



## ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

KRZYSZTOF PIETRASZKIEWICZ

PREZES

78/3060/341/2010

Warszawa, 25 luty 2010 r.

Szanowny Pan  
Jan Wyrowiński  
Przewodniczący  
Komisji Gospodarki Senatu RP

Senator Janie Senatorze

W związku z pracami nad rządowym projektem ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych (druk senacki nr 791), mając na uwadze doniosłość przedstawionych poniżej argumentów, zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie i udzielenie poparcia dla propozycji dotyczących zmiany art. 18 oraz propozycji dotyczącej objęcia zakresem ustawy wierzytelności publicznoprawnych.

1. Zgodnie z art. 18 ust. 5 – za wywiązanie się ze zobowiązania uważa się także spłatę w pełnej wysokości raty zobowiązania. Zaproponowany przepis całkowicie zaburza funkcjonowanie systemu udzielania kredytów, w przypadku kredytów bankowych zobowiązaniem jest przecież całość kredytu, a nie poszczególne raty. Uznawanie zatem spłaty jednej z wielu rat za spłatę zobowiązania jest nieporozumieniem, natomiast dawać może podstawę do przekazywania takich informacji do big-ów i wprowadzać ewidentnie w błąd odnośnie faktycznej wiarygodności osoby dokonującej spłaty kredytów.

Pozostanie powyższego brzmienia art. 18 ust. 5 oznaczać będzie, że ktoś kto spłacił jedną ratę będzie mógł być uznany za osobę wywiązującą się ze zobowiązań, pomimo, że przecież jego zobowiązanie jest wieloletnie i zobligowany jest do spłaty następnych rat. Tym bardziej, że właśnie w stosunku do takich danych (o wywiązywaniu się ze zobowiązań) artykuł 18 milczy o obowiązku ich aktualizacji, jak to ma miejsce w stosunku do informacji o zaległościach. Taka sytuacja spowoduje, że ktoś kto spłacił jedną ratę pozyska z biura informacji gospodarczej certyfikat rzetelności i będzie mógł nim się okazać (jako dłużnik wywiązujący się ze zobowiązań), nie płacąc na przykład dwóch kolejnych rat. Należy bowiem pamiętać, że informacja o niewywiązywaniu się ze zobowiązań trafia do biura dopiero wtedy, gdy dłużnik nie wywiązuje się ponad 60 dni i upłynęło 30 dni od wysłania mu listem poleconym zawiadomienia o tym zadłużeniu, czyli w praktyce w najgorszym razie taki ratalny dłużnik zyskuje możliwość 60 dni niepłacenia i legitymowania się certyfikatem

rzetelności! (bo spłacił jedną ratę z opóźnieniem mniejszym niż 60 dni). Na tym polega ogromne niebezpieczeństwo legitymizowania (promowania) przez ustawodawcę "złych dłużników", o ile zapis art. 18 ust.5 zostanie utrzymany.

Przypomnieć jednocześnie należy, że w projekcie rządowym przedstawionym 8 maja 2009 r. takiego zapisu nie było, został on dodany na skutek poprawek zgłoszonych przez jednego z partnerów społecznych.

Proponowana poprawka: skreślenie w art. 18 w całości treści ustępu 5.

2. Zwrócić należy też uwagę na kolejne niezwykle istotne zagadnienie dotyczące art. 18, tj. **uznawanie zadłużenia z opóźnieniem mniejszym niż 60 dni za pozytywną informację (za wywiązywanie się ze zobowiązań), co jest niespotykanym w obrocie gospodarczym, zwłaszcza na rynku usług bankowych rozumieniem informacji pozytywnej.** Zgodnie bowiem z ust.4 p.4) uznaje się, iż zobowiązanie spełnione z opóźnieniem mniejszym niż 60 dni jest zobowiązaniem regulowanym prawidłowo (informacja pozytywna), co oznacza, że nawet ktoś, kto nie spłaca dwóch rat kredytu jest traktowany jako ten, który prawidłowo spłaca kredyt. Powyższa uwaga nie odnosi się oczywiście tylko do sektora bankowego. **Czy rzeczywiście można przetwarzać w biurach jako informację pozytywną, dane o osobie, która może legitymować się certyfikatem rzetelności (jako osoba pozytywnie regulującą swoje zobowiązania w rozumieniu ustawy), a która nie płaci kilku faktur, czy też pracodawcy, który nie płaci wynagrodzeń przez okres np. 59 dni?**

Uwzględniając powyższą uwagę – proponuje się ponadto:

**W 18 w ust. 4 p.4) po wyrazach: „wynoszącym mniej niż „ skreślenie wyrazów: „60 dni” i w to miejsce wpisanie wyrazów: „30 dni”, tym samym nadanie temu punktowi nowego, następującego brzmienia:**

**„4) kwoty, waluty, daty wymagalności oraz daty spełnienia zobowiązań, o których mowa w art. 14 ust.1 pkt.1 lub art. 15 ust.1 pkt.1, które w okresie ostatnich 12 miesięcy przed dniem przekazania informacji gospodarczych zostały spełnione z opóźnieniem wynoszącym mniej niż 30 dni”**

Przypomnieć znów należy, że w projekcie rządowym przedstawionym 8 maja 2009 r. takiego zapisu także nie było, został on dodany na skutek poprawek zgłoszonych przez jednego z partnerów społecznych.

3. Uwzględniając słuszny interes konsumenta wskazać należy, że **zgoda raz udzielona może być w każdym czasie odwołana** (art. 18 ust.1 pkt.2). Obecna redakcja przepisu w przeciwieństwie do dotychczasowego brzmienia art.10 ustawy, oddaje inicjatywę dotyczącą przekazania do biura informacji gospodarczych danych pozytywnych wyłącznie w ręce wierzyciela, co może po pierwsze prowadzić do pozyskiwania od konsumentów permanentnych zgód i prowadzić do nieograniczonej w czasie możliwości wykorzystywania tych zgód. Ponadto może to prowadzić do nadużyć po stronie wierzycieli, którzy posiadając „permanentną” zgodę konsumenta mogą wykorzystywać informacje gospodarcze do swojego monitoringu zachowań tego konsumenta, a to już znacznie wykracza poza ustawowy cel ich udostępniania przez biura informacji gospodarczej, jak również poza ustawowy cel ich przetwarzania przez wierzyciela. Konsekwentnie więc, naruszona zostaje równowaga pomiędzy słusznymi interesami przedsiębiorców dążących do jak najszybszego ściągania należności, a poszanowaniem praw konsumentów do ochrony ich prywatności i nie wykorzystywania ich danych w sposób niezgodny z celem ich gromadzenia.

Konieczność zapewnienia konsumentowi możliwości odwołania zgody na przekazywanie informacji pozytywnych została wprost i wyraźnie wskazana w opinii Generalnego

**Inspektora Ochrony Danych Osobowych** z dnia 17 września 2009 r. W opinii Generalnego Inspektora negatywnie odniesiono się do zmian projektu przyjętych na Podkomisji. Zdaniem GIODO przepis ten powinien chronić konsumenta przed sytuacją, w której przedsiębiorca na podstawie jednorazowego upoważnienia konsumenta mógłby wielokrotnie i przez dowolnie długi czas składać do biura informacji gospodarczej zapytania odnośnie zobowiązań tego konsumenta.

Zwracamy też uwagę na konieczność zmiany redakcyjnej w ust.1 dotyczącej informacji o **wywiązaniu się ze zobowiązań**, a nie, jak to jest w projekcie o **wywiązywaniu się ze zobowiązań**.

