

Współdziałanie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z Prezesem Narodowego Banku Polskiego – ujęcie ustrojowe

Piotr Zapadka^a

Streszczenie. Celem artykułu jest ukazanie ustrojowych podstaw działalności organów statystyki publicznej i banku centralnego poprzez analizę reguł wynikających z ustawy o statystyce publicznej oraz właściwych przepisów ustawy o NBP. Prowadzenie badań statystycznych z jednej strony oraz opracowywanie statystyki pieniężnej i bankowej, bilansu płatniczego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej z drugiej strony wymaga współdziałania GUS i NBP – instytucji będących największymi w polskim systemie prawnym hurtowniami danych. Racjonalny ustawodawca przyjmuje konieczność koordynacji działań przez Prezesa GUS i Prezesa NBP w obszarze współpracy dotyczącej prowadzenia badań statystycznych. Współpraca ta ma charakter dwustronny i opiera się na jasno określonych kompetencjach i innych zadaniach ustawowych, a jej efektem jest możliwość korzystania z danych statystycznych zbieranych, gromadzonych i przechowywanych przez obydwie podmioty oraz realizowanie przez nie obowiązków wynikających z ich pozycji ustrojowej.

Słowa kluczowe: statystyka publiczna, badania statystyczne, GUS, NBP, ujęcie ustrojowe

JEL: K100

The collaboration between the President of Statistics Poland and the President of the National Bank of Poland – a systemic approach

Abstract. The aim of the article is to present the systemic foundations of the functioning of official statistics and the central bank. The research is based on the analysis of regulations outlined in the Official Statistics Act and relevant provisions of The Act on the National Bank of Poland. Both the conducting of statistical research and developing monetary and banking statistics, balance of payments and establishing an international investment position require a close collaboration between these two institutions, which also happen to be the largest data 'reservoirs' under the Polish legal system. A rational legislator acknowledges the necessity to coordinate the activity of the President of Statistics Poland and the President of the National Bank of Poland in the realm of statistical research. This collaboration is bilateral, based on clearly defined competences and other statutory tasks. It also allows the use of statistical data collected, stored and maintained by both institutions and the fulfillment of their constitutional obligations.

Keywords: official statistics, statistical surveys, Statistics Poland, the National Bank of Poland, a systemic approach

^a Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych / Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Faculty of Law and Administration, Institute of Legal Sciences.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8866-9635>.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest ukazanie ustrojowych podstaw działalności organów statystyki publicznej i banku centralnego poprzez analizę reguł wynikających z ustawy o statystyce publicznej oraz właściwych przepisów ustawy o NBP. Kierując się zarówno ekonomiką procesu prowadzenia badań statystycznych, jak i potrzebą zapewnienia najwyższej jakości oficjalnych danych statystycznych, racjonalny ustawodawca przyjmuje konieczność koordynacji działań przez Prezesa GUS i Prezesa NBP w obszarze współpracy dotyczącej prowadzenia badań statystycznych. Koordynację tę zapewniają spójne normy wynikające z obu przywołanych ustaw, co w polskich realiach legislacyjnych wcale nie musi być oczywiste. Współpraca GUS i NBP ma charakter dwustronny i jest oparta na jasno określonych kompetencjach i innych zadaniach ustawowych, a jej efektem jest możliwość korzystania z danych statystycznych zbieranych, gromadzonych i przechowywanych przez dwa największe podmioty w tym obszarze aktywności państwa polskiego.

2. Ustrojowe umocowanie statystyki publicznej

Statystyka publiczna zaspokaja potrzeby informacyjne państwa, tj. udostępnia – na równych zasadach – wyniki badań statystycznych wszystkim, którzy potrzebują takich danych. Uzyskane informacje mogą być wykorzystywane jako ważny element planowania dalszych prac rozwojowych czy badawczych albo przygotowywania określonych strategii działań, polityk lub też procesów inwestycyjnych, zarówno w sferze prywatnej¹, jak i w sferze publicznej². Aby zapewnić kompletność i możliwie szeroki zakres pozyskiwanych danych statystycznych, konieczne jest ustawowe skoordynowanie działań odpowiedzialnych za to instytucji/podmiotów, a w szczególności działań Prezesa GUS i Prezesa NBP jako dysponentów największej ilości danych statystycznych. Ma to prowadzić do uzyskania miarodajnych wyników badań statystycznych, którym przypisane jest domniemanie autentyczności oficjalnych danych statystycznych jako danych referencyjnych państwa polskiego³. Wyniki prowadzo-

¹ Na przykład wykorzystanie informacji o bieżących trendach w zakresie zmian demograficznych w Polsce do podjęcia decyzji o budowie zakładu przemysłowego produkującego towary dla sektora najmłodszych konsumentów.

