



Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

DDK-0732-5/08/MC

Warszawa, // kwietnia 2011 r.

Pan
Jan Wyrowiński
Senator RP
Przewodniczący
Komisji Gospodarki Narodowej
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczy,

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Biura Informacji Kredytowej (dalej „BIK”) z dnia 6 kwietnia 2011 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej „UOKiK”) pragnie przedstawić swą opinię w odniesieniu do wątpliwości wysuniętych przez tę instytucję.

1. BIK stawia ustawie o kredycie konsumenckim („ustawa”) dwa podstawowe zarzuty: (1) sprzeczności z przepisami dyrektywy w zakresie obowiązku przeprowadzania oceny ryzyka kredytowego/zdolności kredytowej i (2) dyskryminacji kredytodawców niebędących bankami i instytucjami kredytowymi w zakresie dostępu do baz danych. Prezes UOKiK nie zgadza się z tymi zarzutami. Jednak przed przystąpieniem do ich szczegółowego omówienia należy zauważyć, że już na wstępie BIK opiera się na błędnym założeniu, wskazując zapobieganie nieodpowiedzialnemu kredytowaniu oraz ochronę konsumenta przed nadmiernym zadłużeniem jako podstawowe cele dyrektywy 2008/48/WE. Tymczasem motywy tej dyrektywy i odpowiadające im cele regulacji wyraźnie wskazano w preambule. Są to m.in.: (1) pojawienie się różnic w stosowanych przez państwa członkowskie mechanizmach ochrony konsumentów (motyw 3); (2) przyjęcie przez państwa odmiennych przepisów bezwzględnie obowiązujących, które zakłócają konkurencję między kredytodawcami we Wspólnocie i stwarzają przeszkody dla rynku wewnętrznego (motyw 4); (3) pojawienie się nowych instrumentów kredytowych, co powoduje konieczność zmiany istniejących przepisów i rozszerzenia zakresu ich zastosowania (motyw 5), (4) konieczność ustanowienia nowoczesnego systemu przepisów dotyczących kredytów konsumenckich w związku z rozwojem rynku kredytów konsumenckich i rosnącą mobilnością obywateli (motyw 7).
2. Jedynie w motywie 26 dyrektywy odniesiono się do niebezpiecznych zjawisk związanych z rynkiem kredytowym: nieodpowiedzialnego udzielania pożyczek przez kredytodawców i nadmiernego poziomu zadłużenia konsumentów. W żaden sposób nie można interpretować tego sformułowania w ten sposób, że zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się jest celem harmonizacji. Państwom członkowskim nakazano tylko podjęcie właściwych działań w celu **promowania odpowiedzialnych praktyk**, a jako ich przykłady podano udzielanie informacji, edukowanie konsumentów i ostrzeganie o ryzyku. Co więcej, państwa mają przy tym brać „pod uwagę specyficzne cechy swojego rynku kredytów”. W Polsce, ponad 90% kredytów gospodarstw domowych, i niemal tyle samo kredytów zaciąganych przez

przedsiębiorców jest spłacanych terminowo, przy czym po okresie spadku spowodowanego osłabieniem gospodarczym w latach 2009-10 współczynnik ten zaczął rosnąć.¹ Co istotne, procent niespłacanych terminowo kredytów nie odbiega znacząco od sytuacji w innych państwach członkowskich.²

