

OCHRONA INTERESÓW KONSUMENTÓW NA RYNKU INFORMACJI KREDYTOWEJ





Instytut Sobieskiego
ul. Lipowa 1a lok. 20
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl

**OCHRONA INTERESÓW
KONSUMENTÓW
NA RYNKU INFORMACJI
KREDYTOWEJ**

Zespół Instytutu Sobieskiego
pod kierunkiem Leszka Skiby

Redakcja językowa, korekta
Agata Sawicka-Korgol

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2025
ISBN 978-83-68374-15-5

Projekt i produkcja: Piotr Perzyna



RAPORT
2025

OCHRONA INTERESÓW KONSUMENTÓW

NA RYNKU INFORMACJI KREDYTOWEJ

Zespół Instytutu Sobieskiego
pod kierunkiem Leszka Skiby

SPIS TREŚCI



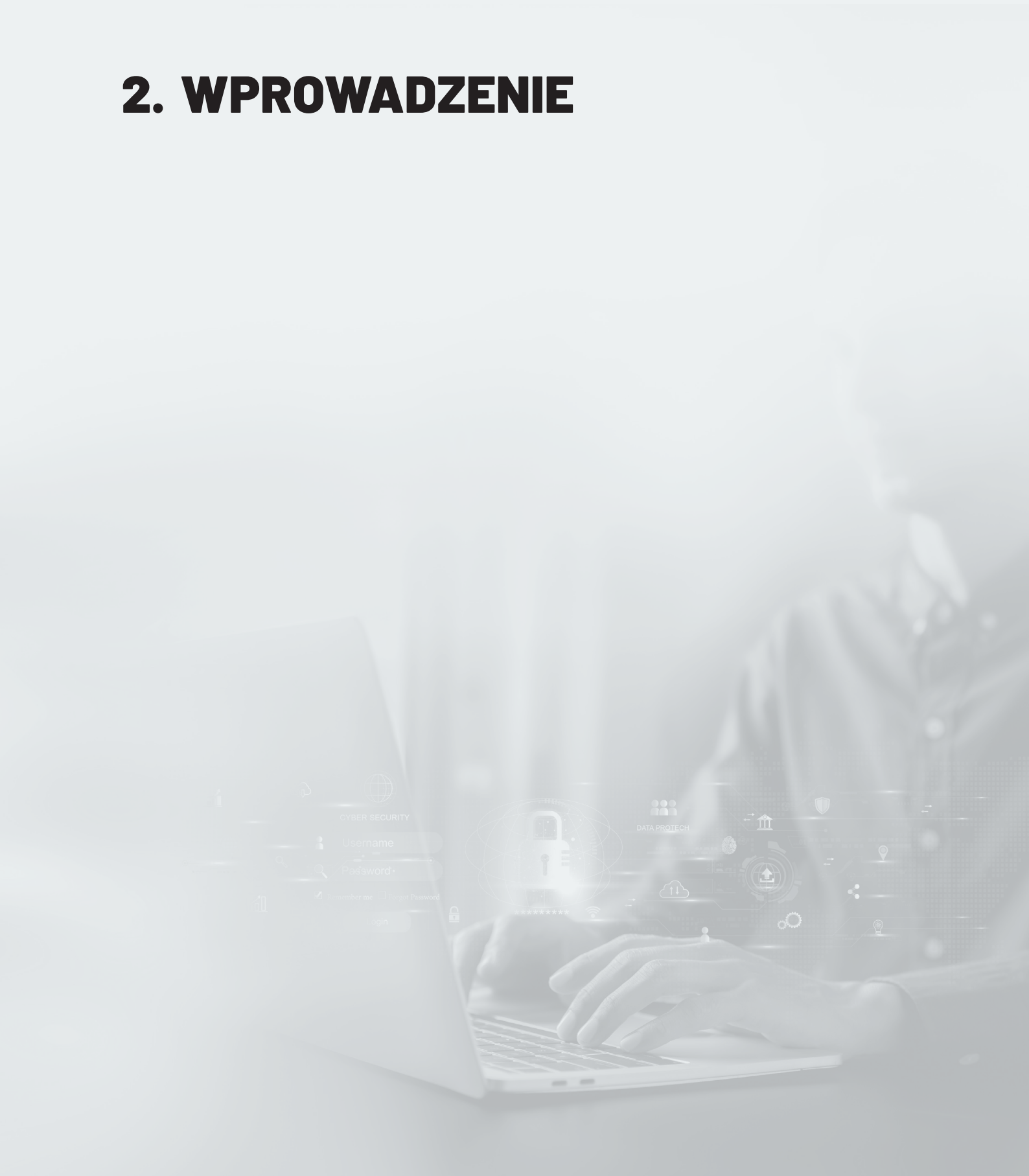
1.	EXECUTIVE SUMMARY	6
2.	WPROWADZENIE	8
3.	POZYCJA BIK-U NA RYNKU INFORMACJI KREDYTOWEJ	11
4.	ANALIZA PRAWNA ART. 105 UST. 4 PRAWA BANKOWEGO	15
5.	RYNEK INFORMACJI GOSPODARCZEJ	18
6.	EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA RYNKU INFORMACJI KREDYTOWEJ	21
7.	PRZEWAGA RYNKU KONKURENCYJNEGO NAD RYNKIEM MONOPOLISTYCZNYM	26
8.	REFORMA RYNKU INFORMACJI KREDYTOWEJ	32
9.	UWAGI KOŃCOWE	35
	O WYDAWCY	38

1. EXECUTIVE SUMMARY



- Przepis art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego* w obecnym brzmieniu stanowi, że tylko banki, wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi, mogą utworzyć instytucje upoważnione do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom, a także innym podmiotom rynku finansowego informacji stanowiących tajemnicę bankową (czyli na rynku informacji kredytowej).
- Obciążeniem obecnej regulacji jest jej *de facto* restrykcyjny charakter w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności na rynku informacji kredytowej. W konkretnych realiach rynkowych oznacza to, że omawiany przepis praktycznie blokuje powołanie konkurencyjnych wobec BIK-u, alternatywnych „instytucji upoważnionych do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji stanowiących tajemnicę bankową”. Doprowadziło to do powstania monopolu i uprzywilejowania jednego podmiotu – Biura Informacji Kredytowej S.A.
- Monopolistyczna struktura rynku informacji kredytowej może się wiązać z wyzwaniami w zakresie ochrony danych osobowych i transparentności procesów decyzyjnych. Brak konkurencji ogranicza presję na innowacyjność, podnoszenie standardów bezpieczeństwa i jakości usług.
- Równolegle do rynku wymiany informacji kredytowej funkcjonuje – oparty na diametralnie odmiennych zasadach oraz odrębnych przepisach – rynek informacji gospodarczej. Działa on w warunkach konkurencji i pozostaje pod nadzorem organów władzy państwowej, którego celem jest zapewnienie zgodności działalności prowadzonej przez biura informacji gospodarczej z przepisami prawa oraz regulaminami zarządzania danymi.
- Otwarcie rynku informacji kredytowej na konkurencję – analogicznie do rynku wymiany informacji gospodarczej – powinno: (a) doprowadzić do redukcji kosztów świadczonych usług, co może przełożyć się na niższe koszty kredytu dla konsumentów; (b) wytworzyć presję konkurencyjną stymulującą innowacje i rozwój nowych produktów oraz usług, co może prowadzić do powstania bardziej zaawansowanych i precyzyjnych systemów oceny ryzyka kredytowego; (c) zapewnić zwiększenie poziomu ochrony interesów konsumentów, wysokich standardów bezpieczeństwa, jak również ochrony danych osobowych; a także (d) zmniejszyć ryzyko systemowe związane z uzależnieniem podmiotów korzystających z usług wymiany informacji kredytowej (w tym całego sektora bankowego) od jednego podmiotu.
- Istotnym elementem otwarcia rynku informacji kredytowej na konkurencję może być rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do tworzenia instytucji upoważnionych do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom, a także innym podmiotom rynku finansowego, informacji objętych zakresem art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego* przy jednoczesnym wzmocnieniu nadzoru nad rynkiem informacji kredytowej.
- Adaptacja modelu nadzoru stosowanego wobec biur informacji gospodarczej do potrzeb rynku informacji kredytowej wymaga uwzględnienia specyfiki sektora bankowego oraz szczególnych wymogów bezpieczeństwa związanych z przetwarzaniem informacji stanowiących tajemnicę bankową. Istnieje bowiem potrzeba zapewnienia na tym rynku rzeczywistej konkurencji, a także wysokich standardów bezpieczeństwa oraz ochrony danych osobowych, co powinno przełożyć się na odpowiednio wysoki poziom ochrony interesów konsumentów.

