

MINISTERSTWO GOSPODARKI

**Założenia nowelizacji
ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych**

Warszawa, lipiec 2007 r.

1. Wstęp

Obecnie funkcjonujący w Polsce system informacji gospodarczej powstał w 2003 roku wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424 z późn. zm.). W związku z licznymi sygnałami i problemami zgłaszanymi przez biura informacji gospodarczej i przedsiębiorców, potwierdzonymi wynikami badań i ankiet przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki, okazało się, iż ustawa w dużej części nie spełniła zakładanej roli. W związku z tym, po niemal czterech latach obowiązywania ustawy, zaistniała potrzeba przeprowadzenia oceny skuteczności rozwiązań prawnych pod kątem realizacji zakładanych początkowo celów.

Strategicznym celem ustawy była poprawa bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Celem operacyjnym ustawy było stworzenie ram prawnych udostępniania informacji o zwłoce w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych przez przedsiębiorców i konsumentów. Jednocześnie zamierzeniem ustawy było zapewnienie wiarygodności udostępnianych informacji i ochrony słuszych praw osób, których dane te dotyczą oraz ustanowienie stosownego nadzoru nad całym procesem udostępniania informacji. Ustawa określa zasady przekazywania informacji gospodarczych dotyczących wiarygodności płatniczej innych przedsiębiorców i konsumentów oraz zawiera przepisy regulujące obrót informacją o zobowiązaniach konsumentów i przedsiębiorców. Opiera się na założeniu pozyskiwania od przedsiębiorców informacji gospodarczych o innych przedsiębiorcach i konsumentach. Zgodnie z ustawą informację gospodarczą stanowią dane identyfikujące przedsiębiorcę lub konsumenta, dane o zwłoce w wykonywaniu zobowiązań pieniężnych (tzw. dane negatywne), jak również dane o fakcie wypełnienia zobowiązań, które na żądanie dłużnika również mogą zostać udostępnione (tzw. dane pozytywne) oraz dane o posłużeniu się podrobionym lub cudzym dokumentem.

Należy podkreślić, że przedsiębiorcy zaakceptowali utworzone na mocy przepisów ustawy biura informacji gospodarczej, jako nową instytucję pomagającą odzyskać wierzytelności. W przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki badaniach ankietowych ponad połowa respondentów przyznała, że korzysta z usług biura, a jedna piąta zadeklarowała taki zamiar. W opiniach dotyczących funkcjonowania ustawy suma ocen pozytywnych niemal dwukrotnie przewyższyła sumę ocen negatywnych, co wskazuje na stosunkowo przychylne nastawienie przedsiębiorców do przyjętych rozwiązań systemowych. Jednak doświadczenia kilkuletniego okresu obowiązywania przepisów ustawy wykazały potrzebę jej udoskonalenia w różnych aspektach. Problemy interpretacyjne wyraźnie wskazują, że nowelizacja powinna zapewnić poprawę jakości tej regulacji. Przepisy znowelizowanej ustawy powinny być precyzyjne, proste i zrozumiałe oraz w jednoznaczny sposób odzwierciedlać intencje ustawodawcy.

2. Podsumowanie przeprowadzonych analiz. Metodologia

Niniejsze założenia nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych zostały przygotowane na podstawie dokumentu roboczego Ministerstwa Gospodarki – wstępnej oceny skutków regulacji „Analiza zasad i efektywności funkcjonowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych”. Przeprowadzając ocenę funkcjonowania ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych oparto się na metodzie jakościowej oceniającej rozwiązania regulacyjne, analizującej opinie, stanowiska i poglądy adresatów prawa. W analizie

jakościowej wykorzystano modele oparte na teoriach polityki publicznej. Zastosowano m.in. następujące instrumenty: ankiety, konsultacje, analizę problemów interpretacyjnych zgłaszanych przez biura informacji gospodarczej oraz wniosków i postulatów sugerujących konkretne propozycje zmian przepisów ustawy formułowanych zarówno przez biura informacji gospodarczej jak i inne podmioty.

Konsultacje przyjęły formę:

- badania społecznego (badanie jakościowe) postaw podmiotów gospodarczych i osób fizycznych wobec rejestrów dłużników oraz ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych,
- badania ankietowego dotyczącego oceny rozwiązań zawartych w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych przekazanego do 79 podmiotów,
- badania ankietowego biur informacji gospodarczej analizującego ich działalność i przeprowadzonego pod kątem skuteczności i efektywności przepisów ustawy.

Dodatkowo przeprowadzono pomiar obciążeń administracyjnych, według Modelu Kosztu Standardowego, który został oparty na bezpośrednich wywiadach z biurami informacji gospodarczej.

Proces konsultacji został przeprowadzony w celu uzyskania opinii ze strony różnych zainteresowanych podmiotów - adresatów ustawy i dostosowania w przyszłości prawa do praktyki. Zmiana ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych powinna pomóc w rozwiązaniu konkretnych problemów społecznych i gospodarczych. Kluczowym celem konsultacji było zidentyfikowanie problemu i jego rzeczywistych rozmiarów oraz rodzaju i zakresu oczekiwanych efektów.

Ocena funkcjonowania ustawy została przygotowana w celu porównania rzeczywistych wyników i wpływów ustawodawstwa z pierwotnymi założeniami ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych. Wykonanie tej oceny było konieczne do stwierdzenia, czy lub do jakiego stopnia zrealizowano cele ustawy. Na tej podstawie zostały wyciągnięte wnioski, które konkretne przepisy w procesie nowelizacji należy poprawić, zmienić lub uchylić (i w jakim zakresie). Dokonana ocena powinna służyć zmniejszeniu obciążeń administracyjnych i uproszczeniu procedury administracyjnej.

Najważniejsze pytanie, na które należało znaleźć odpowiedź w ocenie funkcjonowania ustawy dotyczyło osiągnięcia pierwotnych celów ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych.

Dodatkowo zidentyfikowano i przeprowadzono analizę czynników z otoczenia funkcjonowania ustawy, które należy wziąć pod uwagę przy nowelizacji przepisów o udostępnianiu informacji gospodarczych. Analiza oddziaływania objęła szczególnie istotne czynniki, takie jak:

- przyczyny powstawania problemów finansowych gospodarstw domowych związanych z zaciąganiem pożyczek w bankach i innych instytucjach finansowych, występowanie problemu zatorów płatniczych, stan zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu pożyczek i kredytów, sytuację konsumentów i przedsiębiorstw na rynku kredytów,
- wpływ liberalizacji rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej na ustawę o udostępnianiu informacji gospodarczych,
- zachowania społeczne osób fizycznych wobec zadłużenia, dostępności danych osobowych,
- wskaźniki makroekonomiczne.

3. Cele

Założeniem pierwotnej ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych było stworzenie ram prawnych dla funkcjonowania nowoczesnych mechanizmów umożliwiających weryfikację wiarygodności płatniczej kontrahenta przed zawarciem umowy.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki można stwierdzić, iż nie wszystkie z zakładanych celów ustawy zostały osiągnięte. Najpoważniejszym zarzutem wobec ustawy jest to, że nie zapewnia ona wymiany informacji pomiędzy różnymi podmiotami gromadzącymi informacje o zadłużeniu konsumentów i przedsiębiorców. Wskazywane są również inne wady, takie jak brak stworzenia systemu „wczesnego ostrzegania” przed niesolidnym kontrahentem, brak wiarygodnych i aktualnych danych, brak weryfikacji wiarygodności płatniczej. Ponadto ustawa nie usprawniła ściągalności należności.

Należy przyjąć, że głównym celem ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych powinna być poprawa bezpieczeństwa, zwiększenie pewności i usprawnienie obrotu gospodarczego. W ramach prowadzonej przez państwo polityki w zakresie wsparcia rozwoju rynku finansowego dostęp do informacji o dłużniku powinien stanowić komplementarne narzędzie na rynku szeroko rozumianej informacji gospodarczej. Dochodzenie wierzytelności na drodze sądowej i komorniczej jest procesem długim i kosztownym. Dostęp do informacji sprzyja udrożnieniu systemu płatniczego dzięki pozyskiwaniu należności o niskiej wartości oraz na najwcześniejszym etapie, udaremniając wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Należy zauważyć, iż banki jako element omawianego systemu same są zainteresowane pozyskiwaniem informacji z biur informacji gospodarczej. Usprawnienie możliwości współpracy biur z instytucją kredytującą może pośrednio przyczynić się także do zwiększenia i ułatwienia dostępności produktów kredytowych na rynku. Poprzez udostępnienie instytucji kredytującej informacji o przyszłym kredytobiorcy umożliwiona zostanie sprawniejsza ocena ryzyka kredytowego, co głównie dla sektora MSP stanowić może ułatwienie przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Kluczową sprawą jest jednak sprawne funkcjonowanie rejestrów, które to przyczyni się do poprawy kondycji przedsiębiorstw i wpłynie pozytywnie na etykę zachowań płatnika. Skłonność konsumenta i przedsiębiorcy do terminowego i rzetelnego regulowania swoich zobowiązań wzrośnie.

Zweryfikowane muszą więc zostać cele cząstkowe, które powinny przyjąć następujący kształt:

Cel 1 – Stymulowanie rozwoju rynku informacji gospodarczych (stworzenie optymalnego rynku zarządzania informacją gospodarczą, poprawa zarządzania ryzykiem działalności gospodarczej);

Cel 2 – Poprawa warunków funkcjonowania biur i ochrona wierzycieli (modyfikacja obciążeń administracyjnych nakładanych na biura informacji gospodarczej i przedsiębiorców).

Dla pełnej i efektywnej realizacji powyższych celów niezbędna jest zmiana ustawy w zakresie przedstawionym w niniejszych założeniach i przy wykorzystaniu zaproponowanych w nich działań.

4. Uzasadnienie odstąpienia od niektórych działań lub ich modyfikacji

Uzgodnienia międzyresortowe

W porównaniu z projektem założeń nowelizacji ustawy przekazanym do uzgodnień międzyresortowych, niniejszy projekt nie przewiduje objęcia zakresem ustawy wierzycieli wtórnych oraz nie zawiera propozycji rezygnacji z obowiązku prowadzenia przez biura rejestru zapytań. Decyzje o odstąpieniu od tych działań są wynikiem analiz stanowisk i opinii przekazanych zarówno w konsultacjach z resortami, jak i partnerami społecznymi.

Wyjaśnienie przyczyn rezygnacji z dopuszczenia wierzycieli wtórnych do grona przedsiębiorców przekazujących informacje do biur

Przyznanie wierzycielom wtórnym możliwości przekazywania informacji gospodarczych do biur może rodzić poważne problemy dotyczące aktualizacji informacji gospodarczych wpisanych do biur, zarówno z punktu widzenia wierzyciela pierwotnego, jak też wierzyciela wtórnego. Nowelizacja ustawy powinna być przede wszystkim środkiem służącym rozwiązaniu problemów niskiego poziomu przekazywania do biur informacji gospodarczych przez wierzycieli pierwotnych. Dopiero w następnej kolejności należałoby rozważać dopuszczenie wierzycieli wtórnych do grona przedsiębiorców przekazujących informacje gospodarcze do biur. Rozwiązanie to nasuwa poważne wątpliwości, w szczególności ze względu na występujące na rynku problemy z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność windykacyjną, na które wskazuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Problematyka naruszania praw konsumentów przez firmy windykacyjne znajduje odzwierciedlenie w prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowaniach w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, które kończą się często decyzjami stwierdzającymi stosowanie takich praktyk i nakazującymi zaniechanie ich stosowania. Lista poważnych zarzutów, wymienianych przez Prezesa UOKiK uzasadnia naruszenie przez niektórych przedsiębiorców prowadzących działalność windykacyjną obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów.

Wątpliwości wzbudza również umieszczenie w jednej grupie przedsiębiorców prowadzących działalność windykacyjną, factoringową, forfaitingową czy sekurytyzacyjną. Wymienione działalności gospodarcze nie są w pełni uregulowane prawnie (np. proces sekurytyzacji czy windykacji) - dlatego też trudno byłoby legislacyjnie wskazać takie grono podmiotów, które posiadałoby możliwość przekazywania informacji gospodarczej do biura, jako wierzyciel wtórny.

Ponadto należy zauważyć, iż celem ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych powinna być przede wszystkim poprawa bezpieczeństwa, zwiększenie pewności i usprawnienie obrotu gospodarczego. Intencją ustawodawcy nie jest natomiast stworzenie instrumentu prawnego ułatwiającego wierzycielom wtórnym realizację ich działalności na rynku obrotu wierzytelnościami (tj. skupywanie wierzytelności lub puli wierzytelności). Celem nowelizacji jest eliminacja barier i utrudnień w dostępie do biur informacji gospodarczej dla wierzycieli pierwotnych.

W związku z powyższym, a także z uwagi na fakt, iż przedsiębiorcy prowadzący wymienione wyżej działalności gospodarcze na rynku nie podlegają szczegółowym regulacjom prawnym, niezasadne jest dopuszczenie wierzycieli wtórnych do przekazywania informacji gospodarczych do biur.

Wyjaśnienie przyczyn rezygnacji z modyfikacji obowiązku informacyjnego dotyczącego prowadzenia rejestru zapytań

Ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych została przeanalizowana pod kątem występujących w niej obciążeń administracyjnych nakładanych na biura informacji gospodarczej. W wyniku przeprowadzonej analizy w ustawie zidentyfikowano 20 obowiązków informacyjnych nałożonych na biura. Jednym z priorytetów resortu gospodarki jest redukcja obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców, ponieważ wiążą się one z ponoszeniem przez przedsiębiorców wysokich nakładów na ich wykonanie. Czas i związane z tym dodatkowe wydatki, które przedsiębiorca poświęca na wypełnianie formularzy albo na sprawozdawczość, nie zostawiają śladu w jego systemie księgowym. Ustawa jest uciążliwa pod względem obowiązków informacyjnych, a prowadzenie rejestru zapytań jest wskazywane przez biura jako zbędny obowiązek, którego wypełnianiu towarzyszy wysoki wskaźnik irytacji.

Obowiązek nr 25 – art. 18 ust. 1 i 2 ustawy dotyczący prowadzenia rejestru zapytań obejmuje:

- założenie rejestru zapytań oraz zawarcie w nim wymaganych informacji dotyczących daty ujawnienia informacji gospodarczych, oznaczenia podmiotu, któremu informacje gospodarcze ujawniono oraz ujawnione dane,
- prowadzenie rejestru oraz
- przechowywanie danych w rejestrze przez okres 12 miesięcy od dnia ujawnienia informacji gospodarczej przez biura.

Założenie i prowadzenie rejestru zapytań jest obowiązkiem generującym znaczne koszty, które kształtowane są na miesięcznym poziomie od 12 800 zł do 18 300 zł, w zależności od biura. Łączne koszty roczne prowadzenia rejestru zapytań wynoszą dla jednego z biur około 220 600 zł.

Powodem odstąpienia od modyfikacji obowiązku prowadzenia przez biuro rejestru zapytań jest też fakt, że pośredniczenie w udostępnianiu tak specyficznych informacji powinno być przez biuro odpowiednio rejestrowane. Wynika to z potrzeb konsumentów i przedsiębiorców – klientów biura, ale także umożliwia rzetelne przeprowadzenie kontroli i właściwe sprawowanie nadzoru ministra.

W celu skompensowania kosztów prowadzenia rejestru zapytań rozważane jest wprowadzenie opłat za udostępnianie informacji z rejestru zapytań.

4.2. Komitet Rady Ministrów

W wyniku ustaleń Komitetu Rady Ministrów, podjętych na posiedzeniu w dniu 27 czerwca 2007 r., Minister Gospodarki zobowiązany został do uwzględnienia uwag zgłoszonych przez:

- Ministra Finansów - dotyczących działań 5, 8, 9 (obecnie 11) i 11 (obecnie brak);
- Ministra Skarbu Państwa – dotyczącej działania dodatkowego 14 (obecnie 13);
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – nie dotyczących żadnego działania;
- Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – dot. działania 10 (obecnie 12).

Wykonanie tych zobowiązań skutkuje uzupełnieniem opisów działań: 5, 8 i 14 (obecnie 13), przeniesieniem dokładniej wyjaśnionych propozycji działań 9 i 10 (obecnie 11 i 12) do części „Dodatkowe propozycje” oraz rezygnacją z działania 11.

5. Rozwiązania problemów - realizacja celów nowelizacji ustawy

Cel 1 – Stymulowanie rozwoju rynku informacji gospodarczych

Działanie 1. Rozszerzenie definicji konsumenta i przedsiębiorcy.

Rozszerzanie ustawowych definicji może być dopuszczone tylko w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach dla osiągnięcia ważnego celu regulacji. Mając na względzie taki cel jak potrzeba rozwijania rynku informacji gospodarczych, należy jednak ograniczyć się do zmian nienaruszających spójności ustawy.

Przy takim podejściu należałoby usunąć istotną lukę, którą jest brak możliwości przekazywania do biura przez uznaną za przedsiębiorcę spółdzielnię mieszkaniową informacji o należnościach powstałych w związku z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób innych niż członkowie spółdzielni. Właściciele i najemcy lokali niebędący członkami spółdzielni powinni zostać objęci definicją konsumenta.

Sytuacja gmin, świadczących usługi na rzecz mieszkańców za pomocą zakładów budżetowych, które nie mają statusu przedsiębiorcy, jest szczególna. Mając na względzie skalę zaległości wobec gmin, należy zapewnić możliwość przekazania informacji o dłużnikach niepłacących gminie m.in. komunalnych czynszów, opłat za wywóz śmieci, czy przewóz środkami miejskiej komunikacji, do biur informacji gospodarczej. W tym celu należy rozszerzyć definicję przedsiębiorcy o zakłady budżetowe gminy.

Realizując to zadanie, trzeba mieć na uwadze, że w przekazanym do konsultacji międzyresortowych projekcie ustawy o finansach publicznych przewidziano likwidację zakładów budżetowych gmin. Śledząc stan prawny w tym zakresie należy odpowiednio dostosować projekt nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych.

Działanie 2. Rozszerzenie katalogu przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach.

Ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych jest instrumentem mobilizowania do zapłaty zaległych zobowiązań wobec przedsiębiorców, zarówno w relacji przedsiębiorca – przedsiębiorca, jak i przedsiębiorca – konsument. W obecnym stanie prawnym nie wszyscy przedsiębiorcy są uprawnieni do przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach. Sytuacja ta spotyka się z krytyką. Uznając potrzebę zmian, możliwe jest przyjęcie jednej z trzech opcji rozwiązań:

- pozostawienie stanu obecnego, rezygnacja z rozszerzenia katalogu o podmioty niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
- dopuszczenie możliwości przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach przez gminne zakłady budżetowe,
- stworzenie katalogu otwartego, czyli niewskazywanie podmiotowo przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych o konsumentach.

Proponuje się wybór opcji trzeciej. W ten sposób dokonana zostanie głęboka zmiana charakteru katalogu – z zamkniętego na otwarty. Rozwiązanie to jest rozwiązaniem praktycznym, biorąc pod uwagę ciągły rozwój możliwych rodzajów działalności gospodarczej, powstawanie nowych usług i produktów, na co wpływa między innymi postęp nowoczesnych technologii.

Właściwe wydaje się skonstruowanie katalogu otwartego negatywnego, czyli niewskazywanie podmiotowo przedsiębiorców uprawnionych do przekazywania informacji gospodarczych, ze stworzeniem jednocześnie katalogu podmiotów, które nie byłyby uprawnione do przekazywania informacji gospodarczych do biur.

Mając zatem na względzie, że:

- uzasadnione okazało się odstąpienie od zamiaru uprawnienia wierzycieli wtórnych do przekazywania biurom informacji o zobowiązaniach dłużników,
- cele ustawy i jej zakres podmiotowy wyraźnie wskazują, że dochodzone przez wierzycieli należności mogą mieć wyłącznie charakter należności prywatnoprawnych,

w katalogu podmiotów, którym nie przyznaje się prawa dostępu do biur informacji gospodarczej, znajdują się wierzyciele wtórni oraz podmioty dochodzące należności o charakterze publicznoprawnym.

Działanie 3. Dopuszczenie do przekazywania informacji gospodarczych o zadłużeniu konsumenta wynikającym z innych tytułów prawnych niż umowa o kredyt konsumencki lub umowa o przewóz osoby w regularnej komunikacji publicznej.

Wybór katalogu otwartego negatywnego przesądza w znacznym stopniu o jednoczesnym otwarciu katalogu tytułów prawnych, upoważniających do przekazania informacji gospodarczej do biura. W stosunkach między przedsiębiorcami tytułem prawnym jest umowa, której obaj są stronami, związana z wykonywaniem przez nich działalności gospodarczej. W relacjach przedsiębiorca – konsument najczęstszym tytułem prawnym będzie umowa cywilnoprawna. Zagadnienie to wymaga jednak dodatkowej analizy.

Działanie 4. Umożliwienie współpracy biur informacji gospodarczej z instytucjami utworzonymi na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy Prawo bankowe.

Uzyskanie przez biura dostępu do bogatych zasobów informacyjnych instytucji utworzonych na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy Prawo bankowe ma istotne znaczenie dla rozwoju rynku informacji gospodarczych. Biorąc pod uwagę aktualny stan prawny, należałoby w ustawie Prawo bankowe wprowadzić przepis stanowiący wyraźnie o możliwości udostępnienia przez instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 tej ustawy danych bankowych do biura wyłącznie na podstawie upoważnienia konsumenta oraz w zakresie określonym w tym upoważnieniu. Zasady wzajemnej współpracy polegającej na wymianie informacji określone byłyby w umowie zawartej pomiędzy biurem a wskazaną instytucją. Umowa powinna przewidywać wzorcowe upoważnienie konsumenta, którym następnie posługiwać się będą przedsiębiorcy, podpisujący umowę z biurem.

Działanie 5. Doprecyzowanie pojęcia minimalnej kwoty zobowiązania.

Obecnie obowiązujące wartości minimalnych kwot zobowiązań wynoszą 200 zł i 500 zł, odpowiednio w przypadku konsumenta i przedsiębiorcy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że nie ma uzasadnienia do zmiany kwot minimalnych, określonych w ustawie. Dane uzyskane od biur informacji gospodarczych wskazują jednoznacznie, że dominującym przedziałem zadłużeń zgłaszanych przez przedsiębiorców do biur jest przedział od 1 000 zł do 5 000 zł. Prawdopodobnie dotyczy zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów.

Przykładowo w jednym z biur przeważający udział w zgromadzonych informacjach mają wiarygodności o średniej wysokości, zawierające się w przedziale od 501 do 5000 zł – ok. 82% i 86% zobowiązań, odpowiednio przedsiębiorców i konsumentów. W przedziale do 500 zł wielkość zgłoszonego zadłużenia konsumentów w procentach wynosi 12,85% a przedsiębiorców 4,28%.

W drugim z badanych biur zobowiązania konsumentów przedziale od 1 000 zł do 5 000 zł stanowią 54% wpisów, a przedsiębiorców – 48%. Znaczące różnice dostrzec można w wyższych kwotach zadłużeń, gdzie dominacja firm – dłużników jest kilku bądź kilkunastokrotnie większa niż konsumentów. Konsumenti częściej zgłaszani są w niższych przedziałach zobowiązań w tym biurze: 19% - do 500 zł, 18% od 500 do 1 000 zł. Zadłużenia przedsiębiorców pojawiają się w wyższych przedziałach kwotowych: 15% przedsiębiorców figuruje w kwotach od 5 000 zł do 10 000 zł, a 13% - od 500 do 1 000 zł. Według trzeciego z badanych biur 80% zgłoszeń dotyczy przedziału zadłużenia 1 - 10 tys. zł.

Nie ma zatem powodu, aby dokonywać zmian wartości minimalnych kwot zobowiązań. Doprecyzowania wymaga jedynie samo to pojęcie. Należałoby przyjąć, że kryterium minimalnej kwoty zobowiązania oznacza, iż przedsiębiorca, wobec którego zobowiązanie konsumenta przekracza 200 zł, a przedsiębiorcy 500 zł, może – bez względu na wysokość już wymagalnego zadłużenia – przekazać informację gospodarczą do biura. Będą zatem poprawione budzące wątpliwości interpretacyjne przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 oraz art. 8 ust. 1 pkt 2, poprzez wyraźne wskazanie, że o możliwości przekazania informacji do biura decyduje ogólna kwota zobowiązania, a nie wysokość kwoty wymagalnej. Oczywiście muszą być spełnione także pozostałe ustawowe warunki, tzn. odpowiedni tytuł prawny, z którego powstało zobowiązanie, upływ okresu karencji oraz uprzednie ostrzeżenie o zamiarze wpisania do rejestru biura.

W konsultacjach społecznych projektu założeń prezentowane były niemożliwe do pogodzenia skrajne poglądy. Postulowano zarówno podniesienie kwot minimalnych, jak i ich obniżenie, a nawet całkowitą rezygnację z tego kryterium. Pojawiły się opinie popierające pozostawienie obu kwot minimalnych bez zmian, ale też wnioski o ich zrównanie. Wobec tak rozbieżnych stanowisk rozwiązanie polegające na utrzymaniu obecnie obowiązujących progów jest rozsądnym kompromisem między oczekiwaniami przedsiębiorców a zakresem niezbędnej ochrony konsumenta. Należy podkreślić, iż to do przedsiębiorcy ostatecznie należy decyzja o przekazaniu do biura informacji o jego wiarygodności. Jeżeli uzna on, iż kwota zadłużenia jest zbyt mała, aby jej odzyskanie mogło zrekompensować poniesione nakłady i starania - nie przekaze informacji.

Jednocześnie uznaje się za zasadne zastosowanie mechanizmu indeksacji wobec niezmiennych minimalnych kwot zobowiązań. Przy obecnym poziomie inflacji nie jest konieczna coroczna indeksacja tych wartości progowych. Przewiduje się jednak, że opracowany na podstawie niniejszych założeń projekt nowelizacji ustawy będzie zawierał przepis o waloryzacji minimalnych kwot zobowiązań, w przypadku gdy skumulowana inflacja z lat poprzednich osiągnie określony poziom.

Działanie 6. Ułatwienie przekazywania do biura informacji gospodarczej informacji o wywiązywaniu się ze zobowiązań.

Należy usprawnić przekazywanie informacji o spłacaniu długów. Zmiana mogłaby polegać na umożliwieniu dostarczycielom pozytywnych informacji (konsumentom i przedsiębiorcom) samodzielnego przekazywania ich do biura. Przekazywanie informacji odbywałoby się bez udziału (pośrednictwa) przedsiębiorcy, wobec którego zostało uregulowane zobowiązanie. Jednak przekazywanie informacji o spłacie zadłużenia przez samych konsumentów lub

przedsiębiorców może rodzić wiele problemów. Przede wszystkim dane takie nie byłyby weryfikowane przez wierzyciela, który do tej pory był dysponentem informacji przekazywanej do biura. Umieszczenie takiego przepisu rodziłoby obawę, iż w bazach danych znajdują się dane nieprawdziwe. Operowanie biur danymi nierzetelnymi w żaden sposób nie wpłynęłoby korzystnie na poprawę bezpieczeństwa obrotu. Należałoby zatem umożliwić sprawdzanie wiarygodności informacji przekazywanej bezpośrednio przez dłużnika, np. wprowadzając wymóg dołączenia odpowiednich dokumentów. Ich weryfikacja byłaby z kolei dodatkowym obciążeniem administracyjnym biur.

Przeprowadzone analizy wykazują, że racjonalnym rozwiązaniem jest zapewnienie, aby pozytywne informacje zgłaszane były wyłącznie za pośrednictwem przedsiębiorcy-wierzyciela, który informacje pochodzące od dłużnika zweryfikuje przed przekazaniem ich do biura. Poza tym pośredniczenie przedsiębiorcy-wierzyciela umożliwi szybkie przesłanie takiej informacji w drodze teletransmisji, co w większości przypadków nie byłoby możliwe ze strony konsumentów. Dlatego proponuje się nałożenie na przedsiębiorcę-wierzyciela obowiązku przekazania do biura informacji pozytywnej na wniosek zainteresowanego lub z własnej inicjatywy.

Działanie 7. Zniesienie wymogu podania numeru NIP dla przedsiębiorcy zagranicznego.

Żądanie podania numeru NIP ogranicza możliwość zawarcia umowy z biurem przez przedsiębiorców z państw Unii Europejskiej, innych niż polscy. Powoduje to, że nie może być w pełni stosowana traktatowa zasada swobody przedsiębiorczości zgodnie z artykułem 43 TWE. Jest to ewidentna wada ustawy wymagająca pilnego usunięcia poprzez dopuszczenie możliwości podawania przez przedsiębiorcę zagranicznego innego, identyfikującego go numeru.

Działanie 8. Zapewnienie faktycznego dostępu do baz danych PESEL.

Biura informacji gospodarczej mają możliwość pozyskiwania danych tylko ze zbiorów PESEL. W rzeczywistości dostęp do zbiorów PESEL jest utrudniony przez fakt, że ustawa nie określa warunków na jakich biura mogą otrzymywać informacje. Kwestia ta wymaga staranniejszego uregulowania. Proponuje się wzmocnienie uprawnień biur w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Obecnie publiczne bazy danych są dla biur dostępne na zasadach ogólnych. Wydaje się, że ułatwiony dostęp do rejestrów publicznych będzie możliwy w niedalekiej przyszłości, kiedy powstanie Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, tworzona przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Zapewni ona możliwości techniczne pozyskiwania danych, ale kwestia prawnego uregulowania zakresu udostępnianych danych i warunków ich otrzymywania będzie z pewnością wymagała konsultacji i uzgodnień z zarządzającymi tymi bazami.

Niezależnie od powyższego wydaje się, że biura zainteresowane otrzymywaniem informacji z rejestrów państwowych będą musiały dostosować się technologicznie do tego typu operacji. Zgodnie z ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, podmioty te, prowadzące rejestry publiczne zobowiązane są do publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji nt. struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych i protokołów komunikacyjnych stosowanych w oprogramowaniu służącym do komunikacji z danym rejestrem. Koszty dostosowania technicznego umożliwiającego dostęp do rejestrów oraz koszty (cenę) samej informacji powinny ponosić biura informacji gospodarczej.

Dobrym źródłem informacji dla biur informacji gospodarczej będzie Centralna Informacja o Działalności Gospodarczej, której dane mają być jawne i udostępniane na żądanie. Dane te CIDG pozyskiwać będzie za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej m.in. z zasobów baz danych administracji odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej oraz wydawanie koncesji, zezwoleń itp. Udostępnianie tych danych przez CIDG odbywać się będzie z zachowaniem wymaganego poziomu ochrony danych osobowych i tajemnicy skarbowej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Cel 2 – Poprawa warunków funkcjonowania biur i ochrona wierzycieli

Działanie 9. Liberalizacja obowiązku informacyjnego związanego z przesyłaniem zawiadomienia przesyłką poleconą.

Formę przesyłki listowej można uznać za wystarczającą do powiadomienia dłużnika o ewentualnym przekazaniu jego danych do biura. Z informacji jednego z biur wynika, że roczne koszty informowania ponad 29 tys. klientów przesyłką poleconą kształtują się na poziomie 108 tys. zł, zaś nieodebrana korespondencja stanowi 24%, z czym wiąże się dodatkowy koszt zwrotu nieodebranych przesyłek poleconych, szacowany na 25 tys. zł rocznie. Ponadto doświadczenia tego biura prowadzą do wniosku, że przesyłka listowa jest częściej odbierana przez dłużników niż przesyłka polecona. Ten fakt oraz niższe koszty korespondencji przemawiają za odejściem od bezwzględnego obowiązku stosowania przesyłki poleconej.

Natomiast należy utrzymać obowiązek powiadamiania dłużnika w momencie zaistnienia opóźnienia w spłacie zobowiązania. Klauzula „ostrzegawcza” np. w umowie czy na blankiecie wezwania do zapłaty jest niewystarczająca. Dłużnik musi mieć świadomość momentu wystąpienia zadłużenia – otrzymane wówczas ostrzeżenie powinno skłonić go do uregulowania zobowiązania. Poza tym wysłanie informacji o zaistniałym opóźnieniu w zapłacie należności może być elementem kontroli. Zdarzyć się bowiem może, że spłata de facto nastąpiła albo w ogóle zadłużenia nie było (np. w przypadkach posłużenia się skradzionym dokumentem tożsamości).

Liberalizacja obowiązku informacyjnego będzie polegać na dopuszczeniu przesyłki listowej (obok obowiązującej obecnie przesyłki poleconej) jako formy ostrzeżenia dłużnika o zamiarze przekazania jego danych do biura. Jednak ze względu na możliwe potrzeby dowodowe, proponuje się pozostawienie przedsiębiorcy wyboru formy powiadomienia: obligatoryjnie - przesyłka listowa albo przesyłka polecona.

Natomiast fakultatywnie przedsiębiorca będzie mógł dodatkowo ostrzegać kontrahenta o możliwości przekazania jego danych do biura, za pośrednictwem:

- podpisywanej z konsumentem lub przedsiębiorcą umowy zawierającej klauzulę informującą o możliwości przekazania informacji do biura w przypadku opóźnienia w spłacie zobowiązania przekraczającego 45 dni (propozycja spójna w związku ze zmianami z działania 11),
- blankietów wezwań do zapłaty zawierających taką informację (w obrocie masowym, np. w przypadku przewoźników w komunikacji publicznej, czy dostawców energii, gazu).

W sytuacji gdyby termin świadczenia nie był oznaczony, wierzyciel musiałby wysłać do dłużnika ostrzeżenie przesyłką listową albo poleconą (do wyboru) lub doręczyć je osobiście za potwierdzeniem odbioru.

Działanie 10. Rozszerzenie zakresu informacji przekazywanych do biura informacji gospodarczej o numer PESEL wspólników i prokurentów spółek prawa handlowego.

Przekazywanie informacji o numerze PESEL pełnomocników nie jest uzasadnione. Pełnomocnictwo może dotyczyć bowiem umocowania do dokonania poszczególnej czynności (pełnomocnictwo szczególne) lub umocowania do pewnego rodzaju czynności (pełnomocnictwo rodzajowe). Wskazane rodzaje pełnomocnictw nie mają z reguły na celu – w przeciwieństwie do prokury – umocowania osób celem nałożenia na nich odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorców. Rozszerzenie zatem zakresu informacji przekazywanych do biura o numer PESEL pełnomocników nie poprawi efektywności systemu wyszukiwania osób odpowiedzialnych za zobowiązania przedsiębiorców.

Obowiązki informacyjne nie zwiększą się, ponieważ zakładana jest rezygnacja z podawania numeru REGON.

Dodatkowe propozycje

Działanie 11. Dopuszczenie możliwości przechowywania przez biura danych archiwalnych w celu ich przetwarzania – zmiana zasad aktualizacji/usuwania informacji gospodarczych.

Obowiązujące przepisy ustawy pozwalają na przechowywanie zgromadzonych przez biuro informacji gospodarczych nawet przez 10 lat, jednak nie przewidują możliwości ich udostępniania przedsiębiorcom w tak długim okresie. Jedyne konsument, na mocy ustawy o ochronie danych osobowych, może wystąpić do biura z wnioskiem o udostępnienie informacji archiwalnych. Należałoby przyznać podobne prawo również przedsiębiorcom, dla których historia zachowań płatniczych kontrahenta miałaby znaczenie przy zawieraniu umowy. Informacje te muszą jednak być przetworzone, gdyż biuro nie może udostępniać nieaktualnych danych.

Właściwe jest zatem dopuszczenie możliwości przechowywania przez biura danych archiwalnych w celu ich przetwarzania dla zainteresowanych konsumentów i przedsiębiorców. Aby historia zadłużenia była kompletna, należy odpowiednio określić zasady usuwania informacji gospodarczych oraz maksymalny okres ich przechowywania. Zmianom powinny podlegać zatem przepisy regulujące obowiązki przedsiębiorców i biur w zakresie aktualizacji, w tym usuwania informacji.

Biuro nie może udostępniać przedsiębiorcom danych nieaktualnych. Informacje archiwalne na temat dłużnika mają służyć biuru jedynie do przetwarzania w celach analitycznych i statystycznych (scoringowych). Ma to umożliwić przygotowywanie przez Biuro analiz zachowań płatniczych dla klientów biura, analogicznie jak to ma miejsce na rynku bankowym ale w okresie 10 lat (art. 105a ust 5 ustawy prawo bankowe - 12 lat dla celów statystycznych). W żadnym razie nie będą udostępniane informacje archiwalne w swoim pierwotnym kształcie czy też informację nieaktualne.

Dla prawidłowej realizacji obowiązku aktualizowania danych przez przedsiębiorców nie jest konieczna zmiana maksymalnie 14-dniowego terminu przewidzianego w ustawie.

Działanie 12. Rozszerzenie przedmiotu działalności biur poprzez umożliwienie przetwarzania informacji.

Ułatwienie przekazywania biurom informacji pozytywnych oraz dopuszczenie możliwości przechowywania przez biura danych archiwalnych powinno zapewnić, że zgromadzone informacje będą kompletne. Będą one jednak mało użyteczne, jeżeli pozostaną nieprzetworzone. Dlatego należałoby rozważyć poszerzenie zakresu przedmiotowego działalności biur o działalność polegającą na przetwarzaniu informacji gospodarczych. Procedury przetwarzania zgromadzonych danych powinny zostać precyzyjnie określone - które dane i przez jaki okres obecne w bazach biura mogą służyć celom statystycznym i analitycznym. Wydaje się, że przewidziany w ustawie 10-letni okres przechowywania informacji jest wystarczający do osiągnięcia prawidłowych efektów ich przetwarzania. Biura wzmocniłyby swoją pozycję konkurencyjną, przeprowadzając analizy scoringowe oraz ratingowe wspomagające decyzje biznesowe odbiorców informacji gospodarczej.

Pierwotne cele ustawy rzeczywiście nie przewidywały możliwości przetwarzania informacji gospodarczych przez biura. Uplýnęły jednak cztery lata od jej wprowadzenia, biura zyskały doświadczenie, ugruntowały swą pozycję gromadzących informacje gospodarcze i obecnie są podstawy, aby stworzyć im warunki do rozwijania działalności i poszerzenia zakresu oferowanych usług o sporządzanie analiz zadłużenia. Podkreślenia wymaga, że planuje się rozszerzenie przedmiotu działalności biur poprzez umożliwienie przetwarzania informacji, ale bez nakładania takiego obowiązku, co oznacza, że biura nie będą musiały, lecz mogły tę działalność prowadzić, swobodnie konkurując z bardziej doświadczonymi w tej dziedzinie firmami. Rynek zweryfikuje potencjał i umiejętności biur. Ze względu na bezpieczeństwo danych i potrzebę zapewnienia wiarygodności wykonywanych analiz, zasady przetwarzania informacji będą precyzyjnie określone. Zmiana przepisów ustawy powinna być zbliżona do regulacji obowiązującej w tym zakresie na gruncie ustawy Prawo bankowe, co w rezultacie pozwoliłoby przedsiębiorcom - klientom biur na uzyskanie miarodajnej oceny wiarygodności płatniczej ich kontrahentów, zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Intencją jest stworzenie na rynku informacji gospodarczych tożsamego instrumentu jaki z powodzeniem funkcjonuje na rynku informacji bankowych (na rynku bankowym istnieje możliwość przetwarzania informacji archiwalnych na podstawie art. 105a ustawy prawo bankowe).

Działanie 13. Wprowadzenie możliwości wzajemnej wymiany informacji pomiędzy polskimi biurami a biurami informacji gospodarczej oraz biurami kredytowymi działającymi w innych krajach UE.

Działanie to miałoby na celu umożliwienie transgranicznej wymiany informacji gospodarczych. Biura byłyby pośrednikami w pozyskiwaniu informacji gospodarczych o zagranicznych przedsiębiorcach.

Działanie zakłada stworzenie możliwości wymiany informacji gospodarczych z instytucjami dysponującymi informacją gospodarczą pochodzącymi z krajów Unii Europejskiej, EOG i Konfederacji Szwajcarskiej. Wymiana informacji gospodarczych dochodziłaby do skutku na podstawie porozumienia z zastrzeżeniem, że biuro mogłoby wymieniać informacje nt. osób fizycznych jeżeli wierzyciel przekazujący te informacje do biura uzyskał pisemną zgodę osoby, której dotyczą te informacje. Przedsiębiorca – klient biura informacji gospodarczych w umowach zawieranych ze swoimi klientami zawierałby klauzulę informującą o zgodzie na przetwarzanie ich danych osobowych oraz możliwości wymiany tych danych z innymi instytucjami dysponującymi informacją gospodarczą (krajowymi i zagranicznymi). Porozumienia zawierane z zagranicznymi instytucjami dysponującymi informacją gospodarczą podlegałyby kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o

udostępnianiu informacji gospodarczych i ochrony danych osobowych. Odpowiedzialność za przestrzeganie tych przepisów spoczywałaby na biurze informacji gospodarczych.

Wskazane działanie wymaga szczególnej ostrożności, aby nie dopuścić do sytuacji, w której dane i analizy pozyskane z polskich biur mogłyby być wykorzystywane sprzecznie z intencją projektodawcy. Kontrola i nadzór nad biurami ministra właściwego do spraw gospodarki będą nadal sprawowane prawidłowo, gdyż niniejsze założenia nie przewidują odstępiania od dotychczasowego obowiązku prowadzenia przez biura rejestru zapytań.

Propozycje niezwiązane z żadnym z działań

Ponadto przewiduje się, że opracowany na podstawie niniejszych założeń projekt nowelizacji ustawy będzie zawierał przepis uwzględniający Komendanta Głównego Straży Granicznej w katalogu podmiotów określonych w art. 16 ust. 1 ustawy.

1. Rozważenia wymaga kwestia zwolnienia tych podmiotów z opłat za udostępnianie informacji gospodarczych, ze względu na charakter realizowanych przez nie zadań. Niezbędne wydaje się przeprowadzenie analizy potencjalnego zapotrzebowania na te informacje i ewentualnych skutków finansowych wprowadzenia tego przepisu.

6. Monitorowanie funkcjonowania ustawy w przyszłości

Prawidłowość określenia celów i efektywność zaproponowanych rozwiązań nowelizacji ustawy będą podlegać przeglądowi i weryfikacji Ministerstwa Gospodarki. Monitorowanie stosowania przepisów ustawy obejmie okresową ocenę wykonywaną z udziałem przedsiębiorców, którzy zawarli umowy o udostępnianie informacji z biurami informacji gospodarczej. System monitorowania osiągnięcia celu głównego i celów cząstkowych zostanie zbudowany w oparciu o metodologię Banku Światowego. System monitorowania funkcjonowania ustawy będzie uzupełniony wskaźnikami zaproponowanymi poniżej. Jako dodatkowe mierniki skuteczności można będzie traktować także wskaźniki z publikacji i raportów o stanie polskiej gospodarki oraz wskaźniki wyznaczone w cyklicznych badaniach zachowań płatniczych firm europejskich¹.

Należy przyjąć, że ocenie będą podlegały następujące elementy: skuteczność biur informacji gospodarczej mierzona liczbą odzyskanych należności (spłaconych długów) w wyniku przekazania informacji o dłużniku do biura, pomiar satysfakcji przedsiębiorców korzystających z usług biur, dane dotyczące zadłużenia konsumentów i firm przekazywane do biur informacji gospodarczej według wysokości długu, dane dotyczące liczby informacji gospodarczych przekazywanych w danym roku do biur oraz liczby przedsiębiorców, z którymi biura zawarły umowy o udostępnianie informacji gospodarczych. Dodatkowo stopień realizacji celu dotyczącego stymulowania rozwoju rynku informacji gospodarczych będzie oceniony na podstawie danych o liczbie umów zawartych przez biura z przedsiębiorcami wywodzącymi się z nowo dopuszczonych grup oraz danych o liczbie informacji gospodarczych pochodzących z rozszerzonego ich zakresu.

Ze względu na konieczność długofalowego monitorowania efektów wdrażania rozwiązań zaplanowanych w nowelizacji, wskaźniki zaproponowane w niniejszym dokumencie będą monitorowane w najbliższych latach w cyklu rocznym. Dzięki temu Ministerstwo Gospodarki

¹ Np. Intrum Justitia, *Wskaźnik ryzyka*, www.intrum.pl

będzie posiadało bardziej precyzyjne informacje na temat konsumentów i przedsiębiorców, a w efekcie będzie w stanie lepiej i szybciej reagować na zmiany w gospodarce.