3. Niezależnie od celów regulacji UOKiK stoi na stanowisku, że prawidłowa implementacja Dyrektywy w istocie będzie przeciwdziałać nadmiernemu zadłużaniu się konsumentów. W szczególności, będą temu zjawisku zapobiegać wymagania dotyczące zapewnienia im pełnej informacji dotyczącej kosztów kredytu, wykorzystanie w tym celu ujednoczonych formularzy, które pozwolą konsumentowi dokonać lepszej oceny i porównać oferty, dłuższy okres, w którym możliwe będzie odstąpienie od umowy. O tych wszystkich możliwościach konsumenci muszą zostać rzetelnie poinformowani, co przyczyni się do wzrostu ich wiedzy o oferowanych na rynku usługach kredytowych, a w konsekwencji będzie przeciwdziałać zaciąganiu kredytów, których spłata przekraczałaby ich możliwości. Konsument dysponujący pełną informacją o kosztach i warunkach spłaty kredytu będzie mniej narażony na wykorzystanie przez przedsiębiorców jego słabszej pozycji, zwłaszcza jeśli ci działają „z zaskoczenia”. Również sposób, w jaki uregulowano powszechnie w Polsce wykorzystywany kredyt wiązany, będzie przyczyniało się do ograniczania, a nie wzrostu zjawiska nadmiernego zadłużania się.
4. Odnosząc się do pierwszego zarzutu BIK, należy zgodzić się, że art. 8 dyrektywy w polskiej wersji językowej istotnie posługuje się terminem „ocena zdolności kredytowej”, ale istnieją powody, by nie przypisywać temu terminowi tego samego znaczenia, jakie ma on na gruncie Prawa bankowego. (1) Wskazówkę interpretacyjną daje sam artykuł 8 dyrektywy. Nakazuje on kredytodawcy przeprowadzenie oceny „zdolności kredytowej” na podstawie wystarczających informacji przekazanych mu przez konsumenta, a tylko w razie konieczności posiłkowanie się informacją z bazy danych. Przyjęcie jednolitej terminologii, co proponuje BIK, oznaczałoby, że w każdym przypadku koniecznym byłoby zasięgnięcie informacji w bazie danych, czego dyrektywa nie wymaga. (2) Warto jeszcze odwołać się do drugiego zdania art. 8 dyrektywy, które przewiduje, że państwa członkowskie, których ustawodawstwo wymaga od kredytodawców dokonania oceny zdolności kredytowej konsumenta na podstawie informacji z bazy danych, mogą zachować ten wymóg. „Mogą zachować” - ale nie muszą. Skoro więc nawet te państwa, które przewidziały ten obowiązek, nie muszą go utrzymać, to tym bardziej nie muszą go wprowadzać państwa, w których (jak w Polsce) takiego obowiązku dla wszystkich kredytodawców nie było. (3) Utrzymanie jednolitego reżimu dla wszystkich kredytodawców nie jest uzasadnione - ani dyrektywa, ani wdrażająca ją ustawa nie wymagają objęcia wszystkich kredytów reżimem właściwym dla banków. Wprowadzenie do ustawy odrębnego pojęcia „oceny zdolności kredytowej” zostało dokonane właśnie po to, by odróżnić sytuację banków i SKOK-ów, od których zgodnie z Prawem bankowym wymaga się więcej, od innych kredytodawców, od których można bez szkody dla konsumentów i systemu finansowego wymagać mniej. Należy bowiem przypomnieć, że banki są instytucjami szczególnego zaufania publicznego, system bankowy jest jednym z najistotniejszych elementów systemu finansowego państwa, że dysponują depozytami, na które dostają od państwa gwarancje finansowe. Dlatego ich działalność powinna być obciążona mniejszym ryzykiem, niż innych instytucji udzielających kredytu konsumenckiego, które, jeśli taką mają politykę, mogą udzielać kredytów bardziej ryzykownych. (4) Ponadto rezultatem rozumienia proponowanego przez BIK byłoby usztywnienie rynku kredytów konsumenckich zamiast jego uelastycznienie, gdyż

¹ Por.: <http://banki.wp.pl/kat,6598,title,Zle-kredyty-juz-nie-takie-zle,wid,13043050,wiadomosc.html>, a także: <http://biznes.interia.pl/wiadomosci/finanse-osobiste/news/kula-sniezna-zlych-kredytow-zaczela-topniec,1596249>.