2. WPROWADZENIE



W lipcu 2025 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK lub Urząd) skierował do konsultacji, opiniowania i uzgodnień projekt ustawy o kredycie konsumenckim (dalej: Projekt ustawy). Zgodnie z uzasadnieniem służyć ma ona przede wszystkim wdrożeniu do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2225 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki. Podstawowym celem tej dyrektywy jest zwiększenie poziomu ochrony interesów konsumentów, którym oferowane są kredyty konsumenckie lub usługi finansowe zawierane na odległość, a także ułatwienie rozwoju działalności transgranicznej, w tym za pośrednictwem narzędzi cyfrowych, oraz uproszczenie i unowocześnienie rozwiązań funkcjonujących na rynku wewnętrznym kredytów konsumenckich. Projekt ustawy w jednym z proponowanych artykułów dotyczy art. 105 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Prawo bankowe* (dalej: *Prawo bankowe*), który to przepis ma istotne znaczenie dla przetwarzania informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz dotyczących osób fizycznych (konsumentów) w przypadkach, gdy jest to niezbędne, m.in. do oceny ich zdolności kredytowej.

Projekt ustawy stanowił pierwszy z impulsów do opracowania tego raportu, szczególnie w kontekście zwiększenia poziomu ochrony interesów konsumentów na rynku informacji kredytowej, co jest zasadniczą podstawą poniższych rozważań. Drugim czynnikiem skłaniającym do podjęcia tej tematyki stały się działania prezesa UOKiK podjęte w roli regulatora i centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony konsumentów. W marcu 2025 r. Urząd poinformował o wszczęciu postępowania wyjaśniającego obejmującego swoim zakresem działalność uregulowaną w przepisie art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego*. Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że postępowanie to toczy się „w sprawie”, a nie przeciwko konkretnemu podmiotowi. UOKiK zwrócił uwagę, że ocena wiarygodności w systemie prowadzonym przez BIK opiera się nie tylko na historii spłat kredytów i pożyczek czy aktualnym zadłużeniu, lecz również na analizie częstotliwości i liczby zapytań kredytowych. W praktyce oznacza to, że już same zapytania kredytowe ze strony konsumenta mogą mieć istotny wpływ na ocenę jego zdolności kredytowej (niezależnie od tego, czy decyzja kredytowa została ostatecznie wydana). Urząd podkreślił przy tym, że konsumenci nie mają dostępu do rzetelnej informacji o tym, po jakim czasie model scoringowy przestaje uwzględniać wcześniejsze zapytania w kalkulacji oceny punktowej kredytobiorcy.

UOKiK wyraził podejrzenie, że model scoringowy stosowany przez BIK może ograniczać konkurencję pomiędzy bankami. W sytuacji, gdy konsument złoży wnioski w kilku instytucjach finansowych, aby porównać ich oferty i wybrać najlepszą, naraża się na istotne obniżenie oceny punktowej w systemie BIK. To z kolei może skutkować negatywną oceną zdolności kredytowej w całym sektorze bankowym. W opinii Urzędu taki mechanizm może być już sam w sobie antykonkurencyjny. Zniechęca świadomych konsumentów poszukujących najlepszych ofert, a bankom umożliwia wymianę informacji o tym, że konsument w danym okresie składał zapytania kredytowe w innych instytucjach. Szczególnie problematyczne byłoby to w segmencie kredytów hipotecznych, gdzie konsumenci – mając ograniczony czas na znalezienie najlepszej oferty ze względu na konieczność rezerwacji mieszkania – są często zmuszeni do składania zapytań w kilku bankach jednocześnie. Każde kolejne zapytanie mogłoby więc istotnie obniżyć ocenę punktową w systemie scoringowym BIK. Paradoksalnie, prowadziłoby to do pogorszenia warunków kredytowych dla najbardziej racjonalnych ekonomicznie konsumentów. Cytując dosłownie komunikat UOKiK, można podsumować istotę podejrzeń, które stanowią podstawę wszczęcia postępowania: „Obecny model może zatem dyskryminować klientów szczególnie aktywnych, którzy chcą poznać i porównać oferty produktów finansowych z kilku banków, a następnie wybrać tę, która jest dla nich najkorzystniejsza”.

Niezależnie od dotychczasowych wątpliwości UOKiK i bez względu na powyższe, przepis art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego* niewątpliwie pozostaje kluczową regulacją określającą zasady przekazywania informacji objętych tajemnicą bankową między instytucjami finansowymi a podmiotami upoważnionymi do ich gromadzenia, przetwarzania i udostępniania. Obecne brzmienie tego przepisu, w połączeniu z praktyką jego stosowania, doprowadziło do ukształtowania się monopolu na rynku wymiany informacji kredytowej w Polsce. Stan ten może wywoływać określone wątpliwości dotyczące zarówno konkurencyjności rynku, jak i optymalnego funkcjonowania sektora finansowego.

Nie sposób więc nie zauważyć, że aktualna struktura rynku informacji kredytowej może budzić pewne zastrzeżenia. Tym bardziej że analiza ekonomiczna i prawna sugeruje szereg problemów wynikających z monopolistycznej struktury rynku. Dlatego też w tym raporcie postaramy się przyrzeć zasadom, na jakich działa rynek informacji kredytowej, oraz porównać go z innym, istotnie podobnym, czyli rynkiem informacji gospodarczej. Pozwoli to na sformułowanie konkretnych wniosków, mając na uwadze potrzebę zapewnienia rzeczywistej konkurencji oraz należytego poziomu ochrony interesów konsumentów, wysokich standardów bezpieczeństwa, w tym ochrony danych osobowych.

3. POZYCJA BIK-U NA RYNKU INFORMACJI KREDYTOWEJ



Ryzyko można zdefiniować jako prawdopodobieństwo, że podmiot gospodarczy poniesie straty w następstwie podjęcia danej decyzji ekonomicznej. Ryzyko jest nieodłącznym elementem obrotu gospodarczego, tak jak i dążenie do minimalizacji strat nim spowodowanych. W związku z powyższym informacje objęte – co do zasady – tajemnicą bankową są jednocześnie istotnym towarem rynkowym. Ich przetwarzanie może bowiem służyć ograniczaniu ryzyka. Dotyczy to w szczególności ryzyka kredytowego, czyli prawdopodobieństwa, że kredytobiorca nie wypełni wszystkich warunków umowy kredytu z powodu braku możliwości wywiązania się ze swoich zobowiązań. Dane dotyczące klientów, będące podstawą oceny ich wiarygodności, a zatem stanowiące informację kredytową, mają więc szczególną wartość dla rynku finansowego – same będąc jednocześnie przedmiotem obrotu.

Obecna sytuacja na rynku wymiany informacji kredytowej przedstawia się następująco. Zasady udostępniania przez banki informacji objętej tajemnicą bankową reguluje przepis art. 105 *Prawa bankowego*. Ustęp 4 tego przepisu upoważnia banki, wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi, do utworzenia specjalnych podmiotów upoważnionych do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania ww. informacji.

Na tej podstawie działa, założona już w 1997 r. przez największe działające w Polsce banki oraz Związek Banków Polskich, spółka prawa handlowego pod nazwą Biuro Informacji Kredytowej (BIK). Współpracuje ona obecnie z ponad 700 instytucjami finansowymi i posiada informacje o rachunkach 25 milionów Polaków. Zgodnie z art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego* jest swoistym „wehikułem wymiany” informacji dla banków i innych instytucji ustawowo upoważnionych do udzielania kredytów w zakresie niezbędnym do oceny zdolności kredytowej konsumenta oraz instytucjom pożyczkowym na zasadzie wzajemności. Ta szeroka podstawa prawna pozwala BIK-owi na pełnienie funkcji centralnego ośrodka systemu wymiany informacji kredytowej w Polsce.

Działalność BIK-u reguluje również Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych podlegających wymianie pomiędzy instytucjami utworzonymi na podstawie przepisów *Prawa bankowego* a instytucjami pożyczkowymi i innymi podmiotami. Rozporządzenie to precyzyjnie określa rodzaje informacji, które mogą być gromadzone i udostępniane, oraz tryb ich wymiany.

Akcjonariuszami BIK-u są główne polskie banki, w tym PKO Bank Polski S.A., Bank Pekao S.A., Bank Handlowy w Warszawie S.A., ING Bank Śląski S.A., mBank S.A., BNP Paribas Bank Polska S.A., Santander Bank Polska S.A., Bank Millennium S.A., DNB Bank Polska S.A. oraz Związek Banków Polskich. Ta struktura właścicielska zapewnia reprezentację wszystkich głównych uczestników polskiego rynku bankowego.

