

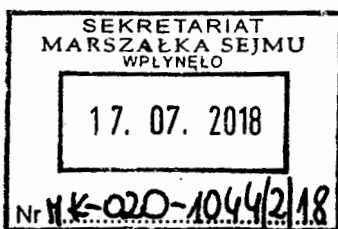
NBP

Narodowy Bank Polski

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, dnia 17 lipca 2018 r.

DP-II/IV-LP/WP-024-427/2018



Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP

Przewodniczący Sejmu

W związku z przedłożeniem Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów projektu ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym (druk nr 2745) w załączeniu przedstawiam następujące uwagi Narodowego Banku Polskiego.

1. W toku rządowych prac nad projektem ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym, NBP nie był opiniowany. Projekt z dnia 11 lipca 2018 r. przedłożony do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów jest pierwszym projektem, z którym NBP mógł się zapoznać. Został on jednak przyjęty przez Radę Ministrów w trybie obiegowym, a w dniu 16 lipca 2018 r. Prezes Rady Ministrów przekazał projekt do Sejmu - bez możliwości odniesienia się do jego treści przez Narodowy Bank Polski.
2. Mając na uwadze argumenty szczegółowo przedstawione poniżej, Narodowy Bank Polski proponuje wyłączyć go z przedmiotu treści projektowanej ustawy, w szczególności z obowiązku przekazywania Polskiemu Instytutowi Ekonomicznemu zbieranych i przetwarzanych przez Narodowy Bank Polski danych i informacji, a w konsekwencji w artykule 16 ust. 1 projektu proponujemy skreślić wyrazy "Prezesa Narodowego Banku Polskiego".

3. Zgodnie z projektem Polski Instytut Ekonomiczny tworzony ma być odrębną ustawą. Wyjaśnienia wymaga, z jakich względów pominięto rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o instytutach badawczych* (kwestie te nie zostały wyjaśnione w uzasadnieniu do projektu). Podstawowy problemem sprowadza się do konieczności przesądzenia, czy projektowana ustawa ma być regulacją samodzielną i wyczerpującą, czy też w zakresie w niej nieuregulowanym do Polskiego Instytutu Ekonomicznego będą miały zastosowanie przepisy ustawy systemowej.
4. Pozycja ustrojowa Narodowego Banku Polskiego wynikająca z Konstytucji RP i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej opiera się na niezależności NBP, jako centralnego banku państwa (krajowy bank centralny) i jego odrębności od sfery administracji rządowej. Z tego względu wymienienie Prezesa NBP w treści art. 16 ust. 1 projektu, wśród podmiotów i organów zobowiązanych do przekazywania danych na żądanie Instytutu w oczywisty sposób koliduje z tą szczególną pozycją ustrojową banku centralnego.
5. W kontekście możliwości przekazania przez NBP posiadanych danych należy przywołać regulacje prawa europejskiego, które stanowią, że NBP będąc członkiem ESBC podlega reżimowi *rozporządzenia Rady (WE) nr 2533/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczącego zbierania informacji statystycznych przez Europejski Bank Centralny*¹. Zgodnie z art. 8 pkt 1 tego rozporządzenia ESBC wykorzystuje poufne informacje statystyczne wyłącznie w celu realizacji zadań ESBC, z wyjątkiem przypadków enumeratywnie wskazanych w treści tego przepisu.
Przekazywanie danych statystycznych do jednostek naukowo-badawczym określa art. 8 ust. 1 lit. c) ww. rozporządzenia. Dane udostępniane w oparciu o ten przepis nie mogą pozwalać na jednoznaczną identyfikację podmiotu, a ponadto spełnione muszą być obowiązki informacyjne zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 ww. rozporządzenia. Dodatkowo, należy wskazać na rozwiązania zawarte w *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w*

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2533/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczące zbierania informacji statystycznych przez Europejski Bank Centralny (Dz. Urz. UE L318 z 1998 r., s. 8 z późn. zm.).

