



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

ul. Kruczkowskiego 8, 00-380 Warszawa, tel.: 022 48 68 180, 48 68 190, faks: 0 22 48 68 100, e-mail: info@zbp.pl, www.zbp.pl

NIP: 526 000 09 91, PKO Bank Polski SA XV Oddział Centrum 02 1020 1156 0000 7202 0008 6215

73/3060-259/2011

Warszawa, 6 kwietnia 2011 r.

Szanowny Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z uchwaleniem przez Sejm w dniu 1 kwietnia br. rządowego projektu ustawy o kredycie konsumenckim (druk nr 3596) i skierowaniem ustawy do Senatu, zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o umożliwienie przedstawienia uwag mających na celu wypracowanie w pełni dobrej oraz kompleksowej ustawy regulującej rynek kredytów konsumenckich. Przekazując poniższe uwagi i propozycje Związku Banków Polskich chciałbym prosić Pana Marszałka o ich przychylne rozpatrzenie i udzielenie poparcia w toku prac legislacyjnych mając na uwadze nadrzędny postulat aktywnego działania na rzecz tworzenia dobrego prawa.

Ustawa o kredycie konsumenckim dotyczy jednej z najbardziej wrażliwych kwestii w zakresie funkcjonowania całego sektora finansowego, tj. kredytowania osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej. Przedstawione poniżej uwagi Związku Banków Polskich zmierzają przede wszystkim do zapewnienia właściwego poziomu ochrony uczestników tego rynku, zwłaszcza w interesie konsumentów i w celu ograniczania zjawiska nadmiernego zadłużania konsumentów – mając na uwadze zwłaszcza prowadzone przez Komisję Europejską prace nad dyrektywą w sprawie kredytów hipotecznych, czyli dyrektywą w sprawie umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi (dawniej dyrektywą w sprawie *responsible lending & borrowing*) – koniecznym jest rozważenie poniższych propozycji, poprzez przyjęcie przepisów, które w pełni dostosowują przepisy polskiego prawa do treści Dyrektywy 2008/48/WE bądź też precyzują zaproponowane rozwiązania w sposób, który nie powinien budzić wątpliwości odnośnie praktycznego zastosowania.

1. Ocena zdolności kredytowej – ocena ryzyka kredytowego

Pierwszą kwestią, która budzi zasadnicze wątpliwości jest **zastosowanie błędnej terminologii dotyczącej oceny ryzyka kredytowego**. Zastosowanie terminu „ocena ryzyka kredytowego” pozostaje w sprzeczności z jednoznacznym brzmieniem art. 8 Dyrektywy 2008/48 w sprawie umów o kredyt konsumencki.

Artykuł ten stanowi wyraźnie: „Państwa członkowskie zapewniają przeprowadzanie przez kredytodawcę przed zawarciem umowy o kredyt **oceny zdolności kredytowej konsumenta na podstawie wystarczających informacji przekazanych mu w stosownych przypadkach przez konsumenta oraz, w razie konieczności, na podstawie informacji uzyskanych z odpowiedniej bazy danych. Państwa członkowskie, których ustawodawstwo wymaga od kredytodawców dokonania **oceny zdolności kredytowej konsumenta na podstawie informacji z danej bazy danych, mogą zachować ten wymóg.****”

Z uwagi na to, że przepis Dyrektywy jest w swej treści jednoznaczny i nie zawiera – poza zastrzeżeniem dotyczącym obowiązku oceny zdolności kredytowej wynikającym z ustawodawstwa krajowego (co w polskim ustawodawstwie oznacza obowiązek nałożony ustawą Prawo bankowe na banki) – zastrzeżenia dającego swobodę ustawodawcy krajowemu w jego implementacji – artykuł **ten powinien zatem podlegać pełnej harmonizacji w polskim prawie.** Tym samym oznacza to, że obowiązek badania zdolności kredytowej powinien być nałożony na wszystkich kredytodawców w rozumieniu Dyrektywy. Ponadto jak czytamy w motywie 9 Dyrektywy, „*definicje zawarte w niniejszej dyrektywie określają zakres harmonizacji. Obowiązki państw członkowskich związane z wprowadzaniem w życie przepisów niniejszej dyrektywy powinny zatem być ograniczone do takiego zakresu, jaki wyznaczają te definicje.*” Wynika z Dyrektywy jasno, iż przyjęcie odmiennej definicji narusza ideę oraz cel harmonizacji.