² Na przykład wykorzystanie przez Ministerstwo Finansów statystyk dotyczących posiadania nieruchomości w planowaniu nowych danin publicznych o charakterze podatku katastralnego.

³ Warto w tym miejscu podkreślić, że nie bez powodu pierwszą zasadą przewidzianą w Europejskim kodeksie praktyk statystycznych jest niezależność zawodowa. Zasada niezależności zawodowej organów statystycznych od innych organów politycznych, regulacyjnych lub administracyjnych, a także od podmiotów sektora prywatnego zapewnia bowiem wiarygodność statystyk europejskich. Praktyki te wyraźnie zakładają, że niezależność krajowych urzędów statystycznych i Eurostatu od wpływów politycznych i innego rodzaju wpływów zewnętrznych w procesie opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk ma być określona w przepisach prawa państw europejskich i w sferze jurydycznej zapewniana organom statystycznym.

nych badań statystycznych mają bowiem charakter oficjalnych danych statystycznych i są udostępniane beneficjentom krajowym i zagranicznym⁴.

Kwestia ustawowego skoordynowania działań Prezesa GUS i Prezesa NBP, stanowiąca przedmiot analiz w niniejszym artykule, ma doniosłe znaczenie, ponieważ warunkiem należytego prowadzenia przez państwo polskie nowoczesnej, efektywnej i spójnej polityki wewnętrznej jest właściwe wspomaganie procesów decyzyjnych i planistycznych organów administracji państwowej przez adekwatne wykorzystanie w ich pracach profesjonalnie przygotowanych danych statystycznych (referencyjnych), pozyskanych w ramach statystyki publicznej. Profesjonalne przygotowanie oznacza możliwie szerokie pozyskanie, a na tej podstawie – opracowanie miarodajnych wyników badań statystycznych. Dlatego też, ze względu na potrzeby polityki wewnętrznej państwa polskiego, program badań statystycznych statystyki publicznej (PBSSP) jest corocznie przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, które określa stałe elementy składowe każdego badania statystycznego, wskazane *explicite* w treści art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. 1995 nr 88 poz. 439; dalej: ustawa o statystyce publicznej). W ten sposób zapewnia się przeprowadzanie badań o istotnym znaczeniu dla obserwacji procesów demograficznych, społecznych, gospodarczych i środowiska naturalnego państwa polskiego.

Warto zaznaczyć, że prawno-instytucjonalne ramy mechanizmu funkcjonalnego statystyki publicznej określone w ustawie można rozpatrywać w szerszym kontekście – jako element budowania infrastruktury informacyjnej państwa w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zarządzania potrzebami informacyjnymi państwa. Infrastruktura informacyjna służy realizacji i wsparciu określonych funkcji społecznych i gospodarczych. Istnieją różne rodzaje infrastruktury informacyjnej: społeczna, gospodarcza, polityczna, regionalna, globalna, branżowa czy też państwa (Oleński, 2006, s. 270). W tym ujęciu *infrastruktura* oznacza kompleks infrastrukturalnych systemów i zasobów informacyjnych, realizujących określone funkcje ściśle przypisane do rodzaju tej infrastruktury (Oleński, 2006, s. 270), który umożliwia sprawne funkcjonowanie państwa jako formy organizacji społeczeństwa i gospodarki (Oleński, 2006, s. 271). Można zatem uznać, że infrastruktura informacyjna z jednej strony zaspokaja obywatelskie prawo dostępu do informacji, czego najlepszym przykładem są beneficjenci statystyki publicznej. Z drugiej strony zaś tworzy warunki niezbędne do sprawnego funkcjonowania państwa we wszystkich jego obszarach, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia transparentności informacyjnej, polegającej na równym traktowaniu wszystkich adresatów (beneficjentów) oficjalnych danych statystycz-

⁴ Ze względu na domniemanie autentyczności oficjalnych danych statystycznych – jako danych referencyjnych państwa polskiego dla użytkowników zagranicznych (np. administracji UE, która wykorzystuje polskie oficjalne dane statystyczne do własnych procesów planistycznych i decyzyjnych), konieczne jest zapewnienie najwyższej pieczy nad prowadzeniem niezależnych i obiektywnych badań statystycznych.

nych, którzy mogą – na równych zasadach – korzystać z tych danych dla własnych celów i na potrzeby realizacji własnych zadań/kompetencji.