Zadaniem BIK-u jest gromadzenie, integrowanie i udostępnianie danych dotyczących historii kredytowej klientów banków, SKOK-ów, a także pozabankowych firm pożyczkowych. Informacje przetwarzane i udostępniane przez BIK, które są w posiadaniu banków, są niezbędne do oceny zdolności kredytowej konsumenta w związku z udzielaniem kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń. Informacje gromadzone i udostępniane przez BIK obejmują zarazem dane osobowe chronione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej: RODO). Na rynku wymiany informacji kredytowej nie działa żaden inny podmiot (w zakresie porównywalnym z BIK-iem). Dyspozycja art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego* skutecznie gwarantuje BIK-owi monopol na tym rynku. Jednocześnie nadzoru nad nim nie sprawują ani Komisja Nadzoru Finansowego, ani Ministerstwo Finansów, ani też Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W kontekście przetwarzania chronionych danych osobowych warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2025 r. (III OSK 984/22), który uchylił orzeczenie sądu niższej instancji i w całości oddalił skargę BIK-u. Sprawa dotyczyła sporu prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z jednym z banków i BIK-iem. W swoim wyroku sąd kasacyjny potwierdził, że przetwarzanie danych w zakresie oceny zdolności kredytowej i analizy ryzyka kredytowego, związane z zapytaniami, które nie zakończyły się przyznaniem kredytu, nie może odbywać się w celu budowy tzw. modeli scoringowych. A więc instytucje finansowe, jak również BIK, nie mogą przetwarzać danych osobowych niedosłusznego klienta w zakresie wynikającym z zapytania kredytowego. Sprawa ta uwytkła potrzebę ochrony danych przez podmioty działające w sektorze informacji kredytowej i może stanowić istotny precedens w kierunku wzmocnienia praw konsumentów w omawianym obszarze.

Biuro Informacji Kredytowej otrzymuje od banków dane dotyczące wniosków kredytowych klientów, następnie łączy informacje pochodzące z różnych instytucji i udostępnia bankom ocenę kredytową klientów w formie płatnej usługi. Ponadto oferuje dodatkowe analizy, na przykład porównania dotyczące szkodowości portfela w poszczególnych bankach. Swoje usługi BIK kieruje także do firm pożyczkowych. Zatem dane przetwarzane przez BIK są wykorzystywane przez instytucje sektora finansowego do zarządzania ryzykiem kredytowym, w tym przede wszystkim do potwierdzenia wiarygodności finansowej klientów. W tym systemie banki i inni kredytodawcy oceniają zdolność każdego konsumenta szukającego odpowiedniego dla siebie kredytu, m.in. na podstawie modelu scoringowego BIK-u.

W tym miejscu warto też podkreślić, że klientami BIK-u są nie tylko banki, które są właścicielami Biura Informacji Kredytowej, lecz także liczne mniejsze banki, banki spółdzielcze, SKOK-i czy firmy pożyczkowe. Oznacza to, że te instytucje finansowe nie mają wyboru i muszą korzystać z usług podmiotu, na który nie mają żadnego wpływu, a który w zakresie usług scoringu kredytowego ma pozycję monopolistyczną. Co więcej, Projekt ustawy przygotowany przez UOKiK jedynie umacnia tę sytuację, przewidując obowiązek raportowania informacji o udzielonych kredytach konsumentów wyłącznie do BIK-u. Po udostępnieniu danych konsumenta instytucja pożyczkowa będzie też obowiązana do informowania o całkowitej spłacie zobowiązań, ich wygaśnięciu, o stwierdzeniu nieistnienia zobowiązania lub korekcie jego wysokości oraz o nowo powstałych zobowiązaniach i ich aktualizacji.

Reasumując, w analizowanym segmencie rynku mamy do czynienia z monopolistyczną pozycją jednego przedsiębiorstwa. Podobne zastrzeżenia wyrażał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego:

„UKNF otrzymuje sygnały, że te przepisy godzą w swobodę działalności gospodarczej, uzależniając działalność niektórych kategorii kredytodawców od prywatnego podmiotu. Nie negując znaczenia BIK jako platformy wymiany informacji między bankami, w ocenie UKNF rozważyć należy, czy proponowana definicja „bazy danych” przy jednoczesnym rozszerzaniu katalogu kredytodawców i podmiotów mających obowiązek raportowania o kredytach do BIK, nadal jest optymalna i właściwa. Zasadne może być umożliwienie innym niż banki kategoriom kredytodawców tworzenia instytucji na wzór art. 105 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe [bazy danych jak BIK – red.], lub co najmniej dokonanie przeglądu ustawy w celu umożliwienia pozyskania statusu biura kredytowego szerszemu zakresowi podmiotów.”

Przedsiębiorstwo to jest współwłasnością kilku najważniejszych banków (oraz Związku Banków Polskich). Jednocześnie zajmuje się gromadzeniem, integrowaniem i udostępnianiem danych dotyczących historii kredytowej konsumentów zarówno bankom akcjonariuszom, jak i pozostałym bankom, bankom spółdzielczym, SKOK-om, a także instytucjom pożyczkowym. Informacje gromadzone i udostępniane przez BIK obejmują dane osobowe chronione przepisami RODO.

1 P. Sobolewski, UKNF krytykuje projekt ustawy o kredycie konsumenckim. „Przepisy tworzone w oderwaniu od realiów rynkowych”, 6.10.2025, <https://xyz.pl/uknf-krytykuje-projekt-ustawy-o-kredycie-konsumentenckim-przepisy-tworzone-w-oderwaniu-od-realiow-rynkowych/>.

4. ANALIZA PRAWNA ART. 105 UST. 4 PRAWA BANKOWEGO



Głównym celem wprowadzenia obowiązku przekazywania przez banki informacji o zobowiązaniach pieniężnych klientów do BIK-u była chęć usprawnienia procesu oceny ich zdolności kredytowej. W ten sposób ustawodawca wprowadził jeden z wyjątków od zasady zachowania tajemnicy bankowej. Intencją tego wyłączenia jest zapewnienie wymiany informacji niezbędnych do wykonywania czynności bankowych. W zakresie udostępniania informacji kredytowych instytucjom udzielającym kredytów służyć ma to w szczególności ocenie zdolności kredytowej konsumenta. Natomiast w odniesieniu do innych instytucji ustawowo upoważnionych do udzielania kredytów chodzi o zapewnienie im możliwości udzielania kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń. Stanowi to niezbędny element zarządzania ryzykiem.

Ustęp 4 omawianego przepisu przewiduje, że „banki mogą, wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi, utworzyć instytucje upoważnione do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania” informacji stanowiących tajemnicę bankową. Lista podmiotów, którym informacje te mogą być udostępniane – w różnym zakresie i w różnych celach – obejmuje banki, instytucje ustawowo upoważnione do udzielania kredytów, instytucje kredytowe, instytucje pożyczkowe i podmioty zagraniczne prowadzące działalność jako instytucje pożyczkowe, jednostki zarządzające systemem ochrony lub (spółdzielcze) banki zrzeszające, a także krajowe instytucje płatnicze.

Na podstawie pobieżnej lektury literalnego brzmienia ww. przepisu mogłoby się wydawać, że nie prowadzi on do ustanowienia monopolu na rynku wymiany informacji kredytowej. Daje jedynie upoważnienie, a nie nakłada obowiązku na banki, aby wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi utworzyły instytucje (*verba legis* liczba mnoga) zajmujące się przetwarzaniem danych stanowiących informacje kredytowe. Niemniej w tym wypadku nie da się zrekonstruować rzeczywistej dyspozycji przepisu, abstrahując od faktycznej struktury rynku bankowego, którego on dotyczy. Mamy dziś w Polsce tylko dwie bankowe izby gospodarcze: Związek Banków Polskich oraz Krajowy Związek Banków Spółdzielczych. Wydaje się też, że banki nie mogą realizować omawianego upoważnienia samodzielnie, tylko muszą działać „wspólnie” z tymi izbami. W konkretnych realiach rynkowych oznacza to zatem, że omawiany przepis praktycznie blokuje powołanie konkurencyjnych wobec BIK-u, alternatywnych „instytucji upoważnionych do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania” informacji stanowiących tajemnicę bankową.

Co więcej, omawiany ustęp, mimo iż tworzy podstawę do utworzenia BLK-u, to nie przewiduje żadnego nadzoru nad tą instytucją. Mimo że Biuro Informacji Kredytowej odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu rynku finansowego, a przedmiotem jego działalności jest przetwarzanie informacji stanowiących tajemnicę bankową, obejmujących zarazem dane osobowe chronione rozporządzeniem RODO, Komisja Nadzoru Finansowego winna zaś podejmować działania mające na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności, to kontrola ta nie rozciąga się na podmiot powołany na podstawie art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego*.

W tym kontekście, jedynie na marginesie powyższych rozważań, warto też nadmienić, że art. 105 ust. 4i *Prawa bankowego* nie upoważnia, lecz nakłada na banki obowiązek przekazywania informacji o całkowitej spłacie zobowiązań, ich wygaśnięciu, stwierdzeniu nieistnienia zobowiązania, korekcie jego wysokości oraz o nowo powstałych zobowiązaniach i ich aktualizacji. Z tym obowiązkiem jest skorelowany obowiązek po stronie BLK-u odebrania tych danych i ich wprowadzenia w określonym czasie do zbioru, w którym mają być przetwarzane. Pokazuje to, jak bardzo Biuro Informacji Kredytowej zrosnięte jest z obrotem na rynku finansowym, a zarazem jak ważną i wrażliwą rolę odgrywa z perspektywy należytej ochrony praw konsumentów.

Podsumowując tę część naszych rozważań, trzeba skonkludować, że mimo iż literalne brzmienie art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego* może tego nie sugerować, w istocie przepis ten przesądza o monopolu na rynku wymiany informacji kredytowej. Co więcej, działalność na tym rynku nie podlega obecnie nadzorowi pomimo tego, że zasadniczo polega na przetwarzaniu dotyczących konsumentów informacji stanowiących tajemnicę bankową.

5. RYNEK INFORMACJI GOSPODARCZEJ



Informacja gospodarcza stanowi, wraz z informacją kredytową, główny trzon systemu wymiany informacji o zobowiązaniach pieniężnych w gospodarce. Warto zatem skonfrontować rynek informacji kredytowej z tym pokrewnym rynkiem.

Rynek informacji gospodarczej reguluje aktualnie Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (dalej: ustawa o udostępnianiu informacji¹). Zastąpiła ona starszy akt prawny, pochodzący z 2003 r. Cele, jakie przyświecały prawodawcy w toku prac nad ustawą o udostępnianiu informacji, to usprawnienie funkcjonowania systemu wymiany informacji gospodarczych, poprawa bezpieczeństwa, zwiększenie pewności i usprawnienie obrotu gospodarczego oraz ochrona wierzycieli.

Chodziło przede wszystkim o stworzenie systemu efektywnej wymiany informacji, umożliwiającego uczestnikom obrotu ocenę wiarygodności płatniczej potencjalnego kontrahenta w związku z ewentualną transakcją. Wiarygodność płatnicza w rozumieniu ustawy to zdolność do terminowego wywiązania się z zobowiązania pieniężnego wynikającego z umowy. Z kolei ustawowe pojęcie informacji gospodarczej jest relatywnie szerokie. Objęte są nim w szczególności różnorodne dane umożliwiające identyfikację potencjalnego kontrahenta, jak również szereg danych o zobowiązaniu pieniężnym (m.in. tytuł prawny, kwota i waluta zobowiązania, kwota zaległości, termin jej powstania).

Omawiany rynek działa na zasadzie konkurencji. Aktualnie są na nim aktywne cztery biura informacji gospodarczej (dalej: BIG). Z informacji gospodarczych zgromadzonych w BIG-ach korzystają banki, firmy leasingowe, pożyczkowe oraz inne podmioty świadczące usługi masowe, np. telekomunikacyjne. Klientami BIG-ów są także firmy z sektora MŚP, dla których jest to źródło zintegrowanej informacji pozwalającej na ocenę kontrahenta. Informacje gospodarcze służą przede wszystkim do oceny sytuacji finansowej konsumentów i przedsiębiorców, ale korzystające z nich firmy również masowo przekazują BIG-om informacje gospodarcze dotyczące zaległości swoich klientów. Do biur trafiają też już informacje objęte tajemnicą bankową (informacje o zaległościach z umów kredytowych).

Biura informacji gospodarczej mogą być prowadzone wyłącznie w formie spółki akcyjnej o kapitale zakładowym nie mniejszym niż 4 mln złotych. Ich akcje są akcjami imiennymi i nie jest dopuszczalna zamiana akcji imiennych na akcje na okaziciela.

Ustawa o udostępnianiu informacji reguluje też szczegółowo zasady ujawniania, przechowywania, aktualizacji i usuwania informacji gospodarczych. Jako instytucje zaufania publicznego, BIG-i mają obowiązek czuwać nad rzetelnością swojej działalności. Nadzór nad ich działalnością sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki. Jego celem jest zapewnienie zgodności prowadzonej przez biuro działalności gospodarczej z przepisami ustawy i regulaminem zarządzania danymi określonego biura. Przyjęty w ustawie o udostępnianiu informacji model nadzoru charakteryzuje się wysokim poziomem szczegółowości i precyzji w określaniu obowiązków nadzorowanych podmiotów.

Jedną z kluczowych kompetencji nadzorczych jest procedura zatwierdzania regulaminów zarządzania danymi. Zgodnie z obecnymi przepisami zarząd biura uchwała regulamin zarządzania danymi określający sposoby przekazywania informacji gospodarczych, stosowane rozwiązania organizacyjne oraz techniczne związane z przyjmowaniem, przechowywaniem, ujawnianiem, aktualizacją i usuwaniem informacji gospodarczych, sposoby zabezpieczenia informacji gospodarczych, oraz sposób i metody realizacji prawa dostępu do informacji gospodarczych przez podmioty, których dotyczą informacje. Regulaminy podlegają także opiniowaniu ze strony ministra sprawiedliwości oraz prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Przy tym nadzór ze strony ministra właściwego do spraw gospodarki nie obejmuje kontroli przetwarzania przez biuro informacji gospodarczej danych osobowych, którą to kontrolę sprawuje Urząd Ochrony Danych Osobowych.

Na koniec warto też wspomnieć, że ostatnia nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji, która (w pewnym zakresie) weszła w życie w listopadzie 2024 r., uprościła i doprecyzowała przepisy dotyczące funkcjonowania biur informacji gospodarczej, eliminując wątpliwości interpretacyjne i ułatwiając biurom realizację ich obowiązków. Wprowadzone zmiany obejmują odformalizowanie nadzoru poprzez przyznanie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki nowego uprawnienia o charakterze niewładczego działania, co pozwala na bardziej elastyczne i efektywne reagowanie na nieprawidłowości.

Reasumując ten punkt raportu, warto odnotować, że polski system prawa gospodarczego przewiduje konkurencyjny wobec modelu znanego *Prawu bankowemu* model udostępniania informacji gospodarczych, a prowadzona w jego ramach działalność podlega nadzorowi ze strony organów władzy publicznej.

6. EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA RYNKU INFORMACJI KREDYTOWEJ



Rynki kredytowe charakteryzują się naturalną asymetrią informacji między kredytodawcami a kredytobiorcami. Kredytobiorcy mają pełną wiedzę o swojej sytuacji finansowej, skłonnościach do ryzyka oraz planach związanych z wykorzystaniem środków, podczas gdy kredytodawcy mają dostęp jedynie do ograniczonych informacji. Ta asymetria prowadzi do kluczowych problemów ekonomicznych, które bez odpowiednich mechanizmów mogą doprowadzić do znacznej nieskuteczności rynku, a nawet jego załamania.

Pierwszy z problemów to negatywna selekcja (*adverse selection*), która występuje przed zawarciem umowy kredytowej. Bez dostępu do wiarygodnych informacji o historii kredytowej banki nie mogą skutecznie odróżnić kredytobiorców o niskim ryzyku od tych o wysokim ryzyku. W rezultacie stosują oprocentowanie uśrednione, które może być zbyt wysokie dla bezpiecznych kredytobiorców (którzy mogą zrezygnować z kredytu) i zbyt niskie dla ryzykownych (którzy chętnie skorzystają z takiej oferty).

Drugi problem to pokusa nadużycia (*moral hazard*), która pojawia się po udzieleniu kredytu. Gdy kredytobiorcy wiedzą, że ich przyszłe zachowania nie będą monitorowane lub nie będą miały wpływu na dostępność przyszłego finansowania, mogą podejmować bardziej ryzykowne decyzje finansowe. Może to prowadzić do zwiększenia prawdopodobieństwa niespłacania zobowiązań. W sytuacji, gdy banki nie mają dostępu do informacji, jakie są zobowiązania klientów w innych bankach, niektórzy klienci mogą wykorzystać tę sytuację do nadmiernego zadłużania się. Wraz ze wzrostem zadłużenia, gdy klienci zaciągają kolejne kredyty w różnych bankach, rośnie ryzyko ich niewypłacalności, które nie jest widoczne dla banków, jeśli nie zachodzi między nimi wymiana informacji. Jednakże, jeżeli banki oceniają, że istnieje takie zjawisko, lecz nie potrafią odpowiednio ocenić, którzy klienci mogą w przyszłości mieć skłonność do nadmiernego zadłużenia, ich naturalną reakcją jest podniesienie marż, a zatem oprocentowania dla wszystkich klientów. Oznacza to, że negatywne zachowania niektórych klientów generują koszty dla całej grupy.

Odpowiedź na wyżej wymienione problemy stanowią systemy wymiany informacji kredytowej. Poprzez gromadzenie i udostępnianie informacji o historii kredytowej biura kredytowe umożliwiają kredytodawcom dokładniejszą ocenę ryzyka każdego klienta. Mechanizm ten działa na kilku poziomach. Po pierwsze, zmniejsza negatywną selekcję, umożliwiając bankom identyfikację kredytobiorców o różnym poziomie ryzyka na podstawie ich historycznej zdolności do terminowego wywiązywania się z zobowiązań. Po drugie, pełni funkcję dyscyplinującą – kredytobiorcy wiedzą, że ich zachowanie wpłynie na przyszłe możliwości uzyskania kredytu, co motywuje ich do terminowej spłaty.

Na dodatkowe korzyści istnienia rynku informacji kredytowej zwrócili uwagę Tullio Jappelli i Marco Pagano². Ich zdaniem problemem, który napotyka bank, jest brak historii kredytowej nowego klienta. Same informacje o dochodach nie są wystarczającym źródłem danych o zachowaniach konsumenckich nowego klienta i jego gotowości do spłacania zobowiązań względem banków. Dlatego informacje o historii kredytowej, a w szczególności opóźnienia w spłacie kredytów w przeszłości stają się informacjami cennymi dla oceny ryzyka kredytowego. Drugą korzyścią wskazaną przez Jappellego i Pagano jest ograniczenie dominacji dużych banków, które mają znaczące bazy klientów. Dlatego nowe banki lub posiadające ograniczone bazy klientów mają słabsze możliwości oceny ryzyka kredytowego klientów. Rynek informacji kredytowej pozwala zatem na wyrównanie konkurencji między podmiotami na rynku bankowym niezależnie od skali działania. Trzecią korzyścią istnienia tego rynku jest możliwość zebrania informacji o zadłużeniu, które klienci posiadają w różnych bankach. Dzięki temu banki widzą całą historię kredytową niezależnie od tego, w jakiej instytucji klient ma zobowiązania.

Zdaniem Jappellego i Pagano pełniejsza wiedza o historii kredytowej nie tylko daje bankom możliwość lepszego zarządzania ryzykiem kredytowym, ale ogranicza ich awersję do ryzyka. W sytuacji, gdy bank nie ma informacji o historii kredytowej klienta, naturalna jest odmowa udzielenia kredytu, jeśli trudno ocenić prawdopodobieństwo bankructwa. W takiej sytuacji prowadzi to do mniejszej skłonności do udzielania kredytów lub udzielania kredytów tylko klientom, którzy mają historię kredytową w danym banku. Dlatego istnienie rynku informacji kredytowej oznacza łatwiejszy dostęp do kredytu. Badania wskazują, że w krajach, gdzie istnieje rynek informacji kredytowej, wartość kredytów w relacji do PKB jest większa. Badania empiryczne pokazują, że wprowadzenie rejestrów publicznych i prywatnych biur kredytowych zwiększyło stosunek kredytów prywatnych do PKB o 7–8 punktów procentowych w perspektywie 5 lat.

Dla kredytobiorców o dobrej historii kredytowej systemy dzielenia się informacjami przynoszą wymierne korzyści w postaci lepszego dostępu do kredytu i korzystniejszych warunków finansowania. Badania pokazują, że w krajach z rozwiniętymi systemami biur kredytowych odsetek firm raportujących ograniczenia finansowe spadł z 49% do 27%. Podobnie prawdopodobieństwo udzielenia kredytu małym i średnim przedsiębiorstwom wzrosło znacząco po wprowadzeniu biur kredytowych.

2 T. Jappelli, M. Pagano, *Role and Effects of Credit Information Sharing*, CSEF, Working paper no. 136, 2005, <https://www.csef.it/wp/wp136.pdf>.

Systemy kredytowe wsparte przez biura informacji kredytowej znacznie przyspieszają proces rozpatrywania wniosków kredytowych. Fair Isaac and Company szacuje, że koszt przetwarzania średniego wniosku kredytowego SME spada z 500–1000 USD do 48–95 USD przy wykorzystaniu systemów scoringowych opartych na danych z biur kredytowych. Automatyzacja procesów decyzyjnych oznacza również skrócenie czasu oczekiwania na decyzję kredytową, co jest szczególnie istotne dla przedsiębiorstw potrzebujących szybkiego dostępu do finansowania obrotowego.

Dla banków i innych instytucji finansowych dostęp do informacji z biur kredytowych stanowi podstawę skutecznego zarządzania ryzykiem kredytowym. Badania pokazują wymierne efekty tego mechanizmu. W Szanghaju, po wprowadzeniu lokalnego biura kredytowego, wskaźnik kredytów zagrożonych (NPL) spadł z 6,67% do 4,52% w ciągu roku. Podobnie w Gwatemali wskaźniki zaległości spadły o 2 punkty procentowe w ciągu sześciu miesięcy od wprowadzenia krajowego biura kredytowego. Szczególnie znaczące są wyniki z Argentyny, gdzie badanie z 2004 r. wykazało, że przy docelowym wskaźniku akceptacji kredytów na poziomie 40% wskaźniki niewypłacalności mogły spaść o 79% w mniejszych instytucjach finansowych dzięki wykorzystaniu informacji z biura kredytowego.

Rynek informacji kredytowej przynosi korzyści również klientom, przyczyniając się do zwiększenia konkurencji na rynku finansowym poprzez ułatwienie zmiany dostawcy usług. Gdy historia kredytowa staje się „przenośna”, klienci mogą łatwiej porównywać oferty różnych instytucji i wybierać najkorzystniejsze warunki. Ten mechanizm prowadzi do zmniejszenia tzw. rent informacyjnych, które banki mogły wcześniej uzyskiwać dzięki swojej przewadze informacyjnej nad konkurencją. W rezultacie rynek staje się bardziej efektywny cenowo, a klienci otrzymują lepsze warunki kredytowe. Wynika to z faktu, że nowe lub małe banki są w stanie łatwiej walczyć o nowego klienta, jeśli ryzyko kredytowe daje się łatwo ocenić za pomocą informacji zdobytych na podstawie dostępnej historii kredytowej klienta.

W modelu, który przedstawili Padilla i Pagano (1997)³, banki w warunkach braku rynku informacji kredytowej bazują w ocenie ryzyka jedynie na historii własnych klientów. Duże banki mają przewagę informacyjną nad bankami małymi. W konsekwencji duże banki, które nie napotykają silnej konkurencji ze strony małych banków, mogą oczekiwać wyższych marż, dlatego kredyt dla klientów jest droższy. Wyższe oprocentowanie prowadzi do wyższego wskaźnika bankructw, co oznacza większe ryzyko dla stabilności sektora finansowego, szczególnie w warunkach wysokich stóp procentowych. Ten model pokazuje, jak brak rynku informacji kredytowej jest niekorzystny dla samych banków w dłuższym okresie, a jednocześnie oznacza trudniejszy dostęp do kredytów oraz wyższe oprocentowanie.

Z perspektywy makroekonomicznej badania Jappellego i Pagano (2002) wskazują na istotny wpływ rynku informacji kredytowej na relację wartości kredytów do PKB. Po uwzględnieniu innych

3 A. J. Padilla, M. Pagano, *Endogenous Communication among Lenders and Entrepreneurial Incentives*, „The Review of Financial Studies” 1997, vol. 10, no. 1, s. 205–236.

czynników makroekonomicznych średni udział kredytów w PKB w krajach, które posiadają rynek wymiany informacji kredytowej, jest o ponad 15 punktów procentowych wyższy niż w krajach, w których taki rynek nie funkcjonuje. Niższe są również koszty bankructw. Dodatkowo, według autorów, rynek informacji kredytowej wspiera mobilność klientów, którzy łatwiej mogą zdobyć kredyt w nowym miejscu zamieszkania⁴.

Z perspektywy stabilności finansowej systemu dzielenia się informacjami kredytowymi odgrywają kluczową rolę w zmniejszeniu ryzyka systemowego. Poprzez lepszą ocenę ryzyka kredytowego i zmniejszenie koncentracji kredytów zagrożonych przyczyniają się do stabilności całego sektora bankowego. Organy nadzoru finansowego wykorzystują dane z biur kredytowych do monitorowania portfeli kredytowych instytucji finansowych, co umożliwia wczesne wykrywanie potencjalnych problemów i podejmowanie działań zapobiegawczych. W związku z tym dla organów nadzoru finansowego systemy biur kredytowych stanowią cenne źródło informacji o kondycji sektora finansowego. NBP w swoim *Raporcie o stabilności systemu finansowego* podkreśla znaczenie przewidywalności środowiska regulacyjnego, w którym funkcjonuje system finansowy. Biura kredytowe przyczyniają się do tej przewidywalności poprzez standaryzację procesów oceny ryzyka.

Streszczając ten punkt raportu, można powiedzieć, że efektywny system dzielenia się informacjami kredytowymi powinien umożliwiać instytucjom finansowym dokładniejszą ocenę ryzyka kredytowego, z drugiej zaś strony powinien przynosić wymierne korzyści kredytobiorcom w postaci lepszego dostępu do kredytu i korzystniejszych warunków finansowania.

4 T. Jappelli, M. Pagano, *Role and Effects of Credit Information Sharing*.

7. PRZEWAGA RYNKU KONKURENCYJNEGO NAD RYNKIEM MONOPOLISTYCZNYM



Kiedy niezależne decyzje maksymalizujące użyteczność konsumentów oraz zyski przedsiębiorstw prowadzą do spontanicznego ustanowienia równowagi rynkowej, możemy mówić o równowadze ogólnej, a zatem sytuacji społecznie optymalnej, efektywnej zarówno produkcyjnie, jak i alokacyjnie. Oczywiście realnie istniejące rynki rzadko działają optymalnie, niemniej taka równowaga jest najmniej prawdopodobna na rynku monopolistycznym.

Teoria ekonomii wskazuje na gospodarcze koszty monopolu. Najważniejszą stratą społeczną jest strata dobrobytu społecznego wynikająca z faktu, że cena usług monopolisty jest wyższa niż w przypadku rynku konkurencyjnego. Jakość usług oferowanych przez monopolistę jest z reguły niższa, a ich zakres węższy niż w sytuacji istnienia konkurencji. Z punktu widzenia ekonomicznego monopolista sprzedaje produkt lub usługę po cenie wyższej niż koszt krańcowy. W efekcie produkuje on towary lub oferuje usługi w ilości mniejszej niż byłoby to społecznie optymalne, co w przypadku usług oznacza ograniczony ich zakres. Jednocześnie cena jest wyższa niż w warunkach konkurencji.

Jako ilustrację wpływu monopolu na innowacyjność warto przywołać artykuł Reeda Showaltera i Laury Edelson *Captured Innovation: Technology Monopoly Response to Transformational Development*⁵. Autorzy analizują monopole technologiczne (IBM, AT&T, Google) i dowodzą, że co prawda monopolisci nie rezygnują z innowacyjności, niemniej w wyniku zajmowanej pozycji rynkowej, a także posiadanych znaczących zasobów mają wpływ na kształtowanie się innowacji w swoich obszarach. W celu utrzymania pozycji rynkowej prowadzą politykę, która ogranicza wprowadzanie przełomowych rozwiązań – udostępniając je jedynie w ograniczonym zakresie, uzależniając od istniejącej technologii, nad którą mają monopolistyczną kontrolę. Autorzy ten wzorzec postępowania określają mianem „przechwyconej innowacyjności”.

5 R. Showalter, L. Edelson, *Captured Innovation: Technology Monopoly Response to Transformational Development*, „The University of Chicago Business Law Review” 2024, vol. 4 no. 1, <https://businesslawreview.uchicago.edu/print-archive/captured-innovation-technology-monopoly-response-transformational-development>.

W przytoczonym artykule strategia ta została przedstawiona na przykładzie trzech wspomnianych firm technologicznych. Jej zrozumienie jest jednak istotne także w kontekście monopolu na rynku usług scoringowych. Na podstawie wniosków sformułowanych przez Showaltera i Edelson można bowiem stwierdzić, że choć monopolista nie rezygnuje całkowicie z innowacyjności, to wprowadzane przez niego rozwiązania nie są optymalne z perspektywy klientów.

Warto podkreślić, że brak konkurencji na rynku usług scoringowych negatywnie wpływa także na same banki. Monopoliści, którzy nie odczuwają presji konkurencyjnej, mają skłonność do niskiej innowacyjności, co przekłada się na niższą jakość świadczonych usług. Wygodna pozycja monopolisty nie generuje bodźców do ciągłego doskonalenia produktów i usług, a także procesów wewnętrznych. Badania wskazują również, że brak bodźców wynikających z istnienia konkurencji osłabia motywację do ograniczania kosztów, co w efekcie zmniejsza dostępne środki na badania i rozwój. Monopoliści, bardzo często utrzymując koszty na podwyższonym poziomie, oferują swoje produkty drożej niż w hipotetycznych warunkach konkurencji. Istnieje więc ryzyko, że z punktu widzenia całego sektora bankowego brak konkurencji może powodować wzrost kosztów usługi scoringowej, które w znacznym stopniu przenoszone są następnie na klientów banków.

Literatura wskazuje, że monopolistyczne biuro informacji kredytowej, szczególnie gdy jest powiązane pionowo z bankami dominującymi, może działać jako „zbiorowe narzędzie zapobiegania wejściu”⁶ nowych podmiotów na rynek kredytowy. Gdy banki tworzą zamknięte „kluby uczestników”, odmawiając dostępu potencjalnym nowym graczom, tworzą barierę informacyjną: bez dostępu do bazy danych nowi uczestnicy są zaś znacznie gorzej poinformowani niż banki już działające na rynku.

Raport Komisji Europejskiej dotyczący sektora bankowości detalicznej⁷ potwierdza, że umowy wzajemności (*reciprocity agreements*) i struktury sieci, takie jak systemy płatności czy biura kredytowe, mogą funkcjonować jako bariery wejścia zarówno naturalne, jak i sztuczne. Struktury opłat faworyzujące większe banki lub utrudniające dostęp nowym podmiotom mogą wynikać z regulacji lub zachowań *incumbent firms*.

Konkurencja między biurami może prowadzić do poprawy jakości danych, ponieważ każde z nich stara się oferować dokładniejsze informacje, aby przyciągnąć klientów (banki)⁸. W konkurencyjnym środowisku biura mogą być bardziej skłonne do oferowania solidnej obsługi klienta i rozwijania skutecznych mechanizmów weryfikacji danych.

6 T. Jappelli, M. Pagano, *Role and Effects of Credit Information Sharing*.

7 Report on the retail banking sector inquiry, 31.01.2007, [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-11/2005_sector-inquiry_retail-banking_COM\(2007\)33_staff-working-document.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-11/2005_sector-inquiry_retail-banking_COM(2007)33_staff-working-document.pdf).

8 Tamże.

Główne korzyści wynikające z istnienia konkurencyjnego rynku informacji kredytowej to:

- po pierwsze – ograniczenie ryzyka występowania monopolistycznych praktyk cenowych;
- po drugie – rozwój bardziej wyspecjalizowanych usług, ponieważ konkurencja sprzyja różnicowaniu oferty i tworzeniu alternatywnych rozwiązań;
- po trzecie – ułatwienie wejścia nowych banków na rynek, szczególnie w sytuacji, gdy monopol jednego podmiotu ogranicza dostęp do informacji kredytowej dla mniejszych uczestników sektora finansowego.

Warto też rozważyć kolejne argumenty. Czy wprowadzenie konkurencji na rynku informacji kredytowej może spowodować obniżenie kosztu zapytania kredytowego, który stanowi część ceny kredytu? Wskazują na to zarówno argumenty teoretyczne, jak i analiza danych finansowych Biura Informacji Kredytowej.

W 2024 r. BIK uzyskał przychody w wysokości 284 mln zł przy kosztach działalności wynoszących 204 mln zł. Oznacza to zysk ze sprzedaży usług na poziomie 80 mln zł, co przekłada się na wysoką rentowność sprzedaży – 28%.

Zysk po opodatkowaniu wyniósł 69,6 mln zł i został niemal w całości wypłacony akcjonariuszom. Po uwzględnieniu dywidendy łączna wartość kapitału zakładowego i zapasowego BIK-u to około 21 mln zł. Stosunek zysku netto do kapitałów własnych kształtuje się więc na bardzo wysokim poziomie 331%. Innymi słowy, w 2024 r. właściciele BIK-u otrzymali w formie dywidendy ponad trzykrotność wartości kapitału spółki.

Czy zatem usługi BIK-u mogłyby być tańsze? Załóżmy, że relacja zysku do przychodów spadłaby z 28% do 20%. Dodatkowo koszty podmiotu działającego w warunkach monopolu są zazwyczaj wyższe niż w przypadku konkurencji. Przyjmując hipotetyczną redukcję kosztów o 30%, przychody mogłyby spaść do około 180 mln zł (czyli o 37%) przy utrzymaniu rentowności na poziomie 20%. Oznaczałoby to, że w warunkach konkurencyjnego rynku ceny usług w segmencie informacji kredytowej mogłyby być niższe – nawet o około 37%.

Uproszczone porównanie liczby przychodów z liczbą udzielonych kredytów gotówkowych i hipotecznych wskazuje, że średnia cena pojedynczego zapytania kredytowego wynosi ok. 80 zł. Zakładając spadek kosztów o 37%, można szacować, że koszt jednego zapytania mógłby zmniejszyć się o ok. 30 zł. Obniżka ta miałaby największe znaczenie w przypadku kredytów gotówkowych, gdzie koszt zapytania stanowi bardziej istotny element całkowitego kosztu kredytu.

W dyskusji nad obecnym modelem systemu informacji kredytowej pojawia się też argument dotyczący bezpieczeństwa danych. Motywowany jest on obawą przed tak zwanym rozszczelnieniem systemu, ale w rzeczywistości nie wydaje się uzasadniony. Już dziś przepisy *Prawa bankowego*, w szczególności art. 105 ust. 4, przewidują możliwość powołania więcej niż jednej instytucji przetwarzającej dane kredytowe. Oznacza to, że ustawodawca nigdy nie zamierzał stworzyć systemu opartego na monopolu. Nawet obecnie dane kredytowe mogą być zgodnie z prawem gromadzone w różnych bazach, a kredytodawcy mogą korzystać z wielu źródeł informacji – od BIK-u przez biura informacji gospodarczej aż po rejestry publiczne czy zaufanych dostawców danych. W praktyce pokazuje to, że w założeniu prawodawcy system powinien przewidywać pewną otwartość i elastyczność, a to dopiero konkretne realia rynkowe blokują powołanie konkurencyjnych wobec BIK-u „instytucji upoważnionych do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom, a także innym podmiotom rynku finansowego, informacji stanowiących tajemnicę bankową”.

W odniesieniu do twierdzenia, że pojawienie się alternatyw dla BIK-u doprowadziłoby do rozproszenia informacji i utrudniło ocenę zdolności kredytowej, warto zwrócić uwagę, że nie znajduje to potwierdzenia w faktach. Współczesne technologie, w tym interfejsy API czy rozwiązania integracyjne, pozwalają na płynną wymianę danych między różnymi źródłami. Przykład rynku biur informacji gospodarczej pokazuje, że już dziś funkcjonują skuteczne mechanizmy, takie jak system „wniosku jednolitego”, które zapewniają spójność i pełnię informacji o zobowiązaniach finansowych.

Nietrafna jest również teza, że system wymaga jednego „głównego” źródła informacji. Ustawy nie nakładają na kredytodawców obowiązku korzystania z danych BIK-u, a jedynie obligują ich do weryfikacji informacji z wystarczających i wiarygodnych źródeł. W efekcie już dziś rynek jest zróżnicowany. Co więcej, samo istnienie biur informacji gospodarczej oznacza, że system został naturalnie „rozszczelniony” – i to w sposób nadzorowany oraz pożądany z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Warto też zauważyć, że to instytucje publiczne, a nie prywatne spółki, takie jak BIK, są odpowiedzialne za ochronę integralności i nadzoru nad systemem przetwarzania danych.

Argument o bezpieczeństwie danych również nie przemawia za utrzymaniem monopolu. Biura informacji gospodarczej działają pod ścisłym nadzorem Ministerstwa Rozwoju i Technologii, a ich regulaminy są zatwierdzane po uzyskaniu opinii Ministerstwa Sprawiedliwości i Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Biuro Informacji Kredytowej nie podlega takiemu formalnemu nadzorowi, więc trudno uznać, że obecny model gwarantuje większe bezpieczeństwo przetwarzania danych. Tymczasem konkurencja między nadzorowanymi i certyfikowanymi podmiotami mogłaby podnieść standardy bezpieczeństwa, wzmocnić transparentność oraz wprowadzić większą odpowiedzialność za jakość usług.

Warto też zauważyć, że *ratio legis* art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego*, uchwalonego wiele lat temu, w pewnej mierze się zdezaktualizowało. W momencie jego przyjęcia wymiana danych miała dotyczyć wyłącznie informacji stanowiących tajemnicę bankową, przesyłanych między bankami oraz innymi podmiotami ustawowo uprawnionymi do udzielania kredytów. Obecnie zakres uczestników i wymienianych informacji został znacznie poszerzony – obejmuje również dane, które nie mają charakteru tajemnicy bankowej. Utrzymywanie zamkniętej formy systemu w tak zmienionych realiach nie ma więc racjonalnego uzasadnienia.

Raportowanie przez kredytodawców do co najmniej jednej bazy danych – BIK lub BIG – zapewniłoby kompleksowość i dywersyfikację informacji, jednocześnie obniżając ryzyko systemowe. Dywersyfikacja źródeł minimalizuje skutki ewentualnych awarii, błędów lub nadużyć w jednym podmiocie, a konkurencja stymulowałaby rozwój usług, innowacyjność oraz podnoszenie jakości modeli oceny ryzyka kredytowego. Mechanizmy rynkowe sprzyjałyby też obniżaniu kosztów zarówno dla instytucji finansowych, jak i dla samych kredytobiorców.

Wprowadzenie konkurencji nie zagrażałoby bezpieczeństwu systemu – przeciwnie, mogłoby je wzmocnić dzięki wymianie doświadczeń między podmiotami, większej przejrzystości działań i szerszemu nadzorowi instytucji publicznych nad uczestnikami rynku. Tak skonstruowany system byłby bardziej nowoczesny, otwarty i odporny na ryzyka przy jednoczesnym zachowaniu wysokich standardów ochrony danych i wiarygodności informacji kredytowej.

Z perspektywy klientów bankowych jeśli konkurencja oznacza lepszy dostęp do informacji o klientach, banki mogą oferować kredyt taniej, gdy ryzyko kredytowe jest oceniane właściwie. Lepsza jakość danych oznacza także, że warunki kredytowe mogą być lepiej dopasowane do konkretnego klienta, biorąc pod uwagę poziom ryzyka wynikającego z historii kredytowej. Ponadto przejrzystość rynku oraz standardy ochrony danych osobowych mogą być utrzymywane na wyższym poziomie, jeśli konkurencja na rynku informacji kredytowej nie oznacza jedynie konkurencji cenowej, lecz także jakość świadczonych usług.

Bazując na doświadczeniach z wielu krajów, można wskazać trzy rekomendacje, które pozwalają na poprawę jakości usług na rynku informacji kredytowej. Po pierwsze, biura kredytowe powinny oferować wszystkim podmiotom uprawnionym swoje usługi na niedyskryminacyjnych warunkach. Z tego powodu należy unikać sytuacji, w której część banków nie ma możliwości dostępu do informacji kredytowych, które są oferowane innym bankom. Po drugie, wspieranie konkurencji między prywatnymi biurami kredytowymi oznacza rywalizację ceną oraz jakością. Po trzecie, czynnikiem wspierającym konkurencję jest regulacja nakazująca uniwersalną wymianę informacji między biurami kredytowymi a bankami i dostawcami. Dzięki temu unikniemy sytuacji, w której nowe podmioty na rynku informacji kredytowej przegrywają konkurencję z podmiotami dominującymi.

Powyższy punkt raportu można więc streścić, stwierdzając, że rynek monopolistyczny prowadzi do sytuacji społecznie suboptymalnych, a także zmniejsza presję na podnoszenie standardów bezpieczeństwa, jakości oraz innowacyjności świadczonych na takim rynku usług.

8. REFORMA RYNKU INFORMACJI KREDYTOWEJ



Monopolistyczna struktura rynku informacji kredytowej może wiązać się z brakiem transparentności procesów decyzyjnych oraz wyzwaniami w zakresie ochrony danych osobowych. Brak konkurencji ogranicza presję na podnoszenie standardów bezpieczeństwa i jakości usług. Powyższe rozważania na płaszczyźnie prawnej i ekonomicznej sugerują więc potrzebę poważnego rozważenia zdemonopolizowania rynku informacji kredytowej oraz poddanie go właściwemu nadzorowi. Co więcej, doświadczenia z rozwiązań stosowanych na rynku wymiany informacji gospodarczej pokazują, że możliwe jest otwarcie rynku informacji kredytowej na konkurencję. Wymaga to jednak, na wzór rozwiązań przyjętych w ustawie o udostępnianiu informacji, określenia jasnych i obiektywnych kryteriów dostępu do tego rynku, a także wprowadzenia skutecznych mechanizmów nadzorczych.

Adaptacja modelu nadzoru do potrzeb rynku informacji kredytowej wymagałaby oczywiście uwzględnienia specyfiki sektora bankowego oraz szczególnych wymogów bezpieczeństwa związanych z przetwarzaniem informacji stanowiących tajemnicę bankową. Najprostszym rozwiązaniem wydaje się zatem rozszerzenie o BIG-i katalogu podmiotów uprawnionych do tworzenia instytucji upoważnionych do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom, a także innym podmiotom rynku finansowego informacji stanowiących tajemnicę bankową przy jednoczesnym wzmocnieniu nadzoru nad rynkiem informacji kredytowej. Taka konstrukcja zachowałaby dotychczasową możliwość funkcjonowania instytucji tworzonych bezpośrednio przez sektor bankowy, jednocześnie otwierając rynek dla BIG-ów. Posiadają one odpowiednią infrastrukturę prawną i proceduralną, ponieważ w ramach wieloletniej realizacji ustawy o udostępnianiu informacji zyskały właściwe doświadczenie, kompetencję oraz reputację, jak również podlegają nadzorowi ze strony organów władzy państwowej. Co więcej, już w obecnym stanie prawnym – na potrzeby oceny zdolności kredytowej swoich klientów – banki korzystają z danych przetwarzanych nie tylko przez BIK, ale również przez BIG-i.

Z kolei wzmocnienie nadzoru powinno zapewniać, że rynek informacji kredytowej będzie otwarty i konkurencyjny, a jednocześnie bezpieczny i transparentny zarówno z perspektywy instytucji finansowych, jak i konsumentów. Tym bardziej że Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) jako organ nadzoru nad sektorem finansowym posiada już odpowiednie kompetencje i doświadczenie w zakresie nadzoru nad instytucjami finansowymi, co czyni ją naturalnym kandydatem do pełnienia funkcji nadzorczej na rynku informacji kredytowej.

Warto również rozważyć sytuację, w której wszystkie podmioty uprawnione do działalności na omawianym rynku podlegałyby nadzorowi także w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych, bezpieczeństwa informacji oraz przeciwdziałania nadużyciom finansowym. Przy czym w zakresie ochrony danych osobowych konsumentów kluczowe znaczenie dla zapewnienia ich bezpieczeństwa ma wprowadzenie odpowiednich mechanizmów prewencyjnych i kontrolnych. Podmioty działające na rynku informacji kredytowej powinny być zobowiązane do przeprowadzania regularnych audytów bezpieczeństwa informatycznego, wdrażania systemów monitoringu dostępu do danych oraz prowadzenia szczegółowej dokumentacji wszystkich operacji przetwarzania danych.

W związku z tym wydaje się, że naturalnym rozwiązaniem byłoby oparcie rynku informacji kredytowej na dwóch kategoriach podmiotów: po pierwsze, na tradycyjnych instytucjach utworzonych przez banki wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi, takich jak BIK; po drugie, na biurach informacji gospodarczej, które również powinny otrzymać możliwość otwarcia analogicznych biur informacji kredytowej.

Otwarcie na nowe podmioty wynika z założenia, że biura informacji gospodarczej dysponują już doświadczeniem operacyjnym i systemowym zdobytym w ramach ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych. Istotne wydaje się również przeanalizowanie, w jaki sposób praktyki nadzorcze KNF wobec banków pozwalają na zagwarantowanie bezpieczeństwa danych bankowych klientów indywidualnych.

9. UWAGI KOŃCOWE



Na podstawie art. 105 ust. 4 *Prawa bankowego* oraz ustawy o udostępnianiu informacji polski prawodawca, w ramach tego samego porządku prawnego, dopuszcza dwa istotnie różniące się od siebie modele udostępniania – odpowiednio – informacji finansowych oraz informacji gospodarczych. Pierwszy – głównie dla banków i utworzonego przez część z nich BIK-u, a drugi dla wszystkich przedsiębiorstw, które jako wierzyciele przekazują dane do BIG-ów. Podobieństwo tych reżimów jest pozorne, w istocie dominują bowiem różnice.

Analiza prawna i ekonomiczna rynku informacji kredytowej prowadzi do określonych wniosków. Monopolistyczna struktura tego rynku może wiązać się z wyzwaniami w zakresie ochrony danych osobowych i transparentności procesów decyzyjnych. Brak konkurencji ogranicza presję na podnoszenie standardów bezpieczeństwa i jakości usług, co może prowadzić do suboptymalizacji systemów ochrony danych. Wszystko to nie służy podniesieniu poziomu ochrony interesów konsumentów. Taka struktura rynku pozostaje w kontraście do zasad, na których opiera się funkcjonowanie rynku informacji gospodarczej.

Jak się wydaje, otwarcie rynku informacji kredytowej na konkurencję – analogicznie do rynku wymiany informacji gospodarczej – powinno: (a) doprowadzić do redukcji kosztów świadczonych usług, co może przełożyć się na niższe koszty kredytu dla konsumentów; (b) wytworzyć presję konkurencyjną stymulującą innowacje i rozwój nowych produktów oraz usług, co może prowadzić do powstania bardziej zaawansowanych i precyzyjnych systemów oceny ryzyka kredytowego; (c) zapewnić zwiększenie poziomu ochrony interesów konsumentów, wysokich standardów bezpieczeństwa, jak również ochrony danych osobowych; a także (d) zmniejszyć ryzyko systemowe związane z uzależnieniem całego sektora bankowego od jednego podmiotu.

W związku z powyższym przy okazji prac nad Projektem ustawy, który ma na celu podniesienie poziomu ochrony interesów konsumentów, warto rozważyć reformę rynku informacji kredytowej. Warto bowiem zabezpieczyć na tym rynku rzeczywistą konkurencję, a także wysokie standardy bezpieczeństwa oraz ochrony danych osobowych, co powinno przełożyć się na odpowiednio wysoki poziom ochrony interesów konsumentów. Ponadto istotnym argumentem jest ograniczenie nieuzasadnionego wykluczenia finansowego, czyli sytuacji, gdy klient nie otrzymuje kredytu z powodu niedoskonałości modeli oceny ryzyka kredytowego. Większa liczba modeli scoringowych, oceniających ryzyko kredytowe na podstawie danych historycznych, oznacza bowiem większą szansę na weryfikację tych modeli, ich doskonalenie oraz ograniczenie ryzyka wykluczenia finansowego osób. Dlatego tak ważna jest poprawa jakości modeli, by banki podejmowały bardziej świadome i trafne decyzje kredytowe. Konkurencja modeli scoringowych wynikająca z istnienia wielu instytucji rynku informacji kredytowej na to pozwoli.

W konsekwencji logicznym postulatem wydaje się rozszerzenie o BIG-i katalogu podmiotów uprawnionych do tworzenia instytucji upoważnionych do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania bankom, a także innym podmiotom rynku finansowego, informacji stanowiących tajemnicę bankową. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na wykorzystanie doświadczeń i infrastruktury prawnej już funkcjonującej w systemie polskim, zarówno po stronie biur informacji gospodarczej, jak i po stronie nadzoru, jednocześnie wprowadzając element konkurencji niezbędny dla efektywnego funkcjonowania omawianego rynku.

Równolegle wskazane byłoby wzmocnienie nadzoru nad rynkiem informacji kredytowej. Konieczne jest przy tym uwzględnienie specyfiki sektora bankowego oraz szczególnych wymogów bezpieczeństwa związanych z przetwarzaniem informacji stanowiących tajemnicę bankową, w tym danych osobowych chronionych RODO.

O WYDAWCY





Instytut Sobieskiego jest polskim prywatnym ośrodkiem analitycznym typu think tank, którego misją jest „Tworzenie idei dla Polski”. Został zarejestrowany w 2005 r. jako fundacja, choć rozpoczął swoją działalność w 2003 r. W latach 2003–2010 Instytut wydawał kwartalnik „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”. W latach 2011–2015 był organizatorem corocznego kongresu „Polska – Wielki Projekt”. W 2017 zorganizował edycję Krajowej Ligi Innowacji. Od 2017 r. Instytut kładzie duży akcent w swojej działalności na publikacje opracowań i rekomendacji, których celem jest pokazywanie w jaki sposób polska gospodarka powinna wykorzystywać szanse związane z czwartą rewolucją przemysłową, innowacyjnością i nowymi technologiami.

Instytut Sobieskiego prowadzi także działalność edukacyjną poprzez realizację projektu „Akademia Młodych Ekspertów”, który wspiera młodych ludzi w rozwijaniu kompetencji przywódczych i umiejętności miękkich. Każda edycja programu koncentruje się na innym kluczowym zagadnieniu, odpowiadając na aktualne potrzeby młodego pokolenia. Obecnie, podczas 6. edycji, projekt koncentruje się na tematyce Unii Europejskiej, przekazując wiedzę oraz przygotowując uczestników do udziału w konkursach Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO). Program otwiera uczestnikom drzwi do międzynarodowej kariery w instytucjach unijnych. To wyjątkowa okazja do zdobycia praktycznych umiejętności i rozwoju zawodowego na najwyższym poziomie.

Jednym z najnowszych projektów Instytutu Sobieskiego jest „Kanał Sobieski”, do którego subskrypcji zapraszamy na YouTube. Kanał został stworzony z myślą o inspirujących rozmowach na ważne tematy dla Polski. Spotykamy się z tam ciekawymi osobowościami, by wspólnie kształtować przestrzeń do merytorycznej debaty.

W swojej działalności Instytut Sobieskiego współpracował z wieloma podmiotami. Do tej pory były to m.in.:

- organizacje pozarządowe: Forum Automatyki i Robotyki Polskiej, Fundacja Wspierania Ubezpieczeń Wzajemnych, Fundacja Republikańska, Instytut Jagielloński, Nowa Konfederacja, Ambitna Polska, Młodzi dla Polski, Studenci dla Rzeczypospolitej, Fundacja Konrada Adenauera, Central European Energy Partners, Fundacja im. Sławomira Skrzypka, Fundacja im. Wacława Felczaka, Institute for Foreign Affairs and Trade (Külügyi és Külgazdasági Intézet), Institute for Politics and Society (Institut pro politiku a společnost), The F. A. Hayek Foundation Bratislava;
- firmy komercyjne: Aiut, Assay Group, Rohde&Schwarz, WB Electronics, Asseco, Samsung, Lotos, Google, Procter and Gable, PWC, Cisco, EY, Phoenix Systems, Uber, USP Zdrowie, Fortum, Orange, Energa, Zysk i Ska, Collegium Wratislaviense, 4CF;
- instytucje państwowe/ponadnarodowe: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Fundacją Platforma Przemysłu Przyszłości, Agencja Rozwoju i Przemysłu, Giełda Papierów Wartościowych, Bank Gospodarki Krajowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Cyfryzacji, Prawo i Sprawiedliwość, Ambasada Węgier, Senat RP, Europejska Partia Konserwatystów i Reformatorów, Biuro Parlamentu Europejskiego w Polsce.

Pełną listę raportów i publikacji oraz informacje o działalności Instytutu można znaleźć na stronie www.sobieski.org.pl.

Zapraszamy także do subskrybowania Kanału Sobieski na platformie [youtube.com/kanalSobieski](https://www.youtube.com/kanalSobieski). Dołączcie do nas – warto!

**TWORZYM
IDEE DLA POLSKI**



Instytut Sobieskiego

Lipowa 1a/20
00-316 Warszawa
tel.: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl

ISBN 978-83-966872-15-5

©Copyright by
Instytut Sobieskiego 2025

ISBN 978-83-68374-15-5
Warszawa 2025



@InstSobieskiego



Instytut Sobieskiego



Instytut Sobieskiego



Kanał Sobieski



Kanał Sobieski