W konsekwencji należy zwrócić uwagę, że w opracowywanych przez Komisję Europejską projektach regulacji dotyczącej odpowiedzialnego kredytowania w zakresie kredytów hipotecznych wprowadza się pojęcie oceny zdolności kredytowej, które definiuje się jako ocenę zdolności konsumenta do wywiązania się ze spłaty swoich zobowiązań. Jak stanowi projekt dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych - „Ocena zdolności kredytowej powinna uwzględniać wszystkie niezbędne czynniki, które mogą mieć wpływ na zdolność kredytobiorcy do spłaty kredytu w całym okresie kredytowania, między innymi takie czynniki jak dochody konsumenta, regularne wydatki, ocenę kredytową, wcześniejszą historię kredytową, zdolność do spłaty wyższych rat w przypadku zmian stopy procentowej oraz inne istniejące zobowiązania kredytowe.”

W uchwalonej przez Sejm ustawie termin: „ocena ryzyka kredytowego” zdefiniowany został tak, jak ocena zdolności kredytowej w Prawie bankowym. Wprowadza to bardzo poważną niespójność terminologiczną w ramach polskiego porządku prawnego. Zgodnie z Dyrektywą zdolność kredytową powinni badać kredytodawcy w rozumieniu tej Dyrektywy, a więc – jak w proponowanej Ustawie – również podmioty nie będące bankami. Zatem zarówno banki, jak i inni kredytodawcy powinni badać zdolność kredytową zdefiniowaną tak samo. Tymczasem gdyby utrzymano w ustawie o kredycie konsumenckim termin „ocena ryzyka kredytowego” doprowadzić by to mogło do sytuacji w której np. bank udzielając kredytu konsumenckiego będzie prowadził ocenę ryzyka kredytowego, a udzielając kredytu komercyjnego, innego niż konsumencki będzie badał zdolność kredytową, przy czym przy tak błędnie zdefiniowanej ocenie ryzyka kredytowego, jak zaproponowana w projekcie będzie dokonywał tych samych czynności w obydwu przypadkach. Niespójność zaś w przepisach pozostanie.

Jeśli chodzi o przedstawione uzasadnienie odstąpienia od implementacji definicji zdolności kredytowej na rzecz „oceny ryzyka kredytowego”, to argumentacja jest wewnętrznie sprzeczna: z jednej bowiem strony wskazuje się, że: „*że kredytodawcami w rozumieniu*

nowej dyrektywy są poza bankami także inne instytucje finansowe, a nawet osoby fizyczne”, a z drugiej konkluduje się, że „przyjęcie pojęcia zdolności kredytowej w rozumieniu art. 70 prawa bankowego, a w konsekwencji rozumienia tego pojęcia wypracowanego przez doktrynę, mogłoby doprowadzić do narzucenia przesłanek badania zdolności kredytowej także na podmioty inne, niż banki.” Przecież właśnie Dyrektywa „narzuca” obowiązek przeprowadzania oceny zdolności kredytowej na wszystkich kredytodawców w rozumieniu tej Dyrektywy, a więc nie tylko na banki ale także na inne podmioty udzielające kredytów konsumenckich.

Propozycja posłużenia się ugruntowaną już w polskim prawie i zwyczaju definicją „zdolności kredytowej”, która jest zawarta w Prawie bankowym wcale nie oznacza, że oto ustawodawca narzuca określony obowiązek wynikający z Prawa bankowego innym kredytodawcom działającym na rynku. Tak ujęta definicja zdolności kredytowej jest powszechnie rozumiana i nie budzi wątpliwości. Potwierdzone to zostało również w raporcie Grupy Ekspertów ds. Historii Kredytowej (Annex 2 Glossary), w którym zdolność kredytową definiuje się tak samo, jak w polskim Prawie bankowym, tzn. „*creditworthiness*” – *the ability of a specific client to repay credit*”, co można i należy tłumaczyć jako zdolność konkretnego klienta do spłaty kredytu. Takie jest powszechne rozumienie zdolności kredytowej. W Prawie bankowym definicja ta jest nawet uściślona o sformułowanie, że jest to zdolność do spłaty kredytu wraz z odsetkami w terminach ustalonych w umowie. Tak rozumianej oceny zdolności kredytowej powinien - zgodnie z art. 8 Dyrektywy dokonać każdy kredytodawca, a więc nie tylko bank.