Skoro statystyka publiczna ma tak ważne znaczenie dla funkcjonowania państwa, to istnienie określonych reguł konstytucyjnych jako jej podstawy nie może budzić wątpliwości. Reguły te są oparte na następujących regulacjach:

- art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483; dalej: Konstytucja RP), stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Można to traktować jako generalną podstawę prawną współczesnej roli statystyki publicznej, realizującej funkcję węzłową dla procesów planistycznych, rozwojowych i analitycznych całego państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dobro wspólne implikuje bowiem służebną rolę państwa wobec obywateli, które ma zapewnić (poprzez mechanizmy wspólne) realizację szans indywidualnego rozwoju zagwarantowanego w Konstytucji RP (Banaszak, 2009, s. 14);
- art. 7 Konstytucji RP, określający zasadę legalizmu, co ma znaczenie choćby z punktu widzenia pozycji ustrojowej Prezesa GUS jako centralnego organu administracji;
- art. 31 ust. 3 oraz art. 47 Konstytucji RP, łącznie wpływające na ukształtowanie zasad tajemnicy statystycznej (Dygaszewicz, 2015, s. 1114, 2016, s. 245; Zapadka, 2019). Analiza koherencji pomiędzy względami interesu publicznego przewidzianymi na gruncie ustawy o statystyce publicznej i zakresem tajemnicy statystycznej a ochroną sfery *ius privatum* wymaga wskazania, że władztwo publiczne może (ma prawo) w ściśle określonym tą ustawą zakresie – co pozostaje zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵ – ingerować w prawo do prywatności, które przewiduje ustawa zasadnicza w art. 47⁶;
- art. 146 i art. 148 pkt 2 i pkt 5 Konstytucji RP, regulujące kompetencje Prezesa Rady Ministrów, co ma znaczenie z punktu widzenia uplasowania Prezesa GUS oraz Rady Statystyki w strukturze działania administracji.

Aby ukazać cele i zakładany przez prawodawcę sens współpracy pomiędzy Prezesem GUS i Prezesem NBP, niezbędne jest syntetyczne przybliżenie ram prawnych, w jakich funkcjonują podstawowe z punktu widzenia statystyki publicznej organy w ramach organizacji badań statystyki publicznej.

⁵ Kluczowy dla omawianego zagadnienia jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który przesądza *explicite*, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

⁶ Regulacja ta stanowi bowiem, że „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.

W tym kontekście w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 15–17 ustawy o statystyce publicznej tworzy się Radę Statystyki, będącą organem opiniodawczo-doradczym w sprawach statystyki, działającym przy Prezesie Rady Ministrów. To, że Rada Statystyki działa przy Prezesie Rady Ministrów (art. 15 ust. 2), a także to, że Prezes Rady Ministrów powołuje członków Rady Statystyki (art. 16 ust. 1) i Prezesa GUS (art. 24 ust. 1), świadczy o wysokim uplasowaniu ustrojowym tych organów, które w głównej mierze odpowiadają za prowadzenie statystyki publicznej. Zgodnie bowiem z art. 148 pkt 2 i pkt 5 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów, a także koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów, co oznacza rzeczywiste kierowanie pracami Rady Ministrów, a nie tylko przewodniczenie jej obradom⁷. To zaś łącznie uzasadnia uznanie Prezesa Rady Ministrów za samodzielny, naczelny organ administracji (Banaszak, 2009, s. 707). W takim ujęciu Prezes Rady Ministrów samodzielnie sprawuje kierownictwo w zakresie całokształtu prac Rady Ministrów, we wszystkich jego przejawach rządzenia państwem (Mojak, 2007, s. 136). Istnieją nawet opinie o nadmiernej roli Prezesa Rady Ministrów w stosunku do Rady Ministrów, a tym samym o jego dominacji w ramach rządu (Banaszak, 2009, s. 708). Niemniej należy przyjąć jako w pełni uzasadnioną tezę o ustrojowym podporządkowaniu organów odpowiadających za prowadzenie statystyki publicznej bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, co – zważywszy na jego silną pozycję w ramach prac kolegialnej Rady Ministrów – jest kolejnym potwierdzeniem dużego znaczenia statystyki publicznej dla funkcjonowania państwa. Tak wysokie uplasowanie ustrojowe Rady Statystyki oraz objęcie Prezesa GUS nadzorem Prezesa Rady Ministrów (art. 23 ust. 2) pozostają spójne z przywołanym powyżej art. 146 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawową kompetencją ustrojową Rady Ministrów jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, rozumianych (w ujęciu wewnętrznym) jako kierowanie realizacją podstawowych funkcji państwa (Banaszak, 2009, s. 694).

⁷ Zgodnie z art. 5 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492) w celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji RP i ustawach Prezes Rady Ministrów może w szczególności: (1) wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów; (2) żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody; (3) zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów; (4) zwoływać posiedzenia organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, brać w nich udział i przewodniczyć im, bez względu na ich skład i zakres działania; (5) zwoływać posiedzenia z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć; (6) przekazać, z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika centralnego urzędu do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy oraz strony; (7) rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami.

