



Warszawa, dnia 06 kwietnia 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

FN9.056.2.2020

Pani Renata Sutor

Szanowna Pani,

w związku z petycją z dnia 4 grudnia 2019 r., przekazaną do Ministerstwa Finansów przez Rządowe Centrum Legislacji, w przedmiocie wprowadzenia przepisu zakazującego pobierania opłat za wcześniejszą spłatę kredytu, działając na podstawie art. 13 ust. 1 i art. 15 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) w związku z art. 247 i 238 § 1 ustawy dnia z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), przekazuję następującą opinię, po przeprowadzeniu konsultacji z Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego i Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Na wstępie należy zauważyć, że w petycji nie sprecyzowano czy postulat dotyczący zakazu pobierania opłat za wcześniejszą spłatę kredytu miałby objąć konsumentów czy przedsiębiorców, czy powinien odnosić się do kredytów hipotecznych czy do kredytów konsumenckich, bądź każdego z tych rodzajów kredytów, oraz czy zakaz pobierania opłat ma dotyczyć opłaty pobieranej z tytułu spłaty części czy całości zobowiązania kredytowego, bądź każdej z wymienionych sytuacji.

Kwestie przedterminowej spłaty zaciągniętego kredytu przez konsumenta są uregulowane odpowiednio w przypadku:

- 1) kredytu konsumenckiego – w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083), dalej „ukk”,
- 2) kredytu hipotecznego – w ustawie z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz. U. z 2017 r. poz. 819), dalej „ukh”.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), w którego właściwości mieszczą się przepisy ukk, wskazał, iż w art. 50 ust. 1 tej ustawy przewidziano możliwość zastrzeżenia w umowie prowizji za spłatę kredytu przed terminem, jednak pod warunkiem że ta spłata przypada na okres, w którym stopa oprocentowania kredytu jest stała, a kwota spłacanego w okresie dwunastu kolejnych miesięcy kredytu jest wyższa niż trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, z grudnia roku poprzedzającego rok spłaty kredytu. Jednocześnie prowizja za spłatę kredytu przed terminem nie może przekraczać 1% spłacanej części kredytu, jeżeli okres między datą spłaty kredytu a terminem spłaty przekracza jeden rok, a w przypadku krótszego okresu – prowizja nie może przekraczać 0,5% spłacanej kwoty. Stosowanie do art. 50 ust. 4 ukk, prowizja za przedterminową spłatę nie może być również wyższa niż wysokość odsetek, które konsument byłby zobowiązany zapłacić w czasie, o który skrócono okres kredytowania, ani też przewyższać bezpośrednich kosztów kredytodawcy związanych ze spłatą. Tym samym możliwość obciążenia konsumenta prowizją

z tytułu wcześniejszej spłaty kredytu konsumenckiego jest ograniczona jedynie do przypadków, w których spełnione są wspomniane wcześniej ustawowe kryteria, co w praktyce występuje bardzo rzadko. W związku z tym UOKiK pozytywnie odniósł się do całkowitego wyłączenia możliwości pobierania prowizji z tytułu wcześniejszej spłaty kredytu konsumenckiego.

W zakresie udzielania kredytów przez banki, w ślad za Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), należy wskazać, że zgodnie z art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357, z późn. zm.), dalej „Prawo bankowe”, przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. Umowa kredytu powinna (...) określać w szczególności (...) zasady i termin spłaty kredytu. Natomiast na podstawie art. 75a Prawa bankowego o ile umowa kredytu nie stanowi inaczej, termin spłaty kredytu jest terminem zastrzeżonym na rzecz obu stron. Zgodnie z art. 110 Prawa bankowego, bank może pobierać przewidziane w umowie prowizje i opłaty z tytułu wykonywanych czynności bankowych oraz opłaty za wykonywanie innych czynności (...). Warunki umów kredytu i umów pożyczki określają wydawane przez bank ogólne warunki umów lub regulaminy (art. 109 Prawa bankowego). Jednocześnie z art. 78a Prawa bankowego wynika, że jego przepisy stosuje się do umów kredytu i pożyczki pieniężnej, zawieranych przez bank zgodnie z przepisami ukk, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie.

Zgodnie z dyspozycją przewidzianą w art. 16 ust. 2 oraz art. 16 ust. 4 dyrektywy 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG, dalej „dyrektywa 2008/48/WE”, ustawodawca krajowy wprowadził do ukk stosowne mechanizmy odnoszące się do kwestii rekompensaty dla kredytodawcy z tytułu przedterminowej spłaty kredytu konsumenckiego przez kredytobiorcę.

