej na ul. Ozimskiej w kierunku ul. Częstochowskiej, wyznaczenia jednego lub dwóch przejść dla pieszych obsługujących rejon ul. Ozimskiej od skrzyżowania z ul. Piotrkowską do ul. Kamińskiego z budową azyli. Z uwagi na występujące zagrożenie bezpieczeństwa należy pilnie rozwiązać problem.
4.	KWP- nie odnawianie pasa wyłączzonego z ruchu na ul. Ozimskiej przy skrzyżowaniu z ul. Piotrkowską		
5	KWP, (wyłączono na podstawie art.5 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) - zmiana ruchu na ul. Małopolskiej z jednokierunkowego na dwukierunkowy	zrealizowane	
6	Inż.M- wycinka drzew zagrażających ruchowi kołowemu, pochylonych w kierunku jezdni i rosnących na odc. od ul. 1 Maja do ul. Ozimskiej		
7	KMP – montaż znaku zmiennej treści na ul. Sobieskiego wyświetlającego aktualna prędkość jadącego pojazdu z napisem „zwolnij”		
8	KBRD- należy zaktualizować projekt stałej organizacji ruchu na ul. Szpitalnej, a następnie wprowadzić oznakowanie poziome		Należy zaprojektować lokalizację miejsc parkingowych we wnęce przy budynku siostr zakonnych, a po lewej stronie ulicy- za ciągiem garaży
9	Inż.M- nie odnawiać oznakowania poziomego: - powierzchni wyłączonych z ruchu na obwodnicy północnej i na ul. Niemodlińskiej na moście - przejście dla pieszych przy moście grozowym		
10	Elkom – wyznaczenie przejścia dla pieszych przez ul. Domańskiego w rejonie skrzyżowania z ul. Kasperka		Warunkiem wyznaczenia przejścia jest dobudowanie fragmentu chodnika i obniżenie krawężników
11	Inż.M- nie odnawiać oznakowania poziomego -powierzchni wyłączonych z ruchu na ul. Luboszyckiej przed i za skrzyżowaniem z obwodnicą		

	północną oraz na ul. Budowlanych przed skrzyżowaniem z ul. Kępską		
12	KWP – przebudowa wyspy zlokalizowanej na ul. Ozimskiej w rejonie skrzyżowania z ul. Plebiscytową jadąc w kierunku centrum w celu udroźnienia pasa do skrętu w lewo		
13	PP Prokom – zmiana programów sygnalizacji świetlanych w oparciu o 12 godzinne pomiary natężenia ruchu na skrzyżowaniu ul. Niemodlińskiej – ul. Wrocławskiej – ul. Nysy Łużyckiej K. Sasin - wniosek jw.		
14	Straż Miejska – wniosek o umożliwienie jazdy rowerem na odcinku od ul. Krakowskiej przez pl. Wolności do Rynku	- zrealizowane na odcinku od budynku Pizza Hut do Rynku. Odcinek obejmujący pl. Wolności wymaga wdrożenia w życie schematu oznakowania	
15	Inż.M – wniosek o umożliwienie jazdy rowerem na chodniku ul. Wygonowej na odcinku od al. Witosa do ul. Górnej		Znaki C 13/16 w układzie poziomym
16	Inż.M – wniosek o opracowanie projektu organizacji parkowania na pl. Kopernika (płyta placu)		
17	KBRD- budowa azylu dla pieszych na jezdni ul. Ozimskiej naprzeciw schodów do CH Opolanin		
18	KBRD- budowa azylu dla pieszych na jezdni ul. Plebiscytowej w rejonie ul. Drzymały		
19	Wydz. Polityki Społecznej UM Opola - wniosek o budowę zatoki autobusowej na ul. Budowlanych w rejonie budynku nr 4 , kierunek do Namysłowa		
20	KBRD- budowa azylu dla pieszych na jezdni ul. Niemodlińskiej w rejonie ul. Styki		Istniejące przejście przesunąć w stronę centrum miasta
21	(wyłączono na podstawie art.5 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) - oznakowanie poziome miejsc parkingowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych w strefie płatnego parkowania		Wymaga pilnej realizacji
22	Straż Miejska – umożliwienie jazdy rowerem na deptaku przy CH Solaris		Pod znakiem B-1 od strony ul. Osmańczyka i od strony postoju taxi należy zamontować tabliczkę „nie dot. rowerów”
23	KBRD – przystosować „pętlę do zawracania” autobusów MZK na ul. Żytniej (utwardzić nawierzchnię, wyciąć jedno drzewo i przyciąć gałęzie drzew w skrajni drogowej)		
24	KBRD- budowa azylu dla pieszych na ul. Częstochowskiej w rejonie ul. Górnej i ul. Grudzickiej		Od strony al. Witosa na przejściu dla pieszych wybudować azyl. Od strony Częstochowy zlikwidować przejście dla pieszych
25	KBRD- budowa chodnika w ciągu ul. Żwirki i Wigury na długości terenu przy zbiorniku podziemnym		

26	KBRD – projekt zmiany organizacji ruchu i parkowania na ul. Książąt Opolskich od ul. Rybackiej do ul. Poświatowskiej strona prawa jadąc w kierunku ul. Katedralnej oraz zmiany organizacji ruchu na skrzyżowaniu ul. Książąt Op. – Sądowej – Poświatowskiej		Na ul. Książąt Op. w rejonie skrzyż. z ul. Sądową należy wydzielić odrębny pas do prawoskrętu w ul. Sądową i na wprost oraz odrębny pas do jazdy na wprost w kierunku pl. Konstytucji 3 Maja. Wstępne rozwiązania projektowe należy uzgodnić z KBRD
27	KBRD – utwardzenie pobocza na ul. Budowlanych przed skrzyż. z ul. Kępską kierunek do centrum (do krawężnika)		
28	MZD – wniosek o wyznaczenie przejścia dla pieszych przez ul. Oleską przy Biedronce		Należy zlikwidować w obrębie przejścia pas zieleni i obniżyć krawężnik.
29	KMP- zmiana programów sygnalizacji świetlnych na skrzyżowaniu ul. Niemodlińskiej – ul. Wrocławskiej – ul. Nysy Łużyckiej		Na ul. Wrocławskiej od strony ul. Spychalskiego – pas lewy (obecnie do jazdy w lewo) przeznaczyć do jazdy na wprost i w lewo, a pas prawy (obecnie do jazdy na wprost i w prawo), przeznaczyć tylko do jazdy w prawo.
30	KMP- przejście dla pieszych w ciągu ul. Niemodlińskiej w rejonie skrzyżowania z ul. Ściegiennego – należy opracować projekt budowy przejścia pod istniejącym mostem w ciągu ul. Niemodlińskiej z wykorzystaniem istniejących przejść przez wały.		
31	KMP- umożliwić wykonanie trzeciego pasa ruchu w ciągu ul. Niemodlińskiej z podziałem na dwa pasy ruchu w kierunku zachodnim i jeden pas w kierunku do centrum Opola.		
32	KBRD- wprowadzić koordynację sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Tysiąclecia – al. Witosa – Częstochowska – zgodnie z zatwierdzonym projektem „zielonej fali” w ciągu ul. Ozimskiej i ul. Częstochowskiej		
33	KBRD- opracować projekt koordynacji pracy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach w ciągu obwodnicy północnej		

Analiza udostępnionej przez audytowanych dokumentacji (wykazu wniosków dotyczących zmian i usprawnień funkcjonujących organizacji ruchu) wykazała, iż w okresie objętym zakresem czasowym badań (tj. styczeń – październik 2009r.) złożono 33 wnioski. Zestawienie podmiotów wnioskujących, wraz z uwzględnieniem ilości zgłoszonych propozycji przedstawia się w następujący sposób :

1. osoby fizyczne – 2 wnioski;
2. zarządcy nieruchomościami – 1 wniosek;
3. pracownie projektowe – 1 wniosek;

4. Miejski Zarząd Dróg (MZD) – 1 wniosek;
5. Wydział Inżynierii Miejskiej (Inż.M) – 6 wniosków;
6. Wydział Polityki Społecznej (PS) – 1 wniosek;
7. Straż Miejska (SM) – 2 wnioski;
8. Komenda Wojewódzka Policji (KWP) - 3 wnioski;
9. Komenda Miejska Policji (KMP) – 4 wnioski;
10. Urząd Gminy Łubniany – 1 wniosek;
11. Komisję ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KBRD) – 11 wniosków.

Z powyższego zestawienia wynika, iż najaktywniejszym podmiotem w zakresie opracowywania propozycji usprawnień w funkcjonujących organizacjach ruchu jest kolegialny organ tj. KBRD, funkcjonujący jako ciało opiniodawczo – doradcze przy Prezydencie Miasta Opole. Komisja ta dokonuje jednocześnie w imieniu organu zarządzającego ruchem na drogach analiz składanych wniosków przez pozostałe podmioty (na podst. § 3 oraz § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem). W opinii audytorów szczególnie aktywność KBRD na tym polu wynika z kolegialnego charakteru pracy Komisji, albowiem poszczególne podmioty, których przedstawiciele uczestniczą w jej pracach (tj. MZD, Inż.M, KWP, KMP, SM), poza nią wykazują się ograniczoną inicjatywą. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów audytorzy ustalili, iż istniejący stan rzeczy wynika bezpośrednio z charakteru pracy komisji, a składane wnioski są wypadkową bieżących prac jako efekt dyskusji członków Komisji. W subiektywnej opinii zespołu audytowego wnioski przedstawiane zarówno przez poszczególnych członków KBRD jak i kolegialnie opracowywane przez Komisję, pomimo ich racjonalizatorskiego charakteru nie stanowią elementu spójnej całości (opracowanej spójnej strategii), odnoszą się jedynie do jednostkowych przypadków i potrzeb wynikających z bieżącego funkcjonowania organizacji ruchu. Audytorzy zwrócili również uwagę na istniejące jednostkowe przypadki zgłaszania wniosków przez osoby fizyczne oraz pracownie projektantów organizacji ruchu i zarządców nieruchomości. Wnioski składane przez te podmioty również dotyczyły spraw istotnych z punktu widzenia składającego np. wyznaczenie nowego przejścia dla pieszych.

1.2.4. Audytorzy przeprowadzili test rzeczywisty mający na celu uzyskanie zapewnienia legalności w procesie zarządzania ruchem na drogach w zakresie realizacji obowiązków kontrolnych określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków

zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Zgodnie z § 12 cytowanego przepisu, jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, niezależnie od kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

Badanie polegało na analizie dokumentacji przedstawionej przez Inż.M oraz na ustaleniach z przeprowadzonego wywiadu z audytowanymi. Audytorzy ustalili, że audytowani realizują cytowany wyżej wymóg przeprowadzania kontroli, dokumentując jednocześnie ustalenia z poczynionych czynności kontrolnych. Badaniem audytorzy objęli okres 2008r. oraz 2009r. (4 kontrole). Z uzyskanych wyjaśnień audytowanych wynika, że: *„...zasady wykonywania i dokumentowania kontroli oraz likwidacji nieprawidłowości określa załącznik do Zarządzenia wewnętrznego nr Inż.M.-0147/2/2004 Naczelnika Wydziału Inżynierii Miejskiej z dnia 26 kwietnia 2004r. Kontrole przeprowadzane są dwukrotnie w danym roku kalendarzowym w miesiącach marcu i wrześniu. Kontrola obejmuje drogi publiczne tj. krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Termin kontroli dostosowany został do warunków atmosferycznych. Kontrola wiosenna pozwala zapoznać się ze stanem faktycznym oznakowania oraz urządzeń technicznych po okresie zimowym i określić zakres prac niezbędnych do realizacji. Kontrola jesienna wskazuje zadania niezbędne do wykonania przed zbliżającym się sezonem zimowym. Kontrole polegają na objęździe dróg. Oględziny centrum miasta przeprowadzane są na piechotę. Zasadą jest kontrola całej dzielnicy, a w przypadku dróg wyższej kategorii ciągu danej drogi. Zwraca się uwagę na czytelność, kompletność i stan techniczny elementów organizacji ruchu. Uwagi są spisywane, a na ich podstawie sporządzany jest protokół zawierający oprócz stwierdzonych nieprawidłowości, zalecenia wraz z terminami usunięcia usterek. Główny ciężar odpowiedzialności za prawidłowe zastosowanie, wykonanie, funkcjonowanie i utrzymanie wszystkich elementów organizacji ruchu spoczywa na zarządcy dróg , w tym przypadku na Miejskim Zarządzie Dróg w Opolu. Kontrole mają jedynie wykazać czy ten obowiązek jest właściwie realizowany. Niezależnie od powyższego na przestrzeni całego roku stwierdzane usterki na bieżąco przekazywane są do MZD, celem ich usunięcia.”*

W wyniku badania dokumentacji audytorzy uzyskali następujące rezultaty:

1. *Kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich drogach publicznych na terenie miasta Opola (dot. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych).* Kontrola przeprowadzona przez pracownika Referatu Dróg i Higieny Komunalnej Wydziału Inżynierii Miejskiej w dniach 10 – 14 marca 2008r. W wyniku kontroli stwierdzono 18 nieprawidłowości, w tym:

- przekreślenie znaku, słupka – 6 przypadków;
- pochylenie znaku, słupka – 7 przypadków;
- zniszczenie znaku – 1 przypadek;
- niezlikwidowanie słupków – 1 przypadek;
- brak znaku – 1 przypadek;
- niezgodnie umieszczony znak – 1 przypadek;
- nie opuszczone rolki ograniczające skrajnie wiaduktu – 1 przypadek.