² Zob. np.: http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9132695,Hiszpania_ma_najwiecej_zlych_kredytow_od_15_lat.html; http://gospodarka.gazeta.pl/pieniadze/1,29577,6834772,_Zle_kredyty_gwozdzciem_do_trumny_hiszpanskiej_gospodarki_.html.

wprowadzenie wymogu korzystania z baz danych przy udzielaniu każdego, choćby najmniejszego, kredytu konsumenckiego mogłoby w efekcie zniechęcać przedsiębiorców do udzielania kredytów, w szczególności w sytuacjach transgranicznych, gdy informacji trzeba by zasięgnąć w bazie prowadzonej w innym państwie członkowskim.

5. Dlatego UOKiK nie może zgodzić się z zarzutem, że dyrektywa została w tym zakresie błędnie implementowana. Posiłkuje się w tym zakresie również **opinią Ministra Spraw Zagranicznych** (DPUE-920-1151-10-11/kz/6 SM-614) z dnia 29 marca 2011 r., zgodnie z którą projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. BIK uważa, że ustawa stanowi „nadregulację” w stosunku do przepisów dyrektywy. Tymczasem właśnie nadanie ustawowym definicjom takiego brzmienia, jakie proponuje BIK, spowodowałoby, że prawo polskie stawiałoby kredytodawcom wyższe wymagania niż te, jakich wymaga dyrektywa.
6. W odniesieniu do sformułowanego przez BIK pytania, czy przesłanką do rezygnacji z terminu „ocena zdolności kredytowej” jest obawa przed wyeliminowaniem biur informacji gospodarczej („Big-ów”), UOKiK zwraca uwagę, że jego wypowiedź została **wyjęta z kontekstu**. Należy zwrócić uwagę, że proponowane przez BIK rozwiązanie (dokonywania przez wszystkich kredytodawców oceny zdolności kredytowej) doprowadziłoby do sytuacji, w której jedynymi bazami danych wykorzystywanymi do takiej oceny byłaby baza prowadzona przez BIK. UOKiK uważa, że nie ma potrzeby, by wszystkim kredytodawcom (która to definicja jest w ustawie sformułowana bardzo szeroko) udostępniać dane obejmujące również historię kredytową i dane wrażliwe, np. dotyczące wysokości zarobków. Ze względu na konieczność ochrony tajemnicy bankowej wskazane jest, by przedsiębiorcy niebędący bankami, nie mieli pełnego dostępu do takich danych. Dlatego w ustawie zapewniono kredytodawcom niebędącym bankami dostęp dwustopniowy: bezpośrednio do baz danych prowadzonych przez big-i, a dopiero za ich pośrednictwem i tylko w pewnym zakresie - również do bazy BIK. Tak należy rozumieć przytoczoną przez BIK wypowiedź UOKiK.
7. Niezależnie od rozważań przedstawionych w poprzednim akapicie UOKiK zwraca uwagę, że **celem Rządu RP jest implementacja dyrektywy** - pełna i w możliwie najszerszym stopniu zgodnie z jej duchem. Ustawa w obecnym kształcie lepiej niż w brzmieniu proponowanym przez BIK zapewnia odpowiedni poziom konkurencji między podmiotami, wyważenie interesów podmiotów objętych regulacją, ochronę konsumentów - również w zakresie dostępu do danych wrażliwych, które ich dotyczą.
8. Dalej BIK podnosi, że „ocena ryzyka kredytowego” w ustawie jest zdefiniowana identycznie jak „ocena zdolności kredytowej” w Prawie bankowym, co miałyby jakoby spowodować chaos pojęciowy. Tymczasem UOKiK zwraca uwagę, że, po pierwsze, **nie jest prawdą, że te definicje są identyczne**. (1) Art. 70 prawa bankowego definiuje pojęcie „zdolności kredytowej” natomiast art. 5 pkt 16 ustawy o kredycie konsumenckim zawiera definicję pojęcia „oceny ryzyka kredytowego”. Pierwszy z wspomnianych przepisów koncentruje się na definiowaniu atrybutu kredytobiorcy - „zdolność kredytowa”, podczas gdy drugi z nich definiuje przeprowadzaną przez kredytodawcę czynność „ocena ryzyka kredytowego”. Wspomniane definicje dotyczą więc dwóch odrębnych kategorii pojęciowych. (2) Po drugie, należy zauważyć, że ponieważ definicje te znajdują się w różnych aktach prawnych jednakowej rangi, nie ma powodu, by automatycznie przenosić je z zakresu zastosowania jednej ustawy do drugiej. Zgodnie z podstawowymi zasadami interpretacji prawa wykładni danego przepisu nie można dokonywać w oderwaniu od jego kontekstu. (3) Po trzecie, **inny jest zakres podmiotowy** obu ustaw. Pierwsza część definicji zawartej w ustawie o kredycie konsumenckim powtarza wprawdzie sformułowanie z Prawa bankowego (tę część BIK w swoim piśmie podkreśliło), ale druga jej część (której BIK już nie podkreśliło) uściśla, że