Wobec powyższego należy uznać, że warunkiem należytego prowadzenia polityki wewnętrznej przez państwo polskie jest właściwe wspomaganie procesów decyzyjnych i planistycznych Rady Ministrów, czemu służy adekwatne wykorzystanie w jej pracach profesjonalnie przygotowanych danych statystycznych.

Artykuł 20 ustawy o statystyce publicznej rozstrzyga, że kluczowym organem administracji państwa odpowiedzialnym za prowadzenie badań statystycznych statystyki publicznej jest Prezes GUS, co pozostaje w spójności z pozycją ustrojową zarówno Prezesa GUS, jak i Rady Statystyki. W uproszczeniu można uznać, że Rada Statystyki – w której pracach udział bierze Prezes GUS – rekomenduje Radzie Ministrów przyjęcie PBSSP na dany rok kalendarzowy według opracowanych przez siebie kierunkowych założeń, który to program Rada Ministrów przyjmuje w drodze rozporządzenia i kieruje do wykonania przez Prezesa GUS. Potwierdzają to art. 15 i art. 16 ustawy o statystyce publicznej w związku z art. 20 ust. 1 tej ustawy, w świetle którego (*verba legis*): „Badania statystyczne statystyki publicznej prowadzi Prezes Głównego Urzędu Statystycznego”. Omawiana konstrukcja prawna pozwala na przyjęcie tezy, że poza pewnymi wyjątkami (o czym poniżej) wszystkie reguły przewidziane przez ustawę o statystyce publicznej i dotyczące statystyki publicznej oraz prowadzenia badań statystycznych normują działania Prezesa GUS jako podstawowego organu odpowiedzialnego za prowadzenie badań statystycznych statystyki publicznej, a tym samym sfera wykonawcza przewidziana na gruncie tej ustawy w odniesieniu do prowadzenia badań statystycznych statystyki publicznej jest adresowana do Prezesa GUS. Ściśle określone wyjątki od tej zasady są wymienione *expressis verbis* w art. 20 ust. 2 ustawy o statystyce publicznej. Ustawodawca przewiduje bowiem, że Rada Ministrów, na wniosek Rady Statystyki, może w PBSSP ustalić, że badanie statystyczne będzie prowadzone przez inne podmioty/instytucje niż Prezes GUS.

Trzeba jednak zauważyć, że po pierwsze jest to uprawnienie, z którego Rada Ministrów może, ale nie musi korzystać. Po drugie ewentualne wyznaczenie innego niż Prezes GUS podmiotu lub innej instytucji do realizacji badań statystycznych – co powinno wynikać z merytorycznych rekomendacji Rady Statystyki – jest traktowane jako sytuacja wyjątkowa, spowodowana specyfiką danych badań i unikalnymi kompetencjami tego podmiotu lub tej instytucji albo unikalnymi danymi, które wskazany organ lub podmiot posiada. Omawiane uprawnienie przyznane Radzie Ministrów jest zatem wyrazem troski ustawodawcy o najwyższy merytorycznie poziom wyników badań statystycznych (*vide* posiadanie przez inne podmioty/instytucje unikalnej i bardzo specjalistycznej wiedzy eksperckiej w odniesieniu do danego obszaru, który będzie podlegać badaniom statystycznym), a także dbałości o ekonomikę procesu

prowadzenia badań statystycznych (*vide* przekazanie prowadzenia tych badań ściśle wyspecjalizowanym podmiotom, będącym w posiadaniu określonych danych, które jakkolwiek zostały zgromadzone w innym celu, mogą być przydatne z punktu widzenia realizacji zadań statystyki publicznej). Artykuł 20 ust. 2 ustawy o statystyce publicznej przewiduje, że Rada Ministrów w PBSSP może powierzyć prowadzenie badań statystycznych, na zasadach wyjątku, także:

- innemu wskazanemu, czyli określönemu w rozporządzeniu Rady Ministrów, naczelnemu lub centralnemu organowi administracji państwowej albo NBP, o ile badanie to wymaga wiedzy specjalistycznej, którą dysponuje ten organ, albo jeżeli jest on w posiadaniu danych zgromadzonych w innym celu;
- Prezesowi GUS wspólnie z innym wskazanym naczelnym lub centralnym organem administracji państwowej, inną instytucją rządową lub NBP albo wojewodą;
- wskazanemu urzędowi statystycznemu wspólnie z wojewodą albo organem jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku wskazania w rozporządzeniu Rady Ministrów innego naczelnego lub centralnego organu administracji państwowej albo NBP, które to instytucje niezależnie od Prezesa GUS mają na określonych zasadach prowadzić badania statystyczne, ustawodawca przewidział ustawowe obowiązki dla tych podmiotów (*vide* art. 20 ust. 3–4 ustawy o statystyce publicznej). Celem nałożenia na nie ustawowych obowiązków jest swoiste zrównanie standardów działań podmiotów innych niż Prezes GUS z obowiązkami, które spoczywają na służbach statystyki publicznej. Innymi słowy, skoro Prezes GUS, który co do zasady prowadzi badania statystyczne statystyki publicznej, zobowiązany jest *ex lege* do przestrzegania określonego na gruncie tej ustawy zbioru mechanizmów dotyczących rzetelności, obiektywności, profesjonalnego i niezależnego prowadzenia badań statystycznych, to inne niż Prezes GUS podmioty, które *ad hoc* mają powierzone określone zadania w ramach prowadzenia badań statystycznych, również są zobowiązane do przestrzegania tych zasad, ale tylko w okresie i w odniesieniu do zadań powierzonych im przez Radę Ministrów⁸.

⁸ Podmioty te, w świetle art. 20 ust. 3 ustawy o statystyce publicznej, są zobowiązane do: (1) stosowania standardów klasyfikacyjnych (art. 40 i nast.), co wymusza ujednolicenie siatki pojęciowej stosowanej w statystyce publicznej, tak aby istniała spójność między pojęciami używanymi w badaniach przeprowadzonych *ad hoc* i pojęciami używanymi przez Radę Statystyki i Prezesa GUS; (2) udostępniania wyników badania służbom statystyki publicznej i ich przekazywania, w porozumieniu z Prezesem GUS, organizacjom międzynarodowym – co powoduje, że z rezultatów badań powierzonych *ad hoc* korzystać ma nie tylko Rada Ministrów, lecz także służby statystyki publicznej (w szerokim ujęciu) oraz te instytucje prawa międzynarodowego, do których polskie oficjalne dane statystyczne i tak powinny być przekazywane na gruncie wiążących zobowiązań międzynarodowych; (3) stosowania zasad, o których mowa w art. 25a ustawy, czyli zasad zawodowych służb statystyki publicznej, w tym zasady niezależności zawodowej, bezstronności, rzetelności i odpowiedzialności za wysoką jakość statystyk krajowych i międzynarodowych, zgodnie z Europejskim kodeksem praktyk statystycznych, o którym mowa w art. 11 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej.

3. Współdziałanie statystyki publicznej i banku centralnego

Szczególne znaczenie w statystyce publicznej zostało nadane współpracy pomiędzy Prezesem GUS i Prezesem NBP. Wskazano już, że NBP jest instytucją wymienioną *explicite* w art. 20 ust. 2 ustawy o statystyce publicznej jako podmiot (spoza służby statystyki publicznej), któremu na zasadzie wyjątku Rada Ministrów może powierzyć przeprowadzenie określonych (unikalnych) badań statystycznych z racji zarówno wysokiego poziomu wiedzy specjalistycznej na temat polskiego rynku finansowego oraz prowadzonej polityki pieniężnej i dewizowej, jaką podmiot ten posiada, jak i gromadzenia danych w celach, o których poniżej. Warto nadmienić, że zgodnie z art. 21b ustawy o statystyce publicznej ujęcie w projekcie PBSSP badań statystycznych prowadzonych przez NBP następuje na wniosek Prezesa NBP skierowany do Prezesa GUS.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że Prezes NBP jest, w świetle art. 6 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 938; dalej: ustawa o NBP), odrębnym – obok Zarządu NBP i Rady Polityki Pieniężnej – organem banku centralnego, który przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej i Zarządowi NBP oraz reprezentuje NBP na zewnątrz (art. 11 ustawy o NBP). To znaczy, że nie tylko kieruje wymienionymi organami kolegialnymi i ich pracą, lecz także prowadzi zewnętrzną politykę banku z podmiotami krajowymi i zagranicznymi (Federowicz, 2010, s. 113).

W przywołanej ustawie o NBP, poza regulacjami, które odnoszą się *stricte* do podstawowego celu banku centralnego, jakim jest prowadzenie skutecznej polityki pieniężnej⁹ i stosowanie instrumentów polityki pieniężnej, znajduje się też zadanie szczególnie, czyli opracowywanie statystyki pieniężnej i bankowej, bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej (art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o NBP). Podstawowe zadania statystyczne NBP obejmują bowiem gromadzenie, przetwarzanie oraz bieżącą analizę danych z zakresu: bilansu płatniczego, zadłużenia zagranicznego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, informacji zawartych w bilansach banków wykorzystywanych w prowadzeniu polityki pieniężnej oraz nadzorce nad bankami, stóp procentowych stosowanych przez banki, sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, w tym koniunktury gospodarczej i mechanizmów transmisji polity-

⁹ Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP (art. 3 ust. 1 ustawy o NBP).

ki pieniężnej, a także prace nad metodyką opracowywania i prezentacji statystyki monetarnej oraz bilansu płatniczego¹⁰.