W motywach 39 i 40 dyrektywy 2008/48/WE stwierdza się, że sposób obliczania rekompensaty należnej kredytodawcy powinien być przejrzysty i zrozumiały dla konsumentów już na etapie poprzedzającym zawarcie umowy o kredyt, a w każdym przypadku podczas wykonywania umowy o kredyt. Ponadto metoda obliczania powinna być łatwa do stosowania przez kredytodawców, a sprawowanie nadzoru w zakresie rekompensaty przez odpowiedzialne organy powinno być ułatwione. Z tego powodu, jak również ze względu na fakt, że kredytu konsumenckiego nie finansuje się – z uwagi na jego czas trwania i wysokość – przy użyciu długoterminowych mechanizmów finansowania, maksymalna kwota rekompensaty powinna być ustalona ryczałtowo. Takie podejście odpowiada szczególnemu charakterowi kredytów konsumenckich i nie powinno stanowić przeszkody dla przyjęcia ewentualnych odmiennych rozwiązań w przypadku innych produktów, takich jak kredyty hipoteczne o stałej stopie oprocentowania, które finansuje się przy użyciu długoterminowych mechanizmów finansowania. Państwa członkowskie powinny mieć prawo ustanawiania przepisów, zgodnie z którymi kredytodawca może domagać się rekompensaty za przedterminową spłatę tylko pod warunkiem, że spłacana przed terminem część kwoty kredytu przekracza w ciągu dwunastu miesięcy próg określony przez państwa członkowskie. Ustanawiając ten próg, który nie powinien przekraczać 10 000 EUR, państwa członkowskie powinny na przykład uwzględnić średnią kwotę kredytów konsumenckich na swoim rynku.

Jak podkreśla UKNF mechanizm rekompensaty dla kredytodawców kredytu konsumenckiego, którymi są banki krajowe, jest rozwiązaniem zaimplementowanym z uregulowań UE mających

za zadanie ujednoczenie zasad spłaty kredytu w UE przed umownym terminem spłaty, w tym w odniesieniu do okresu, za który kredytodawca może żądać rekompensaty, czy też rodzaju oprocentowania przyjętego dla danego zobowiązania. Ponadto ustawodawca, transponując przepisy dyrektywy 2008/48/WE, skorzystał z opcji narodowej, odstępując od uregulowań dalej idących/mniej korzystnych z punktu widzenia kredytobiorcy, zawartych w treści art. 16 ust. 4 lit. b ww. dyrektywy. Celem rekompensaty, o której mowa w ukk jest kompensacja części utraconego zysku kredytodawcy (należnego za okres po wcześniejszej spłacie zgodnie z umową oraz przyjętym harmonogramem spłat) w związku z przedterminową spłatą zobowiązania kredytowego. Uprawnienie kredytodawcy do pobrania prowizji (rekompensaty) w przypadku przedterminowej spłaty kredytu przez kredytobiorcę, co zaznacza UKNF, ma charakter potencjalny (ukk: „kredytodawca może zastrzec w umowie”) i materializuje się wyłącznie w momencie skorzystania przez kredytobiorcę z uprawnienia do przedterminowej spłaty kredytu.

Odnosząc się natomiast do kwestii przedterminowej spłaty kredytu hipotecznego na gruncie przepisów ukh, której wnioskodawcą jest Minister Finansów i która pozostaje we właściwości resortu finansów, należy wskazać, że regulacje zawarte w rozdziale 5 ukh, stanowią odzwierciedlenie postanowień art. 25 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającą dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1092/2010, dalej „dyrektywa 2014/17/UE”, dotyczących przedterminowej spłaty.

Wydaje się, iż intencją ustawodawcy unijnego było zagwarantowanie konsumentom prawa do pełnego lub częściowego wywiązania się ze swoich zobowiązań z tytułu umowy o kredyt hipoteczny przed jej wygaśnięciem, jak też zapewnienie ochrony interesów konsumentów w przypadku przedterminowej spłaty.

Zgodnie z dyrektywą 2014/17/UE wykonanie prawa do spłaty kredytu przed terminem może być warunkowane ograniczeniem czasowym jego wykonania, zróżnicowanym traktowaniem w zależności od rodzaju stopy oprocentowania kredytu lub od momentu, w którym konsument skorzysta z tego prawa, czy też okoliczności jego wykonania. Jednakże, dyrektywa 2014/17/UE wskazuje na konieczność dokonania przesądzającego zastrzeżenia na gruncie przepisów krajowych co do wysokości rekompensaty, z tytułu dokonania przez konsumenta spłaty kredytu przed terminem. Art. 25 ust. 3 ww. dyrektywy stanowi, że „państwa członkowskie mogą przewidzieć, by kredytodawca miał prawo do otrzymania w uzasadnionych przypadkach sprawiedliwej i obiektywnej rekompensaty z tytułu potencjalnych kosztów bezpośrednio związanych z przedterminową spłatą kredytu, lecz nie mogą nakładać kary na konsumenta.” Jednocześnie przedmiotowy artykuł stanowi, że kwota rekompensaty nie może być wyższa niż strata finansowa kredytodawcy, tym samym w odniesieniu do szczegółowo określonych warunków nie może przekroczyć pewnego poziomu lub może być dopuszczalna tylko w danym okresie.

W świetle powyższego, przepis art. 40 ust. 7 ukh wypełnia postanowienia zawarte w przywołanym art. 25 ust. 3 dyrektywy 2014/17/UE wskazując, iż rekompensata nie może być wyższa niż koszty kredytodawcy bezpośrednio związane z przedterminową spłatą kredytu, niezależnie od formuły oprocentowania kredytu. W obowiązującym brzmieniu przepis ten ma zatem zastosowanie zarówno do kredytu hipotecznego opartego o stałą stopę i stopę zmienną, jak również stanowiącego połączenie obu rodzajów oprocentowania. Przepis ten określa maksymalny poziom rekompensaty przysługujący kredytodawcy w przypadku spłaty przez konsumenta całości lub części kredytu hipotecznego, niezależnie od rodzaju jego oprocentowania, przed określonym w umowie terminem.

Należy zauważyć, iż na gruncie ukh wprowadzone zostały szczegółowe zasady pobierania rekompensaty z tytułu przedterminowej spłaty, uwzględniając specyfikę zarówno kredytów o zmiennej, jak i stałej stopie oprocentowania.

W odniesieniu do kredytu hipotecznego oprocentowanego zmienną stopą procentową kredytodawcy przysługuje prawo do pobierania rekompensaty wyłącznie gdy spłata całości lub części kredytu hipotecznego nastąpiła w okresie 36 miesięcy od dnia zawarcia umowy o kredyt hipoteczny. Rekompensata w tym przypadku nie może jednak przekraczać wysokości odsetek, które konsument byłby zobowiązany zapłacić w okresie roku od dnia faktycznej spłaty oraz nie może być wyższa niż koszty kredytodawcy bezpośrednio związane z przedterminową spłatą. Jednocześnie w przypadku kredytu oprocentowanego stopą zmienną wprowadzono maksymalny próg ograniczający rekompensatę do 3% spłacanej kwoty kredytu hipotecznego. Jeżeli do zakończenia obowiązywania umowy o kredyt hipoteczny oprocentowany zmienną stopą procentową zgodnie z terminem wskazanym w tej umowie pozostało mniej niż rok, rekompensata nie może być wyższa niż odsetki, które przypadałyby za okres pozostały do zakończenia umowy o kredyt hipoteczny (art. 40 ust. 4 ukh).

Natomiast w przypadku kredytów hipotecznych o stałej stopie, zgodnie z art. 40 ust. 6 ukh, kredytodawca może pobierać rekompensatę w okresie, w którym obowiązuje oprocentowanie stałe, jednakże do wysokości nieprzekraczającej kosztów kredytodawcy bezpośrednio związanych z przedterminową spłatą.

Równocześnie podniesienia wymaga, że art. 10 ust. 1 pkt 11 ukh nakłada na kredytodawcę, pośrednika kredytu hipotecznego oraz agenta obowiązek udostępnienia konsumentowi w każdym czasie, na trwałym nośniku lub w postaci elektronicznej, precyzyjne i zrozumiałe informacje ogólne dotyczące umowy o kredyt hipoteczny, obejmujące także opis warunków bezpośrednio związanych z przedterminową spłatą kredytu hipotecznego.