sprawie statystyk Wspólnoty² oraz decyzji Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich³. Rozwiązania te, z uwagi na współpracę NBP z Europejskim Systemem Statystycznym i związanym z tym przekazywaniem danych do Eurostatu, także powinny być brane pod uwagę. Sposób traktowania danych statystycznych został wskazany już w preambule przywołanego rozporządzenia. Zgodnie z pkt 27 preambuły tego aktu prawnego, wykorzystywanie poufnych danych do celów innych niż wyłącznie statystyczne, takich jak cele administracyjne, prawne lub podatkowe, lub do kontroli jednostek statystycznych, powinno być surowo zabronione. W tym kontekście warto doprecyzować, że zgodnie z art. 2 ust. 1 lit e) tego rozporządzenia „poufność informacji statystycznych” oznacza ochronę odnoszących się do każdej jednostki statystycznej poufnych danych, które zostały pozyskane bezpośrednio do celów statystycznych lub pośrednio ze źródeł administracyjnych lub innych, i rozumiana jest jako zakaz wykorzystywania uzyskanych danych do celów innych niż statystyczne oraz ich bezprawnego ujawnienia. Obowiązek wykorzystywania pozyskanych danych statystycznych tylko dla celów statystycznych znajduje odzwierciedlenie *de facto* w całej treści omawianego aktu prawnego i konkretyzuje się m.in. w wyrażonym *expressis verbis* obowiązku zapewnienia, aby poufne dane były wykorzystywane wyłącznie dla tych celów (np. art. 20 rozporządzenia). Przestrzeganie owych zasad warunkuje możliwość rozpowszechniania danych statystycznych (*vide* art. 18 ust. 1 rozporządzenia). Powyższe regulacje europejskie, mające na celu zapewnienie zaufania publicznego do statystyki europejskiej, z racji wspomnianych zobowiązań międzynarodowych, niejako uniemożliwiają, zdaniem NBP, wprowadzanie przepisów w krajowych porządkach prawnych w oderwaniu od owego celu rozumianego również w kontekście krajowym. W konsekwencji, w opiniowanym projekcie ustawy uprawnienie dla Instytutu lub Dyrektora Instytutu do pozyskiwania danych statystycznych, o których mowa w art. 23 ust. 2, 2a, 3 i 3a ustawy o Narodowym Banku Polskim, powinno być ograniczone z uwagi na konieczność

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L87 z 2009 r. s. 164).

³ Decyzja Rady (89/382/EWG, Euratom) z dnia 19 czerwca 1989 r. w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L181, z 1989 r., s. 47).

uwzględnienia systemowych rozwiązań wynikających z tej ustawy i wspomnianych przepisów prawa unijnego.

Należy ponadto zauważyć, że udostępnianie danych zbieranych na podstawie art. 23 *ustawy o Narodowym Banku Polskim* zostało poddane ścisłej reglamentacji prawnej przez wskazanie wyjątków w *ustawie o Narodowym Banku Polskim*, określających, w jakich sytuacjach mogą być one udostępniane. Ograniczenia dostępu do zbieranych przez NBP danych dotyczą danych jednostkowych, o których mowa w art. 23 ust. 2, 2a, 3 i 3a *ustawy o Narodowym Banku Polskim*, a także zestawień statystycznych, opracowań i ocen, o których mowa w art. 23 ust. 6 tej ustawy. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 23 ust. 5 *ustawy o Narodowym Banku Polskim* dane jednostkowe, o których mowa w ust. 2, 2a i 3, mogą być wykorzystywane wyłącznie do sporządzania zestawień statystycznych, opracowań, ocen i bilansów oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej i, z zastrzeżeniem ust. 6-8 i 10, nie mogą być udostępniane osobom trzecim. W tym kontekście należy interpretować ust. 7 przywołanego przepisu *ustawy o Narodowym Banku Polskim*, zgodnie z którym dane jednostkowe, o których mowa w ust. 2, 2a, 3 i 3a, oraz zestawienia statystyczne, opracowania i oceny, o których mowa w ust. 6 tej ustawy, NBP udostępnia nie tylko EBC (wykonując obowiązki związane z uczestnictwem NBP w ESBC) i innym podmiotom zagranicznym (wykonując zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej), ale także innym podmiotom niż wyżej wymienione – na podstawie odrębnych przepisów. Oznacza to, zdaniem NBP, że udostępnienie owym innym podmiotom wspomnianych danych możliwe jest tylko wtedy, jeśli dane te będą przez ten podmiot wykorzystywane wyłącznie do sporządzania zestawień statystycznych, opracowań, ocen i bilansów oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej.