Odpowiednio opracowane dane przekazywane są organizacjom międzynarodowym, takim jak: MFW, Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Bank Rozrachunków Międzynarodowych. Szczególnie intensywna jest współpraca z Europejskim Bankiem Centralnym, wynikająca z uczestnictwa NBP w Europejskim Systemie Banków Centralnych (ESBC). Najistotniejszym zadaniem w tej dziedzinie jest pełne dostosowanie opracowywanej statystyki do wymogów UE.

W celu realizacji tych zadań art. 23 ustawy o NBP określa zakres wymiany informacyjnej pomiędzy bankiem centralnym a innymi podmiotami/instytucjami, który przewiduje w szczególności:

- przekazywanie do NBP przez naczelne organy państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, banki krajowe i inne osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji

¹⁰ Departament Statystyki NBP wykonuje zadania związane z gromadzeniem, przetwarzaniem i udostępnianiem informacji oraz ich bieżącą oceną w zakresie statystyki monetarnej, bilansu płatniczego, międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, a także sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych sektora niefinansowego. Do zadań Departamentu Statystyki należą w szczególności: (1) organizowanie i koordynowanie systemu informacji miesięcznej w ramach Bankowej Informacji Statystycznej oraz systemu informacji przyspieszonej (dekadowej) o wybranych agregatach pieniężnych charakteryzujących przebieg realizacji polityki pieniężnej; (2) prowadzenie ewidencji statystycznej obrotów bilansu płatniczego, stanów zadłużenia i wierzytelności zagranicznych na podstawie sprawozdawczości bankowej oraz pozabankowej (w tym współpraca z oddziałami okręgowymi NBP w zakresie gromadzenia i analizy danych statystycznych niezbędnych do opracowania bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa); (3) gromadzenie danych ilościowych i jakościowych (we współpracy z oddziałami okręgowymi NBP w zakresie badań ankietowych sektora przedsiębiorstw) oraz prowadzenie badań statystycznych podmiotów niefinansowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich sytuacji pieniężno-kredytowej i poziomu koniunktury gospodarczej; (4) prowadzenie analiz miesięcznych w zakresie zmian podstawowych agregatów pieniężnych oraz zjawisk wpływających na kształtowanie się poszczególnych pozycji bilansów należności i zobowiązań państwa; (5) opracowywanie i publikacja zagregowanych danych, jak również okresowych ocen dotyczących aktywów i pasywów banków komercyjnych, NBP oraz systemu bankowego, bilansu płatniczego, a także bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa; (6) opracowywanie instrukcji i wytycznych oraz bieżący instruktaż dla banków i innych podmiotów, sporządzających sprawozdawczość statystyczną dla potrzeb bilansu płatniczego, bilansów należności i zobowiązań zagranicznych oraz zbiorczego bilansu banków; (7) prowadzenie prac metodologicznych w zakresie statystyki monetarnej, bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej; (8) koordynacja prac wynikających z realizacji zadań wynikających z przystąpienia Polski do systemu standardów specjalnych (Special Data Dissemination Standard) opracowywanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), w tym w szczególności prac związanych z aktualizacją metadanych zamieszczonych w biuletynie elektronicznym w internecie; (9) współpraca z instytucjami krajowymi i zagranicznymi w zakresie prac dotyczących statystyki bilansu płatniczego, bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa oraz statystyki systemu bankowego (w tym z GUS w zakresie metodyki badań statystycznych, Europejskim Bankiem Centralnym w zakresie metodologii i systemu sprawozdawczości pieniężnej i bankowej oraz bilansu płatniczego, jak również z MFW); (10) przygotowywanie miesięcznej Informacji Przyspieszonej, miesięcznego Biuletynu Informacyjnego, raportów na temat inwestycji bezpośrednich, bilansu płatniczego oraz sytuacji przedsiębiorstw (*O NBP: Struktura organizacyjna. Departament Statystyki*, b.r.).

pieniężnej państwa, danych niezbędnych do sporządzenia bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, a także (na żądanie NBP) danych niezbędnych do analiz ryzyka systemowego;

- przekazywanie (na żądanie NBP) danych niezbędnych do dokonywania ocen funkcjonowania rozliczeń pieniężnych i rozrachunków międzybankowych przez podmioty uczestniczące w rozliczeniach pieniężnych i rozrachunkach międzybankowych;
- przekazywanie (na żądanie NBP) przez banki krajowe danych niezbędnych do oceny ich sytuacji finansowej oraz stabilności i ryzyka systemu bankowego.

Dane jednostkowe, o których mowa powyżej, mogą być wykorzystywane wyłącznie do sporządzania zestawień statystycznych, opracowań, ocen i bilansów oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej i – z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych przez ustawę o NBP – nie mogą być udostępniane osobom trzecim. Takim wyjątkiem jest wymiana zebranych danych jednostkowych nieidentyfikowalnych między NBP i GUS (*vide* art. 23 ust. 10 ustawy o NBP). Regulacja ta przewiduje także, że w przypadkach wynikających z uczestnictwa w ESBC i Europejskim Systemie Statystycznym (ESS) przekazywanie danych jednostkowych identyfikowalnych podmiotów gospodarki narodowej oraz przekazywanie wyników agregacji tych danych odbywa się nieodpłatnie, na zasadzie wzajemności, w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowo określonych zadań, z zachowaniem tajemnic ustawowo chronionych. Szczegółowy zakres i tryb przekazywania danych, o których mowa powyżej, określa umowa o wymianie informacji zawarta między Prezesem NBP i Prezesem GUS.

Przywołane powyżej regulacje zawarte w ustawie o NBP pozostają w ściślejszej koherencji z art. 21a oraz art. 21b ustawy o statystyce publicznej, zgodnie z którymi współdziałanie Prezesa GUS i Prezesa NBP w zakresie prowadzenia badań statystycznych, na podstawie ustawy o statystyce publicznej, ustawy o NBP, a także Ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. 2002 nr 141 poz. 1178)¹¹, polega w szczególności na:

- wzajemnym informowaniu się o projektowanych badaniach statystycznych;
- prowadzeniu wspólnych badań statystycznych;
- uczestniczeniu w pracach metodologicznych oraz opiniowaniu metodologii prowadzonych badań statystycznych;
- wymianie danych.

¹¹ Zgodnie z art. 30 ust. 1 tej ustawy rezydenci dokonujący obrotu dewizowego oraz przedsiębiorcy wykonujący działalność kantorową są obowiązani przekazywać NBP dane w zakresie niezbędnym do sporządzenia bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej.

Taka współpraca jest konieczna, ponieważ NBP jest drugą poza GUS instytucją administracji publicznej, która w stopniu równie profesjonalnym i starannym jak służby statystyki publicznej prowadzi relatywnie szerokie i systematyczne badania statystyczne. Należy bowiem zauważyć, że badania prowadzone przez NBP służą – jak to wskazano powyżej – realizacji określonych zadań banku centralnego i wynikają wprost z ustawy o NBP. Nie zmienia to faktu, że w efekcie badań statystycznych prowadzonych na własne potrzeby bank centralny staje się posiadaczem stosunkowo dużej ilości informacji i danych, które są wartościowe dla GUS. Tym samym, kierując się swoistą ekonomiką procesu prowadzenia statystyki publicznej, ustawodawca zakłada współdziałanie GUS z NBP w celu pozyskania tych danych, co wyklucza potrzebę prowadzenia przez GUS analogicznych badań. Podobnie rzecz się ma w odwrotnym kierunku. Z racji faktycznego zarządzania potrzebami informacyjnymi całego państwa GUS jest swoistą hurtownią danych, które ze względu na wysoką wiarygodność stanowią bezpośrednią podstawę analiz dokonywanych przez NBP¹².

Wymiana między GUS i NBP zebranych danych jednostkowych nieidentyfikowalnych, a w szczególnych przypadkach, wynikających z uczestnictwa państwa polskiego w ESS i ESBC, danych jednostkowych identyfikowalnych podmiotów gospodarki narodowej, oraz wyników agregacji tych danych odbywa się nieodpłatnie, na zasadzie wzajemności, w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowo określonych zadań, z zachowaniem tajemnic ustawowo chronionych.

4. Podsumowanie

Racjonalny ustawodawca świadomie doprowadził do koherencji w zakresie reguł wynikających z ustawy o statystyce publicznej i ustawy o NBP w częściach dotyczących współpracy Prezesa GUS i Prezesa NBP. Prowadzenie badań statystycznych z jednej strony oraz opracowywanie statystyki pieniężnej i bankowej, bilansu płatni-

¹² Jako przykład może służyć Departament Analiz Ekonomicznych NBP, który wykonuje zadania związane z projektowaniem polityki pieniężnej NBP oraz prowadzeniem prac analitycznych wspierających realizację ustawowych zadań NBP. Ważnym elementem w tym zakresie jest przygotowywanie materiałów analitycznych dla Zarządu NBP i Rady Polityki Pieniężnej. W szczególności do zadań Departamentu Analiz Ekonomicznych należy: (1) analizowanie procesów cenotwórczych, zmian cen i inflacji; (2) opracowywanie, we współpracy z innymi departamentami NBP, raportów o inflacji, informacji miesięcznych dotyczących inflacji, informacji o stanie koniunktury; (3) analizowanie wpływu sytuacji w sektorze finansów publicznych na politykę pieniężną; (4) prowadzenie analiz i badań międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki; (5) prowadzenie analiz i badań w zakresie konwergencji nominalnej, realnej oraz strukturalnej polskiej gospodarki; (6) prowadzenie analiz zmian strukturalnych w polskiej gospodarce mających wpływ na uwarunkowania polityki pieniężnej; (7) analizowanie otoczenia zewnętrznego gospodarki i koniunktury międzynarodowej; (8) przygotowywanie prognoz wskaźników makroekonomicznych oraz materiałów analitycznych na potrzeby zarządzania rezerwami dewizowymi; (9) analizowanie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, gospodarstw domowych i rynków, w szczególności na podstawie własnych badań ankietowych; (10) analizowanie wpływu instytucji ekonomicznych na funkcjonowanie i rozwój gospodarki (*O NBP: Struktura organizacyjna. Departament Analiz Ekonomicznych, b.r.*).

czego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej z drugiej strony wymaga współdziałania GUS i NBP – instytucji będących największymi w polskim systemie prawnym hurtowniami danych. Oficjalne informacje statystyczne, opracowane na podstawie możliwie wiarygodnych i miarodajnych danych, są warunkiem należytego prowadzenia przez państwo polskie nowoczesnej, efektywnej i spójnej polityki wewnętrznej. Jest to bowiem element właściwego wspomagania procesów decyzyjnych i planistycznych organów administracji państwowej przez adekwatne wykorzystanie w ich pracach profesjonalnie przygotowanych danych statystycznych (referencyjnych) pozyskanych w ramach statystyki publicznej. Regulowana przez ustawy systemu bankowego i dewizowego możliwość szerokiej absorpcji danych przez bank centralny umożliwi zarazem realizację wskazanego *explicite* zadania NBP, jakim jest kształtowanie warunków niezbędnych do rozwoju systemu bankowego (art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o NBP), co pośrednio wpływa także na realizację przez NBP zadań z zakresu stabilności systemu finansowego oraz działań na rzecz wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka systemowego (art. 3 ust. 2 pkt 6a i pkt 6b ustawy o NBP). Przeciwdziałanie przez NBP kryzysom w systemie finansowym (którego elementem jest system bankowy) opiera się na decyzjach władczych, podejmowanych przez podmioty do tego upoważnione na podstawie Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. 2015 poz. 1513), z wykorzystaniem danych rynkowych gromadzonych przez NBP. Konsekwencją tego jest zauważalna zbieżność interesu państwa w zakresie prowadzenia przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej z węzłową dla całego systemu gospodarki krajowej rolą NBP w ograniczaniu ryzyka systemowego i zapewnianiu stabilności systemu finansowego. Wobec powyższego przedstawiona w niniejszym artykule koordynacja działań przez Prezesa GUS i Prezesa NBP w obszarze współpracy w zakresie prowadzenia badań statystycznych ma istotne znaczenie dla państwa.

Bibliografia

- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Dygaszewicz, J. (2015). Tajemnica statystyczna, tajemnica spisu powszechnego. *Monitor Prawniczy*, 20(1113–1120). Pobrane z: <https://czasopisma.beck.pl/monitor-prawniczy/artukul/tajemnica-statystyczna-tajemnica-spisu-powszechnego/>.
- Dygaszewicz, J. (2016). Tajemnica statystyczna. W: G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), *Leksykon tajemnic* (s. 247–251). Warszawa: C.H. Beck.
- Federowicz, M. (2010). Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – zagadnienia wybrane. *Studia Lubelskie*, 6, 109–126. Pobrane z: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/show-content/publication/edition/34855?id=34855>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

- Mojak, R. (2007). *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Oleński, J. (2006). *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego. Pobrane z: <https://historiainformatyki.pl/historia/infrastruktura-informacyjna-panstwa-w-globalnej-gospodarce-wydawnictwo-uw-warszawa-2006>.
- O NBP: *Struktura organizacyjna. Departament Analiz Ekonomicznych*. (b.r.). https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/struktura/departamenty/analiz.html.
- O NBP: *Struktura organizacyjna. Departament Statystyki*. (b.r.). https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/struktura/departamenty/statystyki.html.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. 2015 poz. 1513).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. 2002 nr 141 poz. 1178).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. 1995 nr 88 poz. 439).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 938).
- Zapadka, P. (2019). Tajemnica statystyczna jako element ochrony konstytucyjnego prawa do prywatności. *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, 64(12), 58–67. DOI: 10.5604/01.3001.0013.6464.