UKNF, przedstawiając swoje stanowisko w odniesieniu do kredytów hipotecznych, wskazał na przepisy dyrektywy 2014/17/UE jako analogiczne do rozwiązań przewidzianych dyrektywą 2008/48/WE, podkreślając potencjalny charakter uprawnienia kredytodawcy do pobrania prowizji (rekompensaty) w przypadku przedterminowej spłaty kredytu (strony mogą zastrzec w umowie, art. 40 ust. 1 ukh). Powołał się dodatkowo na treść motywu 66 dyrektywy 2014/17/UE, zgodnie z którym możliwość spłaty przez konsumenta kredytu przed wygaśnięciem umowy o kredyt może odgrywać istotną rolę przy wspieraniu konkurencji na rynku wewnętrznym i swobodnego przepływu obywateli Unii, a także może przyczyniać do zapewnienia przez cały okres kredytowania elastyczności potrzebnej do wspierania stabilności finansowej. (...). Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić konsumentom – poprzez prawo lub inne środki, takie jak klauzule umowne – prawo do przedterminowej spłaty kredytu. Warunki określone przez państwa członkowskie mogą określać, że kredytodawca ma prawo do otrzymania sprawiedliwej i obiektywnie uzasadnionej rekompensaty z tytułu potencjalnych kosztów bezpośrednio związanych z przedterminową spłatą kredytu. W przypadku gdy państwa członkowskie stanowią, że kredytodawca ma prawo do rekompensaty, taka rekompensata powinna być sprawiedliwą i obiektywnie uzasadnioną rekompensatą z tytułu potencjalnych kosztów bezpośrednio związanych z przedterminową spłatą kredytu, zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi rekompensaty. Kwota rekompensaty nie powinna być wyższa niż strata finansowa kredytodawcy.

Zdaniem UKNF, celem rekompensaty, o której mowa w ukh, podobnie jak w przypadku ukk, jest kompensacja części utraconego zysku kredytodawcy (należnego za okres po wcześniejszej spłacie zgodnie z umową oraz przyjętym harmonogramem spłat) w związku z przedterminową spłatą zobowiązania kredytowego. W opinii UKNF, wydaje się, że uprawnienie wynikające ze spłaty

zobowiązania kredytowego przed terminem może być po części odnoszone do aktualnej (lepszey) sytuacji ekonomicznej kredytobiorcy korzystającego z ww. uprawnień.

W ocenie UKNF, realizacja wniosku Pani Renaty Sutor w zakresie zakazu pobierania przedmiotowych opłat, mogłaby teoretycznie skutkować wzrostem kosztów kredytu w ogóle, w szczególności dla kredytobiorców „zwracających kwotę wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami oraz prowizją” (art. 69 Prawa bankowego) w całym wynikającym z treści umowy kredytowej (harmonogramu) okresie kredytowania.

Jednocześnie w świetle informacji UKNF nie były prowadzone przez Urząd analizy w zakresie wysokości „stawek rynkowych” przedmiotowych prowizji czy rekompensat oraz nie otrzymywał sygnałów w zakresie, jaki wynikałby z petycji. Dlatego też, jak stwierdza UKNF, wniosek Pani Sutor należy uznać za niezasadny, a także niepoparty ewentualnymi kierowanymi do UKNF sygnałami w tym zakresie.

W związku z rekompensatami dotyczącymi spłaty kredytu hipotecznego przed terminem UOKiK zauważył, iż na polskim rynku praktycznie nie są oferowane kredyty hipoteczne o stałym oprocentowaniu. Z tej zatem perspektywy, w opinii UOKiK, podobnie jak w przypadku kredytu konsumenckiego, można by pozytywnie odnieść się do propozycji wyłączenia możliwości pobierania przez kredytodawcę rekompensaty.

Mając na względzie postulowaną zmianę przepisów polegającą na wprowadzeniu zakazu pobierania opłat za wcześniejszą spłatę kredytu oraz opinię organu nadzoru nad rynkiem finansowym i UOKiK, wydaje się, że poruszone kwestie należałoby rozważać w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony można by wziąć pod uwagę zasadność nowelizacji przepisów regulujących umowy o kredyt konsumencki, z drugiej strony postulat powinien być rozpatrywany w kontekście przepisów dotyczących umów o kredyt hipoteczny, które, co do zasady, stanowią zobowiązanie o charakterze długoterminowym. Istotne jest, aby zmiana przepisów w konsekwencji nie wpływała negatywnie na klientów rynku finansowego, co w swojej opinii wskazywał organ nadzoru nad rynkiem finansowym. W świetle zaprezentowanych wyjaśnień oraz ze względu na aktualny stan prawny, w tym regulacje prawa unijnego, postulowana zmiana przepisów w zakresie umów o kredyt hipoteczny nie jest obecnie uzasadniona.

Przedstawiając powyższą opinię, pragnę podziękować za przedłożoną koncepcję oraz Pani zaangażowanie i troskę o interes publiczny.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów

Katarzyna Przewalska
Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/