Ponadto, pragnę zwrócić uwagę, że kwestie formalne związane z dostępem naukowych instytutów badawczych do danych statystycznych reguluje rozporządzenie Komisji (UE) Nr 557/2013 z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 223/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej statystyki w zakresie dostępu do poufnych danych do celów naukowych i uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 831/2002.

W związku z powyższym treść art. 16 projektu powinna zostać zmodyfikowana.

6. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 projektu do zadań Instytutu należeć będzie „współpraca z jednostkami akademickimi i naukowymi, w tym zagranicznymi, w realizacji badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych, na podstawie porozumień

w celu pozyskiwania funduszy z realizacji badań, w tym z ich komercjalizacji”. Z kolei w art. 16 ust. 1 projektu przewiduje się, że w celu wykonywania ustawowych zadań, w szczególności tworzenia analiz, prognoz i modeli prognostycznych, Instytut może żądać przekazywania, w szczególności od Prezesa GUS, ZUS, NFZ, Prezesa NBP, ministra właściwego do spraw finansów publicznych i jednostek mu podległych oraz przez niego nadzorowanych oraz innych organów władzy publicznej, posiadanych danych statystycznych niezbędnych do wykonywania tych zadań, z wyłączeniem danych osobowych. W kontekście rozwiązań przyjętych w art. 23 ustawy *o Narodowym Banku Polskim* należy zauważyć, że dane zbierane przez NBP na podstawie tego artykułu (niezależnie od rozważań, czy są to dane statystyczne w sensie ścisłym, czy nie) nigdy nie służą do realizacji celów komercyjnych. Ustawa *o Narodowym Banku Polskim* w przywołanym art. 23, ściśle określa cele, dla realizacji których zbierane są przez NBP dane i nie zawiera żadnego przepisu umożliwiającego ich wykorzystywanie do celów komercyjnych. Ponadto dane zbierane przez NBP na podstawie art. 23 ustawy *o Narodowym Banku Polskim* są zbierane na zasadzie obowiązku nałożonego na podmioty przekazujące te dane, a dane zbierane na podstawie przepisów wydanych z upoważnienia art. 30 ustawy - *Prawo dewizowe* obwarowane są sankcją karną (za nieprzekazanie danych lub przekazanie danych niepełnych lub niezgodnych ze stanem faktycznym). Stosownie natomiast do przepisów ustawy *o statystyce publicznej* (art. 21 ust. 1) służby statystyki publicznej mogą prowadzić na indywidualne zamówienia badania statystyczne nieobjęte programem badań statystycznych statystyki publicznej oraz mogą wykonywać na zlecenie dodatkowe opracowania i analizy, wykorzystując w tym celu również dane zgromadzone w badaniach objętych programem badań statystycznych statystyki publicznej. Stosownie do art. 51 koszty badań prowadzonych przez GUS na podstawie art. 21 ust. 2 w całości pokrywane są przez zamawiającego – nie znaczy to jednak, że GUS może prowadzić działalność komercyjną; nie może to też oznaczać, że dane zbierane przez GUS mogą być wykorzystywane do celów komercyjnych (tym bardziej, że część danych zbierana jest przez GUS na zasadzie obowiązku). Reasumując, zarówno w ustawie *o Narodowym Banku Polskim* jak i w ustawie *o statystyce publicznej* jednoznacznie określono, do jakich celów mogą być wykorzystywane dane zbierane na podstawie tych ustaw; wśród tych celów nie ma celów komercyjnych.

7. Wprowadzając w art. 16 ust. 1 obowiązek przekazywania do Instytutu „posiadanych danych statystycznych” projektowana ustawa nie precyzuje, o jakie dane chodzi.

Nie ma też odesłania do ustawy o statystyce publicznej, a tylko w tej ustawie, w art. 2 pkt 1a zdefiniowane zostało pojęcie „dane statystyczne”. Ustawa o *statystyce publicznej* zawiera również definicje pojęć „dane jednostkowe identyfikowalne” (art. 2 pkt 8a) i „dane jednostkowe nieidentyfikowalne” (art. 2 pkt 8b). Pojęcia te nie odnoszą się jednak wyłącznie do danych osób fizycznych. Zakazy udostępniania i publikowania danych jednostkowych identyfikowalnych odnoszą się w takim samym stopniu do danych osób fizycznych, jak i do danych osób prawnych i podmiotów nie posiadających osobowości prawnej. Stąd też konstrukcja art. 16 ust. 1 projektu przewidująca, że nie są przekazywane dane osobowe (odnoszące się ze swej istoty do osób fizycznych) jest błędna.