umowa dotyczy kredytu konsumenckiego, a oceny dokonuje kredytodawca - oczywiście w rozumieniu tej, a nie innej ustawy. Przepisy prawa bankowego dotyczące badania zdolności kredytowej mają swoje zastosowanie wyłącznie do kredytodawców będących bankami - z jednej strony, a z drugiej do wszystkich kredytobiorców - zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców (definicję zdolności kredytowej z art. 70 prawa bankowego należy zatem rozumieć - w kontekście pozostałych przepisów ustawy następująco: *Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność kredytobiorcy do spłaty zaciągniętego w banku kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie*). Natomiast przepisy ustawy o kredycie konsumenckim o ocenie ryzyka kredytowego będą natomiast obejmowały wszystkich kredytodawców (zarówno banki, jak i innych przedsiębiorców), jednakże krąg kredytobiorców, których wspomniana regulacja będzie dotyczyła ograniczony jest jedynie do konsumentów (w takim razie przepis art. 5 pkt 16 ustawy o kredycie konsumenckim powinien być rozumiany następująco: *Ocena ryzyka kredytowego - ocena zdolności konsumenta do spłaty zaciągniętego u kredytodawcy kredytu konsumenckiego wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie o kredyt konsumencki dokonywana przez kredytodawcę*). (4) Po czwarte, **różny dla obu ustaw jest przedmiot badania**. Przepisy prawa bankowego regulujące badanie zdolności kredytowej odnoszą się jedynie do umowy o kredyt w rozumieniu art. 69 tej ustawy. Przepisy o ocenie zdolności kredytowej mają zastosowanie również do szeregu umów innych niż kredyt. Skoro więc obie definicje dotyczą odrębnych kategorii pojęciowych i mają różny zakres przedmiotowy i podmiotowy, to nie jest uzasadnione twierdzenie, że są identyczne. W takim razie zachodzi sytuacja przewidziana w § 146 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej przytoczonego przez BIK.

9. W dalszej części pisma BIK odnosi się do wzajemnego stosunku ustawy o kredycie konsumenckim i ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, twierdząc, że skutkiem wprowadzanej regulacji będzie dostęp znacznie szerszego grona kredytodawców do danych osobowych konsumentów otrzymanych od biur informacji gospodarczej i brak obowiązku ich usunięcia w terminie 90 dni danych zgodnie z art. 26 ust. 1 i 4 tej drugiej ustawy. Tymczasem, jak przedstawiono już powyżej, nie ma powodu, by definicję „oceny ryzyka kredytowego” rozciągać na inne ustawy niż tą, w której się znajduje. Inaczej mówiąc, zdaniem UOKiK, również po wejściu w życie ustawy dane osobowe, o których mowa, będą mogły być przetwarzane przez okres dłuższy niż 90 dni **tylko przez instytucje ustawowo obowiązane do oceny ryzyka kredytowego** lub operacyjnego w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, natomiast wszyscy pozostali kredytodawcy będą mieli obowiązek usunąć je najpóźniej w 90 dni. Takimi instytucjami są oczywiście tylko banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe - co znajduje potwierdzenie np. w uzasadnieniu tego przepisu, odwołującego się w tym zakresie wprost do Prawa bankowego. Wyraźnie zresztą wskazano, że jest to wyjątek od ogólnej zasady nakazującej usuwanie danych, a podstawową zasadą wykładni prawa jest reguła *exceptiones non sunt extendendae*.
10. Nie ma powodu, by odnosić się szerzej do argumentów BIK związanych z projektowaną dyrektywą w sprawie umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi. Należy zauważyć, po pierwsze, że jest to zupełnie nowy projekt, który będzie jeszcze przedmiotem prac Parlamentu i Rady, a po drugie z przytoczonych przez BIK fragmentów wyraźnie wynika, że niezbędne będą prace nad polską wersją językową projektu, by dostosować ją do używanego w Polsce aparatu pojęciowego (por. użyte w projekcie wyrażenia: *kwerenda, zaległość w spłacie, skontaktować się, warianty*, które nie są używane w języku ustaw w polskim porządku prawnym). Dodatkowo, UOKiK nie widzi powodu, by na etapie zaawansowanych prac nad implementacją obowiązującej dyrektywy