Warunkiem odpowiedzialnego kredytowania jest prawidłowa ocena zdolności kredytowej konsumenta. Aby ocena ta była prawidłowa kredytodawca powinien opierać ją na **danych kompletnych, aktualnych, rzetelnych i umożliwiających sprawdzenie historii zachowań kredytowych konsumenta.**

Całkowicie niezrozumiała jest dalsza argumentacja przyczyn odejścia od terminu „ocena zdolności kredytowej” przedstawiona w uzasadnieniu, gdyż sprowadza się ona do konkluzji, że skoro działające w Polsce biura informacji gospodarczej nie dysponują historią kredytową konsumentów oraz nie gromadzą danych archiwalnych, to „aby zapewnić właściwą implementację art. 8 dyrektywy, zgodnie z założeniami do ustawy o kredycie konsumenckim, zdecydowano o wprowadzeniu pojęcia oceny ryzyka kredytowego konsumenta, które swoim zakresem obejmie przesłanki ww. przepisu Dyrektywy”. Nie można przywoływać jako argumentu rzekomego „wyeliminowania big-ów” z procesów oceny zdolności kredytowej, jak czyni to UOKIK, ponieważ **celem dyrektywy jest ochrona interesów ekonomicznych konsumenta, a nie działanie w interesie któregoś z rodzajów instytucji prowadzących zbiory danych o konsumentach.**

Ponadto należy rozróżnić te dwa pojęcia: **ocena ryzyka kredytowego jest pojęciem znacznie szerszym od oceny zdolności kredytowej.** Ocena ryzyka dotyczy transakcji na tle całego portfela kredytowego banku i jego skutków dla banku jako całości, natomiast ocena zdolności kredytowej, to indywidualna ocena możliwości spłaty kredytu przez osobę o ten kredyt wnioskującą. Dyrektywa wyraźnie wskazuje na ocenę zdolności kredytowej, bo dotyczyć ma ona konkretnej osoby-konsumenta i jego możliwości spłaty kredytu.

Nie można tracić z punktu widzenia niezmiernie istotnego faktu, że celem wspomnianego przepisu dyrektywy jest **ochrona konsumentów przed zjawiskiem nadmiernego zadłużenia** (wpadaniem w pętlę zadłużenia). Implementując Dyrektywę nie można więc

abstrahować od takich generalnych celów społecznych przyświecających dyrektywie. Ustawodawca przyjmując odmienne kryteria dla banków oraz kredytodawców niebankowych, prowadziłby w sposób niezamierzony do zwiększania się szkodliwego społecznie zjawiska nadmiernego zadłużenia. Jeśli bowiem bank odmówiłby udzielania kredytu właśnie ze względu na brak zdolności kredytowej, do czego jest obowiązany przepisami Prawa bankowego, to inne instytucje niż banki, czyli cała pozostała część rynku kredytowego, która na mocy niniejszej ustawy obowiązana byłaby jedynie do oceny ryzyka kredytowego stosowałaby w istocie zdecydowanie mniej restrykcyjne zasady udzielania kredytów konsumenckich, co można wręcz określić jako stworzenie warunków prawnych ułatwiających konsumentom nadmierne zadłużanie się.

Nadmienić również należy, że przyjęte w ustawie rozwiązanie pociąga za sobą **daleko idące obniżenie dotychczasowych standardów ochrony danych osobowych kredytobiorców**, poprzez wprowadzenie możliwości przetwarzania pozyskanych informacji gospodarczych w nieograniczonym okresie przez wszystkich przedsiębiorców udzielających kredytu konsumenckiego. Zgodnie z art.26 ust.1 w zw. z ust.4 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. z 2010 r., Nr 81, poz. 530) podmiot, który otrzymał informacje gospodarcze od biura jest obowiązany usunąć je w terminie 90 dni od dnia ich otrzymania, z zastrzeżeniem, że przepisu tego nie stosuje się do instytucji ustawowo obowiązanych do oceny ryzyka kredytowego lub operacyjnego. Powyższe oznacza, że wbrew pierwotnym założeniom przyjętym na etapie uchwalania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych (wyrażonym m.in. w uzasadnieniu), krąg podmiotów, których nie dotyczyć będzie obowiązek usunięcia danych ulegnie zdecydowanemu zwiększeniu (dotychczas dotyczyło to tylko banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo kredytowych, jako podmiotów ustawowo obowiązanych do przechowywania dokumentacji dotyczącej oceny zdolności kredytowej). Generalny Inspektor Danych Osobowych podniósł także kwestię dotyczącą innych nieprzewidzianych skutków używania w projekcie ustawy pojęcia „oceny ryzyka kredytowego”.

2. Dostęp do rejestrów kredytowych

Proponowane w ustawie rozwiązanie w zakresie zmian do ustawy Prawo bankowe (art. 62) wbrew art. 8 i 9 Dyrektywy znacznie ograniczy dostęp do rejestrów kredytowych kredytodawcom konsumenckim innym niż banki oraz wprowadzi w tym zakresie monopol biur informacji gospodarczych, tj. baz, które dla bezwzględnie wymaganego przez Dyrektywę obowiązku oceny ryzyka kredytowego mogą mieć znaczenie jedynie pomocnicze.

Sektor bankowy stanowczo opowiada się za zapewnieniem dostępu na niedyskryminacyjnych warunkach kredytodawcom konsumenckim. Rejestry kredytowe stanowią podstawowe źródło oceny zdolności kredytowej na podstawie analizy bieżącego wywiązywania się z zobowiązań i dotychczasowej historii kredytowej (której zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych kredytowych biura nie mogą przetwarzać). Według stanowiska nadzoru finansowego wyrażonego w Rekomendacji T bazy danych właściwe przy ocenie zdolności kredytowej klienta to zbiory danych, pozwalające na gromadzenie i przetwarzanie danych na temat ekspozycji kredytowych, historii ich spłat oraz terminowości wywiązywania się z zobowiązań finansowych klientów banku.

Niezależnie od powyższego, zauważyć również należy, że pozyskanie danych z rejestrów kredytowych na etapie badania zdolności kredytowej (oceny ryzyka kredytowego) leży przede wszystkim w dobrze rozumianym interesie konsumentów, ponieważ pozwala na kompletną, wiarygodną i rzetelną ocenę jego zdolności kredytowej i ryzyka kredytowego,

która nie opierałaby się wówczas tylko na oświadczeniu konsumenta, który jak wynika z doświadczeń banków wielokrotnie pomija lub wręcz zataja informacje o zadłużeniu w innych instytucjach kredytowych i finansowych.

Poważny sprzeciw budzi, będące w sprzeczności z dyrektywą, wspieranie interesów pewnej specyficznej grupy podmiotów, jakimi są biura informacji gospodarczej, kosztem uniemożliwienia wszystkim kredytodawcom możliwości przeprowadzenia kompletnej analizy zdolności kredytowej konsumenta.

Przykładem **nieuzasadnionego pod żadnymi względami merytorycznymi wspierania w projekcie ustawy grupy biur informacji gospodarczej jest wprowadzenie dla nich monopolu** poprzez ograniczenie dostępu do rejestrów kredytowych kredytodawcom konsumenckim innym niż banki i kredytodawcom z terytorium UE do innych baz danych.

Przyjęte w ustawie rozwiązanie stanowi, że jedynymi bezpośrednimi bazami zewnętrznymi, które będą mogły być wykorzystywane dla oceny ryzyka kredytowego dla innych niż banki kredytodawców konsumenckich pozostaną biura informacji gospodarczej, co w konsekwencji stanowi naruszenie traktatowych reguł konkurencji i zasady swobody przepływu usług określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Jak wskazuje Minister Spraw Zagranicznych wyznaczenie w projekcie ustawy biur informacji gospodarczej jako pośrednika w wymianie informacji gospodarczej (...) nie wyklucza **możliwości przyjęcia przez projektodawcę uregulowania umożliwiającego bezpośredni dostęp do rejestrów kredytowych**, pod warunkiem zapewnienia dodatkowych zabezpieczeń. Wydaje się obiektywnie uzasadnione, bez naruszenia art. 9 ust.1 dyrektywy 2008/48/WE, wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń w odniesieniu do mechanizmu dostępu do baz danych (informacji stanowiących tajemnicę bankową) kredytodawców nie będących bankami. Zabezpieczeniami tymi mogą być istniejące i utrzymywane na mocy przedmiotowego projektu procedury uzyskiwania dostępu do informacji stanowiących tajemnicę bankową w zakresie, w jakim informacje te są niezbędne w związku z udzielaniem kredytów konsumenckich.

W zgodzie z powyższym, celem zachowania zasady priorytetu ochrony tajemnicy bankowej i zachowania szczelności systemu oraz zapewnienia pełnej ochrony danych osobowych, Związek Banków Polskich proponuje **modyfikację polegającą na dodaniu obowiązku posiadania upoważnienia w przypadku udostępniania przez rejestr kredytowy danych na rzecz kredytodawcy konsumenckiego innego niż banki i instytucje kredytowe.**

3. W związku z powyższym proponuje się następujące zmiany:

1) Art. 5 pkt 15 otrzymuje brzmienie:

„15. bazy danych – zbiory danych prowadzone dla celów oceny zdolności kredytowej przez instytucje, o których mowa w art. 105 ust.4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.), a także zbiory informacji gospodarczych prowadzone przez biura informacji gospodarczej, o których mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. Nr 81, poz.)”.

2) art. 9 otrzymuje brzmienie:

„Art. 9. 2. Ocena zdolności kredytowej dokonywana jest na podstawie informacji uzyskanych od konsumenta lub na podstawie informacji pozyskanych z odpowiednich baz danych zapewniających kompletność, wiarygodność i aktualność tych informacji.

3) art. 62 otrzymuje brzmienie:

„Art. 62. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm) wprowadza się następujące zmiany:

w art.105:

a) w ust. 1 po pkt 1c dodaje się pkt 1d i 1e w brzmieniu:

„1d) na zasadzie wzajemności - kredytodawcom, o których mowa w ustawie z dnia 2010 r. o kredycie konsumenckim, w zakresie w jakim informacje te są niezbędne do oceny ryzyka kredytowego, o której mowa w art. 9 ustawy z dnia 2010 r. o kredycie konsumenckim,

1e) na zasadzie wzajemności - kredytodawcom, mającym siedzibę na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie w jakim informacje te są niezbędne do oceny ryzyka kredytowego, o której mowa w art. 9 ustawy z dnia 2010 r. o kredycie konsumenckim,”

b) w ust. 4 dodaje się pkt 3 i 4 w brzmieniu:

„3) na zasadzie wzajemności - kredytodawcom, mającym siedzibę na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, informacji stanowiących tajemnicę bankową w zakresie w jakim informacje te są niezbędne do oceny ryzyka kredytowego, o której mowa w art. 9 ustawy z dnia 2010 r. o kredycie konsumenckim.”

4) na zasadzie wzajemności - kredytodawcom, o których mowa w ustawie z dnia 2010 r. o kredycie konsumenckim, informacji stanowiących tajemnicę bankową w zakresie w jakim informacje te są niezbędne do oceny ryzyka kredytowego, o której mowa w art. 9 tej ustawy pod warunkiem uzyskania pisemnej zgody osoby, której informacje te dotyczą.,

Przekazując powyższe uwagi i propozycje chciałbym prosić Pana Marszałka o przychylne rozpatrzenie przedstawionych uwag i udzielenie poparcia w toku prac legislacyjnych mając na uwadze nadrzędny postulat aktywnego działania na rzecz tworzenia dobrego prawa.

Z wyrazami szacunku