Proponujemy zatem aby treść art. 18 ust.1 pkt.1 i 2) była następująca:

*„1. Wierzyciel przekazuje do właściwego biura informacje gospodarcze o wywiązaniu się ze zobowiązań, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1 lub art. 15 ust. 1 pkt 1*

- 1) na wniosek podmiotu, którego dotyczy zobowiązanie, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku przez ten podmiot;*
- 2) z własnej inicjatywy, za pisemną zgodą podmiotu, którego dotyczy zobowiązanie, w terminie 14 dni od dnia wywiązania się ze zobowiązania. Zgoda może być w każdym czasie odwołana „*

4. Niezależnie od powyższych spraw, kwestią, która wymaga ponownego rozważenia jest **możliwość przekazywania informacji gospodarczych o wierzytelnościach publicznoprawnych**. Pamiętać bowiem należy, że odrębną i bardzo szeroką grupę wierzycieli stanowią wierzyciele z tytułu należności publicznoprawnych, do których należą podatki (w tym podatki i opłaty lokalne), wszelkie opłaty administracyjne, opłaty sądowe, a także grzywny, mandaty i kary pieniężne. W ramach tych wierzycieli znajdować będą się m.in. organy administracji rządowej i samorządowej, organy władzy sądowniczej i inne organy władzy publicznej, w tym urzędy skarbowe. Ponadto do kategorii wierzycieli publicznoprawnych należeć będą również tzw. organy rentowe, tj. m.in. ZUS (w szczególności z tytułu składek niezapłaconych przez pracodawców) i KRUS (w szczególności z tytułu składek niezapłaconych przez rolników). Do tej kategorii powinny również zaliczać się opłaty abonamentowe pobierane za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych zgodnie z ustawą z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728).

Zdaniem Związku Banków Polskich nie ma uzasadnienia, aby cele ustawy i jej zakres podmiotowy ograniczone zostały wyłącznie do należności prywatnoprawnych. Racjonalnie rzecz ujmując, nie ma podstaw, aby wierzycielom publicznoprawnym odmówić możliwości korzystania z instrumentów dostępu do informacji, która jak wynika z określonych w założeniach nowelizacji celów - sprzyja udroźnieniu systemu płatniczego, dzięki pozyskiwaniu należności o niskiej wartości oraz na najwcześniejszym etapie, bez potrzeby wszczynania postępowania egzekucyjnego.

W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą oraz w toku odbywanych konsultacji społecznych partnerzy społeczni z nadzieją odbierali sygnały, że intencją projektodawcy było objęcie przepisami ustawy również należności publicznoprawnych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, celem zastąpienia ustawowych definicji konsumenta i przedsiębiorcy terminami dłużnik i wierzyciel było nie tylko zapobieżenie dokonywaniu dalszego sztucznego rozszerzania definicji konsumenta i przedsiębiorcy, ale jednocześnie stworzenie możliwości

przekazywania informacji gospodarczych przez pozostałych wierzycieli, którzy dotychczas nie mogli korzystać z instrumentu mobilizowania do spłaty zadłużenia jakim jest biuro informacji gospodarczej. W uzasadnieniu wskazano dalej, że celem projektu było **stworzenie podstawy prawnej dla przekazywania informacji gospodarczych o zaległych zobowiązaniach przez wszystkich wierzycieli** poprzez rezygnację z enumeratywnego wskazywania wierzycieli uprawnionych do współpracy z biurami informacji gospodarczej, a więc także wierzycieli publicznoprawnych.

Objęcie zakresem ustawy podmiotów dochodzących wierzytelności o charakterze publicznoprawnym mogłoby wpłynąć wyłącznie korzystnie na dobrze rozumiany interes Skarbu Państwa. Stanowiłoby to kolejne ważne i istotne narzędzie usprawniające ściąganie należności Skarbu Państwa, co jest szczególnie istotne w obliczu kryzysu gospodarczego. Przekazanie informacji do biur jako tzw. miękki środek egzekwowania należności motywowałoby dłużnika do dobrowolnej spłaty i dzięki temu zapobiegałoby (w wielu wypadkach) uruchamianiu kosztownych środków przymusu administracyjnego.

Informacja o dłużnikach publicznoprawnych jest bardzo cenna z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego Państwa, jak i bezpieczeństwa gospodarki, **w przeciwnym przypadku przedsiębiorca nie będzie posiadał pełnej informacji o zobowiązaniach finansowych kontrahenta**, co może wprowadzać w błąd odnośnie jego wiarygodności płatniczej.

Mając na uwadze powyższe, proponujemy następujące zmiany definicyjne:

Art. 2 ust. 2 pkt 1- 4 otrzymują brzmienie:

1) *dłużniku – rozumie się przez to osobę fizyczną, w tym osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, zobowiązaną względem wierzyciela, w tym wierzyciela publicznoprawnego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub stosunkiem prawnym;*

2) *dłużniku niebędącym konsumentem – rozumie się przez to osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, zobowiązaną względem wierzyciela, w tym wierzyciela publicznoprawnego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub stosunkiem prawnym;*

3) *dłużniku będącym konsumentem – rozumie się przez to osobę fizyczną, o której mowa w art. 22<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), a także osobę zobowiązaną względem wierzyciela publicznoprawnego, w tym osobą zobowiązaną do świadczeń alimentacyjnych, o której mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 i Nr 6, poz. 33);*

4) *wierzycielu – rozumie się przez to osobę fizyczną, której wierzytelność została stwierdzona tytułem wykonawczym, osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub stosunkiem prawnym przysługuje wierzytelność, oraz organ publicznoprawny (wierzyciel publicznoprawny), któremu przysługują wierzytelności publicznoprawne, w szczególności: podatki, opłaty sądowe, opłaty administracyjne, opłaty abonamentowe, grzywny, kary pieniężne i mandaty. Przez organ publicznoprawny rozumie się także organ właściwy dłużnika albo wierzyciela w*

rozumieniu art. 2 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów;

Niezależnie od powyższego, w załączeniu przekazuję dwie opinie prawne uzasadniające wprowadzenie postulowanych przeze mnie poprawek.

Przekazując powyższe uwagi chciałbym prosić Pana Przewodniczącego o rozważanie i poparcie powyższych propozycji, mając na uwadze nadrzędny postulat aktywnego działania na rzecz tworzenia dobrego prawa.

Załączniki:

- opinia prof. dr hab. Marka Wierzbowskiego
- opinia dr A. Mednisa

*A. Wierzbowski*

*Mednisa*

Warszawa, dnia 24 lutego 2010 r.

**OPINIA**

**dotycząca oceny ewentualnych skutków wejścia w życie art. 18 ustawy z  
dnia 19 lutego 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie  
danych gospodarczych**

**Wstęp**

Niniejsza opinia dotyczy oceny celów oraz ewentualnych konsekwencji wejścia w życie art. 18 uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 19 lutego 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

Normy zawarte w art. 18 uchwalonej przez Sejm w dniu 19 lutego 2010 r. ustawy dotyczą kwestii o istotnych skutkach dla funkcjonowania systemu gospodarczego Polski, bezpośrednio rzutując na pozycję stron transakcji handlowych i kredytowych. Dotyczą zagadnień, którymi zajmowałem się tak od strony naukowej jak i praktyki prawniczej. Stąd po części skupienie uwagi na tych właśnie przepisach.

Oceniając wymienione przepisy koniecznym jest branie pod uwagę stanu koniunktury gospodarczej w chwili obecnej, gdzie działania państwa powinny zmierzać w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Drugą kwestią jest masowość zjawisk, których dotyczą wymienione przepisy – obejmują one bowiem niemal całe spektrum transakcji, w których ma miejsce odroczone płaćność czy udzielenie kredytu bądź zaciągnięcie pożyczki. Choć niesolidność może dotyczyć w wielu przypadkach kwot stosunkowo niedużych, to jednak masowość tego zjawiska powoduje rozległe skutki gospodarcze. Trzecim problemem jest harmonizacja projektowanych przepisów z przepisami innych ustaw dotyczących terminów płaćności. Rozwiązania przyjmowane winny być zgodne z całym systemem prawnym.

**Akty prawne i dokumenty stanowiące podstawę analizy**

Dokonując niniejszej analizy oparto się na następujących aktach prawnych i dokumentach:

- ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424, ze zm.), dalej: „**UUIG**”;
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. z roku 2002, Nr 72, poz. 665, ze zm.), dalej: „**Prawo bankowe**”;
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. z 2005 r. Dz. U. Nr 8, poz.60, ze zm.), dalej: „**Ordynacja podatkowa**”;
- ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. Nr 139, poz. 1323 ze zm.), dalej: „**Ustawa o terminach zapłaty**”;
- dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. UE L 281), dalej: „**Dyrektywa w sprawie danych osobowych**”;
- ustawa z dnia 19 lutego 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, przekazana przez Marszałka Sejmu do Senatu, dalej: „**Nowa ustawa**”;
- rządowy projekt ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych przekazany do Sejmu 8 maja 2009 r. (druk sejmowy nr 1997), dalej: „**Przedłożenie rządowe**”;
- projekt ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych z uwzględnieniem poprawek sejmowej Komisji Gospodarki (sprawozdanie z dnia 11 lutego 2010 r., druk sejmowy nr 2765), dalej: „**Projekt ustawy**”.

**Opis stanu faktycznego**

Zasady i tryb udostępniania przez przedsiębiorców informacji gospodarczych dotyczących wiarygodności płatniczej innych przedsiębiorców i konsumentów, w szczególności danych o zwłoce w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych, osobom trzecim nieoznaczonym w chwili przeznaczenia tych danych do udostępnienia aktualnie regulują przepisy UUIG.

W dniu 8 maja 2009 r. (data wpływu 11 maja 2009 r.) Prezes Rady Ministrów przekazał Marszałkowi Sejmu Przedłożenie rządowe. Projekt skierowano dnia 19 maja

2009 r. do Komisji Gospodarki, gdzie w dniu 24 czerwca 2009 r. odbyło się jego pierwsze czytanie i skierowanie prac do podkomisji nadzwyczajnej do spraw opracowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych. Podczas prac podkomisji istotnie zmieniono Przedłożenie rządowe m.in. w zakresie problematyki związanej z przekazywaniem informacji o wywiązywaniu się dłużnika ze swoich zobowiązań (tzw. informacje pozytywne). Postanowienia pierwotnie zawarte w art. 13 projektu ustawy zostały istotnie zmienione i preredagowane w art. 18 już w pierwszym sprawozdaniu podkomisji. Podkomisja nadzwyczajna złożyła dwa sprawozdania o projekcie ustawy, w dniu 17 lipca 2009 r. oraz w dniu 21 stycznia 2010 r. W dniu 11 lutego 2010 r. sejmowa Komisja Gospodarki przedstawiła sprawozdanie dotyczące przedmiotowej ustawy (druk sejmowy nr 2765).

Sejm uchwalił Nową ustawę w dniu 19 lutego 2010 r. Postanowienia art. 18 Nowej ustawy istotnie odbiegają od treści zarówno art. 10 wciąż obowiązującej UUIG jak i treści art. 13 Przedłożenia rządowego. Treść nowo uchwalonych przepisów art. 18 Nowej ustawy wzbudza wiele wątpliwości w zakresie skutków takiej regulacji przekazywania tzw. pozytywnych informacji gospodarczych.

### **Analiza zażądania**

Treść art. 18 Nowej ustawy przewiduje istotne zmiany w stosunku do obowiązujących regulacji, których część zostanie przedstawiona poniżej w punktach I-III.

#### **I. Norma wynikająca z art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy**

Art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy stanowi, że wierzyciel przekazuje do właściwego biura informacji gospodarczej (dalej: „BIG”) dane o wywiązywaniu się z zobowiązań, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1 lub art. 15 ust. 1 pkt 1 z własnej inicjatywy, za zgodą podmiotu, którego dotyczy to zobowiązanie, w terminie 14 dni od dnia wywiązania się z zobowiązania (tzw. informacje pozytywne). W obowiązującej ustawie brak jest takiej regulacji. Dotychczas przekazywanie tzw. informacji pozytywnych następowało wyłącznie na wniosek podmiotu, którego zobowiązanie dotyczy (przepisy art. 10 UUIG). Taką sprawdzoną już w praktyce regulację należy uznać za słuszną i nie wzbudzającą żadnych



kontrowersji. Tymczasem, na mocy art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy, wierzyciele zostaną uprawnieni do przekazywania do BIG pozytywnej informacji gospodarczej – co prawda za zgodą podmiotu, którego dotyczy ta informacja – ale z własnej inicjatywy. Norma, która będzie wynikać z art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy siłą rzeczy budzi więc liczne wątpliwości i zastrzeżenia, zwłaszcza w zakresie celu i potencjalnego wpływu takiej regulacji na cały system udostępniania informacji gospodarczych dotyczących wiarygodności płatniczej. Powyższe wątpliwości można podnieść zarówno z punktu widzenia ochrony interesów solidnych dłużników, którzy spłacili swoje zobowiązania, jak i z punktu widzenia interesów wierzycieli i potencjalnych wierzycieli.

W uzasadnieniu Przedłożenia rządowego (uwagi do art. 13 rządowego projektu ustawy) wskazano, że takie rozwiązanie przyczyni się do tworzenia pozytywnej historii płatniczej i zmobilizuje wierzycieli związanych umowami z BIG do przekazywania również pozytywnych informacji. Trudno jednak ocenić, jakimi pobudkami kierowałby się przedsiębiorca, będący wierzycielem, który z własnej inicjatywy przekazywałby do BIG informacje o pozytywnych zachowaniach dłużnika. Z pewnością jednak takie działania musiałyby się temu przedsiębiorcy opłacać.

Bliższa analiza przedmiotowego przepisu wskazuje na ryzyko pojawienia się takiej praktyki, w której wierzyciele uzyskiwaliby zgody podmiotów, których dotyczy zobowiązanie niejako na przyszłość, tj. na wypadek pojawienia się w przyszłości jakiegokolwiek innego zobowiązania tego samego podmiotu wobec tego samego wierzyciela. Może do tego dojść, gdyż ustawa nie przewiduje wprost formy udzielenia zgody na przekazanie jego danych do BIG, możliwości i formy odwołania tejże zgody, a także skuteczności tego odwołania. Przepisy Nowej ustawy nie określają również przedziału czasowego, w którym podmiot, którego dotyczy zobowiązanie może odwołać swoją zgodę. Dane gromadzone na tej zasadzie miałyby z całą pewnością ogromną wartość marketingową. Istniałaby bowiem możliwość stosunkowo łatwego określenia pewnych rynkowych zachowań klientów lub potencjalnych klientów – przykładowo gdzie klient kupuje, co kupuje, za jaką cenę, jaką kwotę przeznaczą na zakupy danego rodzaju, jakie są jego preferencje rynkowe. Stworzenie takiego mechanizmu wychodzi daleko poza cel regulacji Nowej ustawy, jakim jest przede wszystkim stworzenie zasad udostępniania informacji gospodarczych dotyczących wiarygodności płatniczej (art. 1 ust. 1 pkt 1 Nowej ustawy) oraz zasad wymiany danych gospodarczych dotyczących wiarygodności płatniczej (art. 1 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy).

Nietrudno zauważyć, że działanie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy z inicjatywy wierzyciela (wierzyciel z własnej inicjatywy przekazuje dane do BIG), niewątpliwie podnosiłoby koszty jego działalności, co musiałoby być w jakiś sposób rekompensowane takiemu wierzycielowi przez BIG. Istnieje więc wysokie prawdopodobieństwo, że art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy będzie wykorzystywany w dużej mierze niezgodnie z zamiarem ustawodawcy, tj. do gromadzenia i obrotu danymi na temat zachowań rynkowych konkretnych klientów, a nie na temat wywiązywania się przez nich ze swoich zobowiązań.

Należy także dodać, że jak trafnie podnoszono w literaturze na tle ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883, ze zm.), zgoda na przetwarzanie danych osobowych musi być wyraźna, a jej wszystkie aspekty muszą być jasne dla podpisującego w momencie jej wyrażania. Nie spełnia tego wymagania podpisanie oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych, stanowiącego dodatkowy element innego zobowiązania nie zawierającego informacji o celach i zakresie przetwarzania tych danych (tak Paweł Barta, Paweł Litwiński, Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wydanie 1, Warszawa, C. H. Beck 2009). Rozważania te odnoszą się również do analizowanej materii, z uwagi na fakt, iż w tym zakresie regulują podobną materię, tj. zasady przetwarzania danych osobowych. Instytucja zgody, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy, w ocenie sporządzającego niniejszą opinię nie jest wystarczająca, aby uniknąć zachowań wychodzących poza cele regulacji.

W ocenie sporządzającego niniejszą opinię racjonalnym rozwiązaniem byłby powrót legislatora do rozwiązania obecnie obowiązującego, tj. działania wierzyciela w zakresie przekazywania informacji pozytywnych wyłącznie na wniosek konsumenta (rezygnacja z art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy), ewentualnie wprowadzenie zmian polegających na określeniu zakresu, formy i odwoływalności zgody, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy. Takie działania, możliwe na etapie prac Senatu, uniemożliwiłyby wejście w życie przepisów stwarzających pole do niezgodnego z celami całej regulacji przekazywania do BIG i przetwarzania danych podmiotów, których dotyczą zobowiązania.

## II. Norma wynikająca z art. 18 ust. 3 pkt 2 Nowej ustawy

PROF. MAREK WIERZBOWSKI I PARTNERZY

ADWOKACI I RADCOWIE PRAWNI

Przepis art. 18 ust. 3 pkt 2 Nowej ustawy wprowadza zmianę o ogromnej wadze zarówno w stosunku do obowiązujących aktualnie przepisów UIG (art. 10), jak i art. 13 Rządowego przedłożenia.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 Nowej ustawy, wierzyciel przekazuje informacje gospodarcze o wywiązywaniu się ze zobowiązań (informacje pozytywne), jeżeli od chwili spełnienia świadczenia z tytułu zobowiązań wobec tego wierzyciela upłynęło nie więcej niż 12 miesięcy oraz zobowiązania, zostały spełnione z opóźnieniem wynoszącym mniej niż 60 dni. W myśl tak skonstruowanego przepisu, dłużnik będzie uchodził za rzetelnego nawet w przypadku, gdy jego opóźnienie w spłacie długu wyniesie prawie 2 miesiące. Tymczasem obecnie obowiązujący przepis art. 10 ust. 3 pkt 4 UIG stanowi, że przekazywane do BIG tzw. informacje pozytywne mogą dotyczyć wyłącznie świadczeń, które w okresie ostatnich 5 lat przed dniem przekazania informacji gospodarczych zostały spełnione z opóźnieniem wynoszącym nie więcej niż 14 dni. Podobne regulacje zawierało Przedłożenie rządowe.

Przedmiotowa zmiana powinna być oceniona negatywnie z wielu powodów. Przed ich przytoczeniem należy jednak przypomnieć główne cele regulacji dotyczących udostępniania informacji gospodarczych, którymi są: (I) ochrona interesów wierzycieli, których dłużnicy zalegają z zapłatą, (ii) zdyscyplinowanie nierzetelnych dłużników oraz (III) ochrona przedsiębiorców przed zawieraniem transakcji z nierzetelnymi dłużnikami. Jedną z negatywnych konsekwencji, jakie mogą wynikać ze zmiany wynikającej z art. 18 ust. 3 pkt 2 Nowej ustawy, jest osłabienie realizacji celów przepisów dotyczących udostępniania informacji gospodarczych i wszystkich innych przepisów ukierunkowanych na terminową realizację zobowiązań, rozproszonych po wielu aktach normatywnych. Może do tego dojść, ponieważ ustawodawca zamierza najwyraźniej „pobłażać” dłużnikom zalegającym z zapłatą, wydłużając okres, w którym realizacja zobowiązania będzie umożliwiała przekazanie do BIG, a następnie udostępnienie przez BIG osobom trzecim (potencjalnym wierzycielom konkretnego dłużnika) tzw. informacji pozytywnej o dłużniku. Przyjęte regulacje są sprzeczne z celami nowelizacji ustawy podanymi w uzasadnieniu Przedłożenia rządowego. Tymczasem z problemem zatorów finansowych borykają się na co dzień takie podmioty jak jednostki samorządu terytorialnego, zakłady komunalne, fundacje czy stowarzyszenia. Negatywne zjawisko społecznego przyzwolenia na nieregulowanie bądź nieterminowe regulowanie zobowiązań dotyka ponadto coraz

PROF. MAREK WIERZBOWSKI I PARTNERZY  
ADWOKACI I RADCOWIE PRAWNI

częściej pracowników oraz osoby, którym przysługują wierzytelności alimentacyjne czy nawet samych konsumentów.

Analiza nowo uchwalonego przepisu w zakresie wydłużenia terminu tolerowanego opóźnienia spłaty zobowiązania do 60 dni wskazuje, że niektórzy zdecydowanie niesolidni dłużnicy będą mogli mimo wszystko legitymować się dokumentem, stwierdzającym wywiązanie się z zobowiązań (np. w postaci oferowanych przez BIG tzw. „certyfikatów rzetelności”). Doprowadzenie do wyżej opisanego wypaczenia jest niezgodne z rolą państwa na rynku, którą powinno być zapewnienie pewności i stabilności obrotu, a zarazem kształtowanie odpowiednich postaw obywateli w zakresie wywiązywania się z zobowiązań, tak prywatnych, jak i publicznoprawnych.

Wejście w życie art. 18 ust. 3 pkt 2 spowoduje powstanie sytuacji, w której potencjalni wierzyciele (osoby trzecie) zasięgający w BIG Informacji o swoim potencjalnym dłużniku, otrzymają dane przedstawiające wypaczony obraz wiarygodności płatniczej tego podmiotu. Taka sytuacja może się okazać niekorzystna również dla samego zaciągającego kolejny dług, gdyż w prosty sposób może wywołać spiralę zadłużenia tj. sytuację, w której będzie on spłacał istniejące długi przez zaciąganie nowych.

Jak powszechnie wiadomo, w polskim prawie cywilnym obowiązuje zasada *pacta sunt servanda*. Zatem świadomy dłużnik przygotowuje się na nadejście terminu spłaty długu, gromadząc odpowiednio wcześniej adekwatne środki pieniężne. Warto również odnieść się do zasad obowiązujących na tle innych ustaw. Jako przykład może posłużyć jedną z fundamentalnych ustaw krajowego ustawodawstwa, jaką jest Ordynacja podatkowa. W powołanym akcie zasadą jest iż, terminem zapłaty zobowiązań podatkowych jest okres 14 dniowy. Po przekroczeniu tego terminu, podatnik lub płatnik popada w zwłokę i ponosi negatywne konsekwencje prawne z tym związane. Choć przepisy Ordynacji podatkowej dotyczą zobowiązań które z zasady nie są przekazywane do BIG, ustanawiają one pewien standard zachowań, oddziałujący na zachowania dłużników. Jako kolejny akt prawny warto przytoczyć Ustawę o terminach zapłaty. Jej *ratio legis* oraz cel są co do zasady zbieżne z celami UUIG i Nowej ustawy, tj. zabezpieczeniem interesów wierzycieli oraz dyscyplinowaniem dłużników. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy o terminach zapłaty, jeżeli termin zapłaty nie został określony w umowie, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za okres począwszy od 31 dnia po spełnieniu świadczenia niepieniężnego – do dnia zapłaty, ale nie dłuższy niż do dnia wymagalności świadczenia pieniężnego – później przysługują odsetki w wysokości odsetek za zwłokę. Obie

przytoczone ustawy, a także wiele innych, przewidują negatywne skutki dla dłużnika niewywiązującego się terminowo z zobowiązań. Dlatego trudno sobie wyobrazić, na tle obu ustaw przywołanych powyżej, aby realizacja zobowiązania w przedłużonym terminie (do 60 dni) pozwalała dłużnikowi uchodzić za solidnego.

Kolejną negatywną konsekwencją wprowadzenia analizowanych zmian, byłoby poszerzenie dostępności kredytów i podobnych form finansowania, ze względu na pozyskiwanie wprowadzających w błąd informacji o nierzetelnych dłużnikach, jako wywiązujących się ze swoich zobowiązań. W takim wypadku instytucje finansujące nie mogłyby stworzyć na potrzeby przyszłej umowy rzeczywistego obrazu potencjalnego kontrahenta co w oczywisty sposób przekładałoby się na podejmowane przez nie decyzje. Dotyczy to w szczególności instytucji udzielających kredytów, w tym banków, które mają ustawowy obowiązek badania zdolności kredytowej przed udzieleniem kredytu.

Podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy zwracano uwagę, że wprowadzenie do art. 18 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 pkt 4 Nowej ustawy 60-dniowego terminu opóźnienia spłaty zobowiązania w odniesieniu do informacji pozytywnych jest konsekwencją wcześniejszego wprowadzenia takiego samego terminu w odniesieniu do tzw. informacji negatywnych (art. 14 i art. 15 Nowej ustawy). Założono więc, że do kategorii rzetelnych dłużników powinni być zaliczeni wszyscy dłużnicy, na temat których nie można jeszcze przekazać do BIG tzw. informacji negatywnej. Takie rozumowanie należy uznać za oczywiście błędne. Brak możliwości przekazania do BIG, a następnie udostępnienia przez BIG informacji negatywnej nie powoduje od razu, że dłużnika, który nie spełnia swoich wymagalnych zobowiązań można uznać za rzetelnego. Przepisy Nowej ustawy wprowadzają dłuższy termin (tj. 60 dni) w odniesieniu do udostępniania negatywnych informacji na temat dłużników nieterminowo regulujących swoje zobowiązania, tylko i wyłącznie w celu większej ochrony nierzetelnych dłużników przed szybkim przekazaniem informacji negatywnych na ich temat do BIG. Nie zmienia to jednak faktu, że dłużnicy ci opóźniają się ze spłatą swoich zobowiązań. Dłużników takich nie można uznać za rzetelnych, nawet jeśli ustawodawca nie zdecydował się na sankcjonowanie ich zachowań w drodze przekazywania do BIG negatywnych informacji na ich temat. W konsekwencji informacje pozytywne przekazywane do BIG nie powinny dotyczyć takich dłużników, bowiem nie można ich określić mianem rzetelnych.

Ustawodawca, na potrzeby regulacji udostępniania informacji gospodarczych, nie powinien z całą pewnością tworzyć tylko dwóch kategorii dłużników, tj. takich na temat których mogą być przekazane do BIG i dalej udostępnione informacje negatywne oraz takich, na temat których mogą być przekazane do BIG i dalej udostępnione informacje pozytywne. W obecnym kształcie przepisów Nowej ustawy powinna być więc zachowana odrębna kategoria podmiotów, które nie podlegają zarówno przepisom o informacjach negatywnych jak i pozytywnych. Wyeliminuje to możliwość tworzenia przez potencjalnych wierzycieli wypaczonego obrazu swoich potencjalnych dłużników. Pozostawienie aktualnego brzmienia przepisów art. 18 Nowej ustawy przyczyniłoby się bowiem z całą pewnością do całkowitego deprecjonowania idei udostępniania przez BIG raportów zawierających informacje pozytywne na temat konkretnych dłużników. Raporty takie nie miałyby już takiej wartości jak raporty udostępniane na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów UUIG, bowiem nie byłyby miarodajnym czynnikiem pozwalającym na dokonanie prawidłowej oceny wiarygodności płatniczej. Taka regulacja, wbrew zamierzeniom projektodawcy (uzasadnienie Przedłożenia rządowego – ułatwienie tworzenia pozytywnej historii płatniczej), mogłaby spowodować niechęć podmiotów, których zobowiązanie dotyczy do wyrażania zgody lub wnioskowania o przekazanie do BIG informacji na ich temat. Informacje takie trudno byłoby już dalej nazywać pozytywnymi, bowiem mogłyby one dotyczyć zarówno tych rzeczywiście rzetelnych dłużników, jak i dłużników, którzy jednak opóźniają się ze spłatą swoich zobowiązań przez okres blisko 2 miesięcy.

### **III. Norma wynikająca z art. 18 ust. 5 Nowej ustawy**

W opinii sporządzającego niniejszą opinię, wiele wątpliwości wzbudza regulacja zawarta w art. 18 ust. 5 Nowej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku zobowiązań o charakterze ratałnym, za wywiązanie się ze zobowiązań w rozumieniu art. 18 ust. 1 Nowej ustawy uważa się także spłatę w pełnej wysokości raty zobowiązania. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że spłatę przez dłużnika w pełnej wysokości wyłącznie jednej raty zobowiązania, niezależnie od terminu spłaty, będzie można uznać za wywiązanie się z całego zobowiązania, o którym mowa w art. 18 ust 1 Projektu ustawy (powstałego w związku z określonym stosunkiem prawnym, w szczególności z tytułu określonej umowy). Tak skonstruowany przepis, w ocenie sporządzającego niniejszą

opinię, może przynieść jedynie wiele wątpliwości interpretacyjnych, nie wnosząc jednocześnie zamierzonych przez projektodawcę treści normatywnych.

Nie sposób ocenić pozytywnie takiej regulacji, choćby w odniesieniu do wieloletnich zobowiązań spłacanych w ratach, jakimi są między innymi kredyty mieszkaniowe. W ten sposób podmiot czerpiący informacje z BIG może zostać wprowadzony w błąd co do wywiązania się przez dłużnika z całości zobowiązania. Zarazem nie można uznać za racjonalne uznawanie spełnienia nawet niewielkiej części świadczenia jako wywiązanie się ze zobowiązania. Byłoby to sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki oraz zasadami prawa cywilnego. Pod każdym względem aktualnie obowiązujący przepis art. 10 ust. 3 pkt 3 UUIG wprowadza normę dużo bardziej czytelną w odniesieniu do powtarzających się świadczeń pieniężnych. Obecnie przekazywana do BIG informacja pozytywna w sposób wyraźny dotyczy zobowiązań (świadczeń pieniężnych), które zostały spełnione przed dniem przekazania informacji gospodarczych.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że porównywalny efekt do aktualnie obowiązującej UUIG przyniosłyby przepisy art. 18 Nowej ustawy, nawet pomimo wykreślenia ust. 5. Co więcej przepis art. 18 ust. 4 pkt 3 Nowej ustawy wyraźnie stanowi o łącznej kwocie i walucie zobowiązań wymagalnych w okresie ostatnich 12 miesięcy przed dniem przekazania do BIG informacji gospodarczej. Każde zobowiązanie o charakterze ratałnym charakteryzuje się tym, że kwoty kolejnych rat mają inny termin wymagalności. Jeżeli całe zobowiązanie miałoby być wymagalne w tym samym czasie, trudno byłoby mówić o jego rozłożeniu na raty (charakterze ratałnym). Tym bardziej więc niezrozumiałe jest wprowadzenie regulacji, o której mowa w art. 18 ust. 5 Nowej ustawy, skoro informacje gospodarcze przekazywane na podstawie art. 18 Nowej ustawy mają dotyczyć tylko kwot wymagalnych (a więc tej części zobowiązania, z której dłużnik powinien już się wywiązać) przed dniem ich przekazania do BIG. Jeżeli taki ma być cel ustawodawcy, to zostanie on osiągnięty bez konieczności postawienia treści art. 18 ust. 5 Nowej ustawy.

Co więcej, w ocenie sporządzającego niniejszą opinię, pozostawienie treści art. 18 ust. 5 Nowej ustawy okaże się dużo bardziej problematyczne z uwagi na obowiązek aktualizowania przez wierzycieli informacji gospodarczych przekazywanych do BIG. Ze względu na treść art. 29 ust. 1 Nowej ustawy, przepis art. 18 ust. 5 Nowej ustawy spowoduje daleko idącą niepewność podmiotu obowiązującego do niezwłocznego przekazywania do BIG aktualnych danych (wierzyciela) co do tego jakie dane, kiedy i w

jakim zakresie powinien przekazać do BIG. Jeżeli bowiem uznać za spłatę zobowiązania także spłatę w pełnej wysokości choćby jednej raty tego zobowiązania i przekazanie takiej informacji do BIG, ewentualne późniejsze opóźnienie tego samego dłużnika (powyżej terminów określonych w art. 18 ust. 1 pkt 2 lub ust. 4 pkt 4 Nowej ustawy), należałoby uznać za zmianę informacji gospodarczych, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4 Nowej ustawy. Rodziłoby to obowiązek każdorazowego aktualizowania przez wierzycieli informacji pozytywnych przekazanych do BIG, co mogłoby trwale zniechęcić takich wierzycieli do przekazywania do BIG jakichkolwiek informacji na podstawie art. 18 Nowej ustawy.

W konsekwencji nie można także zgodzić się z twierdzeniem wyrażonym w opinii Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 lutego 2010 r. (znak: DPUE-920-451-09-10/pk/1) o zgodności z prawem Unii Europejskiej poprawek do projektu ustawy ujętych w sprawozdaniu Komisji Gospodarki (druk sejmowy nr 2765). Nie sposób bowiem uznać, że wykreślenie z Nowej ustawy przepisu art. 18 ust. 5 wprowadzałby jakiegokolwiek zagrożenie w zakresie niezgodności przepisów Nowej ustawy z art. 6 ust. 1 lit. d Dyrektywy w sprawie danych osobowych. W myśl tego przepisu, państwa członkowskie Unii Europejskiej zapewniają, aby dane osobowe były prawidłowe oraz, w razie konieczności, aktualizowane; należy podjąć wszelkie uzasadnione działania, aby zapewnić usunięcie lub poprawienie nieprawidłowych lub niekompletnych danych, biorąc pod uwagę cele, dla których zostały zgromadzone lub dla których są dalej przetwarzane.

Argumentacja wskazana w opinii Ministra Spraw Zagranicznych niewątpliwie dotyczy wyłącznie tzw. informacji negatywnych przekazywanych do BIG i udostępnianych osobom trzecim. Tymczasem przepis art. 18 ust. 5 ma dotyczyć wyłącznie informacji pozytywnych. Informacje pozytywne w swojej istocie dotyczą wywiązywania się, a nie braku wywiązywania się z zobowiązań. Zobowiązania te mają być ponadto wymagalne, a ze swojej istoty „zobowiązania o charakterze ratałnym” są wymagalne tylko w zakresie poszczególnych rat. Informacje pozytywne ze swej istoty nie wymagają więc aktualizacji takiej jak ma to miejsce w przypadku informacji negatywnych, bowiem w swoim założeniu przedstawiają informacje pozytywne na określoną datę w przeszłości i zawsze są przekazywane za zgodą podmiotu, którego te dane dotyczą. Ponadto udostępniane są w swoim założeniu w interesie podmiotu, którego dotyczą, bowiem poświadczają jego rzetelne wywiązywanie z zobowiązań. Nie ma więc konieczności, o której mowa w art. 6

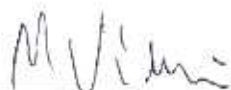


ust. 1 lit. d Dyrektywy w sprawie danych osobowych, aby dane te były aktualizowane na takich zasadach jak dane negatywne.

### Podsumowanie

1. Przeprowadzona analiza treści art. 18 Nowej ustawy wskazuje, że wejście w życie tych przepisów w brzmieniu uchwalonym przez Sejm spowoduje pojawienie się trwałych problemów interpretacyjnych i w konsekwencji doprowadzi do zatarcia granicy pomiędzy tzw. negatywnymi i pozytywnymi informacjami gospodarczymi.
2. Wbrew intencji projektodawcy, nowe regulacje w zakresie udostępniania informacji gospodarczych mogą całkowicie pozbawić sensu istnienie instytucji tzw. pozytywnych informacji gospodarczych regulowanej dotychczas przepisami art. 10 UUIG i zmarginalizować znaczenie udostępnianych przez BIG raportów zawierających takie informacje.
3. Pozostawienie w dotychczasowym brzmieniu przepisu art. 18 ust. 1 pkt 2 Nowej ustawy spowoduje powstanie wysokiego ryzyka wykorzystywania tzw. pozytywnych informacji gospodarczych niezgodnie z zamiarem ustawodawcy, tj. do gromadzenia i obrotu danymi na temat zachowań rynkowych konkretnych klientów, a nie na temat wywiązywania się przez nich ze swoich zobowiązań.
4. Wejście w życie art. 18 ust. 3 pkt 2 Nowej ustawy (zawierającego termin do 60 dni tolerowanego opóźnienia w spłacie zobowiązań), spowoduje powstanie sytuacji, w której potencjalni wierzyciele otrzymają za pośrednictwem BIG dane przedstawiające wypaczony obraz wiarygodności płatniczej swojego potencjalnego dłużnika.
5. Nie można zgodzić się z legalizowaniem sytuacji, w której realizacja zobowiązania w terminie przedłużonym w stosunku do terminu wymagalności wierzytelności (do 60 dni) pozwalała dłużnikowi uchodzić za solidnego. Taka sytuacja nastąpi po wejściu w życie art. 18 ust. 3 pkt 2 oraz art. 18 ust. 4 pkt 4 *in fine* Nowej ustawy.
6. W przypadku zdecydowania się na przedłużenie terminu tolerowanego opóźnienia na potrzeby przekazywania negatywnych informacji gospodarczych, ustawodawca nie powinien tworzyć jedynie dwóch odrębnych kategorii dłużników (tj. takich, na temat których można przekazać informację negatywną oraz takich, na temat których można przekazać informację pozytywną), bowiem dłużników, którzy

- opóźniają się o blisko 2 miesiące (do 60 dni) ze spłatą swoich wymagalnych zobowiązań, w żadnym wypadku nie można uznać za rzetelnych.
7. Należy poddać szczególnej krytyce przepis art. 18 ust. 5 Nowej ustawy. Trudno bowiem uznać za racjonalne uznawanie spełnienia nawet niewielkiej części świadczenia jako wywiązanie się z całego zobowiązania. Wejście w życie art. 18 ust. 5 Nowej ustawy, oprócz licznych sporów interpretacyjnych, wprowadzi także niepewność wierzycieli w zakresie obowiązku aktualizacji pozytywnych danych gospodarczych.
  8. Należy uznać, że raporty BIG, udostępniające podmiotom trzecim pozytywne informacje gospodarcze na zasadach określonych przepisami art. 18 Nowej ustawy, nie miałyby już takiej wartości jak raporty udostępniające pozytywne informacje gospodarcze udostępniane na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów UUIG (art. 10), bowiem nie byłyby miarodajnym czynnikiem pozwalającym na dokonanie prawidłowej oceny wiarygodności płatniczej danego podmiotu.
  9. Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione powyżej argumenty, na etapie prac Senatu wskazane byłoby dokonanie niezbędnych zmian w zakresie regulacji art. 18 Nowej ustawy.



---

Prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski  
radca prawny/partner

### **Uwagi do rządowego projektu ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych**

Przedmiotem niniejszej opinii są uwagi do rządowego projektu ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych w wersji z dnia 17 lutego 2010 r. (druk sejmowy nr 2765), (dalej „Projekt”). Uwagi poniższe dotyczą jedynie wybranych zagadnień i nie stanowią wyczerpującej opinii na temat Projektu.

#### **Uwagi wstępne**

Objęta Projektem ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych ma zastąpić obowiązującą obecnie ustawę z 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz.U. nr 50, poz. 424 z późn. zmianami). Szereg zmian zaproponowanych w Projekcie, w szczególności rozszerzenie kręgu podmiotów, których ma dotyczyć ustawa (poprzez wprowadzenie pojęć „dłużnik” i „wierzyciel” zamiast „konsument” i „przedsiębiorca”) należy ocenić pozytywnie. Niemniej, w mojej ocenie, Projekt zawiera pewne wady, nad którymi należy zastanowić się podczas dalszych prac legislacyjnych.

#### ***i) Tytuł ustawy i pojęcie „danych gospodarczych”***

Niezrozumiałym zabiegiem jest rozszerzenie tytułu ustawy o „wymianę danych gospodarczych”. Nie budzi wątpliwości potrzeba ponadgranicznej wymiany informacji o wiarygodności płatniczej, budzi je natomiast wprowadzenie w tytule ustawy oraz w jej dalszej części niezdefiniowanego pojęcia „danych gospodarczych”. Zdefiniowane zostało pojęcie „wymiany danych gospodarczych” (art. 2 ust. 2 pkt 7), z którego pośrednio może wynikać, że dane gospodarcze to zarówno informacja gospodarcza, jaką posiada biuro informacji gospodarczej, jak również dane znajdujące się w dyspozycji instytucji utworzonej na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. Wymiana danych z instytucjami z innych państw może jednak prowadzić do otrzymywania przez biura informacji gospodarczej danych wykraczających poza zakres informacji gospodarczej, określony w art. 2 ust. 1 Projektu. Jeśli taka jest wola projektodawców, to należałoby to uwzględnić w katalogu danych objętych definicją

informacji gospodarczej. Jeśli nie, to należy zrezygnować z pojęcia „danych gospodarczych”. Biuro mogłoby wtedy otrzymywać informacje jedynie w zakresie przewidzianym w art. 2 ust. 1 Projektu.

*ii) Błędne sformułowanie art. 1 ust. 2*

W art. 1 ust. 2 Projektu znalazło się następujące sformułowanie: „informacje gospodarcze udostępnia się osobom trzecim nieoznaczonym w chwili przeznaczania tych informacji do udostępnienia”. W mojej ocenie sformułowanie to jest błędne i może mieć poważne skutki praktyczne. Przypomnijmy, że w ustawie z 2003 roku, w art. 1 znalazło się następujące postanowienie: „ustawa określa zasady i tryb udostępniania (...) informacji gospodarczych (...) osobom trzecim nieoznaczonym w chwili przeznaczania tych danych do udostępnienia”. Powyższa redakcja art. 1 była rezultatem długich dyskusji mających na celu z jednej strony unieemożliwienie publikacji pojawiających się w owym czasie w Internecie rozmaitych „czarnych list” dłużników, a z drugiej pozostawienie możliwości przekazywania informacji o dłużniku, niezbędnych w wielu codziennych sytuacjach, występujących w obrocie. Chodzi tu o przekazanie danych o dłużniku np. zewnętrznemu księgowemu, audytorowi, prawnikowi itp.

Uznano bowiem, że tego typu sytuacje nie powinny podlegać ustawie. Początkowo projektodawcy zaproponowali listę wyjątków od obowiązku pośrednictwa biur informacji gospodarczej. Na późniejszym etapie zrezygnowano jednak z tego pomysłu, uznając, że główne zagrożenie, któremu ustawa ma przeciwdziałać, wynika z faktu upubliczniania danych o dłużniku, a więc z faktu udostępniania ich w taki sposób, aby mógł zapoznać się z nimi nieograniczony krąg osób. Osiągnięto ów cel poprzez przytoczone powyżej sformułowanie art. 1, z którego – w połączeniu z dalszą treścią ustawy – jasno wynika, że ustawa dotyczy wyłącznie upubliczniania danych, a więc takiego ich udostępniania, aby mogły się z nimi zapoznać osoby nieoznaczone w chwili tego udostępniania. Takie udostępnienie może nastąpić wyłącznie za pośrednictwem b.i.g. Przypadki udostępniania danych podmiotom oznaczonym (znanym) nie są objęte obecną ustawą. Sformułowanie art. 1 ust. 2 Projektu prowadzi natomiast do wniosku, że ustawodawca chce wprowadzić obowiązek udostępniania informacji gospodarczych wyłącznie osobom nieoznaczonym w chwili przeznaczania tych informacji do udostępnienia. Jeśli taki był rzeczywisty zamiar projektodawców, to należy liczyć się ze znacznymi komplikacjami w codziennym obrocie. Jeśli zaś projektodawcy pragnęli wyrazić tę samą ideę, która przyświecała autorowi projektu ustawy z 2003 roku, to należało zamiast ust. 2 artykułu 1 odpowiednio

rozbudować jego ust. 1, poprzez np. uzupełnienie pkt 1 o zapis, iż chodzi o udostępnienie informacji osobom nieoznaczonym w chwili przeznaczenia danych do udostępnienia.

***iii) Przekazywanie tzw. informacji pozytywnych do biur informacji gospodarczej***

Funkcjonująca w ustawie z 2003 roku możliwość przekazywania do b.i.g. informacji o wywiązywaniu się ze zobowiązań (art. 10) jest regulacją wyjątkową w porównaniu z celami, jakie przyświecały ustawodawcy. Celem ustawodawcy było bowiem przede wszystkim doprowadzenie do uregulowania zaległości w płatnościach, w szczególności poprzez samo zagrożenie przekazaniem danych o dłużniku do b.i.g. Z tego powodu ustawa z 2003 roku dotyczy praktycznie wyłącznie informacji negatywnych, tj. informacji o zaległościach płatniczych. Wyjątkowo, dopuszczono możliwość przekazywania danych pozytywnych, aby wyjść naprzeciw potrzebom osób, które chciałyby wykazać się pozytywną historią płatniczą. Z tego powodu, art. 10 obecnej ustawy dopuszcza możliwość przekazania przez wierzyciela informacji pozytywnych do b.i.g. wyłącznie na podstawie żądania konsumenta lub przedsiębiorcy, których te dane dotyczą.

W Projekcie, przekazywanie informacji pozytywnych uregulowano w art. 18. Należy jednak zwrócić uwagę na istotne odstępstwo od dotychczasowej zasady wyjątkowego traktowania informacji pozytywnych. Wynika to przede wszystkim z dopuszczenia możliwości przekazania tych informacji nie tylko na żądanie osoby, której one dotyczą, ale również z własnej inicjatywy wierzyciela. Wprawdzie przekazanie z inicjatywy wierzyciela musi nastąpić za zgodą osoby, której dane dotyczą, jednakże praktyka wskazuje, iż niejednokrotnie zgody na przekazanie danych (np. danych osobowych) są wymuszane przez podmioty gospodarcze (bowiem są traktowane np. jako element umowy), bądź też osoba jest w inny sposób zobowiązana do jej udzielenia. Rozwiązanie to jest niebezpieczne również z tego powodu, iż do danych pozytywnych zaliczono także informację o zobowiązaniu spełnionym z opóźnieniem wynoszącym mniej niż 60 dni (do tej pory 14 dni). Z uwagi na fakt, że do b.i.g. miałyby być przekazywane informacji m.in. o dacie wymagalności oraz dacie spełnienia zobowiązania (art. 18 ust. 4 pkt 4 Projektu – tych kategorii w ustawie z 2003 roku nie ma), można przyjąć, że w wielu przypadkach doszłoby do przekazania informacji w istocie negatywnych dla danej osoby. Trudno bowiem uznać za pozytywną informację o tym, że dana osoba lub podmiot notorycznie spóźnia się np. ok. 50 dni ze spełnianiem swoich zobowiązań.

Warto także podnieść wątpliwość natury etycznej, czy rzeczywiście informacja o realizacji zobowiązania z opóźnieniem jest informacją „pozytywną”. Dotychczasowy 14-dniowy termin wynikał z potrzeby uwzględnienia niewielkich opóźnień, często niezależnych od dłużnika. Wydłużenie tego okresu do 60 dni oznacza, że ustawodawca świadomie zalicza do osób (podmiotów) realizujących zobowiązania również tych, którzy umyślnie opóźniają się z ich wykonywaniem. Takie podejście stoi w ewidentnej sprzeczności z celami regulacji. Przypomnijmy, że obecnie obowiązująca ustawa z 2003 roku była pierwszą próbą przeciwdziałania rosnącej liczbie oszustw i wyludzeń zarówno ze strony konsumentów, jak i w obrocie gospodarczym pomiędzy przedsiębiorcami. Opóźnienia w wykonywaniu zobowiązań w sposób oczywisty powodują szkody dla wierzycieli i są metodą pozwalającą na zaoszczędzenie często ogromnych środków finansowych u dłużników.

Jak wskazano w ocenie skutków regulacji załączonej do Projektu (s. 4) „celem operacyjnym ustawy [z 2003 roku – przyp. AM] było stworzenie ram prawnych udostępniania informacji o zwłoce w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych [podkreśl. – AM] przez przedsiębiorców i konsumentów”. Jak wynika z uzasadnienia Projektu i oceny skutków regulacji, cel ten nie uległ zmianie, a objęta Projektem nowelizacja ma na celu jedynie usprawnienie procesu udostępniania informacji gospodarczych oraz zwiększenie jego skuteczności (pkt 2.2 oceny skutków regulacji, s. 30). Zasadniczy cel regulacji nie ulega zatem zmianie. W mojej ocenie, nie mieści się w tak rozumianym celu ustawy, uznanie sporych opóźnień w realizacji zobowiązań za faktyczne ich spełnienie oraz swoiste „premiowanie” niesolidnych dłużników poprzez przedstawienie jako pozytywnej informacji o spłacie zobowiązania z opóźnieniem.

Warto także zwrócić uwagę, że Projekt różni się w tym względzie od przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 1997), w którym pozostawiono jako dopuszczalny 14-dniowy okres opóźnienia w spełnieniu świadczenia. Powyższa zmiana dokonana w toku prac legislacyjnych stawia zatem pod znakiem zapytania realizację jednego z najważniejszych i niekwestionowanych celów regulacji.

Za niezrozumiałą należy również uznać rezygnację z jednego warunków przekazania informacji pozytywnych do b.i.g. jakim jest istnienie umowy pomiędzy wierzycielem a biurem. Wymóg ten obowiązuje na gruncie obecnie obowiązującej ustawy (art. 10 ust. 2 pkt 1), został także utrzymany w przedłożeniu rządowym (art. 13 ust. 3 pkt 1), natomiast w Projekcie taki wymóg już nie figuruje. Wprawdzie można dyskutować czy pomimo wykreślenia, wymóg taki nadal będzie obowiązywał z uwagi na treść art. 12, który odwołuje się do pojęcia informacji gospodarczych, które z kolei obejmuje informacje pozytywne (art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. i) Projektu), jednak istnieje ryzyko interpretacji stwierdzającej, że poprzez skreślenie ww. wymogu w art. 18 ustawodawca świadomie z niego zrezygnował. Rezygnacja z wymogu istnienia umowy pomiędzy

wierzycielem z b.i.g. dla przekazania danych pozytywnych byłaby moim zdaniem nieuzasadniona. Wymóg zawierania umów przed przekazaniem informacji służy przede wszystkim zapewnieniu zachowania jednolitych standardów przekazania danych przez wierzycieli (szczególnie z punktu widzenia ochrony danych osobowych). Okoliczność, iż informacje pozytywne miałyby być przekazywane na żądanie bądź za zgodą osoby, której dotyczą, nie ma z tego punktu widzenia żadnego znaczenia.

#### **iv) Aktualizacja danych o spłacaniu zobowiązań ratalnych**

Obowiązek aktualizacji informacji gospodarczych na gruncie ustawy z 2003 roku (art. 20) nie obejmuje informacji pozytywnych.

W Projekcie przewidziano natomiast (art. 29 ust. 1 pkt 4) obowiązek aktualizacji innych informacji gospodarczych, przekazanych do biura zgodnie z art. 14 - 18, a zatem w zakresie obejmującym informacje pozytywne. Nasuwa się tu wątpliwość, na czym ma polegać aktualizacja danych pozytywnych, w szczególności np. w sytuacji, gdyby informacja o spłacie zobowiązania okazała się nieprawdziwa. Jaki byłby tryb zgłoszenia informacji o tym, że zobowiązanie w istocie nie zostało spłacone, a jednocześnie spełnia warunki zgłoszenia do b.i.g.? Czy byłby to tryb „zwykły”, czy „aktualizacyjny” (mogą one różnić się zakresem zgłoszonych danych). Ponadto, nie jest jasne, co w przypadku zobowiązań o charakterze ratalnym, w których spłata raty uważana jest za spłatę zobowiązania. Czy aktualizacja ma polegać np. na zgłoszeniu, że osoba po spłacie raty nie płaci następnych?

Wydaje się, że kwestie te wymagają dopracowania w dalszym toku prac legislacyjnych.

  
Dr Arwid Mednis  
Radca prawny