8. Jakkolwiek w sensie praktycznym NBP zbiera dane statystyczne, to ustawa o *Narodowym Banku Polskim* w swych przepisach nie posługuje się tym pojęciem i pojęcia takiego nie definiuje. NBP, poza przypadkiem, gdy prowadzi badania w ramach programu badań statystycznych statystyki publicznej (art. 20 ustawy o *statystyce publicznej*) nie podlega regulacjom ustawy o *statystyce publicznej*. NBP działa na podstawie własnej regulacji zawartej w ustawie o *Narodowym Banku Polskim* oraz regulacji unijnych w wypadku danych niezbędnych do wykonywania zadań wynikających z uczestnictwa w Europejskim Systemie Banków Centralnych i Europejskiej Radzie do spraw Ryzyka Systemowego. W ustawie o *Narodowym Banku Polskim* używane są pojęcia „dane” oraz „dane jednostkowe”. Do zasad ochrony uzyskiwanych przez NBP danych odsyła też art. 31 ustawy – *Prawo dewizowe*. Należy też podnieść, że NBP otrzymuje dane objęte ochroną na podstawie przepisów o tajemnicy bankowej. Możliwość przekazywania do NBP i przez NBP tych danych uregulowana jest na podstawie wyraźnego przepisu ustawy. Należy także wskazać, że NBP posiada indywidualne wrażliwe dane statystyczne, których ujawnienie mogłoby narazić na ryzyko poszczególne podmioty sektora finansowego, a w konsekwencji wpłynąć na jego stabilność. Dane, które są w posiadaniu NBP, mogą być również objęte tajemnicą bankową określoną w ustawie - *Prawo bankowe* oraz innymi środkami ochrony określonymi przepisami innych ustaw. Ponadto przekazanie danych i ich upublicznienie może zagrozić realizacji ustawowych zadań banku centralnego. Może to w szczególności dotyczyć prowadzenia polityki pieniężnej czy zapewnienia stabilności systemu finansowego, a więc podstawowych zadań opisanych w art. 3 ustawy o *Narodowym Banku Polskim*. Realizacja przepisu art. 16 projektowanej ustawy mogłaby naruszać niezależność NBP i w ten sposób, że Polski Instytut Ekonomiczny byłby w posiadaniu oraz z prawem do dowolnego

wykorzystania danych, które służą prowadzeniu polityki pieniężnej; i to przed ich ogłoszeniem, publikacją czy inną formą wykorzystania dla realizacji ustawowych zadań przez organy NBP; w tym Radę Polityki Pieniężnej.

9. Ze względu na propozycje redakcji art. 16 ust. 1 projektu wątpliwe wydaje się stwierdzenie, zawarte w uzasadnieniu, że projekt nie wymaga opinii, konsultacji dla uzgodnienia z właściwym organem i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym. Stosownie do Decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (98/415/WE) władze państw członkowskich zasięgają opinii EBC w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji, zgodnie z Traktatem, szczególnie w odniesieniu do: m.in. krajowych banków centralnych oraz do gromadzenia, tworzenia upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansu płatniczego. Również zapisy, że *Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej*, w kontekście przytoczonych powyżej argumentów są wątpliwe.
10. Dodatkowo należy zauważyć, że NBP nie jest wymieniony w załączonym dokumencie „ocena skutków regulacji” jako podmiot, na którego ustawa będzie oddziaływać. Na przykład dotychczasowy zapis może spowodować przerzucenie na NBP konieczności przygotowania i sformatowania kompletnej i gotowej do wykorzystania bazy danych na rzecz Polskiego Instytutu Ekonomicznego, co nie należy do obowiązków NBP.



Do wiadomości:

1. Pani Agnieszka Kaczmarska – Szef Kancelarii Sejmu RP
2. Pan Andrzej Szlachta – Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych