Elektroniczny Nadzór Prawny

Przekazywanie aktów w trybie nadzoru

ABC PRO Sp. z o.o.

Dokument zawiera szczegółowy opis korzystania
z modułu elektronicznego nadzoru nad aktami prawnymi.

Zawartość

Cele wdrożenia systemu 2

Model systemu 3

Przekazywanie aktów / innych dokumentów do RIO w formie elektronicznej. 3

Przekazywanie aktów do nadzoru RIO przy użyciu EAP XML Legislator 4

Przekazywanie aktów / innych dokumentów do Regionalnej Izby Obrachunkowej z poziomu strony internetowej systemu ePUAP 13

Korespondencja z organu nadzoru 16

Rekomendacja dotycząca zapewnienia bezpieczeństwa w procesie sporządzania i przekazywania aktów do ogłoszenia oraz do nadzoru prawnego. 18

Cele wdrożenia systemu

System eNadzór umożliwia pełną elektronizację procesu nadzoru nad stanowieniem aktów prawnych przez organy JST. W praktyce Regionalna Izba Obrachunkowa otrzymuje narzędzie pozwalające na w pełni elektroniczną pracę z aktami przekazanymi w trybie nadzoru oraz dokumentami do wydania opinii. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego otrzymują natomiast możliwość przekazywania w formie elektronicznej wszystkich stanowionych aktów (nie tylko tych podlegających publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym).

Podstawowe cele wdrożenia systemu:

1) **Podniesienie bezpieczeństwa** i pewność treści aktów przekazywanych do nadzoru i publikacji w Dz. Urz. Województwa, dzięki przekazywaniu jedynie wersji elektronicznej (podpisanej cyfrowo) aktu prawnego.

2) **Brak kosztów po stronie JST** – akty przekazywane w trybie nadzoru, tworzone są przy użyciu tych samych narzędzi co akty przekazywane celem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym. Do tworzenia aktów, Urząd wykorzystuje ten sam edytor, przy pomocy którego tworzone są akty podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (np.: Edytor Aktów Prawnych XML Legislator firmy ABC PRO).

3) **Oszczędność** czasu i pieniędzy – dzięki możliwości przekazywania aktów w formie elektronicznej nie ma już konieczności ich drukowania i przekazywania wersji papierowej w tradycyjny sposób.

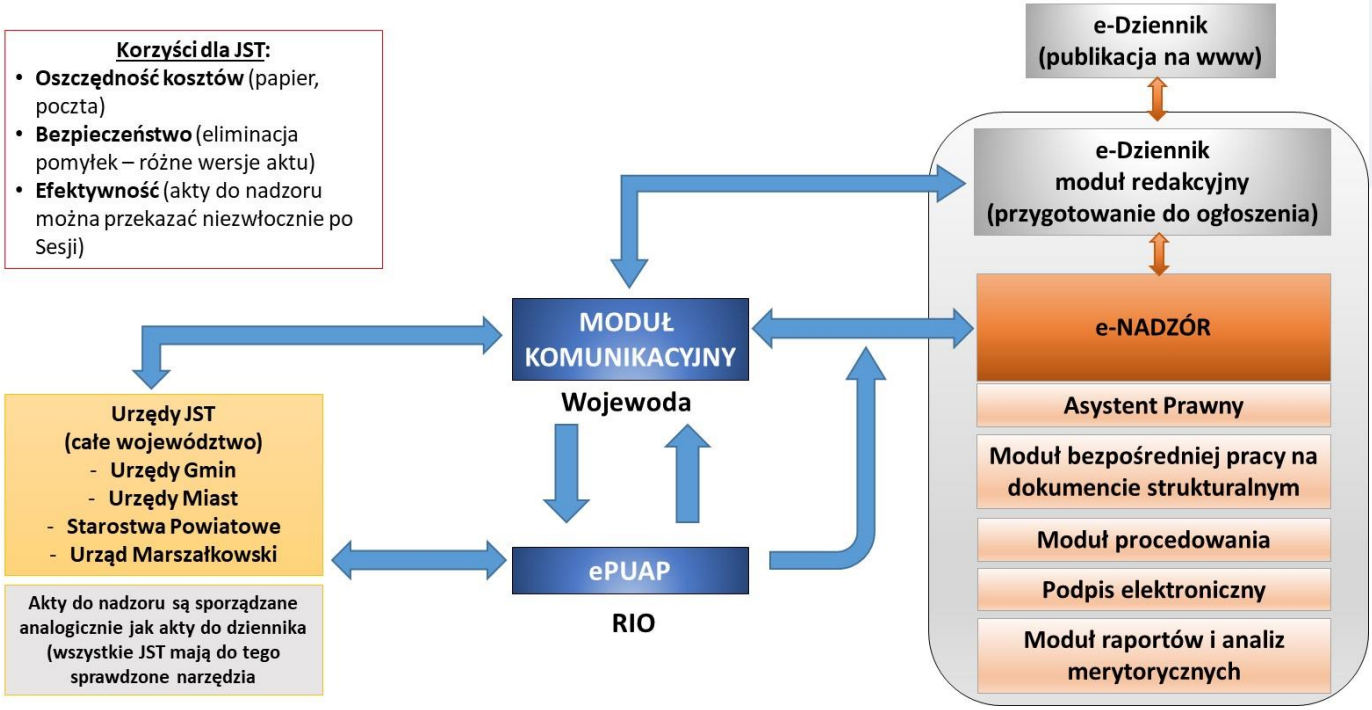
4) **Korespondencja dotycząca przekazanych do nadzoru aktów prawnych oraz innych dokumentów do wydania opinii** prowadzona jest formie elektronicznej (uchwały kolegium oraz pozostałe pisma wysyłane są w postaci elektronicznej). Przekazywanie przygotowanych i podpisanych aktów następuje poprzez:

   - Moduł Komunikacyjny systemu eDziennik – akty przekazywane do publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym,
   - ePUAP – akty przekazywane do nadzoru oraz akty lub inne dokumenty przekazywane do wydania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej poprzez dedykowaną skrytkę Izby (RIO udostępni na dedykowanej skrytce stosowne formularze do wysyłki). Warto przy tym zaznaczyć, że wysyłki aktów do nadzoru oraz innych dokumentów do wydania opinii RIO można dokonać także bezpośrednio z poziomu Edytora Aktów Prawnych Legislator (użytkownik wskazuje odpowiedni dedykowany formularz). Przed wykonaniem pierwszej wysyłki przy użyciu EAP Legislator należy dokonać stosownej konfiguracji konta ePUAP. Szczegółowa instrukcja w tym zakresie znajduje się w załączeniu.

5) **Podniesienie jakości aktów stanowionych przez JST –** poprzez łatwy dostęp do uchwał kolegium RIO.

6) **Usprawnienie procesu nadzoru prawnego –** m.in. dzięki możliwości kontekstowego dostępu do naruszanych przepisów i podstaw prawnych aktów przekazywanych do nadzoru**.**

Model systemu



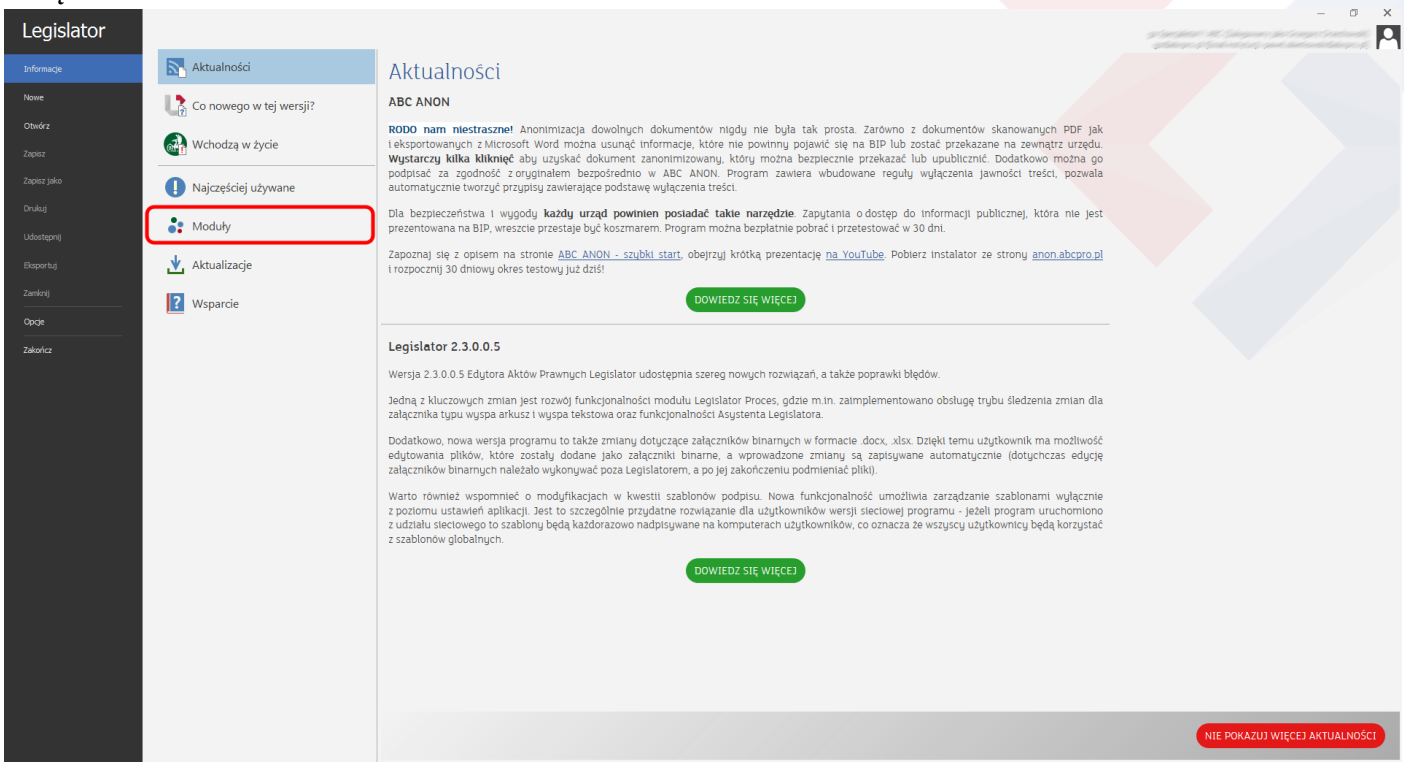
Przekazywanie aktów / innych dokumentów do RIO w formie elektronicznej.

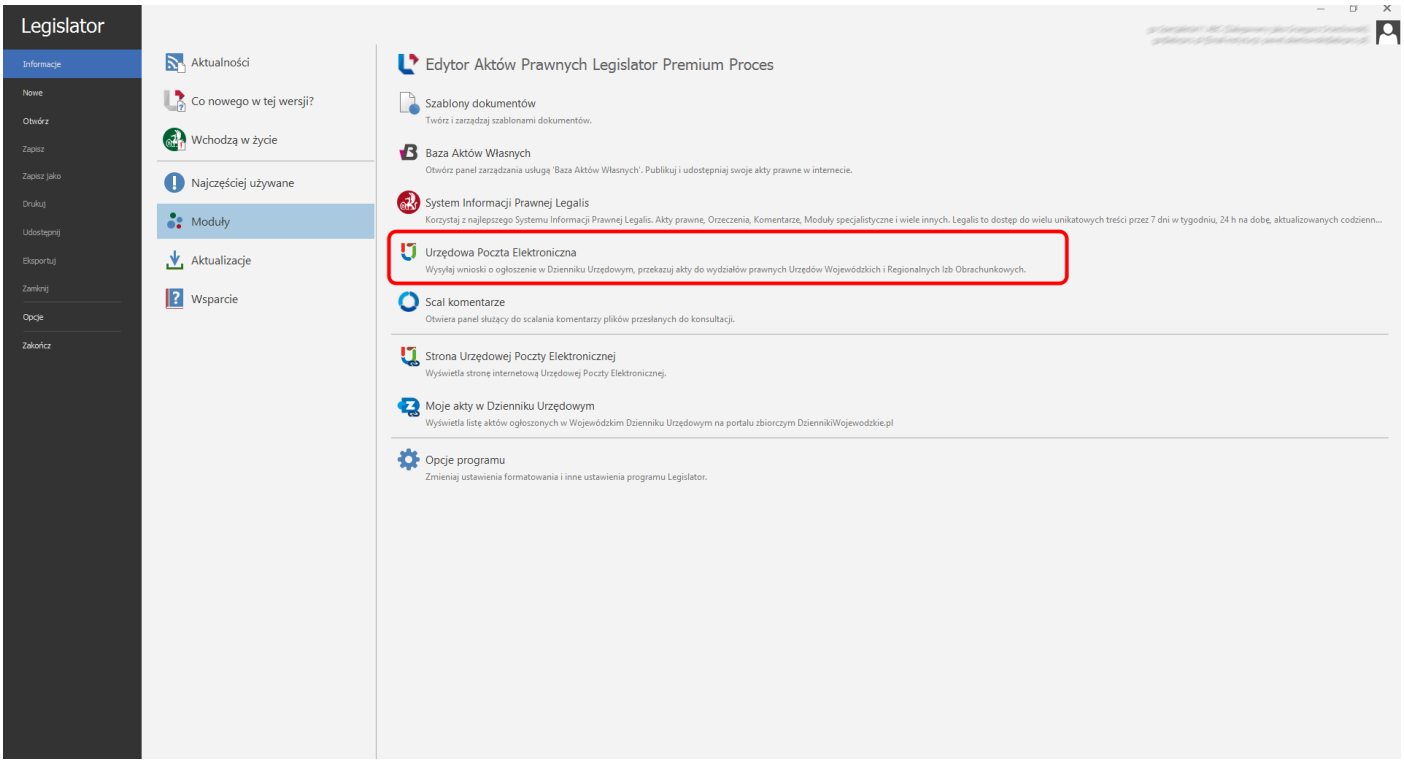
Istnieją dwie możliwość przekazywania aktów do nadzoru prawnego / innych dokumentów do wydania opinii:

1) bezpośrednio z poziomu Edytora XML Legislator (UWAGA. Przed rozpoczęciem wysyłki należy odpowiednio skonfigurować ustawienia aplikacji, patrz: Załącznik: Konfiguracja konta ePUAP w EAP Legislator (instrukcja dla informatyka),
2) poprzez stronę systemu ePUAP (lub dowolny system EZD zintegrowany w JST z systemem ePUAP).

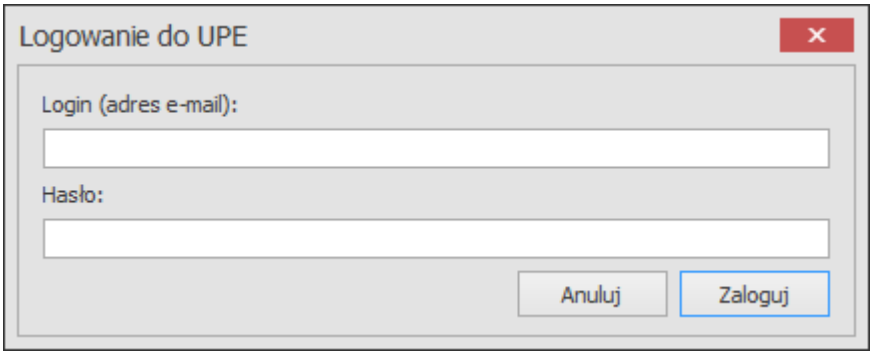
Przekazywanie aktów do nadzoru RIO przy użyciu EAP XML Legislator

Po uruchomieniu EAP XML Legislator, z poziomu strony startowej należy wybrać opcję **Moduły**, a następnie **Urzędowa Poczta Elektroniczna**:

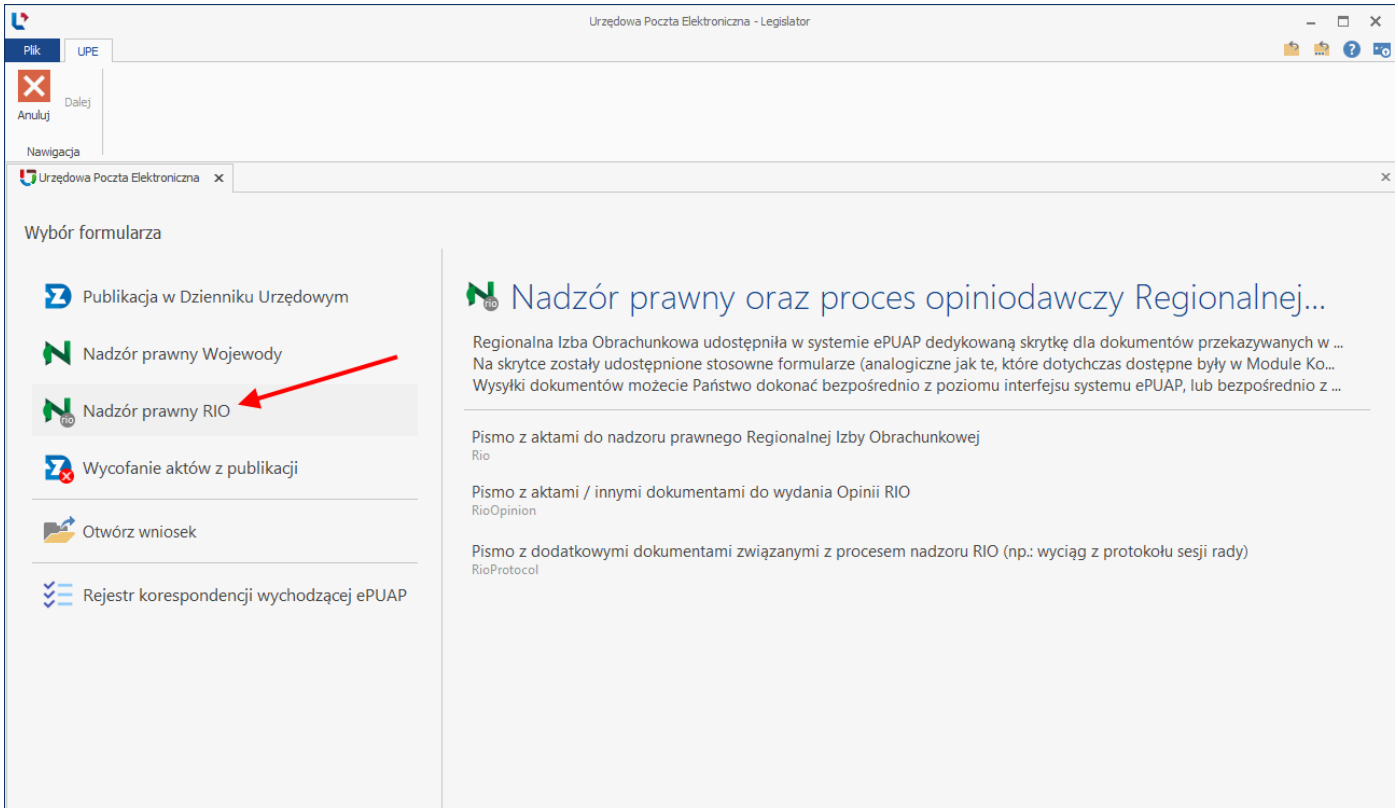




Po wybraniu **Urzędowa Poczta Elektroniczna** Legislator wyświetli monit o wprowadzenie loginu i hasła do Modułu Komunikacyjnego (jest niezbędne w celu właściwego rozpoznania przez system jakie formularze mają być wczytane do realizacji wysyłki)**:**



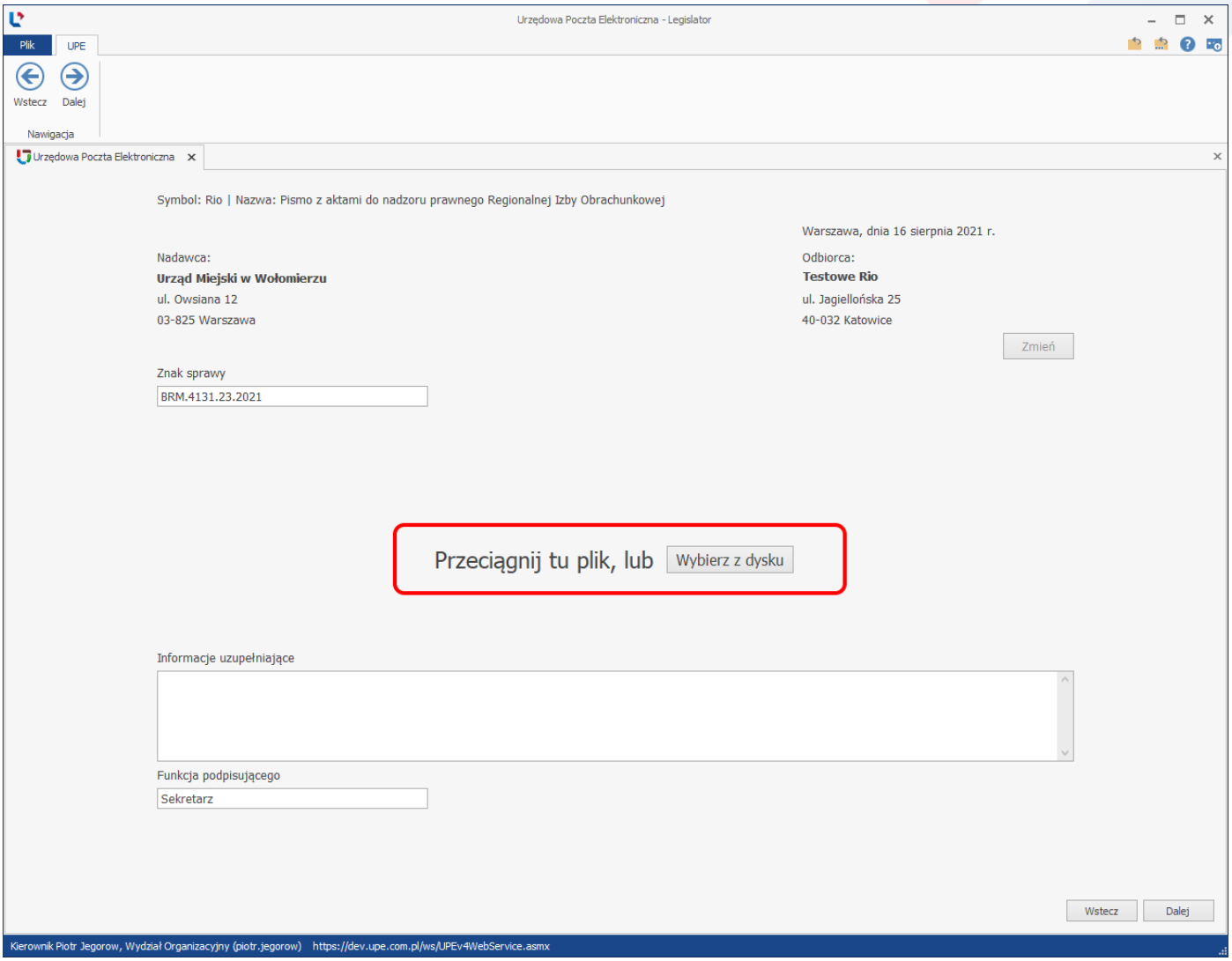
Po prawidłowym zalogowaniu zostanie wyświetlona lista dostępnych formularzy, poprzez które możemy wysłać akty do ogłoszenia w Dz. Urz. oraz do nadzoru prawnego RIO / wydania opinii przez RIO.
Po wybraniu sekcji ***Nadzór prawny RIO*** należy wskazać właściwy formularz:



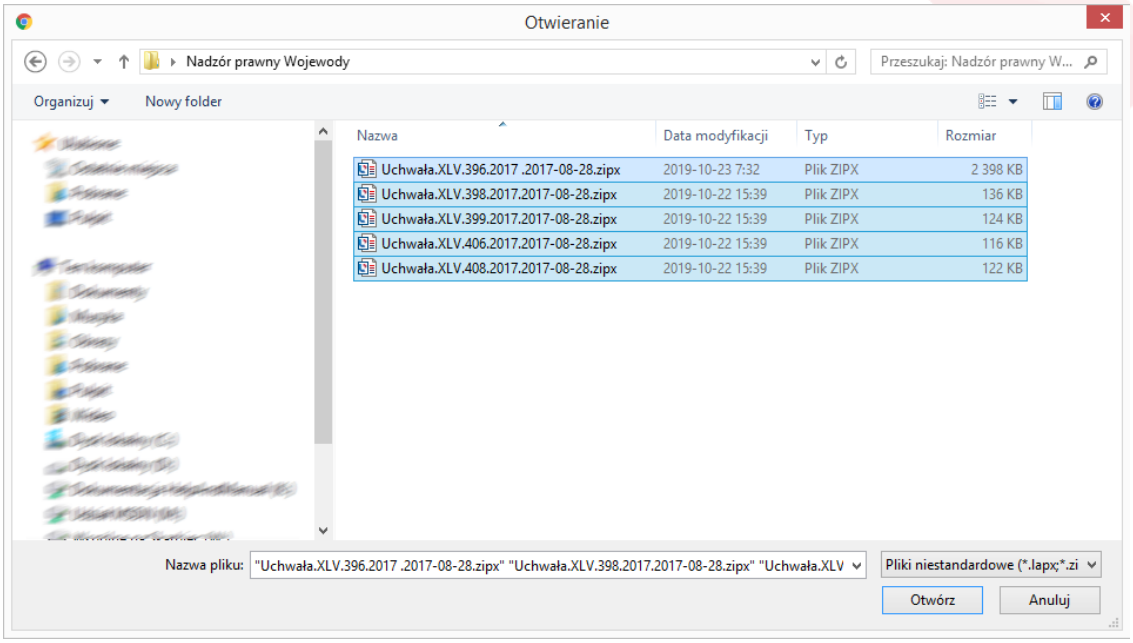
1) ***Pismo z aktami do nadzoru prawnego Regionalnej Izby Obrachunkowej*** – formularz do przekazywania aktów do nadzoru RIO, akty przekazywane do nadzoru powinny być w strukturalny formacie XML (ZIPX – akty utworzone w EAP Legislator lub ZIP – katy utworzone przy użyciu innego edytora XML);
2) ***Pismo z aktami / innymi dokumentami do wydania opinii RIO*** – formularz do przekazywania dowolnych dokumentów (w tym aktów oraz projektów aktów prawnych) do wydania opinii RIO. Dokumenty do wydania opinii mogą być przekazywane zarówno w formacie strukturalnym XML (ZIPX / ZIP) jak i w postaci plików PDF (formularz obecnie niedostępny);
3) ***Pismo z dodatkowymi dokumentami związanymi z procesem nadzoru RIO*** - formularz służy do przekazywania wszystkich pozostałych dokumentów niebędących aktami prawnymi, ale niezbędnych do realizacji procesu nadzoru (np.: wyciąg z protokołu).

Wszystkie powyższe formularze wyglądają podobnie, poniżej na przykładzie formularza ***Pismo z aktami do nadzoru prawnego Regionalnej Izby Obrachunkowej*** omówiono sposób jego prawidłowego wypełnienia.

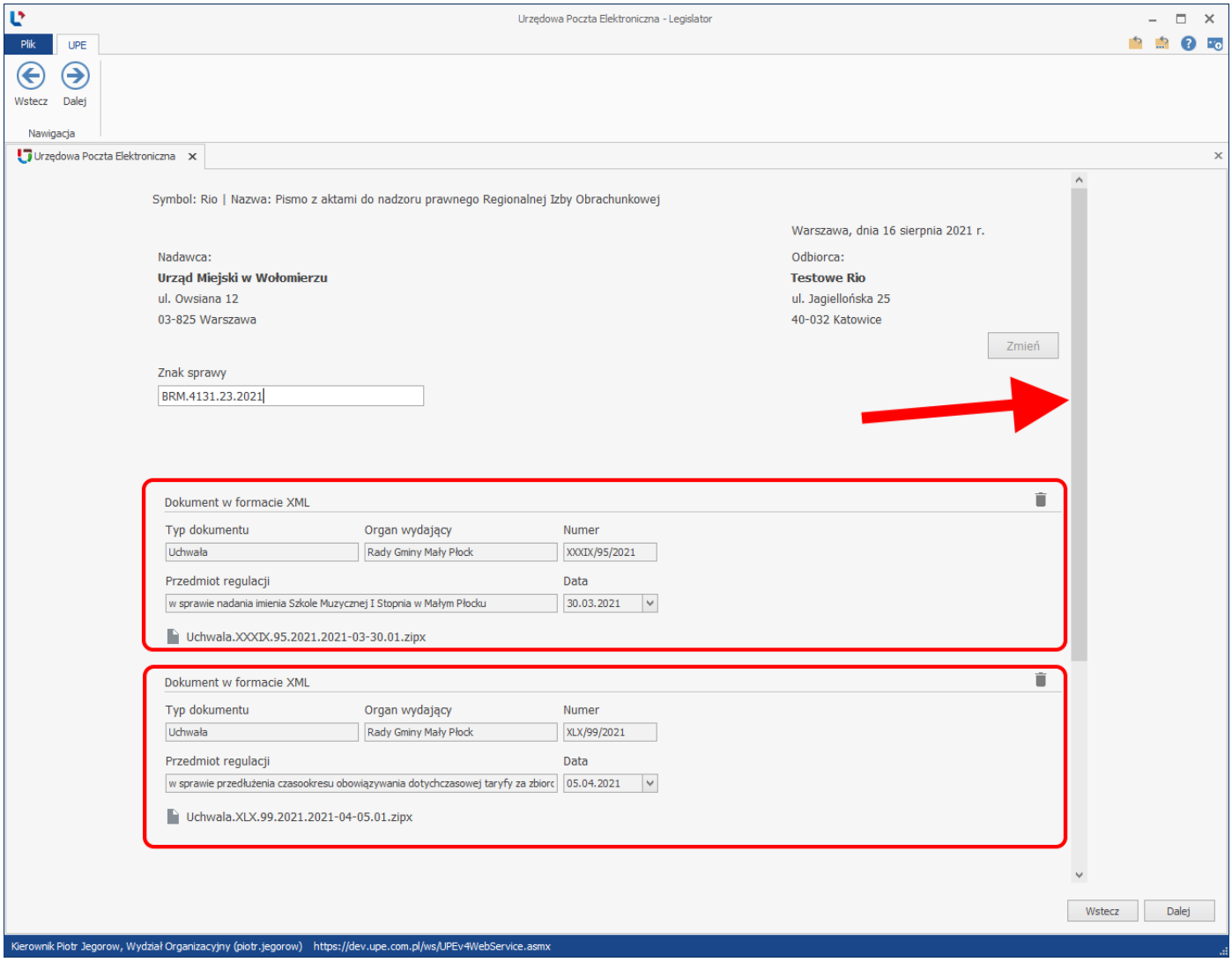
Po wskazaniu właściwego formularza, należy uzupełnić dane pisma przewodniego (analogicznie jak w przypadku przekazywania aktów do ogłoszenia w dzienniku urzędowym) oraz wybrać akty, które mają zostać przekazane w trybie nadzoru:



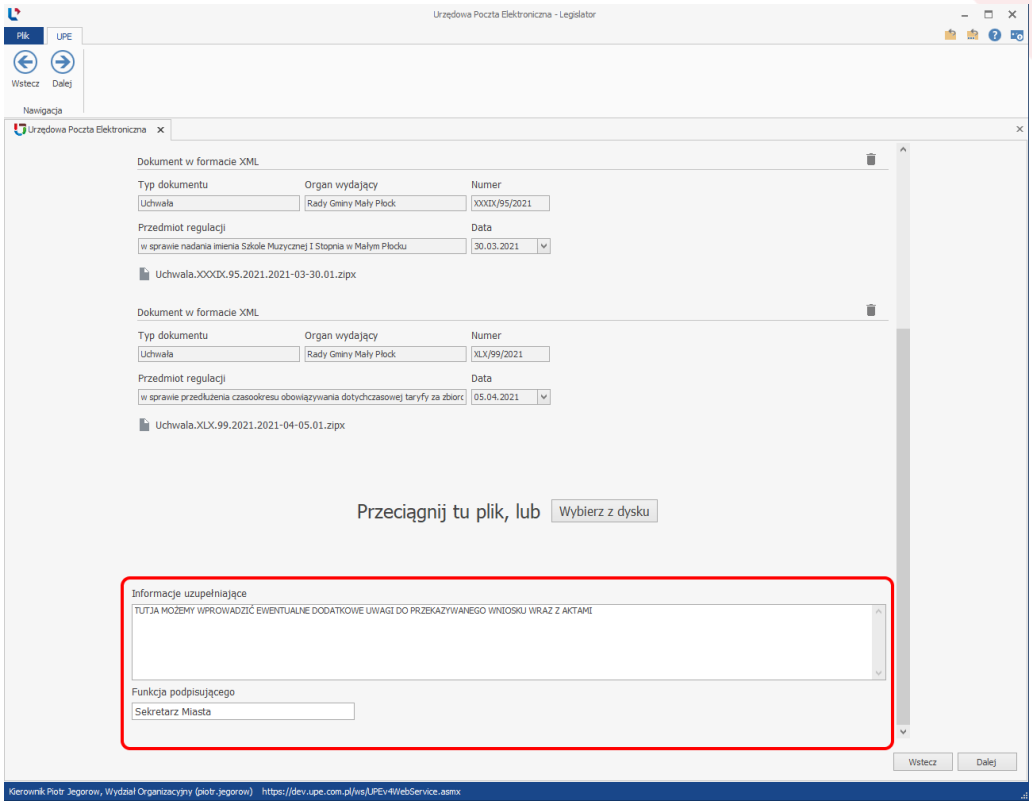
Formularz umożliwia jednoczesne dołączenie dowolnej ilości aktów (np.: wszystkie akty z sesji rady), metodą przeciągnięcia plików lub poprzez ich wskazanie z dysku:



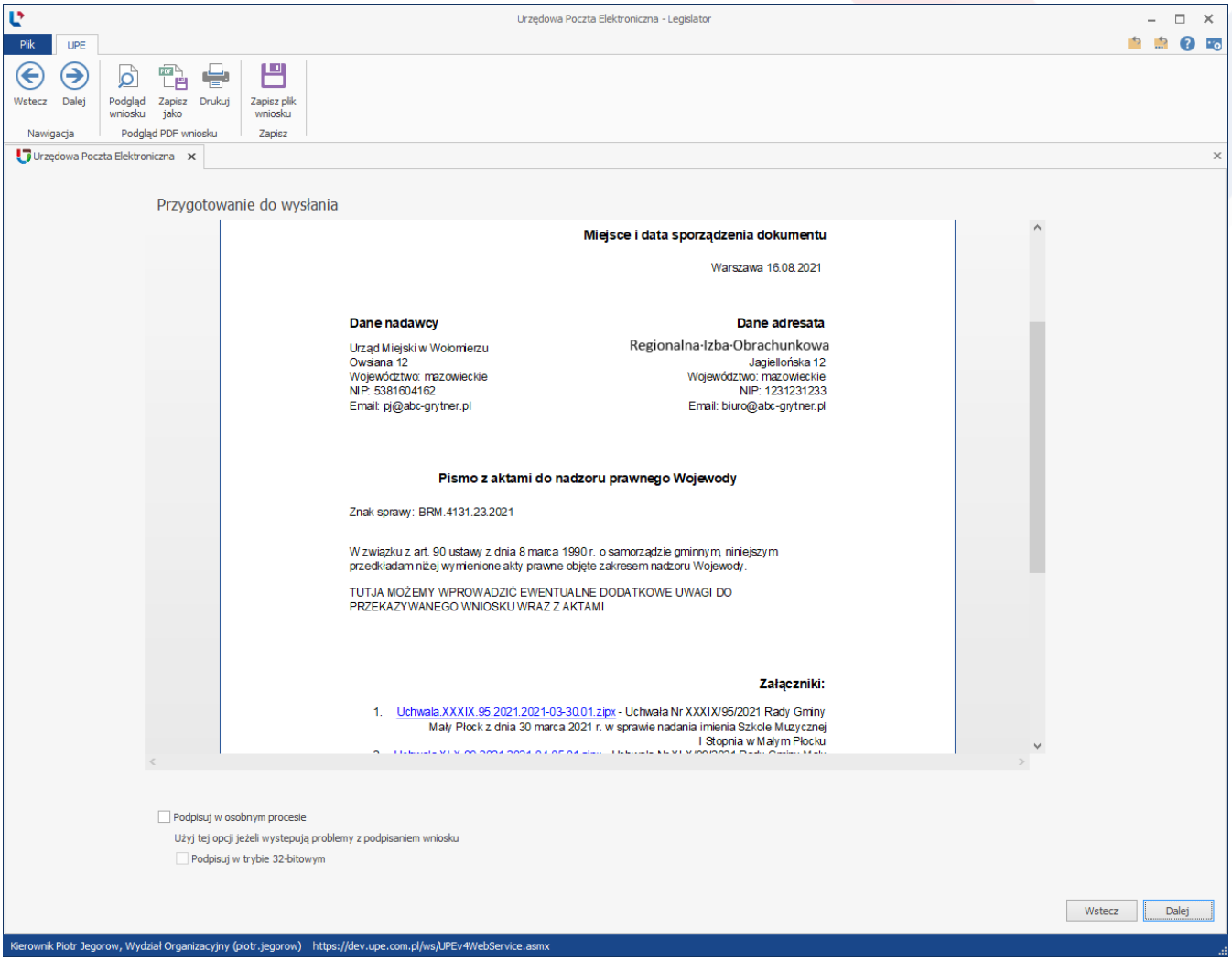
Dane aktów zostaną rozpoznane automatycznie (na podstawie informacji z plików XML). Za pomocą suwaka po prawej stronie istnieje możliwość przewijania zawartości formularza.



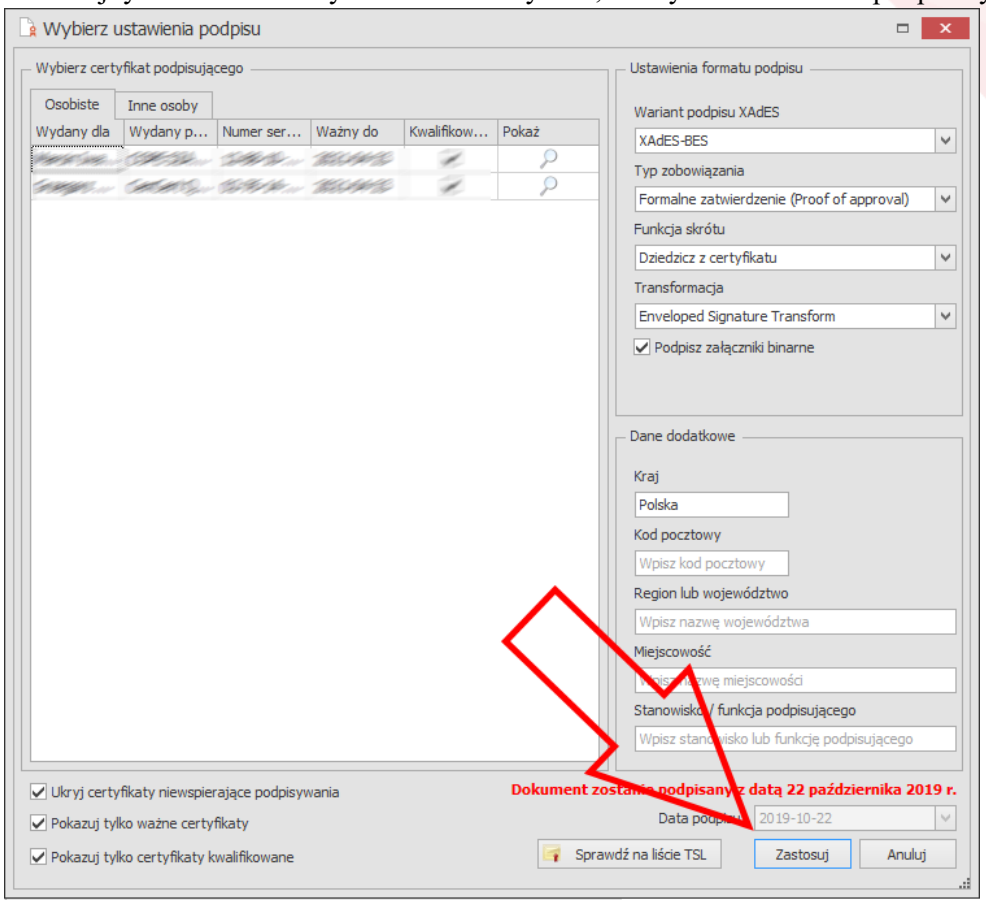
W dolnej części dostępne są pola tekstowe, które umożliwiają wprowadzenie ewentualnych uwag oraz funkcji osoby podpisującej (imię i nazwisko jest pobierane bezpośrednio z podpisu kwalifikowanego, który zostanie użyty do podpisania wniosku):



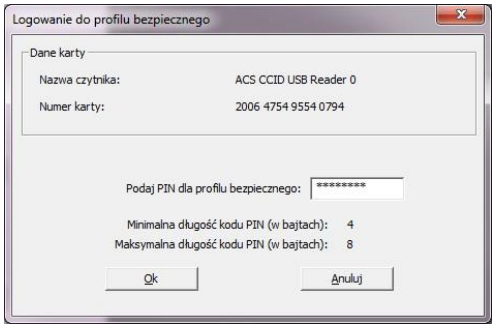
Po wybraniu **Dalej** (przycisk w prawym, dolnym rogu) wyświetlony zostanie podgląd wniosku z ePUAP z załączonymi dokumentami:



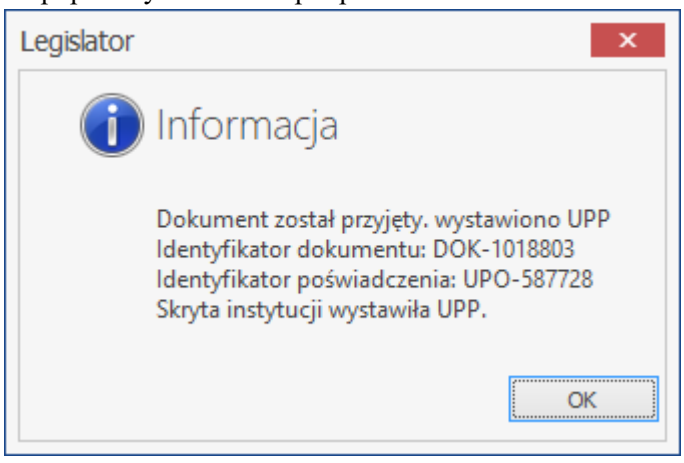
W kolejnym kroku należy wskazać certyfikat, którym ma zostać podpisany formularz i wybrać **Zastosuj**



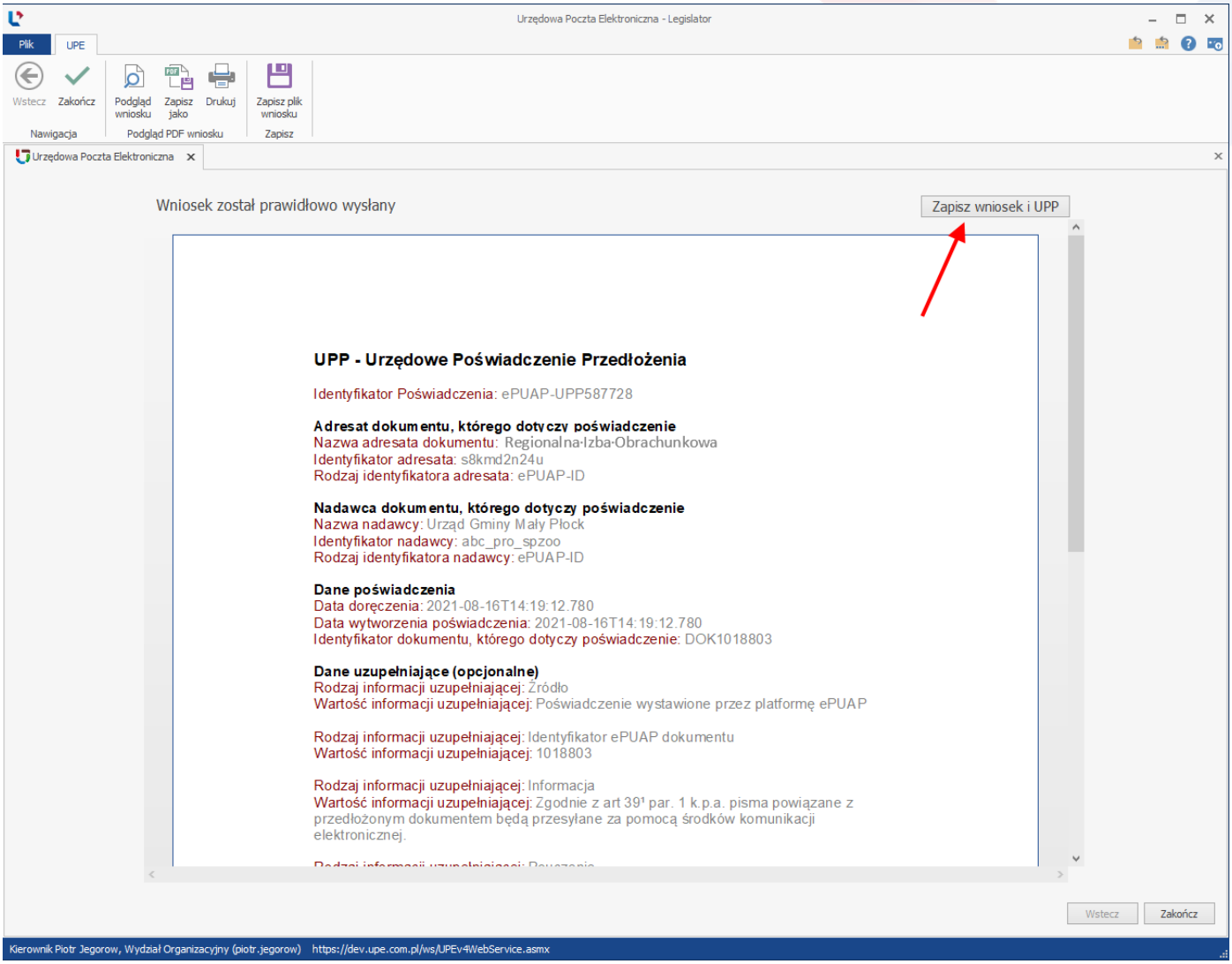
oraz podać kod PIN do karty z certyfikatem:



Po poprawnym złożeniu podpisu formularz wraz z aktami zostanie wysłany.



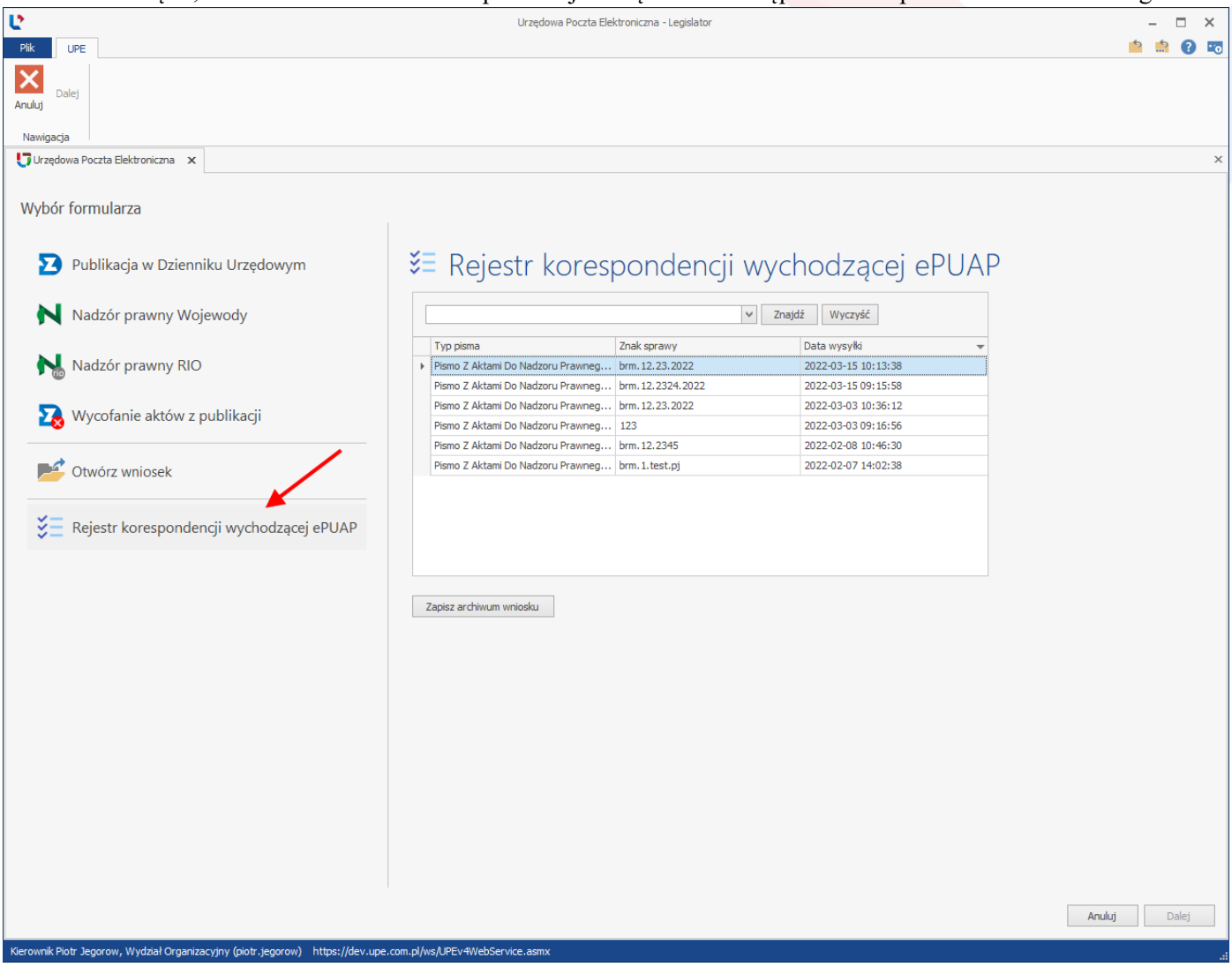
Po zakończonej wysyłce zostanie wyświetlone UPP wystawione przez system ePAUP. W wyświetlonym oknie istnieje możliwość zapisania zarówno wystawionego UPP jak i treści złożonego wniosku na dysku lokalnym:



UWAGA

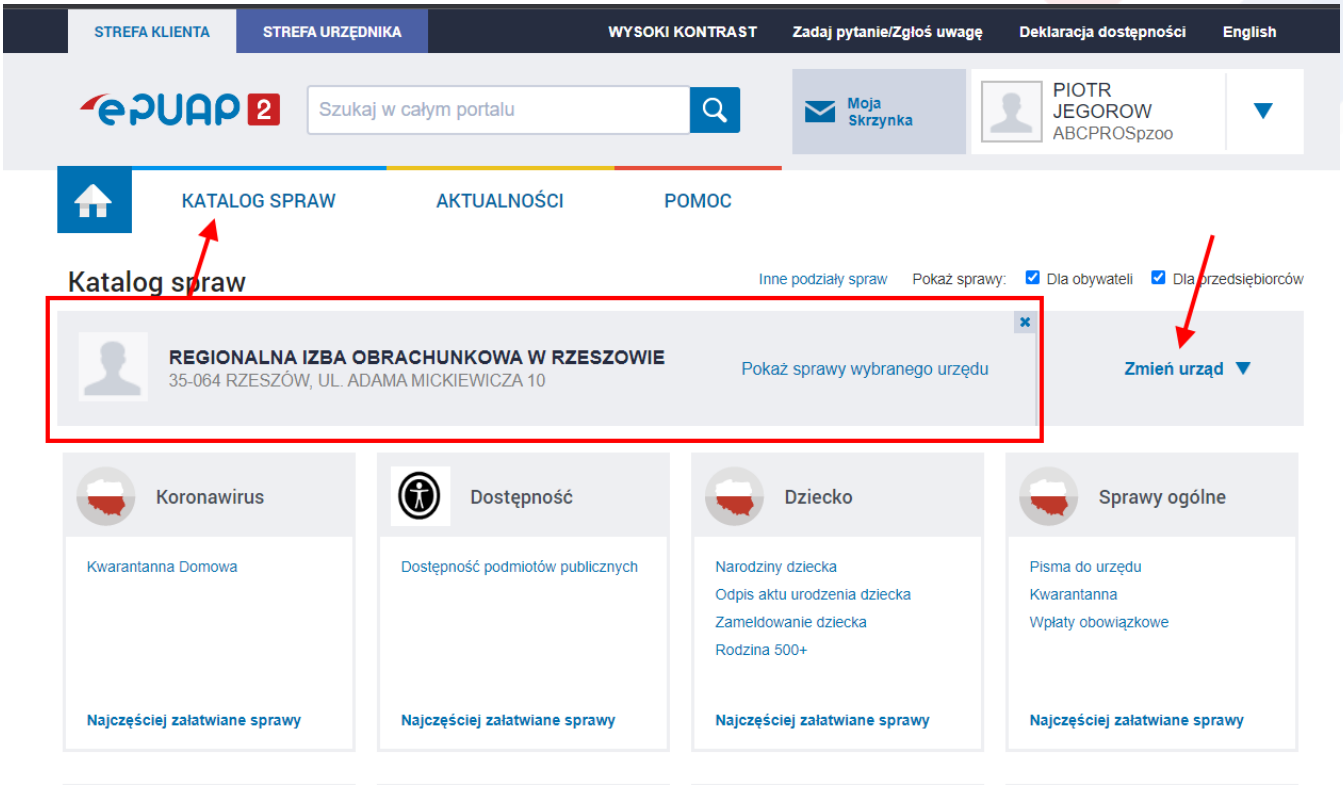
W związku z tym, że korespondencja wysyłana poprzez ePUAP z poziomu systemu teleinformatycznego (a więc również z poziomu EAP Legislator) **nie jest zapisywana** w korespondencji wychodzącej w historii wysyłek na skrytce

ePUAP Urzędu, cała historia korespondencji będzie dostępna z poziomu EAP Legislator:

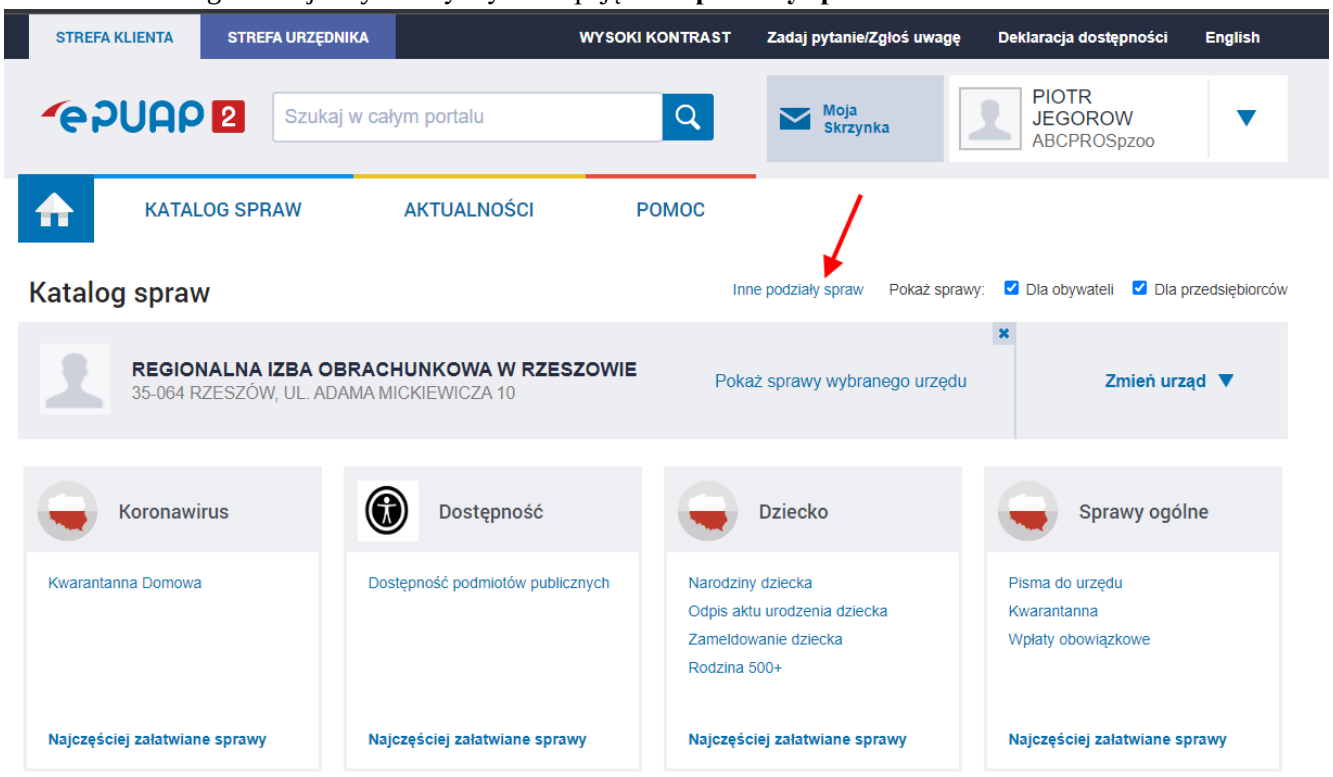


Przekazywanie aktów / innych dokumentów do Regionalnej Izby Obrachunkowej z poziomu strony internetowej systemu ePUAP

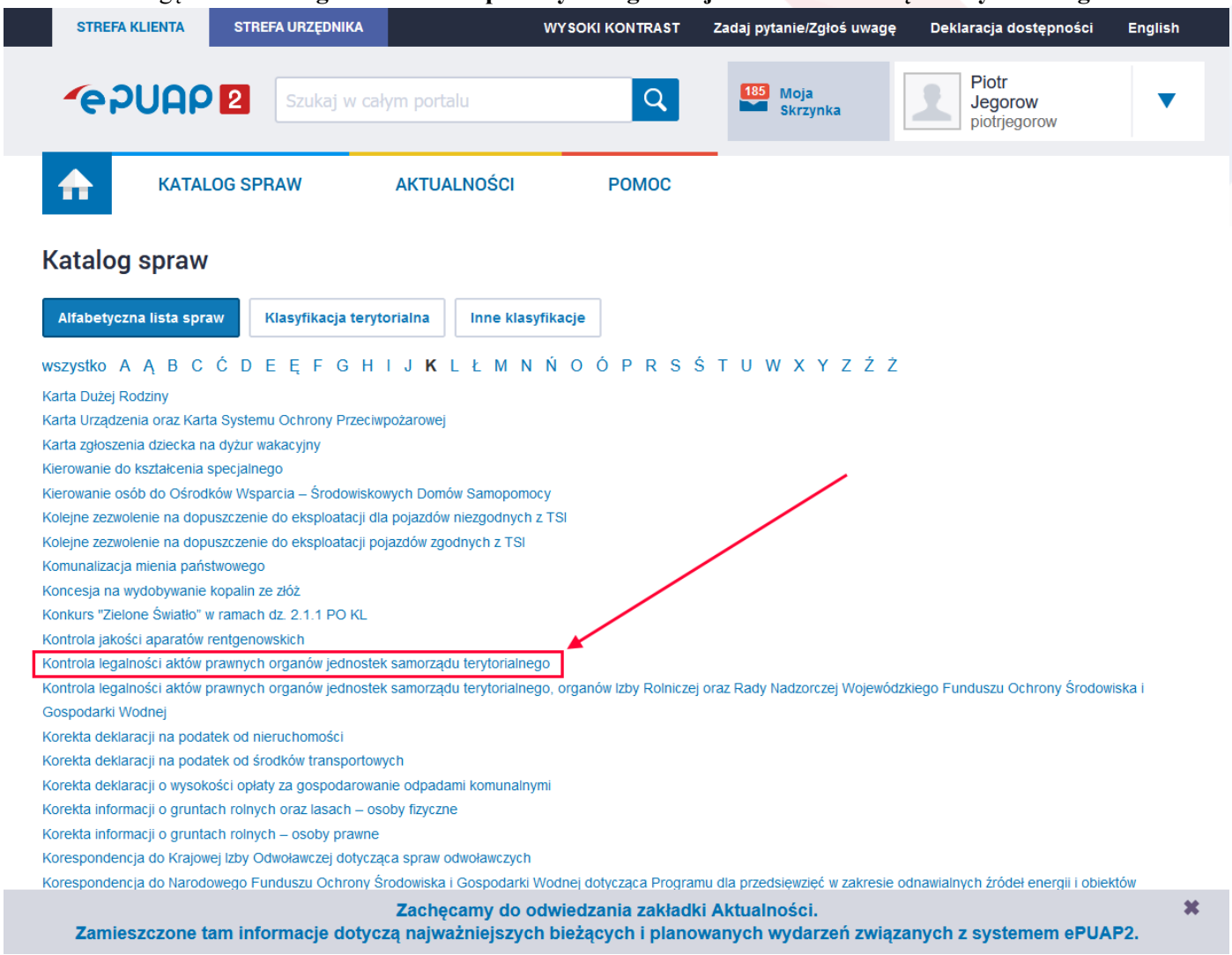
Po zalogowaniu na konto ePUAP urzędu należy wybrać opcję **Katalog spraw** a następnie wskazać Regionalną Izbę Obrachunkową jako adresata korespondencji:



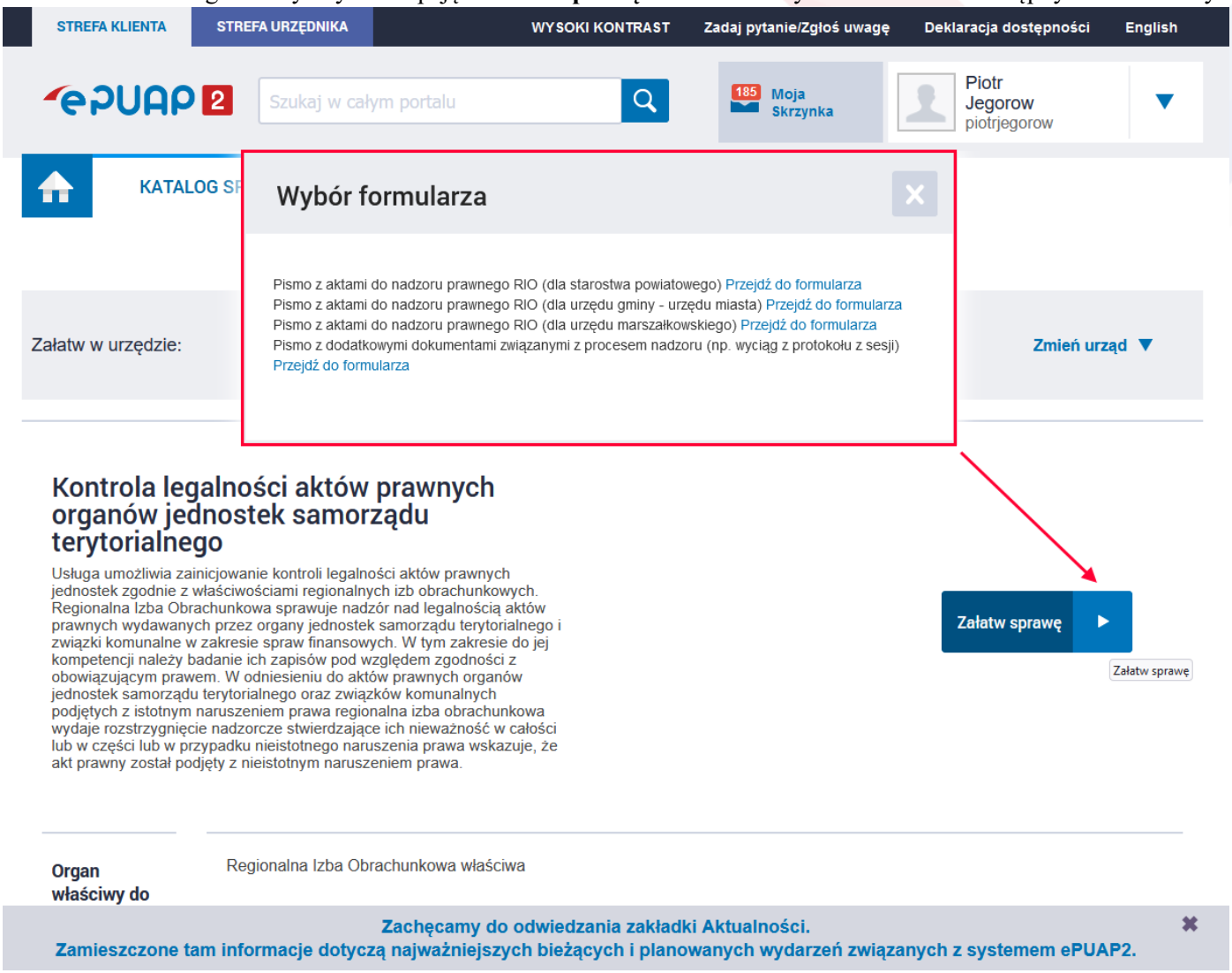
Po wskazaniu Regionalnej Izby należy wybrać opcję **Inne podziały spraw**



i odnaleźć usługę **Kontrola legalności aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego:**



Po wskazaniu usługi należy wybrać opcję **Załatw sprawę** – zostanie wyświetlona lista dostępnych formularzy:



Pierwsze trzy dostępne formularze, służą do przekazywania aktów do nadzoru prawnego:

1. Pismo z aktami do nadzoru prawnego RIO (dla urzędu gminy / urzędu miasta),
2. Pismo z aktami do nadzoru prawnego RIO (dla starostwa powiatowego),
3. Pismo z aktami do nadzoru prawnego RIO (dla urzędu marszałkowskiego).

Dodatkowo dostępny jest formularz:

4. Pismo z dodatkowymi dokumentami związanymi z procesem nadzoru – poprzez ten formularz, należy wysyłać dodatkowe dokumenty związane z procesem nadzoru (np.: wyciąg z protokołu z sesji) oraz odpowiedzi na ewentualne pytania z izby

UWAGA

W przypadku przekazywania aktów do nadzoru poprzez interfejs ePUAP należy zmienić rozszerzenia załączonych plików *.ZIPX na *ZIP przed ich dodaniem do formularza w postaci załączników (wystarczy prosta zmiana nazwy pliku usuwając literę „X" z rozszerzenia).

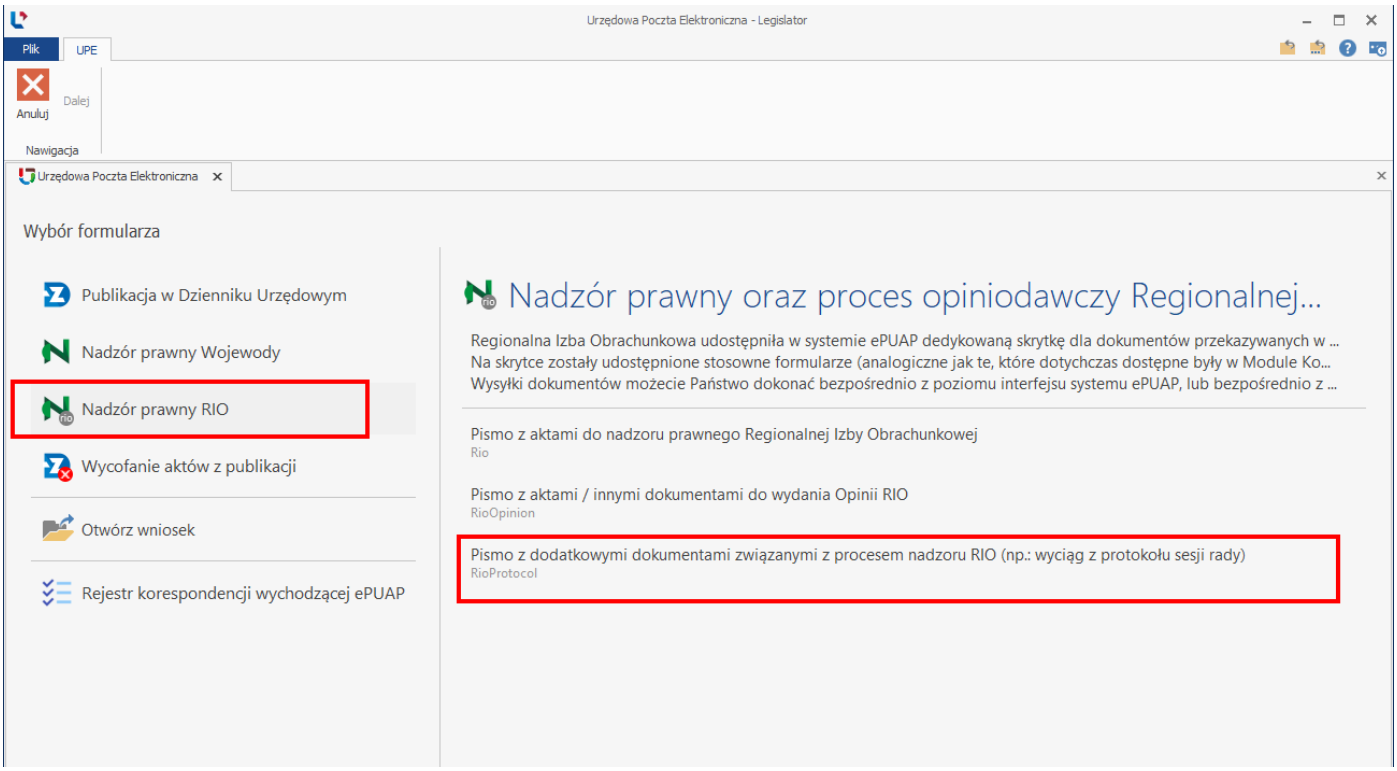
Korespondencja z organu nadzoru

Korespondencja kierowana z RIO w zakresie nadzorowanych aktów prawnych (np.: zawiadomienia czy uchwały kolegium) będzie przekazywana bezpośrednio na skrytkę ePUAP konkretnej JST. Ewentualne dodatkowe informacje dot. otrzymanych dokumentów z nadzoru prawnego będzie można przekazywać w sposób analogiczny jak wyżej opisane przekazywanie aktów do nadzoru, przy czym do tego celu należy użyć dedykowanego formularza:

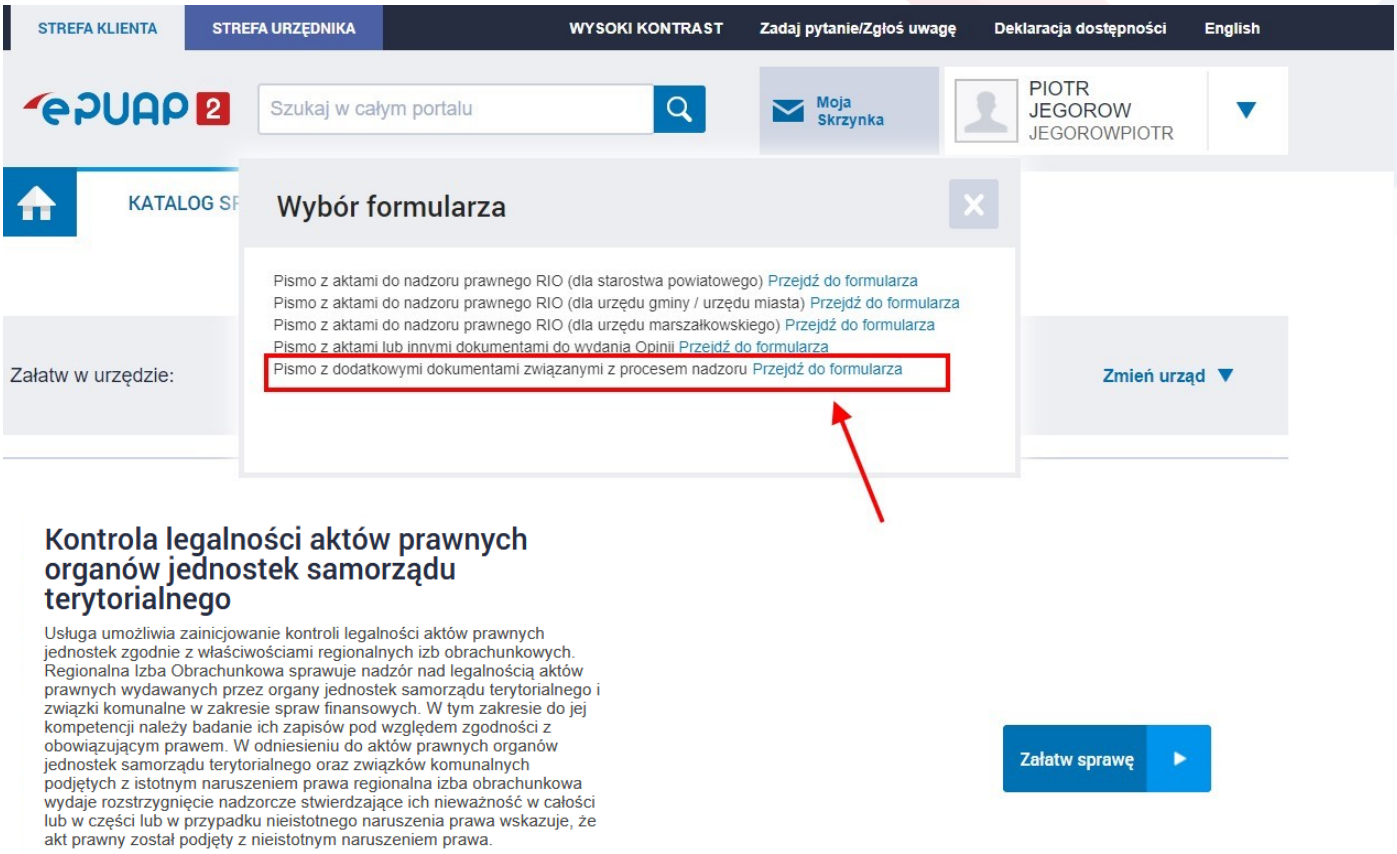
Przesyłanie dodatkowych informacji związanych z procesem nadzoru

W przypadku potrzeby przekazania dodatkowych informacji należy wybrać formularz: **Pismo z dodatkowymi dokumentami związanymi z procesem nadzoru RIO:**

1) w EAP Legislator:



2) poprzez interfejs strony ePUAP:



Rekomendacja dotycząca zapewnienia bezpieczeństwa w procesie sporządzania i przekazywania aktów do ogłoszenia oraz do nadzoru prawnego.

Zapewnienie prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego jest obowiązkiem wszystkich organów stanowiących akty prawne, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego.

1. **Przekazywanie projektów do „biura rady / sejmiku".**

   Najlepiej i najbezpieczniej jest wówczas, gdy projekty uchwał są przekazywane do „biura rady / sejmiku" w postaci strukturalnej w XML. Mamy wówczas absolutną pewność, że na dalszych etapach (np. w komisjach) będzie procedowany akt dokładnie o takiej treści, jaka została wypracowana w etapie 1, to jest procedowania wewnątrz urzędowego.

   Jeżeli zachodzi potrzeba wygenerowania i przekazania treści projektów w postaci plików PDF lub w innym formacie, można i należy je wygenerować z plików XML, przy czym oczywiście jest najlepiej, jeżeli cały proces legislacyjny będzie realizowany na plikach XML.

   Z punktu widzenia organizacyjnego, konieczne jest zapewnienie, aby projekty uchwał mogły być tworzone w postaci strukturalnej bezpośrednio przez pracowników merytorycznych, którzy te projekty przygotowują. Nie ma wówczas potrzeby dokonywania na późniejszych etapach „konwersji" projektów np. z „Word na XML", co zawsze pociąga za sobą ryzyko wystąpienia takich czy innych błędów, i w efekcie skutkować może różnicami w treści dokumentu przed i po konwersji. Sytuacja taka jest o tyle groźna, że różnice jakie mogą wówczas zaistnieć są w praktyce nie do wyłapania. A skutek tego jest taki, że kolejny etap jest obarczony błędem w zasadzie nie do naprawienia – ponieważ procedujemy akt o treści innej aniżeli być powinna.

2. **Przekazywanie projektów uchwał na Sesję Rady / Sejmiku.**

   Ten moment należy uznać za absolutnie kluczowy. Z punktu widzenia konieczności zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa procesu legislacyjnego na tym etapie, należy przyjąć następujące zasady:

   1) **projekty uchwał są sporządzane w postaci strukturalnej w XML przed ich skierowaniem na Sesję Rady / Sejmiku**;

   2) **projekty uchwał przekazywane radnym oraz umieszczane w BIP (np. jako PDFy) w ramach „materiałów na Sesję", są generowane bezpośrednio z plików XML** (umożliwia to każdy edytor aktów prawnych XML).

   Dzięki temu uzyskujemy absolutną pewność, że:

   1) radni będą na sesji głosowali projekt dokładnie o takiej treści jaka została im przekazana i jaka została umieszczona w BIP;
   2) projekt po przegłosowaniu i podpisaniu go przez Przewodniczącego Rady / Sejmiku, na pewno będzie o takiej samej treści jak uchwalony faktycznie tekst (w razie wniesienia poprawek do projektu, można je bardzo łatwo nanieść bezpośrednio w edytorze aktów XML).

   Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że jeżeli przedstawione powyżej zasady nie są przestrzegane, prowadzi to do błędów i nieprawidłowości, których późniejsze usunięcie jest bardzo trudne lub zgoła niemożliwe.

   Tytułem przykładu można wskazać sytuację, gdy już po ogłoszeniu aktu w dzienniku urzędowym okazuje się, że do ogłoszenia został przekazany akt o innej treści aniżeli akt faktycznie przegłosowany i przyjęty na Sesji. Najczęstszą przyczyną powyższego jest to, że sporządzenie aktu w postaci strukturalnej w XML nastąpiło dopiero po Sesji. Dokonując konwersji aktu do XML ex post zawsze bowiem może dojść do takich czy innych błędów – czy to w wyniku działania samej aplikacji, czy też po prostu „błędu ludzkiego", przy czym jak to wyżej podkreślono, w praktyce jest to nie do wykrycia. Jeżeli natomiast projekty aktów kierowane na Sesję są w XML już w tym momencie, to tym samym są gotowe do podpisania i przekazania do ogłoszenia / do nadzoru prawnego, praktycznie rzecz biorąc, niezwłocznie po ich przyjęciu.

Konsekwencje tego rodzaju zdarzeń są daleko idące i szczególnie niekorzystne dla JST. Równocześnie, ich rozwiązywanie jest na gruncie obowiązującego prawa bardzo trudne, lub zgoła niemożliwe. Należy bowiem zauważyć, że w takiej sytuacji nie ma podstaw do poprawienia błędu w treści przekazanego aktu w drodze obwieszczenia wojewody o sprostowaniu błędu, ponieważ w tym trybie możliwe jest prostowanie jedynie tych błędów, które zaistniały na etapie przygotowania aktu do ogłoszenia przez Redakcję Dziennika (różnica pomiędzy treścią aktu przekazanego do ogłoszenia a treścią aktu faktycznie ogłoszonego). Tu mamy sytuację inną: Wojewoda ogłosił akt dokładnie o takiej treści jak otrzymał, tyle że treść ta nie była prawidłowa – różniła się od treści faktycznie uchwalonej na Sesji. I w jaki sposób można „sprostować" treść ogłoszoną w dzienniku ? Tym bardziej, że w życie wchodzi akt w treści takiej, jaka została ogłoszona w dzienniku. Problem staje się tym większy, że równocześnie trudno jest taki akt poddawać kolejnemu głosowaniu, jako że już został wcześniej przegłosowany w prawidłowym kształcie.

Reasumując:

W celu zabezpieczenia się przed możliwością wystąpienia tego rodzaju zdarzeń, należy stosować zasadę, że uchwały rady/sejmiku winny zostać sporządzone w postaci strukturalnej najpóźniej przed Sesją, a najlepiej – być w takiej postaci już od momentu pierwszego projektu..

3. **Przekazywanie aktów do dziennika i do nadzoru RIO / Wojewody– zapewnienie zgodności treści.**

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do aktów przekazywanych do nadzoru RIO / Wojewody. Tu z kolei mamy do czynienia z takim oto problemem, że akty przekazywane elektronicznie do ogłoszenia w dzienniku i „papierowo" do nadzoru prawnego RIO / Wojewody, często różnią się treścią. Przyczyny takiego stanu rzeczy są podobne jak opisywane wyżej. Dzieje się tak wówczas, gdy do nadzoru prawnego RIO / Wojewody przekazywany jest akt w postaci wydruku papierowego dokonanego z „pliku Word" (jakim urząd dysponował przed Sesją), natomiast do ogłoszenia w dzienniku urzędowym przekazywany jest akt w postaci elektronicznej – plik XML sporządzony już po Sesji ze „źródłowego" pliku Word. W sytuacji, gdy w efekcie konwersji z pliku Word do postaci strukturalnej w XML dojdzie do różnic w treści, wówczas treść ogłoszona będzie inna od tej jaka została faktycznie przegłosowana i przyjęta przez Radę. Powyższe będzie też łatwe do ewentualnego udowodnienia, chociażby poprzez porównanie treści projektu udostępnionego w BIP (w ramach „projektów skierowanych na Sesję) i materiałów udostępnionych po Sesji (w szczególności dotyczących przyjętych poprawek).

Natomiast z punktu widzenia samego nadzoru prawnego RIO / Wojewody, sytuacja taka oznacza, że akt przekazany do ogłoszenia w dzienniku (który po jego ogłoszeniu „stanie się obowiązującym prawem"), de facto nie został przekazany do nadzoru (ponieważ akt, który do nadzoru został przekazany, nie jest o takiej samej treści). Tego rodzaju konstatacja niesie siłą rzeczy szereg kolejnych implikacji i pytań, w tym to najważniejsze: czy w takim przypadku można uznać, że akt przekazany do ogłoszenia w dzienniku został przekazany także do nadzoru ?

Reasumując:

Jest to kolejny, istotny argument przemawiający za tym, aby dokładać wszelkiej staranności w zapewnieniu takiej organizacji przebiegu procesu legislacyjnego w JST, aby w maksymalnym stopniu zabezpieczyć się przed możliwością zaistnienia tego rodzaju sytuacji.

Jako sposób najprostszy i jednocześnie skuteczny można i należy zarekomendować zasadę już przedstawioną wcześniej - uchwały rady/sejmiku winny zostać sporządzone w postaci strukturalnej najpóźniej przed Sesją, a najlepiej – być w takiej postaci już od momentu pierwszego projektu.