2008/48/WE brać pod uwagę akt, który nie tylko nie wszedł w życie, ale w ogóle nie wszedł jeszcze poza fazę projektu.

11. W odniesieniu do przedstawionych przez BIK argumentów dotyczących zmiany art. 105 Prawa bankowego, UOKiK wyjaśnia, iż w toku prac w Sejmie RP dokonano zmiany przepisów Prawa bankowego wprowadzając doń przepis o następującej treści: „w art. 105 ust. 4 po pkt 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu: 3) instytucjom kredytowym w zakresie niezbędnym do oceny ryzyka kredytowego konsumenta, o którym mowa w art. 9 ustawy z dnia ...o kredycie konsumenckim” (art. 62 pkt ustawy o kredycie konsumenckim). Zapewniono tym samym dostęp banków z państw Unii Europejskiej, które nie działają na terytorium Polski poprzez oddział lub w ramach działalności trans granicznej do baz danych. Zmiana realizuje cel dyrektywy, jakim jest umożliwienie kredytodawcom z innych państw członkowskich niedyskryminującego dostępu do baz danych na tych samych warunkach, na jakich mają do nich dostęp podmioty krajowe. Mając to na uwadze, zaproponowane przez BIK brzmienie przepisu wydaje się możliwe do zaakceptowania ale w świetle powyższego nie jest niezbędne.
12. Zdaniem UOKiK, prawidłowa implementacja przepisów dyrektywy nie wymaga udostępniania informacji stanowiących tajemnicę bankową kredytodawcom innym niż banki (a ściślej: niż instytucje kredytowe w rozumieniu Prawa bankowego). UOKiK zauważa, że propozycje BIK w tym zakresie są konsekwencją proponowanego przez BIK obowiązku badania zdolności kredytowej (w rozumieniu prawa bankowego) przez wszystkich kredytodawców. Skoro zaś w powyższych rozważaniach odrzucono tę koncepcję jako nieproporcjonalną, nieuzasadnioną i sprzeczną z duchem dyrektywy, to, konsekwentnie, należy też odrzucić omawianą propozycję. Uwzględnienie propozycji BIK prowadziłoby do dopuszczenia nadmiernej liczby podmiotów (definicja kredytodawcy w rozumieniu ustawy o kredycie konsumenckim jest bardzo szeroka) do wrażliwych danych przetwarzanych w BIK. Dostęp ten nie jest niezbędny dla potrzeb oceny ryzyka kredytowego i powinien być ograniczony - jak dziś - wyłącznie do banków i SKOK-ów, które na mocy odrębnych przepisów mają obowiązek chronić tajemnicę bankową. Pozostałym kredytodawcom do dokonania oceny ryzyka kredytowego w zupełności wystarczą dane dostarczane przez biura informacji gospodarczej działające na podstawie przepisów o udostępnianiu informacji gospodarczej.

Z poważaniem,