Dodatkowo kontrolujący zwrócił uwagę na nieczytelne oznakowanie poziome, (bez określenia konkretnych miejsc tych przypadków – przyp. audytorów), co sugeruje użycie materiałów niskiej jakości oraz potrzebę wymiany znaków kierunku i miejscowości w związku ze zmianą przebiegu dróg krajowych 414 i 423.

Jednocześnie zalecono usunięcie usterek oraz ustosunkowanie się do ww. zapisów w terminie do dnia 14.04.2008r.

17.03.2008 MZD poinformował Inż.M o usunięciu wszystkich stwierdzonych usterek. Audytorzy nie stwierdzili jednak w dokumentacji Inż.M faktu uzyskania wyjaśnień dotyczących ustosunkowania się MZD do dodatkowych ustaleń kontrolującego.

2. *Kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich drogach publicznych na terenie miasta Opola (dot. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych).* Kontrola przeprowadzona przez pracownika Referatu Dróg i Higieny Komunalnej Wydziału Inżynierii Miejskiej w dniach 8 – 12.09.2008. W wyniku kontroli stwierdzono następujące usterki:

- przekreślenie, pochylenie, zgięcie, odwrócenie, znaku, słupka – 16 przypadków;
- niezgodnie umieszczony znak – 4 przypadki;

- znak do wymiany – 3 przypadki;
- brak progów zwalniających – 2 przypadki, brak oznaczeń miejsc parkingowych (w tym miejsc dla niepełnosprawnych, oraz likwidacji nr rejestracyjnych na kopertach – 3 przypadki;
- zniszczenie słupka – 1 przypadek;
- nie zlikwidowane słupki, zapory - 1 przypadek;
- nie opuszczone rolki ograniczające skrajnie wiaduktu - 1 przypadek;
- brak znaku - 1 przypadek;
- wymagające odnowienia poręcze ścieżek rowerowych - 1 przypadek.

W wyniku kontroli zalecono usunąć stwierdzone usterki w terminie do 15.10.2008r. oraz wzmocnić nadzór nad oznakowaniem robót drogowych (jednakże w ustaleniach kontroli audytorzy nie stwierdzili ustaleń dotyczących nieprawidłowego oznakowania realizowanych robót drogowych). MZD pismem z dnia 20.10.2008r. poinformował Inż.M, o usunięciu stwierdzonych usterek w terminie do dnia 10.10.2008r. podczas jesiennego przeglądu. 28.10.2008 Inż.M wystosowała pismo do MZD z informacją o braku realizacji zaleceń dotyczących usunięcia dwóch usterek (poz. 12 i 34 protokołu kontroli), wskazując jednocześnie termin ich usunięcia do dnia 10.11.2008r. MZD pismem z dnia 20.11.2008r. zawiadomił Inż.M o usunięciu nieprawidłowości.

3. *Kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich drogach publicznych na terenie miasta Opola (dot. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych).* Kontrola przeprowadzona przez pracownika Referatu Dróg i Higieny Komunalnej Wydziału Inżynierii Miejskiej w dniach 9 – 13.03.2009r. W wyniku kontroli stwierdzono następujące usterki:

- przekreślenie, pochylenie, zgięcie, odwrócenie, znaku, słupka – 13 przypadków;
- nieprawidłowy znak – 3 przypadki;
- błędne umieszczenie znaku – 2 przypadki;
- brak znaku – 1 przypadek;
- zniszczenie słupka - 1 przypadek;
- brak oznaczeń miejsc parkingowych - 1 przypadek;
- likwidacja nieaktualnych oznakowań poziomych – w 7 lokalizacjach;
- uporządkowanie oznaczeń pionowych wszystkich przejść dla pieszych.

W wyniku kontroli zalecono usunięcie stwierdzonych usterek w 3 terminach dla poszczególnych nieprawidłowości. MZD pismami z dnia 17.04.2009r., 22.06.2009r. oraz 15.07.2009r. poinformował o usunięciu nieprawidłowości wskazanych przez kontrolującego.

4. *Kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich drogach publicznych na terenie miasta Opola (dot. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych).* Kontrola przeprowadzona przez pracownika Referatu Dróg i Higieny Komunalnej Wydziału Inżynierii Miejskiej w dniach 7 – 11.09.2009r. W wyniku kontroli stwierdzono 24 usterki, w tym:

- przekręcenie, pochylenie, zgięcie, odwrócenie, znaku lub słupka – 15 przypadków;
- brak znaku – 3 przypadki;
- niezgodny znak – 3 przypadki;
- błędnie umieszczony znak – 2 przypadki;
- brak wymaganego oznakowania poziomego po robotach drogowych – 1 przypadek.

W wyniku kontroli zalecono likwidację stwierdzonych nieprawidłowości w terminie do 8.10.2009r. oraz zwiększenie nadzoru nad oznakowaniem dróg w czasie przeprowadzania prac w pasie drogowym (jednakże w ustaleniach kontroli audytorzy nie stwierdzili ustaleń dotyczących nieprawidłowego oznakowania realizowanych robót drogowych). MZD pismem z dnia 8.10.2009r. poinformował, że wszystkie nieprawidłowości wskazane w protokole zostaną usunięte do dnia 16.10.2009r., natomiast oznakowanie poziome sukcesywnie w miarę możliwości atmosferycznych.

Na podstawie wyżej opisanych rezultatów badania audytorzy stwierdzili, że kontrole realizowane są bez określania konkretnego planu i zakresu ich przebiegu i polegają na oględzinach kontrolującego w trakcie objazdu ulicami miasta. Zgodnie z zapisem § 12 ust. 5 rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem* kontrola swym zakresem winna objąć prawidłowość zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego a w razie stwierdzenia nieprawidłowości organ zarządzający ruchem może żądać od jednostki odpowiedzialnej

za utrzymanie dróg: wymiany uszkodzonych lub zniszczonych oznakowań/urządzeń, naprawy wadliwie działających oraz umieszczenia znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 12 ust. 6 podpunkty 1-3). W opinii audytorów kontrole przeprowadzane przez jednego pracownika Inż.M w sposób opisany wyżej spełniają obowiązek kontroli prawidłowości wykonania i utrzymania znaków i urządzeń, ale nie zapewniają realizacji pozostałych elementów kontroli wskazanych w cytowanym wyżej przepisie wykonawczym do ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, takich jak prawidłowość zastosowania i funkcjonowania oznakowań i urządzeń.

1.2.5. Zgodnie z § 9 rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. W cytowanym przepisie określony został katalog elementów składowych prowadzonej ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. W celu zapewnienia legalności w tym obszarze, zespół audytorów przeprowadził badanie polegające na analizie sposobu prowadzenia przez Inż.M przedmiotowych ewidencji. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie przedstawionej dokumentacji przez audytowanych. W wyniku przeprowadzonych testów zespół audytorów ustalił, że ewidencja w Inż.M jest prowadzona w wersji papierowej i elektronicznej. Ewidencje zawierają rubryki zgodnie z wymienionymi w cytowanym wyżej przepisie, stąd audytorzy nie zgłosili uwag do badanego obszaru. Niemniej w trakcie przeprowadzanych badań stwierdzili przypadek (na podstawie artykułów prasowych NTO z dnia 8 grudnia 2009r. pt. „W Opolu na sygnalizację świetlną na skrzyżowaniu czeka się ... 19 miesięcy” oraz z dnia 21 grudnia 2009r. pt. „Dziś na skrzyżowaniu ulic 1 Maja i Kołłątaja w Opolu zacznie działać sygnalizacja świetlna”) wprowadzenia nowej organizacji ruchu, zatwierdzonej bezpośrednio przez Prezydenta Miasta z pominięciem komórki realizującej zadania organu zarządzającego ruchem na drogach, czego efektem było niewypełnienie w tym konkretnym przypadku, obowiązku wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu do ewidencji. Audytorzy zwrócili również uwagę na fakt, iż przedmiotowy projekt uzyskał zatwierdzenie organu zarządzającego ruchem z pominięciem opiniowania przez KBRD, co nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami. Pracownicy realizujący obowiązki organu zarządzającego ruchem poinformowali audytorów, że o wprowadzeniu w życie przedmiotowej organizacji ruchu dowiedzieli się z prasy. Na wniosek audytorów

skierowali do MZD korespondencję, w której ze względu na obowiązki prowadzenia ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu, zażądali przekazania dokumentacji zatwierdzonego przez Prezydenta Miasta projektu. W efekcie prowadzona ewidencja w Inż.M została uzupełniona.

1.3. Analiza przyczyn i skutków uchybień

Przeprowadzone badania w przedmiotowym obiekcie miały na celu uzyskanie zapewnienia w zakresie legalności wynikającej bezpośrednio z przepisów rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*. Audytorzy ustalili, że w przypadku miasta Opola organem realizującym zadania zarówno zarządcy dróg, jak i zarządzającego ruchem na drogach jest Prezydent Miasta. Odpowiednie kompetencje zarządu drogi pełni MZD a zarządzającego ruchem – w trakcie przeprowadzania audytu - Wydział Inżynierii Miejskiej, Referat Dróg i Higieny Komunalnej. Uzyskane rezultaty badań zespołu audytowego wskazały istnienie przypadków nie w pełni legalnego realizowania zadań. Dotyczy to w szczególności obowiązku informowania organu zarządzającego ruchem przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu o terminie jej wprowadzenia w życie. Audytorzy nie stwierdzili wewnętrznych uregulowań obowiązujących w Urzędzie Miasta Opola w zakresie sposobu postępowania i przekazywania informacji między podmiotami zaangażowanymi w procesie zarządzania drogami i ruchem na drogach a zasady funkcjonowania w tym obszarze należy wykonywać zatem zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem. Jednostka wprowadzająca organizację ruchu nie realizował obowiązku informowania organu zarządzającego ruchem w 30% w 2008r. oraz 25% w 2009r. przypadków wdrożonych projektów a w 67% w 2008r. i 75% w 2009r. przypadków informowanie następowało z naruszeniem obowiązującego terminu. Sytuacja powyższa była przyczyną uzgodnień pomiędzy MZD a Inż.M w obecności zastępcy Prezydenta Miasta. Audytorzy pozytywnie ocenili inicjatywę Inż.M w celu dokonania uzgodnienia zasad współpracy z MZD, jednak poczynione ustalenia audytorzy uznali za sprzeczne z obowiązującymi przepisami rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*. Wprowadzenia zasady przekazywania protokołów odbiorów robót jako spełnienie wymogu zawiadamiania organu zarządzania ruchem na drogach o terminie wprowadzenia organizacji ruchu nie spełnia warunku zawiadomienia w terminie co najmniej 7 dni przed jej wdrożeniem. Brak ww. skutecznego mechanizmu współpracy

uniemożliwiało efektywne wykonywanie przez organ zarządzający ruchem obowiązków przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji w życie. W praktyce w latach 2008 – 2009 przedmiotowe kontrole były przeprowadzane w terminach do 14 dni od dnia powzięcia informacji, a nie od dnia faktycznego ich wdrożenia. Stwierdzone przypadki przekroczenia terminu realizacji kontroli wahały się do 21 do 246 dni. W przedmiotowym obiekcie audytorzy podjęli się próby identyfikacji podmiotów składających wnioski usprawniające funkcjonowanie organizacji ruchu w mieście. Uzyskane rezultaty wykazały, że najaktywniejszym podmiotem inicjującym usprawnienia jest Komisja ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (11 z 33 poddanych badaniu wniosków). Jednak należy zwrócić uwagę, że są one wypadkową spraw rozstrzyganych podczas posiedzeń przedmiotowej Komisji – opiniowania zatwierdzanych projektów. Pozostałe analizowane przypadki wniosków usprawniających organizację ruchu są wypadkową bieżących potrzeb podmiotów, uznanych przez nie za istotne z ich punktu widzenia (np. przejście, azyl dla pieszych).

Przeprowadzone badania w zakresie oceny zgodności z przepisami przeprowadzania kontroli przez organ zarządzający ruchem, wynikających z § 12 ust. 5 rozporządzenia wykazały, że kontrole są przeprowadzane dwa razy w każdym roku, co wypełnia obowiązek realizowania ich co najmniej raz na 6 miesięcy. Jednakże audytorzy zwrócili uwagę, że kontrole realizowane są bez określania konkretnego planu i zakresu ich przebiegu. Polegają na objeździe ulicami miasta i oględzinach dokonywanych jedynie przez jednego pracownika a zakres nie obejmuje kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania oznakowań i urządzeń. W ocenie audytorów realizacja zakresu przeprowadzanych kontroli nie w pełni spełnia postanowienia wyżej przytoczonego przepisu.

W przedmiotowym obiekcie audytorzy zweryfikowali legalność w zakresie obowiązku prowadzenia ewidencji projektów stałych i czasowych organizacji ruchu. Uzyskane wyniki audytorzy ocenili pozytywnie za wyjątkiem jednego przypadku, szczegółowo opisanego w punkcie 1.2.5.

1.4. Rekomendacje

- A.** Unormować zasady i tryb informowania organu zarządzającego ruchem o terminie wdrożenia zatwierdzonych organizacji ruchu z zachowaniem wymogów określonych w przepisach.
- B.** Realizować kontrole zgodnie z wymogami wynikającymi z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U.2003.177.1729).

2. Obiekt 2

Identyfikacja i analiza podejmowanych działań w celu usprawnienia organizacji ruchu w mieście

2.1. Kryteria szczegółowe.

Sprawna organizacja ruchu to podstawowa determinanta rozwoju każdego miasta. Największym utrudnieniem osiągnięcia optymalnej efektywności ruchu jest brak kompleksowości w zakresie realizacji zadań przez zarządzającego drogami i zarządzającego ruchem na drogach. Osiągnięcie celów w zakresie zapewnienia sprawnego funkcjonowania ruchu drogowego przebiegać może w dwóch płaszczyznach:

- realizacji inwestycji drogowych powiększających istniejącą sieć drogową;
- podejmowanie działań dotyczących usprawnień w ramach istniejących rozwiązań komunikacyjnych.

Przeprowadzanie inwestycji drogowych wiąże się ze znacznymi nakładami finansowymi, uzależnionymi od sytuacji finansowej miasta, stąd audytorzy w toku audytu w głównej mierze skupili się na analizie potencjalnych możliwości wdrożenia usprawnienia w ruchu drogowym na terenie miasta Opola.

Za podstawowe kryterium przyjęto sprawną wymianę informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie drogami, ruchem na tych drogach. Przyjęte rozwiązania określone w przepisach dotyczących szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r.) wskazują obowiązki w przedmiotowym zakresie oraz podział odpowiedzialności za ich

realizację. W przypadku miasta Opola organem realizującym zadania zarówno zarządcy dróg, jak i zarządzającego ruchem na drogach jest Prezydent Miasta. Odpowiednie kompetencje zarządu drogi pełni MZD a zarządzającego ruchem w okresie objętym badaniami - Wydział Inżynierii Miejskiej, Referat Dróg i Higieny Komunalnej. Do kryteriów audytorzy w przedmiotowym obiekcie uznali następujące przepisy:

1. działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są m.in. przez podejmowanie czynności organizacyjno – technicznych mających na celu nadzór i analizę istniejącej organizacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności (§ 2 ust. 1 punkt 1 lit. g);
2. organ zarządzający ruchem w szczególności współpracuje w zakresie organizacji ruchu drogowego i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającym ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami (§ 3, ust. 1, punkt 8);
3. organ zarządzający ruchem realizując swoje zadania w procesie zatwierdzania projektów organizacji ruchu może odrzucić projekt w przypadku stwierdzenia niezgodności projektowanej organizacji ruchu z założeniami polityki transportowej lub potrzebami społeczności lokalnej oraz w przypadku nieefektywności projektowanej organizacji ruchu (§ 8, ust. 6, punkty 1 i 2);

W celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organ zarządzający ruchem może powołać komisję, w której skład wchodzi, w szczególności, przedstawiciel Policji oraz przedstawiciele zarządu drogi (§ 8).

Do kryteriów audytorzy przyjęli także opisane w części 1.1. kryteria szczegółowe niniejszego sprawozdania w częściach dotyczących obowiązków podmiotów odpowiedzialnych w mieście za organizację ruchu drogowego, zarządzanie drogami, podziału odpowiedzialności z tytułu realizacji tych obowiązków oraz wymiany informacji pomiędzy tymi podmiotami. Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985r. (ze zm.) o drogach publicznych do zadań zarządcy drogi należy m.in. realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu. Stąd w przeprowadzonych badaniach audytorzy uwzględniali także podstawowe cele inżynierii ruchu drogowego dotyczące zapewnienia bezpiecznego sprawnego i ekonomicznego poruszania się po drogach.

2.2. Ustalenia stanu faktycznego

2.2.1. W okresie objętym audytem, w procesie zarządzania drogami oraz zarządzania ruchem na drogach, zaangażowane były odpowiednio – MZD oraz Wydział Inżynierii

Miejskiej. Zgodnie z załącznikiem nr 3 „Wykaz miejskich jednostek organizacyjnych, spółek prawa handlowego, w których Miasto Opole posiada udziały lub akcje i jednostek administracji zespolonej” do zarządzenia Prezydenta Miasta Opola wprowadzającego Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Opola, nadzór nad miejską jednostką budżetową MZD, sprawował Wydział Inżynierii Miejskiej. Do zadań nadzorującego wydziału m.in. należy coroczna ocena w zakresie działalności merytorycznej.

W toku audytu przeprowadzono test przeglądowy, polegający na przekazaniu kwestionariusza samooceny do Inż.M oraz MZD. Na podstawie udzielonych odpowiedzi audytorzy uzyskali następujące wyniki, kolejno od Inż.M oraz MZD:

i. Wydział Inżynierii Miejskiej:

- 1) Proces przebiegu zatwierdzania projektów organizacji w mieście rozpoczyna się od złożenia wniosku, następnie dokonuje się oględzin w terenie, *sprawdza się warunki terenowe, lokalizację usytuowania znaków lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Wykonuje się fotografie. Propozycje rozpatrzenia wniosku przedstawia się członkom Komisji ds. Bez. Ruchu Drogowego, a ustalenia zapisuje się w protokole obrad Komisji. Sposób załatwienia sprawy - realizację wniosku - przekazuje się do wykonania wpisem do protokołu („do realizacji MZD” – uwaga audytorów). W przypadkach, gdy projekt organizacji ruchu wymaga rozwiązań w trybie prawa budowlanego projekt taki zleca zarząd drogi (przykład: wyznaczenie przejścia dla pieszych wymaga obniżenia krawężnika i dobudowania chodnika w pasie zieleni, montaż znaków ze światłami pulsującymi wymagają projektu zasilania energetycznego itp.). Każdy projekt niezależnie od tego jaki podmiot go zlecał jest opiniowany i podlega zatwierdzeniu (lub odmowie zatwierdzenia).*
- 2) *w przypadkach czasowych organizacji ruchu w związku z zamknięciem odcinka drogi publicznej zaleca się zmianę programów sygnalizacji świetlnej na trasie poprowadzonego objazdu, jeżeli występuje wzrost natężenia ruchu na poszczególnych wlotach na skrzyżowaniach, na przykład: zmiana programów sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach w związku z zamknięciem ul. Armii Krajowej i ul. Struga. Badanie natężenia ruchu, ustalenie godziny szczytu komunikacyjnego należy do zadań projektanta. Dodatkowo korzysta z wyników generalnego pomiaru ruchu, który odbywa się co 5 lat. Synchronizacja sygnalizacji świetlnej na poszczególnych skrzyżowaniach w formie „zielonej fali” jest wprowadzana na podstawie projektu stałej organizacji ruchu. Projektant ustalając programy sygnalizacji świetlnej bierze pod uwagę natężenia ruchu i*

bada możliwości pracy poszczególnych sygnalizacji w synchronizacji. Projektant dysponuje komputerowymi programami, które są pomocne przy ocenie czy sygnalizacje świetlne mogą działać w synchronizacji. Na skrzyżowaniach z sygnalizacją akomodacyjną sterowanie ruchem odbywa się z dostosowaniem do aktualnego natężenia na krzyżujących się drogach. Przykłady skrzyżowań posiadających sygnalizację akomodacyjną:

Wrocławska- Domańskiego – Partyzancka

Obwodnica półn. – Budowlanych - Sobieskiego

Obwodnica półn. – Oleska

Obwodnica półn. – Luboszycka

Obwodnica półn. – Częstochowska

Sosnkowskiego – Pużaka

Sosnkowskiego – Mikołajczyka

Sosnkowskiego – Real

Sosnkowskiego – Horoszkiewicza

Oleska Pużaka – Wiejska – Lipowa

- 3) *każda zmiana organizacji ruchu jest poddana kontroli. W uzasadnionych przypadkach podlega weryfikacji. Nie ma określonej procedury weryfikacji efektywności zastosowania zmian organizacji ruchu. Działania podejmowane są na wnioski podmiotów odpowiedzialnych za organizację i bezpieczeństwo ruchu, mieszkańców i radnych w trybie wynikającym z rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Prawdłowo zaprojektowane i wykonane programy sygnalizacji świetlnej nie powinny wymagać korekt, pod warunkiem, że na danej sieci dróg nie zmieniły się warunki ruchu, które miałyby wpływ na więźbę ruchu (zamknięcie jakiejś drogi, objazd, czasowe utrudnienia). Z dotychczasowego doświadczenia wynika, że w bezpośrednim okresie od uruchomienia nowego programu pracy sygnalizacji świetlnej nie były konieczne zmiany tych programów. Jeżeli w normalnych warunkach ruchu występuje znaczne obciążenie jakiegoś wlotu na skrzyżowaniu, wówczas zleca się korektę pracy sygnalizacji w przyjętym trybie – projekt zleca z własnej inicjatywy zarząd drogi lub na polecenie Komisji ds. BRD.*
- 4) *Referat dysponuje listą projektantów organizacji ruchu. Występują utrudnienia w postępowaniach ofertowych polegające na tym, że oferenci nie są*

zainteresowani wykonaniem przedmiotów zamówienia (nie składają ofert) lub z uwagi na zbyt wysoką ceny ofertowe postępowanie musi zostać unieważnione.

- 5) *Współpraca Inż.M z MZD zdecydowanie pogorszyła się w 2006 r. O problemach wynikających z realizacji zadań organu zarządzającego ruchem m.in. w zakresie kontroli stałych organizacji ruchu, odbiorów oznakowania poziomego i pionowego wielokrotnie rozmawiano z p. Stanisławem Tyką – Dyrektorem MZD. W związku brakiem poprawy, do rozmów włączono p. Stanisława Ciepłego – Zastępcę Prezydenta M. Opolu. W efekcie zostały określone zasady dotyczące współpracy MZD i Wydziału Inżynierii Miejskiej. Spisano je w notatce służbowej z dnia 16.01.2009 r. Szeroka korespondencja w tej sprawie znajduje się w aktach referatu. Referat nie zgłasza innych potrzeb w zakresie współpracy z zarządem dróg, ponad te, które są określone w przepisach.*
- 6) *z uwagi na pilną potrzebę realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu konieczne byłoby utworzenie tytułu w planie budżetowym miasta przeznaczonego na „Realizację zadań z zakresu inżynierii ruchu”. Wykonawcą tego tytułu byłby Miejski Zarząd Dróg w Opolu (art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych).*

ii. Miejski Zarząd Dróg

- 1) *proces przebiegu zatwierdzania projektów organizacji, w przypadku przebudowy drogi projekt organizacji ruchu jest przeważnie częścią dokumentacji technicznej. Występuje również jako odrębne opracowanie dla poprawy, zmiany organizacji ruchu na wniosek MZD, Policji, Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego itp.;*
- 2) *opracowywanie projektów organizacji ruchu MZD zlecane jest podmiotom zewnętrznym; projekty zlecane są pracownikom projektowym zarówno w mieście Opolu jak i poza nim wybieranym na zasadzie przetargu. Projektanci uskarżają się na przewlekłość postępowań związanych z uzgodnieniem jak i zatwierdzeniem projektów stąd też powstają utrudnienia w ich pozyskaniu; projekty opracowywane są przez pracownie projektowe, natomiast metodyka obliczeniowa w zakresie obliczenia przepustowości zależy od projektanta*
- 3) *postępowanie w przypadku wprowadzania zmian w sygnalizacji świetlnej przebiega w trybie: opracowanie projekty, zatwierdzenie i realizacja; Skrzyżowania objęte „zieloną falą” posiadają sygnalizację stałą, która z uwagi na sposób obliczenia cykli i wprowadzanie programu nie jest modyfikowana w*

- przypadku okresowej zmiany natężenia ruchu. W przypadkach szczególnych wprowadza się sterowanie ręczne lub światło „żółte” i kierowanie ruchem przez policjanta. Na skrzyżowaniach o zmiennym natężeniu ruchu stosuje się sygnalizację akomodacyjną.
- 4) tryb oraz wykorzystywane narzędzia kontroli funkcjonowania układu komunikacyjnego i bezpieczeństwa ruchu drogowego odbywają się poprzez badanie natężenia ruchu, przeglądy stanu technicznego dróg, bieżąca kontrola urządzeń bezpieczeństwa ruchu; Badanie natężenia ruchu wykonywane były w 2005. Pomiarów te były prowadzone jedynie w wybranych punktach i dla wybranych ulic/dróg. Następny planowany przegląd odbędzie się w 2010 r.
 - 5) badania modelowania przebiegu ruchu na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną wykonywane są w ramach opracowywanego projektu przez pracownię projektową; MZD nie dysponuje informacjami o oprogramowaniu i sposobie modelowania ruchu jakie posiadają projektanci.
 - 6) Na pytanie czy podejmowano działania w celu zwiększenia sieci zsynchronizowanych sygnalizacji świetlnych na skrzyżowaniach uzyskano odpowiedź: Tak. Przykładem jest tzw. „zielona fala” w ciągu ulic Niemodlińska i Ozimska. Z uwagi na układ ulic nie ma możliwości uzyskania pełnej synchronizacji sygnalizacji świetlnych. Prowadzone są działania zmierzające do wprowadzenia synchronizacji sygnalizacji w ciągu Obwodnicy Północnej. Działania te podejmowane są tylko jako wypadkowa bieżących potrzeb;
 - 7) w zakresie współpracy: MZD deleguje pracownika na posiedzenia Komisji do spraw bezpieczeństwa ruchu; W przypadku organu zarządzającego ruchem brak jest stałej współpracy na etapie przygotowania zlecenia i określenia zakresu projektów, opiniowanie projektów drogowych i organizacji ruchu przez organ zarządzający odbywa się dopiero w trakcie opracowania dokumentacji i bywa rozbieżne w stosunku do zakresu określonego w zamówieniu. Oczekiwania organu zarządzającego ruchem niejednokrotnie przekraczają możliwości finansowe jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na projekt lub realizację inwestycji a niektóre wnioski przekraczają nawet możliwości finansowe miasta.
 - 8) Wnioski składane przez podmioty zewnętrzne oraz osoby fizyczne analizowane są w ramach prac Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. MZD nie prowadzi rejestru składanych propozycji.

Na podstawie analizy ww. odpowiedzi audytowanych, zespół audytorów wyciągnął następujące wnioski:

- a) stwierdził, że głównym kreatorem organizacji ruchu w mieście jest doradczo – opiniodawczy podmiot – Komisja ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Każdy projekt organizacji ruchu (stałej lub czasowej) jest prezentowany podczas obrad Komisji i w praktyce opinia członków Komisji jest decydująca o wdrożeniu lub odrzuceniu organizacji ruchu a organ zarządzający ruchem zatwierdza organizację ruchu po pozytywnym zaopiniowaniu przez Komisję. W ocenie audytorów rozpatrywanie, opiniowanie każdego projektu organizacji ruchu przez Komisję w pełnym składzie stanowi nieefektywne wykorzystanie czasu pracy poszczególnych członków Komisji, zwłaszcza w świetle treści § 7 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*;
- b) projekty organizacji ruchu zlecane są w każdym przypadku do wykonania podmiotom zewnętrznym; Inż.M zwróciła uwagę audytorom na trudności z pozyskiwaniem projektantów a za powody podano brak zainteresowania projektantów (głównie z powodów zbyt niskiego wynagrodzenia). Fakt tego rodzaju utrudnień artykułowało także kierownictwo MZD wskazując dodatkowo powód - przewlekłość postępowań związanych z uzgodnieniem jak i zatwierdzeniem projektów;
- c) stosowany zapis „do realizacji MZD” dokonywany w protokołach z posiedzeń KBRD, pomimo wykonawczego brzmienia, nie jest prawnie poparty ze względu na opiniodawczo – doradczy charakter Komisji a ewentualna realizacja przedsięwzięcia uzależniona jest od decyzji finansowej MZD; przedmiotowy zapis nie jest zatem wiążący dla MZD;
zgłoszony postulat przez przedstawicieli organu zarządzającego ruchem dotyczący utworzenia w planie budżetowym miasta tytułu pn. realizacja zadań z zakresu inżynierii ruchu, którego wykonawcą byłby MZD, w ocenie zespołu audytowego jest celowy;
- d) odpowiedzi Inż.M oraz MZD jednoznacznie wskazują na indywidualny i doraźny charakter zakresów opracowywania projektów organizacji ruchu w mieście. Audytowani obu badanych jednostek potwierdzili, że projekty organizacji ruchu zlecane są w ramach realizacji bieżących potrzeb, wynikających z wniosków Policji, mieszkańców, czy reakcji na publikacje prasowe i własne doświadczenia. Poza przypadkami tzw. "zielonej fali" (w ciągu ul. Niemodlińskiej oraz Ozimskiej) oraz nielicznymi skrzyżowaniami działającymi w synchronizacji zmiany organizacji ruchu w zakresie funkcjonowania sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach

dokonywane były w zakresie pojedynczych skrzyżowań, bez obliczania ewentualnych zmian natężeń ruchu na skrzyżowaniach bezpośrednio z nimi sąsiadujących.

- e) w ramach opracowywanych przez zewnętrzne podmioty projektów organizacji ruchu projektanci przeprowadzają badania natężenia ruchu, natomiast wyniki przeprowadzonych wyliczeń nie podlegają weryfikacji zarówno przez zarządzającego drogami, jak i organ zarządzający ruchem, przez co stosuje się zasadę pełnego zaufania do przedstawionych wyliczeń zewnętrznych. Jednak na podstawie licznych informacji medialnych (prasa, radio) można stwierdzić, że założenia projektantów ulegały rewizji. Dla potwierdzenia istniejącej sytuacji audytorzy przeprowadzili testy rzeczywiste: pierwszy w celu uzyskania informacji czy w zlecanych zewnętrznych opracowaniach uwzględnia się obliczenia przepustowości i natężenia ruchu, drugi – oceny efektywności procesu zatwierdzenia i wdrożenia organizacji ruchu na jednym z najbardziej newralgicznych na mapie komunikacyjnej miasta Opola – skrzyżowania ul. Budowlanych i Sobieskiego z ul. Powstańców Warszawskich (obwodnicą północną). Ustalenia z przeprowadzonych testów zostały przedstawione poniżej:

- Audytorzy uznali za celowe uwzględnianie w projektach organizacji ruchu wyników badań okresowych natężeń ruchu. W związku tym przeprowadzili dodatkowe badanie mające na celu uzyskanie informacji, czy zleceniodawca opracowania projektu organizacji ruchu (MZD) w dokumentacji zlecenia wykonawcom zewnętrznym uwzględnia obowiązek wykorzystania wyników badania natężenia ruchu podczas projektowania cykli zmian sygnalizacji świetlnej. Badanie zostało przeprowadzone na dokumentacji dot. lat 2008 oraz 2009, której przedmiotem było zaprojektowanie (lub zmian) organizacji ruchu uwzględniającej zmiany sygnalizacji świetlnej (przebudowa skrzyżowania/poprawa organizacji ruchu). Wyniki przedmiotowego badania audytorzy przedstawili w tabeli poniżej:

Lp.	Temat	Rodzaj zlecenia	Ujęcie obowiązku opracowania projektu z uwzględnieniem wyników pomiarów natężenia ruchu	Uwzględnienie wyników pomiaru natężenia w zawartej umowie	Czy dokumentacja dotycząca wykonanego pomiaru ruchu znajduje się w MZD
2008					
1.	Opracowanie dokumentacji przebudowy skrzyżowania ul. Ozimskiej z ul. Plebiscytową w Opolu	SIWZ	TAK	TAK	TAK
2.	Opracowanie dokumentacji projektowo - kosztorysowej przebudowy skrzyżowania Obwodnicy Północnej z ul. Budowlanych i ul. Sobieskiego w Opolu	Zaproszenie do złożenia oferty	NIE	TAK	TAK
2009					
1.	Przebudowa skrzyżowania i sygnalizacji świetlnej wraz ze zmianą geometrii na skrzyżowaniu ulic Katowicka i Ozimska	SIWZ	TAK	W trakcie realizacji	W trakcie realizacji
2.	Poprawa organizacji ruchu drogowego na ulicach miasta Opola w zakresie przebudowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ulic Oleska - Chabrów -Okulickiego	Zaproszenie do złożenia oferty	TAK	W trakcie realizacji	W trakcie realizacji
3.	Poprawa organizacji ruchu drogowego na ulicach miasta Opola w zakresie korekty programów sygnalizacji świetlnej: <ul style="list-style-type: none"> • Sosnkowskiego - Horoszkiewicza - Szarych Szeregów • Batalionów Chłopskich - Oleska • Budowlanych - przejście dla pieszych • Wrocławska - Nysy Łużyckiej - Niemodlińska • Wrocławska - Partyzancka - Domańskiego 	Zaproszenie do złożenia oferty	TAK	W trakcie realizacji	W trakcie realizacji

Wyniki przeprowadzonego testu wskazują, że w każdym z badanych przypadków zleceniodawca (MZD) żądał od wykonawcy uwzględnienia wyników badań natężenia ruchu w opracowywanym projekcie organizacji ruchu. Treść SIWZ lub zaproszenia do składania ofert stanowiła integralną część zawartej umowy z wykonawcą a uwzględnione wyniki badań natężenia

ruchu, na których oparł się wykonawca znajdują się w dokumentacji projektowej przedstawionej do zatwierdzenia. Jednak audytorzy zwrócili uwagę na fakt, iż w praktyce wyboru okresu/pory przeprowadzania pomiaru oraz czasu jego trwania dokonuje wykonawca, który również przeprowadza te pomiary. Wykonawca następnie przekazuje wyniki pomiarów projektantowi, który na podstawie tychże wyliczeń opracowuje projekt organizacji ruchu.

- Na podstawie informacji przekazanych przez Kierownika Działu Eksploatacji Dróg w MZD zlecono *opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej przebudowy skrzyżowania Obwodnicy Północnej z ul. Budowlanych i ul. Sobieskiego w Opolu*, którego celem była poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym na skrzyżowaniu ww. ulic oraz poprawienie płynności w ruchu samochodowym. Opis przedmiotu zamówienia obejmował także zmianę programu sygnalizacji świetlnej w zakresie wynikającym ze zmian geometrii skrzyżowania. MZD udzielił zamówienia publicznego firmie P.P. PARK s.c. Franciszek Czyżowski, Barbara Abramowicz z Opolu. Wykonawca zlecił wykonanie projektu programu sygnalizacji świetlnej firmie TLS Kosendiak Tomasz z Wrocławia, przekazując jednocześnie własne wyniki pomiarów natężenia ruchu - czas pomiaru: 07.30 do 8.30 oraz 15.30 do 16.30 w dniu 13.01.2009r. (wtorek). Podzleceniodawca poinformował audytorów, iż opracował program sygnalizacji świetlnej jedynie na podstawie otrzymanych wyników pomiaru natężenia ruchu, nie uwzględniając wskaźników takich jak: okres przeprowadzenia pomiaru (pora roku), czas jego trwania, dzień tygodnia, okresy natężenia ruchu (faktyczny okres maksymalnego natężenia ruchu jest odmienny od godzin przyjętych w opracowaniu a powinien być ściśle powiązany z godzinami pracy okolicznych zakładów pracy) oraz zmian natężenia ruchu na skrzyżowaniach sąsiadujących. Na podstawie opisanej praktyki audytorzy stwierdzili (co w rozmowie telefonicznej potwierdził także opracowujący projekt sygnalizacji świetlnej), że zastosowany mechanizm nie gwarantował w pełni efektywności w ruchu pojazdów. Projekt nie obejmował istotnych ww. czynników. W subiektywnej ocenie zespołu audytorów niepokojącym jest również stosowanie pełnego zaufania do przyjętych rozwiązań ujętych w projektach wykonawców. Potwierdza ten stan rzeczy również kilkakrotne dokonywanie korekty programu sygnalizacji świetlnej na przedmiotowym skrzyżowaniu.

- f) funkcjonujący w praktyce mechanizm weryfikacji i kontroli wprowadzonych organizacji ruchu ograniczony jest do oceny legalności postępowania na etapie zatwierdzania projektów oraz w ramach przeprowadzonych na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury okresowych kontroli, natomiast efektywność przyjętych rozwiązań jest weryfikowana przez użytkowników dróg oraz krytykę prasową;

2.2.2. W celu usprawnienia procesu opiniowania i rozpatrywania projektów organizacji ruchu została utworzona Komisja ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KBRD) powołana w drodze Uchwały nr 2564/2000 Zarządu Miasta Opolą z dnia 30 marca 2000r. W skład powołanej Komisji wchodziła Sekcja Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Opolu, Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu, Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu, Straży Miejskiej w Opolu (SM), Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego sp. z o.o. w Opolu (MZK), oraz Wydziału Inżynierii Miejskiej. Zgodnie z Regulaminem Pracy Komisji do jej zadań należało zajmowanie stanowiska w sprawach wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu a także niektóre działania systemowe w zakresie organizacji ruchu na drogach (m.in. granic stref zamieszkania, wyznaczanie miejsc parkingowych, przejść dla pieszych, korzystania z dróg w sposób szczególny). W celu stwierdzenia faktycznego zakresu funkcjonowania przedmiotowej Komisji zespół audytorów w dniu 23 października 2009r. uczestniczył w posiedzeniu Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KBRD). W porządku obrad wskazano 21 pozycji, z czego:

- 17 dotyczyło oceny projektów czasowej organizacji ruchu drogowego;
- 4 dotyczyło oceny projektów stałej organizacji ruchu drogowego.

W obradach uczestniczyli 3 pracownicy Inż.M, przedstawiciel MZD, MZK, KWP i KMP oraz SM. Komisja obradowała w godzinach 10 – 14. Z posiedzenia został sporządzony odrębny protokół (poprzez wpis do odrębnego zeszytu), który po podpisaniu i skopiowaniu został przekazany każdemu z uczestników.

Na podstawie przeprowadzonych obserwacji prac Komisji, przeglądu protokołów z posiedzeń z lat 2008 i 2009 oraz wywiadów z audytowanymi zespół audytorów stwierdził, że w zdecydowanej większości Komisja zajmowała się rozpatrywaniem projektów czasowych organizacji ruchu drogowego (w obserwowanym posiedzeniu stałe organizacje stanowiły jedynie 19%). Audytorzy zwrócili także uwagę na brak aktywnego uczestnictwa członków Komisji, szczególnie dotyczyło to przedstawiciela MZK oraz SM

(ze względu na zakres tematyczny posiedzenia Komisji). Sytuacja ta wynika z zapisów funkcjonujących uregulowań wewnętrznych UM Opola w zakresie powołania i działania KBRD. Analiza dokumentacji przedstawionej audytorom pozwoliła stwierdzić, że aktywność Komisji ograniczona jest bieżącymi sprawami – rozpatrywanie złożonych projektów organizacji ruchu. Audytorzy nie stwierdzili, aby w zakresie prac Komisji uwzględniano rozpatrywanie kompleksowych problemów związanych z usprawnieniem ruchu w mieście. Opisana postawa Komisji jest rezultatem pojmowania ogólnych zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola w części określającej kierunki rozwoju komunikacji, jako głównej determinanty w procesie poprawy efektywności ruchu w mieście, jedynie poprzez realizację inwestycji drogowych. W opinii audytorów studium uwarunkowań stanowi dokument strategiczny, określający przyszły układ komunikacyjny miasta, nie uwzględniając jednocześnie możliwości finansowych miasta, jak i nie wskazuje źródeł pozyskania środków na inwestycje drogowe. Nie określa także sposobów rozwiązań aktualnych problemów organizacji ruchu przy wykorzystaniu aktualnej infrastruktury drogowej, a proponowane rozwiązania inwestycyjne nie powstały w oparciu o konkretne wyliczenia faktycznego i prognozowanego natężenia ruchu pojazdów. Ze względu na perspektywiczny wyraz polityki przestrzennej odnoszącej się do całego obszaru gminy (zgodnie z ustawą z dnia 27 maja 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U.03.80.717 z późn. zm.), studium uwarunkowań nie jest dokumentem wykonawczym. Zespół audytorów podczas narady zamykającej przedmiotowy audyt poinformował audytowanych o stwierdzonych zastrzeżeniach dotyczących funkcjonowania Komisji i rekomendowania w tym zakresie. Na etapie sporządzania sprawozdania stwierdzono, że nastąpiło przemodelowanie zasad funkcjonowania KBRD, wprowadzone zarządzeniem Nr OR.I-0151-1806/10 Prezydenta Miasta Opola z dnia 19 lutego 2010r. w sprawie powołania Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Zmianie uległ zarówno skład Komisji oraz zakres prac. Aktualny skład Komisji ograniczony został do 5 członków, z czego 3 (w tym przewodniczący) stanowią pracownicy komórki działającej w imieniu organu zarządzającego ruchem oraz przedstawiciela MZD (zarządu drogi) i Komendanta Miejskiej Policji. KBRD pozostała w dalszym ciągu zespołem opiniodawczym i doradczym organu zarządzającego ruchem. Zadania Komisji, w myśl nowych uregulowań w Urzędzie Miasta Opola, polegają na opiniowaniu projektów organizacji ruchu (stałych i czasowych) w zakresie legalności i wykorzystania dróg w sposób szczególny oraz rozpatrywania opinii załączonych do projektów organizacji ruchu. W ocenie audytorów, pomimo funkcjonowania KBRD w przemodelowanej formule, w zakresie udzielania wsparcia

polegającego na opiniowaniu projektów organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem nie posiada w dalszym ciągu mechanizmów skutecznej weryfikacji efektywności ruchu w mieście. Należy zwrócić uwagę, że brak efektywności jest jedną z przesłanek decydujących o odrzuceniu przedłożonego do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu (patrz § 8 ust. 6 rozporządzenia) i obowiązkiem wynikającym z zapisów § 2 i 3 rozporządzenia. Audytorzy zwrócili także uwagę, że pracownicy działający w imieniu organu zarządzającego ruchem są jednocześnie członkami KBRD (w tym także przewodniczącym), przez co powstaje sytuacja, w której przedstawiciele organu zarządzającego ruchem zatwierdzają zaopiniowane przez siebie uprzednio projekty. W opinii audytorów stanowi to swego rodzaju konflikt interesów i ze względu na zaangażowanie pracowników w prace organu zarządzającego ruchem oraz jednocześnie w pracach KBRD, co powoduje ograniczenie wykonywania zadań odnoszących do zarządzania ruchem w zakresie jego efektywności. Sytuację powyższą potwierdzili audytowani w kwestionariuszu samooceny, stwierdzając że nie określono procedury weryfikacji efektywności zastosowania zmian organizacji ruchu a podejmowane działania w tym zakresie wynikają jedynie z bieżących potrzeb w składanych wnioskach. W opinii audytorów powstała luka w zakresie efektywności zarządzania ruchem, której eliminacja mogłaby nastąpić poprzez przekazanie tych zadań inżynierowi miasta w procesie realizacji ściśle określonej polityki transportowej miasta. Wyniki badań audytowych wskazują na potrzebę objęcia obszaru efektywności ruchu drogowego w zakresie zadań gminy szczególną uwagą ze strony kierownictwa urzędu, ze względu na istniejący podział pomiędzy zarządzającym drogami a zarządzającym ruchem i wynikającym z rezultatów badań braku elementu spajającego w zakresie efektywności ruchu pomiędzy wymienionymi podmiotami, realizującymi zadania przypisane Prezydentowi Miasta w obu obszarach.

2.2.3. Na podstawie dotychczasowych ustaleń zespołu audytorów stwierdzono, że dokumentem określającym sposoby kształtowania oraz efektywnego zastosowania rozwiązań organizacji ruchu drogowego w Opolu powinno stanowić odrębne opracowanie dotyczące polityki transportowej miasta, stanowiące uszczegółowienie zapisów cytowanego studium uwarunkowań, określone w krótkiej i konkretnie ustalonej perspektywie czasowej oraz powiązane z możliwościami ekonomicznymi miasta. Opinia audytorów w tym zakresie potwierdza zapis § 8 ust. 6 rozporządzenia w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*: organ zarządzający ruchem realizując swoje zadania w procesie

zatwierdzenia projektów organizacji ruchu może odrzucić projekt w przypadku stwierdzenia niezgodności projektowanej organizacji ruchu z założeniami polityki transportowej. Audytowani na etapie przeprowadzania testów przeglądowych poinformowali audytorów o braku potrzeb opracowywania dokumentu polityki transportowej, wskazując (zarówno Inż.M, jak i MZD) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Odmienne stanowisko w tej sprawie prezentowali przedstawiciele Policji oraz opolskiego środowiska naukowego (kadra naukowa Politechniki Opolskiej). Dodatkowo audytorzy przeprowadzili badania, w wyniku których potwierdzono opracowanie i funkcjonowanie polityk transportowych/komunikacyjnych w innych miastach, np. Kraków, Częstochowa, Wrocław, Poznań, Warszawa, Szczecin (projekt), Biała Podlaska, Kielce, Dąbrowa Górnicza, Słupsk, Gdynia, Kalisz, Toruń, Łódź, Białystok. Zidentyfikowane polityki transportowe ww. miast określają cele szczegółowe, m.in. następujące:

- i. zapewnienie sprawności funkcjonowania miasta przy rosnącym natężeniu ruchu na drogach,
- ii. poprawę jakości transportu drogowego,
- iii. poprawę warunków parkowania,
- iv. ograniczenie uciążliwości transportu dla środowiska, w tym zwłaszcza hałasu i zanieczyszczenia powietrza,
- v. poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- vi. poprawę efektywności transportu,

a także sposoby osiągnięcia celów oraz instrumenty kształtowania i realizacji polityki transportowej.

Analiza treści polityk transportowych wykazała, że adresatem polityki są nie tylko podmioty odpowiedzialne za zarządzanie drogami oraz ruchem na drogach, ale również wewnętrzne komórki organizacyjne oraz podmioty zewnętrzne wpływające na kształtowanie ruchu drogowego w granicach miasta. W opinii zespołu audytowego uzasadnionym jest opracowanie dostosowanej do warunków miasta Opole polityki transportowej – dokumentu, który w przeciwieństwie do strategicznego planu rozwoju tj. Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (ogólnikowo nakreślającego sieć drogową) będzie opierał się na podstawowych wskaźnikach dotyczących ruchu: natężeń, okresów tych natężeń, pomiarów ruchu, kierunków wjazdu i wyjazdu, celu podróży, uwzględnienia w tym roli i udziału komunikacji zbiorowej, współpracy z gminami ościennymi. Docelowo beneficjentem polityki transportowej powinien być inżynier miasta, jako podmiot koncepcyjny odpowiedzialny za realizację celów

określonych w opracowanej polityce transportowej. Audytorzy stoją również na stanowisku, iż opracowana polityka transportowa wraz z odpowiedzialnym za jej realizację inżynierem miasta pozwalałaby na wypełnienie istniejącej luki pomiędzy obowiązkami realizowanymi przez miasto, wynikającymi wprost z obowiązujących przepisów a wytyczonymi przez studium (strategię) kierunkami rozwoju. Istnieje tym samym konieczność dostosowania aktualnie funkcjonujących w mieście struktur oraz planów na najbliższy okres – kilkuletni - do faktycznego stanu natężenia i kierunku przepływu ruchu na drogach. Fakt ten dodatkowo jest potwierdzany przez wyniki przeprowadzonych przez audytorów badań w ramach analizy Obiektu 1, albowiem projekty organizacji ruchu dotyczą pojedynczych rozwiązań (skrzyżowań), wyjątek stanowią tu dwa przypadki tzw. „zielonej fali” oraz jednostkowe skrzyżowania funkcjonujące w synchronizacji, jednak ze względu na ich geometrię. Audytorzy zwrócili również uwagę na udzieloną przez audytowanych odpowiedź w kwestionariuszu samooceny, w zakresie potencjalnych planów opracowania dokumentu dotyczącego modelowania i prognozowania ruchu w mieście (w tym ruchu tranzytowego przez miasto), następującej treści: *W związku z podziałem dróg na kategorie: krajowe wojewódzkie oraz oznakowanie pionowe tych dróg znane są trasy tranzytu przez miasto. Po wybudowaniu obwodnicy południowej miasta Opola zmieni się przebieg dróg krajowych przebiegających przez Opole* (podkreślenie zespołu audytowego) - *zgodnie z ustaleniami wynikającymi z planu zagospodarowania województwa opolskiego i procedurą kwalifikowania dróg do kategorii krajowych określoną w ustawie o drogach publicznych.* W opinii audytorów udzielona przez audytowanych odpowiedź (przedstawiciela organu zarządzającego ruchem na drogach) potwierdza opisaną powyżej konieczność przemodelowania sposobu interpretacji zadań spoczywających na gminie, które realizują komórki wewnętrzne oraz miejskie jednostki, w tym opracowania polityki transportowej oraz przesunięcia punktu ciężkości zainteresowania w stronę efektywnego kształtowania kierunków przepływu ruchu na istniejących drogach na terenie miasta Opole.

2.2.4. Na etapie programowania przedmiotowego zadania audytowego, audytorzy uznali za istotne ujęcie w swoich badaniach identyfikacji i analizy sposobów rozwiązywania problemu braku efektywnej organizacji ruchu w mieście w ramach istniejącej sieci drogowej. Uznali bowiem, że oprócz realizacji wytycznych wynikających z zapisów studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, tj. kosztownych inwestycji w infrastrukturę drogową, istotnym jest wykorzystanie aktualnej sieci drogowej w celu

zapewnienie efektywniejszego i sprawniejszego poruszania się po drogach miasta. W tym celu audytorzy przeprowadzili wywiady z przedstawicielami Policji i opolskiego środowiska naukowego. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy uzyskali następujące wyniki kolejno od przedstawicieli:

- i. Komendy Miejskiej Policji - ze względu na zakres przedmiotowy zadania w dniu 6 listopada 2009r. zespół audytorów przeprowadził spotkanie z uczestniczącym w pracach Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KBRD) Naczelnikiem Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Opolu podinsp. Dariuszem Bernackim. Spotkanie odbyło się w siedzibie Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu, ze współudziałem koordynatora komórki audytowej. Spotkanie przeprowadzono w celu uzyskania informacji uzupełniających posiadaną przez audytorów wiedzę dot. organizowania ruchu drogowego w mieście. Z racji pełnionych obowiązków służbowych oraz prac w KBRD Pan Bernacki prezentuje stanowisko organu opiniującego projekty organizacji ruchu, a zatem pośrednio oddziałującego na funkcjonujący w mieście system komunikacji drogowej. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* Komendanci (wojewódzcy, powiatowi oraz miejscy) Policji zgodnie z właściwością określoną w ww. rozporządzeniu opiniują przekazywane do zatwierdzenia projekty organizacji ruchu, a zatem wraz z zarządem drogi oraz organem zarządzającym ruchem na drogach kreują funkcjonujący system ruchu w mieście.

W trakcie spotkania omówiono następujące zagadnienia:

- a) Policja pozytywnie ocenia funkcjonowanie KBRD, w ramach której następuje opiniowanie projektów organizacji ruchu. Jednocześnie podinsp. Dariusz Bernacki podzielił zgłoszone przez audytorów stanowisko dotyczące braku potrzeby uczestnictwa przedstawicieli Policji w pracach KBRD nad projektami nie wymagającymi opiniami Komendanta.
- b) Policja przeprowadzała analizy dotyczące przyczyn braku przepustowości newralgicznych skrzyżowań w mieście. Wyniki przeprowadzonych analiz oraz propozycje Policji mające na celu usprawnienie funkcjonującego systemu przekazywano MZD. Jednocześnie podinsp. nie wykluczył zasadności sformalizowania sposobu udzielania odpowiedzi przez MZD na wnioski i propozycje składane przez Policję, co zasugerował koordynator komórki audytowej. Podinsp. Dariusz Bernacki poinformował audytorów o gotowości

- (po uprzedniej sugestii zespołu) udostępnienia materiałów przekazywanych zarządcy drogi (w tym multimedialnej prezentacji). Dodatkowo podinsp. Poinformował audytorów o fakcie zgłaszania wniosków racjonalizatorskich w trakcie cotygodniowych posiedzeń KBRD (np. wnioski o likwidację miejsc wyłączonych z ruchu oraz pasów zieleni – skrzyżowanie ul. Ozimskiej z Plebiscytową).
- c) Podinsp. Dariusz Bernacki potwierdził stanowisko audytorów dotyczące konieczności posiadania przez miasto Opole strategicznego dokumentu – polityki transportowej/komunikacyjnej miasta, stanowiącego uszczegółowienie zapisów studium uwarunkowań przestrzennych oraz podstawę do podejmowania działań określonych w celach efektywności i bezpieczeństwa ruchu drogowego.
 - d) Przedstawiciel Policji stwierdził, iż MZD nie sprawuje realnego nadzoru nad zlecanymi robotami drogowymi (jako przykład podał stosowanie taśm zamiast płotków odgraniczających teren na którym przeprowadzane są prace w ciągu ul. Budowlanych). W opinii Policji, MZD źle lub też wcale nie dokonuje odbioru oznakowań terenów, na których przeprowadza się prace.
 - e) Podinsp. Dariusz Bernacki zasugerował, iż MZD nie traktuje Policji jako partnera, wychodząc z założenia, iż policjanci są tylko praktykami (nie posiadają właściwego wykształcenia) i nie reaguje na wnioski składane przez Policję.
 - f) Na zgłoszone przez zespół audytorów pytanie dotyczące powodów dla których miasto nie może w sposób samodzielny nanosić poprawek w ustawieniach programatorów sygnalizatorów świetlnych (kwestia nieprzechodzenia praw autorskich na zleceniodawcę tj. miasto Opole), podinsp. Bernacki odpowiedział, iż w pełni uzasadnione jest opracowanie treści zawieranych umów umożliwiające wprowadzanie przedmiotowych zmian w zależności od bieżącego / okresowego natężenia ruchu.
 - g) Przedstawiciel Policji zasugerował również, iż w pełni uzasadnione jest uwzględnienie w ustawieniach programatorów sygnalizatorów natężenia ruchu tj. długość trwania świateł powinna być uzależniona od pory dnia oraz od kierunków jazdy (dróg wjazdowych oraz wyjazdowych w trakcie trwania szczytu).
 - h) Przedstawiciel Policji poinformował również audytorów, iż w praktyce nie jest realizowany wymóg niezwłocznego powiadamiania organu zarządzającego

ruchem oraz zarządu drogi w przypadku wprowadzenia tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu (§ 10 ust. 2 Rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach ...). Podkreślił jednocześnie, iż nie widzi technicznych możliwości zrealizowania przedmiotowego wymogu. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych mają zastosowanie awaryjne plany działań opracowane w ramach zarządzania kryzysowego.

- i) Pan D. Bernacki przekazał audytorom w wersji elektronicznej proponowane rozwiązania usprawnień.
- ii. Zgodnie z § 23 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *szczegól­owego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego* audytorzy przeprowadzili analizę i dodatkowe czynności wyjaśniające w obszarze reakcji organu zarządzającego ruchem na składane wnioski w zakresie zmian organizacji ruchu w mieście. Badania polegały na identyfikacji złożonych w 2009r. wniosków, a następnie na analizie posiadanej dokumentacji przez audytowanych. Analizie poddano 131 z 216 wniosków i spraw zarejestrowanych w Inż.M, co stanowiło 61% ogółu spraw. W wyniku przeprowadzonego badania audytorzy uzyskali następujące rezultaty:
- a) przedstawione dokumenty przez audytowanych stanowiły łączny zbiór korespondencji Inż.M: spraw otrzymanych i zainicjowanych oraz otrzymanych wniosków;
 - b) każdorazowo pracownik Inż.M, otrzymany wniosek o zmianę organizacji ruchu kierował pod obrady KBRD, która wyrażała swoją opinię, dokumentowaną w protokołach z posiedzeń KBRD;
 - c) we wszystkich badanych przypadkach wniosków o zmianę organizacji ruchu nastąpiła odpowiedź w imieniu organu zarządzającego ruchem;
- iii. Politechniki Opolskiej (PO) – wywiady przeprowadzono z (wyłączono na podstawie art.5 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198) oraz (wyłączono na podstawie art.5 ust.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – Dz.U.01.112.1198). Celem spotkań było uzyskanie informacji dotyczącej możliwości potencjalnej współpracy na linii miasto – środowisko naukowe w zakresie kształtowania efektywnego ruchu drogowego, a także propozycji usprawnień bieżących rozwiązań komunikacyjnych w mieście. Audytowani

potwierdzili chęć rozpoczęcia współpracy, jednak zwrócili uwagę na dwa aspekty. Pierwszy to brak w strukturze organizacyjnej Politechniki Opolskiej komórki działającej w obszarze objętym audytem, natomiast drugi dotyczył formalnego rozpoczęcia ewentualnej współpracy, wymagających uzgodnień pomiędzy Prezydentem Miasta a Rektorem Politechniki Opolskiej. W ocenie przedstawicieli PO, aktualnie płaszczyzną kooperacji może być obszar oddziaływania na środowisko, bezpośredni powiązany ze skutkami poziomu natężenia ruchu w mieście. Audytorzy zostali poinformowani także o przeprowadzonych badaniach PO w tym zakresie, jednak opracowania dotyczyły innego miasta. W wyniku przeprowadzonych rozmów przedstawiciel PO pośredniczył w nawiązaniu kontaktu z absolwentami PO przeprowadzającymi badania, w efekcie czego otrzymano zaproszenie na bezpłatny udział w konferencji organizowanej przez Przedsiębiorstwo Projektowo – Usługowe „INKOM” s.c. z Katowic dotyczące tematyki rozwoju układów komunikacyjnych. Przedmiotowe zaproszenie zostało przekazane przez audytorów Prezydentowi Miasta oraz Naczelnikowi Biura Urbanistycznego. Efektem był udział przedstawicieli tej komórki oraz Inż.M i MZD w seminarium.

- iv. W trakcie opisanego w punkcie powyżej spotkania z Prezydentem Miasta, audytorzy poinformowali kierownika urzędu o najważniejszych ustaleniach przedmiotowego audytu, w tym także o stwierdzonej luce w procesie szeroko rozumianego zarządzania ruchem, pomiędzy strategią wpisaną w treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a zadaniami przypisanymi i realizowanymi przez zarząd dróg i zarządzającego ruchem na tych drogach a także potrzebie opracowania dokumentu eliminującego ryzyka powstające w wyniku istnienia tej luki – polityki transportowej. Prezydent Miasta poinformował audytorów, że ewentualne skutki stwierdzonej przez audytorów luki będą niwelowane planowanymi przedsięwzięciami badawczymi wynikającymi z realizacji obowiązków w obszarze ochrony środowiska (mapa akustyczna miasta) oraz okresowymi badaniami natężenia ruchu organizowanymi w okresach co 5 lat, przypadającymi na rok 2010. Konsekwencją rozmowy z Prezydentem Miasta było przeprowadzenie przez audytorów dodatkowego badania – wywiadu – z Naczelnikiem Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa. W wyniku uzyskano informację, że zostanie opracowany dokument strategiczny pn. Strategia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego na obszarze miasta Opola. W ramach tego opracowania zostaną przeprowadzona diagnoza stanu systemu

transportowego oraz polityka transportowa (dokument opisujący stan na koniec 2009r., zawierający charakterystykę silnych i słabych stron systemu, szans i zagrożeń oraz kierunki działania). Dodatkowo przeprowadzone zostaną Opolskie Badania Ruchu wraz z modelem ruchu.

2.3. Analiza przyczyn i skutków uchybień

Badania przeprowadzone przez zespół audytorów w przedmiotowym obiekcie miały na celu dokonanie identyfikacji oraz analizy podejmowanych działań w ramach usprawnienia funkcjonującej organizacji ruchu w mieście. Zespół audytorów stwierdził, iż faktycznym kreatorem organizacji ruchu jest w praktyce Komisja ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KBRD). Badania przeprowadzone przez audytorów wykazały, iż wdrożenie projektu organizacji ruchu (zarówno czasowej jak i stałej organizacji) uzależnione jest od uzyskania opinii KBRD. Wyrażona w trakcie obrad opinia członków Komisji w praktyce decyduje o wdrożeniu lub odrzuceniu organizacji ruchu, co potwierdziły wyniki badań – każdorazowo organ zarządzający ruchem na drogach zatwierdza organizację ruchu po uprzednim pozytywnym zaopiniowaniu projektu przez Komisję. Audytorzy stwierdzili również, iż projekty organizacji ruchu są każdorazowo zlecane do wykonania podmiotom zewnętrznym (zarówno zarządzający ruchem na drogach jak i zarząd dróg nie zatrudniają projektantów ruchu drogowego). Zastrzeżenia audytorów wzbudza fakt braku kompleksowości w opracowywanych (na zlecenie) projektach organizacji ruchu, albowiem posiadają one indywidualny i doraźny charakter. Projekty są zlecane w ramach realizacji bieżących potrzeb (wnioski Policji, mieszkańców oraz reakcje na doniesienia prasowe). W opinii zespołu audytowego jednostkowe przykłady wprowadzanych usprawnień nie mogą stanowić świadectwa podejmowania kompleksowych działań w zakresie kreatywnej poprawy efektywności ruchu w mieście.

Zespół audytorów poddając analizom zakresy zleconych do opracowania podmiotom zewnętrznym projektów organizacji ruchu stwierdził, iż zlecciodawca tj. Miejski Zarząd Dróg (MZD) nakazuje uwzględnienie pomiarów przepustowości i natężenia ruchu, co zasługuje na pozytywną ocenę zespołu. Jednakże w sposób negatywny audytorzy oceniają brak weryfikacji przeprowadzonych wyliczeń, albowiem zlecający wykazuje 100% ufności wobec analiz projektanta. Przykładem potwierdzającym zastrzeżenia audytorów względem całkowitej ufności ze strony zarówno MZD jak i organu zarządzającego ruchem na drogach jest wielokrotnie przeprowadzana korekta ustawień

programatorów sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Budowlanych i ul. Sobieskiego z ul. Powstańców Warszawskich (patrz pkt 2.2.1. lit. d i e niniejszego sprawozdania). Audytorzy stwierdzili, iż funkcjonujący w praktyce mechanizm weryfikacji i kontroli wprowadzanych organizacji ruchu nie uwzględnia efektywności przyjętych rozwiązań. Ten obszar pozostawiany jest wyłącznie indywidualnej ocenie użytkowników dróg.

Przeprowadzona przez audytorów analiza struktury organizacyjnej oraz faktycznego zakresu funkcjonowania Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wykazała nieefektywną organizację czasu pracy KBRD. Audytorzy zakwestionowali celowość rozpatrywania organizacji ruchu wymagających opinii jedynie zarządu drogi, a stanowi to zdecydowaną większość przypadków projektów opiniowanych przez KBRD (w przypadku posiedzenia Komisji, w którym uczestniczyli audytorzy 81 % poruszonych spraw stanowiły projekty czasowych organizacji ruchu). Zastrzeżenia zespołu audytowego wzbudza również zakres przeprowadzonego - na etapie sporządzania przedmiotowego sprawozdania - przemodelowania struktury oraz zakresu obowiązków KBRD. W dalszym ciągu głównym zadaniem KBRD jest rozpatrywanie projektów organizacji ruchu, o których mowa w § 7 ust. 3 rozporządzenia w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*. Dodatkowo wątpliwości zespołu audytorów dotyczą istniejącego, swoistego konfliktu interesów, w związku z faktem, iż pracownicy reprezentujący organ zarządzający ruchem, są w całości zaangażowani w prace KBRD. Co powoduje sytuację, w której przedstawiciele organu zarządzającego ruchem, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta - zatwierdzają projekty organizacji ruchu, które uprzednio zostały przez nich (jako członków KBRD) zaopiniowane. Audytorzy zwrócili również uwagę na fakt, iż zgodnie z obowiązującą obecnie strukturą organizacyjną Komisji 3 pracowników reprezentujących organ zarządzający ruchem (zatwierdzający projekty organizacji ruchu z upoważnienia Prezydenta Miasta) stanowi quorum wystarczające do wyrażenia wiążącej opinii o projekcie (pozytywnej lub negatywnej).

W opinii audytorów, ukształtowanej na podstawie uzyskanych wyników przeprowadzonych badań i analiz istnieje luka pomiędzy zapisami strategicznego planu rozwoju tj. studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego a wykonywanymi obowiązkami organu zarządzającego ruchem oraz zarządu dróg. Audytorzy przy jednoczesnym uwzględnieniu wyników badań z Obiektu 1 dotyczących braku kompleksowości w projektowaniu organizacji ruchu oraz nie wykorzystywaniu w badaniach efektywnościowych aktualnej infrastruktury drogowej dostrzegają następujące potrzeby:

- i. zespolenia ww. działań;
- ii. opracowania dokumentu uszczegółwiającego strategiczne założenia w postaci spójnej polityki transportowej;
- iii. rozpatrzenie powołania inżyniera miasta jako podmiotu koncepcyjnego odpowiedzialnego za kształtowanie inżynierii ruchu.

Audytorzy stoją na stanowisku, iż realizacja powyższych zadań pozwoli na przemodelowanie sposobu interpretacji w zakresie realizacji zadań spoczywających na gminie oraz przesunięcia punktu ciężkości zainteresowania w stronę efektywnego kształtowania kierunków przepływu ruchu na istniejących drogach na terenie miasta Opola.

Audytorzy przystępując do analiz przedmiotowego obiektu uznali za istotną problematykę wykorzystania istniejącej sieci drogowej w celu zapewnienia efektywniejszej i sprawniejszej komunikacji po drogach miasta (oprócz realizacji wytycznych określonych w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego w postaci kosztownych inwestycji drogowych). Za element składowy ww. zagadnienia audytorzy uznali (w oparciu o uzyskane wyniki analiz w Obiekcie 1) mechanizm postępowania ze składanymi wnioskami racjonalizacji organizacji ruchu. Badania przeprowadzone przez audytorów w formie wywiadów z Policją wykazały brak wypracowanych mechanizmów reakcji na składane wnioski. Przeprowadzone dodatkowe badania audytorów, zgodnie z § 23 rozporządzenia Ministra Finansów w *sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego* wykazały, że pracownicy działający w imieniu organu zarządzającego ruchem realizują obowiązek udzielenia odpowiedzi wnioskodawcom. Jednak zastosowany tryb postępowania audytowanych jest realizowany z naruszeniem przepisów Kpa, Instrukcji kancelaryjnej i wewnętrznych uregulowań wydanych przez Prezydenta Miasta Opola (w tym przepisów ISO). Zastrzeżenia audytorów wzbudził fakt, że pracownicy audytowanej jednostki wskazują jako podstawę swych działań treść art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa) odnoszącą się do ogólnych zasad załatwiania spraw (Dział I, rozdział 7). Zgodnie z przepisami zawartymi w art. 1 Kpa Kodeks stosuje się w postępowaniach w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej oraz wydawania zaświadczeń. Ponadto cytowana treść art. 35 nie będzie miała także zastosowania do postępowań przeprowadzanych na podstawie Działu VIII, z powodu zawartych w tym Dziale regulacji szczegółowo normujących terminowość rozpatrywania skarg i wniosków (art. 237 i 244). Zasady postępowania w sprawie wniosków oraz skarg (zgodnie z treścią

art. 2) poświęcony jest Dział VIII Kpa. Na podstawie art. 241 przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Dodatkowo, zgodnie z komentarzem autorstwa prof. dra hab. Barbary Adamiak oraz prof. dra hab. Janusza Borkowskiego do Kodeksu postępowania administracyjnego (Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003) *istotą wniosku jest ulepszenie istniejącego stanu rzeczy. Wnioski może składać każdy obywatel, każda jednostka organizacyjna państwa, społeczna lub prywatna w każdej sprawie dotyczącej życia zbiorowego(...). Jako przedmiot wniosku należy traktować wszystkie w jakikolwiek sposób zindywidualizowane okoliczności, sytuacje, lub wydarzenia, które stanowią obiekt zainteresowań organów państwowych ze względu na wyznaczone im zadania.* Wobec powyższego rozpatrywanie wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu składanych do organu zarządzającego ruchem winno przebiegać w trybie przewidzianym w Dziale VIII Kpa. W toku badania audytorzy stwierdzili, że w prowadzony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków stanowiącego przepis wykonawczy do art. 226 Kpa, oraz § 21 ust. 1 punkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych rejestr skarg i wniosków Urzędu nie jest uzupełniany o wnioski w sprawie zmian organizacji ruchu w mieście, składane organowi zarządzającemu ruchem. Analizując w trakcie badań rejestr wniosków Urzędu, audytorzy stwierdzili, że w 2009r. zarejestrowano jedynie jedną pozycję – wniosek złożony przez Radnego Miasta. Tym samym audytorzy zwrócili uwagę na istnienie ryzyka braku posiadania obiektywnej informacji ze strony kierownictwa Urzędu na temat faktycznie składanych i rozpatrzonych w imieniu Prezydenta Miasta wniosków. Audytorzy stwierdzili, że audytowani nie stosują ustalonych wzorów formularzy, wprowadzonych zarządzeniem nr OR.I-0152-267/08 Prezydenta Miasta Opola z dnia 30 lipca 2008r. dotyczącego wprowadzenia procedury przyjmowania, rejestrowania, przechowywania i archiwizowania skarg i wniosków (zmienionego zarządzeniem nr OR.I-0152-380/09 z dnia 12 lutego 2009r.) – szczególnie formularza przekazania wniosku według właściwości oraz odpowiedzi na wniosek. Nie stosowanie ww. procedury narusza także przyjęte do stosowania w Urzędzie przepisy systemu zarządzania jakością według normy PN-EN ISO 9001:2001. Dodatkowo audytorzy stwierdzili, że audytowani w treści udzielanych odpowiedzi o negatywnym wyniku rozpatrzenia wniosku nie wskazują uzasadnienia faktycznego i prawnego, co stanowi

działanie niezgodne z art. 247 w korespondencji do art. 238 Kpa. Zastrzeżenie audytorów wzbudził również fakt, że w opracowanym formularzu: wzór odpowiedzi na wniosek, stanowiącym załącznik nr 8 do wyżej cytowanego zarządzenia Prezydenta Miasta, nie w pełni realizowana jest zasada ogólna Kpa opisana w art. 9 - zobowiązanie organów administracji publicznej do należytego i wyczerpującego informowania oraz zapewnienia nieponoszenia szkód przez wnioskodawcę z powodu nieznamości prawa i w tym celu zobowiązania organów do udzielania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Audytorzy stoją na stanowisku, że zastosowanie w treści wzoru odpowiedzi na wniosek pouczenia o przysługującym wnioskodawcy (zgodnie z art. 246 Kpa) uprawnieniu do wniesienia skargi w trybie określonym w Rozdziale 2 Działu VIII Kpa w przypadku niezadowolenia ze sposobu załatwienia wniosku oraz niezałatwienia wniosku w terminie, jest uzasadnione i stanowić będzie spełnienie wymogów legalnego postępowania pracowników Urzędu. Brak przedmiotowego pouczenia audytorzy stwierdzili również w przypadkach analizowanych odpowiedzi organu zarządzającego ruchem kierowanych do wnioskodawców.

W opinii audytorów obszar postępowania w zakresie załatwiania składanych wniosków wykracza poza zakres przedmiotowy audytu. W związku z tym zespół audytorów podjął decyzję o uwzględnieniu przedmiotowego obszaru w analizie ryzyka w procesie tworzenia planu audytu na 2011r.

W celu uzupełnienia przeprowadzanych badań problematyki usprawnienia istniejącej sieci drogowej w zakresie zapewnienia efektywniejszego i sprawniejszego ruchu, audytorzy przeprowadzili również wywiady z przedstawicielami opolskiego środowiska naukowego (pracownikami Politechniki Opolskiej) w celu identyfikacji potencjalnych możliwości nawiązania współpracy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a placówką naukową w przedmiotowym zakresie. Audytorzy na podstawie przeprowadzonych rozmów z przedstawicielami środowiska naukowego Politechniki Opolskiej potwierdzili, iż istnieje „dobry klimat” do rozpoczęcia współpracy z lokalnym środowiskiem naukowym, jednak wymaga ona rozpoczęcia procesu od spotkania Prezydenta Miasta z władzami uczelni. Rozmówcy audytorów podkreślili, iż pierwszą płaszczyzną do nawiązania współpracy jest obszar wpływu natężenia ruchu w mieście na środowisko.

2.4. Rekomendacje

- C. Przeprowadzić ponowną ocenę zakresu regulaminu pracy Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uwzględniając uwagi zespołu audytowego opisane w pkt 2.2.2. niniejszego sprawozdania z zadania audytowego.
- D. Powołać zespół roboczy (z wykorzystaniem karty przedsięwzięcia – Zarządzenie Nr OR.I-0152-553/09 Prezydenta Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2009r.) w celu opracowania dokumentu uszczegółowiającego strategiczne założenia studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego w zakresie efektywnego kształtowania ruchu w mieście w postaci spójnej dla obszaru miasta polityki transportowej.
- E. W ramach prac zespołu roboczego opisanego w rekomendacji D, w porozumieniu z Prezydentem Miasta, uwzględnić rozpatrzenie utworzenia instytucji inżyniera miasta jako podmiotu koncepcyjnego odpowiedzialnego za kreowanie ruchu w mieście i sprawującego nadzór nad wykonywaniem zapisów polityki transportowej.
- F. Podjąć próby nawiązania współpracy z opolskim środowiskiem naukowym w celu zintensyfikowania działań mających na celu m.in. zapewnienie efektywniejszego i sprawniejszego ruchu na drogach w mieście.

VIII. Opinia audytora wewnętrznego w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności systemu zarządzania oraz kontroli w obszarze działalności objętej zadaniem.

Niniejsze zadanie audytowe zostało przeprowadzone zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego. W trakcie programowania przedmiotowego zadania audytorzy wykorzystali przeprowadzoną analizę ryzyka i wyłonili Obiekty, które następnie poddano badaniom. W przeprowadzonych testach audytorzy każdorazowo uwzględnili badania adekwatności, skuteczności, efektywności systemu zarządzania i kontroli.

Kontrola wewnętrzna stanowi niezwykle istotny element i jednocześnie narzędzie zarządzania, wykorzystywane do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte. W związku z tym, podstawowym zadaniem audytu wewnętrznego jest dokonywanie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania jednostki, w szczególności poprzez badanie jej systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej.

W przedmiotowym audycie, zespół audytorów przyjął w swoich badaniach jednolitą zasadę, przypisując tę samą wagę do kontroli wewnętrznej na każdym szczeblu zarządzania.

W wyniku przeprowadzonych analiz zespół audytowy zidentyfikował elementy składowe i mechanizmy wzajemnie ze sobą powiązanych procesów kontroli a do swoich analiz zastosował model kontroli wewnętrznej według COSO, przyjęty i stosowany w Unii Europejskiej i jednocześnie zalecany przez Ministra Finansów do zastosowania w jednostkach sektora finansów publicznych jako standardy kontroli zarządczej.

Środowisko kontroli, obejmuje indywidualne cechy pracowników i otoczenie w jakim funkcjonują, stanowi podstawę, na której opiera się cały system kontroli wewnętrznej. Zespół audytorów zdiagnozował a następnie poddał analizie takie czynniki jak kompetencje pracowników, styl kierowania komórką organizacyjną, sposób delegowania uprawnień i odpowiedzialności oraz sposób organizacji. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy stwierdzili, że badany obszar należy do systemów złożonych a realizacja obowiązków w tym zakresie bezpośrednio oddziałuje na publiczną ocenę sprawności zarządzania. Z jednej strony wymagany jest wysoki poziom umiejętności i kwalifikacji pracowników, a z drugiej – osoby organizujące pracę w zarządzaniu ruchem powinni charakteryzować się kreatywnością i umiejętnością łączenia podsystemów w sposób umożliwiający uzyskanie celu w postaci sprawnie i efektywnie funkcjonującej organizacji ruchu w mieście. W wyniku przeprowadzonych badań audytorzy ocenili, że system zarządzania i kontrolowania w poszczególnych komórkach organizacyjnych objętych audytem funkcjonuje umożliwiając realizację zadań wynikających z obowiązujących przepisów. Jednak audytorzy stwierdzili swoistą lukę w zakresie koordynacji wyników pracy tych komórek dotyczących zarządzania drogami i ruchem a celami określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola. Stąd audytorzy zarekomendowali podjęcie działań w tym zakresie i rozpatrzenie zarówno powołania osoby (inżyniera miasta), jak również opracowania dokumentu (polityki transportowej), których podjęcie umożliwi zespolenie i dopasowanie strategii do realnej (w tym także uwzględniającej aktualne możliwości finansowe miasta) taktyki – realizacji zadań ustawowych.

Osiąganie celów obarczone jest ryzykiem. Stąd rodzi się potrzeba szacowania tego ryzyka i uwzględniania wyników w procesie zarządzania i kontroli. Oszacowanie powinno polegać na identyfikacji i analizie odpowiednich rodzajów ryzyka, wiążących się z wyznaczonymi celami. Identyfikacja ryzyk powinna ułatwiać zarządzanie nimi i dążenie do ich minimalizowania. Szacowanie ryzyka winno być procesem ciągłym, z uwagi na zmieniające się warunki funkcjonowania, które niosą za sobą nowe potencjalne ryzyka. Analiza ryzyka jest podstawowym elementem zarządzania ryzykiem w organizacji, służącym do optymalizacji (minimalizacji) strat związanych z ryzykiem operacyjnym. W wyniku przeprowadzonych testów i wywiadów audytorzy stwierdzili, iż proces analizy ryzyka w praktyce funkcjonuje, jednak nie jako system sformalizowanej analizy ryzyka, a jego zakres jest ograniczony do osiągnięcia celów wynikających z realizacji zadań dotyczących prawidłowości zastosowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz bezpieczeństwa ruchu.

Kolejnym elementem procesu kontroli wewnętrznej jest podejmowanie skutecznych czynności kontrolnych. Czynnościami kontrolnymi są wszelkie, oparte na procedurach, i wypracowanej praktyce czynności, które pozwalają zapewnić legalność i przestrzeganie wytycznych kierownictwa. Równocześnie umożliwiają podejmowanie koniecznych działań identyfikujących i minimalizujących ryzyka zagrażające osiągnięciu celów. Audytorzy w ramach przeprowadzanych badań każdorazowo identyfikowali funkcjonujące mechanizmy kontrolne i jednocześnie weryfikowali je z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi w audytowanych komórkach organizacyjnych. Dodatkowo audytorzy uzyskane rezultaty badań analizowali i poddawali ocenie w przypadku każdego z obszarów objętych badaniem. Na podstawie analizy funkcjonujących uregulowań audytorzy ocenili system kontroli wewnętrznej jako zapewniający realizację celów kontroli wewnętrznej a stosowane mechanizmy w praktyce zapewniają pożądany poziom kontroli funkcjonalnej. Uzupełnieniem systemu kontroli wewnętrznej stanowią sformalizowane i przekazane pracownikom zakresy czynności, określone w opisach stanowisk pracy (pracownicy Urzędu Miasta) oraz w kartach charakterystyki stanowiska pracy (MZD).

Sprawny system komunikacji powinien sprzyjać zdobywaniu i wymianie informacji koniecznych do skutecznego zarządzania i kontrolowania. Skuteczna komunikacja obejmuje przepływ informacji wewnątrz komórki organizacyjnej, a także wychwytywanie i odbieranie sygnałów płynących z zewnątrz i efektywne komunikowanie się z otoczeniem. W toku audytu audytorzy nie stwierdzili przypadków nieskutecznej komunikacji wewnątrz badanych komórek organizacyjnych. Jednak z uwagi na cel

audytu i istotność w obszarze objętym badaniami audytorzy uznali, że efektywna komunikacja pomiędzy audytowanymi komórkami stanowi główną determinantę w procesie realizacji zadań dotyczących efektywności w ruchu drogowym w mieście. Rezultaty badań wykazały brak skutecznego mechanizmu komunikacji pomiędzy jednostką wdrażającą organizację ruchu a organem zarządzającym ruchem. Audytorzy zwrócili uwagę, że brak skutecznej komunikacji pomiędzy ww. podmiotami uniemożliwia zarówno legalne, jak i efektywne realizowanie zadań wynikających wprost z przepisów prawa. W związku z tym audytorzy wydali rekomendację mającą za zadanie zapewnienie legalności.

Kolejnym elementem systemu kontroli wewnętrznej jest jego monitorowanie. Ma ono na celu ocenę jakości działania tego systemu. Monitorowanie jest w zasadzie procesem ciągłym, wykonywanym w toku bieżących czynności zarządczych. Uzasadnione jest jednak dokonywanie doraźnych, dodatkowych ocen systemu, których częstotliwość i zakres zależy od oszacowania ryzyka i efektywności bieżących procedur monitorowania. Wyniki badań w przedmiotowym audycie wskazały na istnienie luk występujących w monitorowaniu systemu kontroli wewnętrznej. Audytorzy podkreślają, że w obszarze objętym audytem, obowiązki monitorowania zostały określone w przepisach i ich zastosowanie jest działaniem o charakterze obligatoryjnym. W tym zakresie audytorzy zgłosili wątpliwości dotyczące funkcjonowania w praktyce mechanizmu trybu i zakresu przeprowadzania kontroli następującej po wdrożeniu konkretnej organizacji ruchu oraz przeprowadzanych periodycznie, co najmniej raz na 6 miesięcy kompleksowej kontroli. Brak nadzoru w tym podobszarze skutkowało nie w pełni legalnym postępowaniem organu zarządzającego ruchem. Fakt ten zaś wynikał z braku niezbędnej komunikacji pomiędzy audytowanymi podmiotami. Audytorzy zwrócili także uwagę, że ograniczenie się tylko do zapewnienia wymiany informacji na poziomie wymaganym przepisami, nie gwarantuje pełnej skuteczności w procesie zarządzania drogami i ruchem.

W kompleksowym ujęciu i oceny obszaru funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli wewnętrznej, istniejący rozdział strukturalny i kompetencyjny w zakresie zarządzania drogami i ruchem wymaga, w opinii audytorów, zapewnienia dodatkowego ogniwa zapewniającego i odpowiedzialnego za efektywność ruchu w mieście i jednocześnie eliminującego opisaną przez audytorów lukę w zakresie powiązania strategii ze stosowaną praktyką. W tym celu audytorzy wydali rekomendacje. Ponadto zespół audytorów stwierdzając istniejące ryzyka w obszarze postępowania z wnioskami

wpływającymi do Urzędu postanowił ująć zakres prawidłowości organizacji i stosowania w praktyce przepisów Kpa w procesie tworzenia planu audytu na 2011r.

VIII. Uwagi i wnioski

Na podstawie opisanych w niniejszym sprawozdaniu ustaleń oraz analizy przyczyn i skutków uchybień rekomenduje się wykonanie następujących działań zmierzających do eliminowania w przyszłości stwierdzonych uchybień:

- A.** Unormować zasady i tryb informowania organu zarządzającego ruchem o terminie wdrożenia zatwierdzonych organizacji ruchu z zachowaniem wymogów określonych w przepisach.
- B.** Realizować kontrole zgodnie z wymogami wynikającymi z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U.2003.177.1729).
- C.** Przeprowadzić ponowną ocenę zakresu regulaminu pracy Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uwzględniając uwagi zespołu audytowego opisane w pkt 2.2.2. niniejszego sprawozdania z zadania audytowego.
- D.** Powołać zespół roboczy (z wykorzystaniem karty przedsięwzięcia – Zarządzenie Nr OR.I-0152-553/09 Prezydenta Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2009r.) w celu opracowania dokumentu uszczegółwiającego strategiczne założenia studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego w zakresie efektywnego kształtowania ruchu w mieście w postaci spójnej dla obszaru miasta polityki transportowej.
- E.** W ramach prac zespołu roboczego opisanego w rekomendacji D, w porozumieniu z Prezydentem Miasta, uwzględnić rozpatrzenie utworzenia instytucji inżyniera miasta jako podmiotu koncepcyjnego odpowiedzialnego za kreowanie ruchu w mieście i sprawującego nadzór nad wykonywaniem zapisów polityki transportowej.

- F.** Podjąć próby nawiązania współpracy z opolskim środowiskiem naukowym w celu zintensyfikowania działań mających na celu m.in. zapewnienie efektywniejszego i sprawniejszego ruchu na drogach w mieście.

Pouczenie:

- Zgodnie z § 24.1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2008r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz.U.08.66.406) audytor wewnętrzny (...) przekazuje kierownikowi jednostki, w której jest przeprowadzane zadanie zapewniające, oraz kierownikowi komórki audytowanej po jednym egzemplarzu sprawozdania.
- Zgodnie z § 25:
 1. Kierownik komórki audytowanej w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne, wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala termin ich realizacji, powiadamiając o tym pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki, w której przeprowadzane jest zadanie, **w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania**.
 2. W przypadku odmowy realizacji zaleceń kierownik komórki audytowanej powiadamia pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki, w której przeprowadzane jest zadanie, o przyczynach odmowy, w terminie określonym w ust. 1.
 3. W przypadku gdy kierownik komórki audytowanej nie dokona czynności wymienionych w ust. 1 albo odmówi realizacji zaleceń, decyzję o realizacji zaleceń podejmuje kierownik jednostki, w której jest przeprowadzane zadanie, który wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń i ustala termin ich realizacji, powiadamiając o tym pisemnie audytora wewnętrznego.
- Jeżeli **w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania z przeprowadzenia audytu wewnętrznego** nie zostaną podjęte działania mające na celu usunięcie uchybień, kierownik jednostki informuje audytora wewnętrznego, uzasadniając brak podjęcia działań (art. 56, ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych; Dz.U.05.249.2104).

Wykonano w 4 egzemplarzach:

1. Egz. nr 1 – Prezydent Miasta Opola;
2. Egz. nr 2 - Naczelnik Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej;
3. Egz. nr 3 – Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg;
4. Egz. nr 4 – a/a.