



Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Marek Niechciał



DOIK-053-1/17/AKa/MC

Warszawa, 28.04.2017

Pan
Marek Nowak

Szanowny Panie,

Odpowiadając na Pana petycję z dnia 20 stycznia 2017 r. (data wpływu do UOKiK: 25 stycznia) dotyczącą ustalenia maksymalnych dopuszczalnych stawek opłat bankowych albo w inny sposób ukrócenia nagannych praktyk bankowych polegających na naliczaniu tych opłat w znacznych wysokościach, proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Prezes UOKiK podziela Pana opinię, że opłaty za poszczególne usługi świadczone przez banki są niejednokrotnie wygórowane i mogą nie odzwierciedlać faktycznych kosztów ponoszonych przez nie w związku z wykonaniem tych usług. Na opłaty za dodatkowe czynności i usługi, w tym, w szczególności, za wydawanie różnego rodzaju zaświadczeń, kopii dokumentów itp. można patrzeć jak na ceny, które w gospodarce rynkowej są co do zasady ustalane w drodze umowy pomiędzy stronami transakcji (a patrząc z ekonomicznego punktu widzenia - kształtowane przez prawo popytu/podaży), a nie narzucane przez organy państwa. Organy państwa podejmują oczywiście działania, które ograniczają swobodę kształtowania cen i - szerzej - swobodę umów. Przykładem takiej ingerencji jest np. ustawowe ograniczenie wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu (w art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim), które zostało wprowadzone ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 poz. 1357).

Niemniej jednak, należy zwrócić uwagę, że takie ograniczanie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (por. art. 22 Konstytucji RP). Dlatego powinno być traktowane jako wyjątek i zgodnie z ogólną zasadą prawa nie może być interpretowane rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*).

Niezależnie od powyższego, zwracam uwagę, że Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD145), w którym zakłada się zmianę maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego oraz m.in. wprowadzenie do art. 387(1) kodeksu cywilnego maksymalnej wysokości całkowitych kosztów świadczenia pieniężnego. Proponowana regulacja miałaby szerszy zakres podmiotowy niż zaproponowano w przekazanej przez Pana petycji i dotyczyłaby umów zawieranych przez wszystkie podmioty.

Jednocześnie pragnę wyjaśnić, że w związku z okolicznością, że przekazana przez Pana petycja częściowo dotyczyła podjęcia działań legislacyjnych znajdujących się w kompetencji Ministra Finansów, UOKiK zwrócił się do Ministerstwa Finansów z prośbą o wyrażenie opinii w tym przedmiocie. W odpowiedzi Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że zgodnie z art. 110 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe, bank może pobierać przewidziane w umowie prowizje i opłaty z tytułu wykonywanych czynności bankowych

oraz opłaty za wykonywanie innych czynności, w tym także opłaty za przygotowanie, sporządzenie i przekazanie informacji stanowiących tajemnicę bankową uprawnionym przez ustawę osobom, organom i instytucjom, z wyłączeniem przypadków, gdy udzielenie informacji następuje na żądanie podmiotów wskazanych w ustawie. Zauważyć należy, że banki z reguły wprowadzają opłaty i prowizje przez wydanie taryfy opłat i prowizji, która stanowi załącznik do umowy kredytu czy rachunku bankowego.

Ustawa - Prawo bankowe, w przepisach art. 111 ust. 1 pkt 1 i 2, nakłada na banki obowiązek ogłaszania w miejscu wykonywania czynności, w sposób ogólnie dostępny, stosowanych stawek oprocentowania środków na rachunkach bankowych, kredytów i pożyczek, stawek prowizji i wysokość pobieranych opłat. Jak podkreśla się w literaturze do miejsc wykonywania czynności przez banki powinno zaliczyć się wszystkie placówki własne banku (oddziały, filie, ekspozytury, agencję oraz każda placówkę banku powołana do dokonywania czynności) oraz, w wypadku jeśli bank świadczy usługi poza własnymi placówkami, za pośrednictwem innych podmiotów także miejsca działalności tych podmiotów.

W odniesieniu do umowy rachunku bankowego ustawa - Prawo bankowe wymaga, aby w postanowieniach ww. umowy określona została m.in. wysokość oprocentowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku i przesłanki dopuszczalności jego zmiany przez bank, a także wysokość prowizji i opłat za czynności związane z wykonywaniem umowy oraz przesłanki i tryb ich zmiany przez bank (art. 52 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy).

Ministerstwo Finansów, zwróciło również uwagę, że wymienione powyżej przepisy stwarzają podstawy prawne do pobierania przez bank wynagrodzenia, w tym prowizji i innych opłat za świadczone usługi bankowe, jednakże nie kreują one samoistnego uprawnienia do pobierania takiego wynagrodzenia. Źródłem takiego uprawnienia może być wyłącznie postanowienie umowne (skutecznie inkorporowane postanowienie regulaminowe). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, nie należy ich także odczytywać jako nakazu umownego wprowadzenia wynagrodzenia na rzecz banku. Umowa nieprzewidująca żadnych opłat czy prowizji jest w pełni skuteczna, zastrzeżenie na swoją rzecz odpłatności niektórych usług jest bowiem jedynie uprawnieniem banku, z którego jednak nie może on korzystać zupełnie dowolnie i które pozostaje pod kontrolą. Należy zgodzić się również z wyrażanym poglądem, że wysokość opłat i prowizji podlega ocenie z punktu widzenia art. 58 w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego, m.in. pod kątem zgodności z zasadami współżycia społecznego. Zdaniem UOKiK, oznacza to, że pobierane przez banki opłaty za czynności niebędące czynnościami bankowymi (takie jak np. wspomniana w Pana petycji opłata za wydruk historii rachunku) powinny pełnić jedynie funkcję kompensacyjną, w więc stanowić zwrot rzeczywiście ponoszonych przez bank kosztów wykonania czynności.

Zdaniem Ministerstwa Finansów, przyjmując podział prowizji i opłat według kryterium pełnionych funkcji, można rozróżnić ich funkcję kompensacyjną (pokrycie kosztów czynności) oraz funkcję wynagrodzenia dla banku.

W tym kontekście, tytułem przykładu Ministerstwo Finansów wskazało przyjęte rozwiązania w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1864), tzw. ustawa o rachunkach uszpionych, której przepisy weszły w życie z dniem 1 lipca 2016 r. I tak, zgodnie z art. 92bd ust. 2 znowelizowanej ustawy - Prawo bankowe, bank może dostarczyć zainteresowanej osobie zbiorczej informacji z Centralnej informacji o rachunkach odpłatnie, przy czym opłata nie może być wyższa niż koszt wygenerowania takiej informacji. Ograniczenie wysokości opłaty ma na celu wyeliminowanie dowolności podmiotów dostarczających zbiorczą informację w zakresie ustalania wysokości opłaty oraz zagwarantowanie uprawnionemu, iż jego prawo do informacji nie będzie limitowane zbyt wysoką opłatą. Rozwiązanie to ma zapobiegać sytuacji, w której wysokość opłaty zostałaby oszacowana na takim poziomie, iż uzyskanie informacji de facto nie byłoby opłacalne albo zainteresowanego nie byłoby stać na jej poniesienie. Ustawa przesądza zatem, że bank nie może zarabiać na realizacji obowiązku



dostarczenia stosownej informacji z Centralnej informacji o rachunkach, niemniej przysługuje bankowi zwrot poniesionych kosztów.

Ministerstwo Finansów, zwróciło uwagę, że jako inny przykład ostatnio wprowadzonych rozwiązań można przywołać nowelizację ustawy - Prawo bankowe, która obowiązuje od dnia 20 sierpnia 2016 r. i dokonana została na mocy ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta wprowadza instytucję rachunku rodzinnego, który może być prowadzony wyłącznie dla osób fizycznych, na cele wymienione w art. 49 ust. 4 Prawa bankowego. Mając na uwadze społeczny wymiar i szczególne przeznaczeniem środków pieniężnych gromadzonych na rachunku rodzinnym, jego otwarcie i prowadzenie oraz wypłaty z tego rachunku w banku, w którym jest on prowadzony, są wolne od jakichkolwiek opłat i prowizji. Bank nie może pobierać opłat i prowizji również za wydanie instrumentu płatniczego do rachunku rodzinnego, jego miesięczne utrzymanie oraz wypłaty z wykorzystaniem tego instrumentu przy użyciu bankomatów tego banku (art. 52a ust. 1 ustawy - Prawo bankowe).

W związku z problematyką opłat związanych z prowadzeniem rachunku bankowego, Ministerstwo Finansów przywołało również przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, które mają zapewnić ochronę konsumenta. Na podstawie art. 728. § 1 k.c. przy umowie zawartej na czas nieoznaczony bank jest obowiązany informować posiadacza rachunku, w sposób określony w umowie, o każdej zmianie stanu rachunku bankowego. W myśl § 2 ww. artykułu, bank ma zaś obowiązek przysyłać posiadaczowi co najmniej raz w miesiącu bezpłatnie wyciąg z rachunku z informacją o zmianach stanu rachunku i ustaleniem salda, chyba że posiadacz wyraził pisemnie zgodę na inny sposób informowania o zmianach stanu rachunku i ustaleniu salda. Przedmiotowa regulacja stanowi minimum ochrony interesów posiadacza rachunku (bezpłatny wyciąg co najmniej raz w miesiącu). Banki mogą jednakże zawierać w ogólnych warunkach umów czy w umowach postanowienia korzystniejsze, co powinno, w mojej ocenie, stanowić element ich konkurencyjności.

Ministerstwo Finansów zwróciło również uwagę, że w zakresie swojej właściwości podejmuje szereg inicjatyw legislacyjnych zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów jak również stworzenia odpowiednich ram regulacyjnych w celu zagwarantowania konsumentom możliwości łatwej zmiany dostawcy usług finansowych, tak by konsument mógł wybrać dla siebie jak najkorzystniejsze oferty.

W dniu 21 kwietnia, w Dzienniku Ustaw została opublikowana ustawa z dnia 23 marca o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz. U. z 2017 r. poz. 819), której wnioskodawcą jest Minister Finansów (ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia). Jednym z podstawowych celów tej ustawy jest wzmocnienie pozycji konsumenta na rynku usług finansowych związanych z kredytami hipotecznymi i kredytami konsumenckimi. Ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża postanowienia 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 zmieniającej dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. U. UE L 60 z 28.2.2014, s. 34). Wśród licznych zapisów zmierzających do adekwatnego zabezpieczenia interesów konsumentów czy też wyeliminowania dodatkowych kosztów, został m.in. wprowadzony zakaz dokonywania przez bank sprzedaży związanej w związku z zawarciem umowy o kredyt hipoteczny (art. 9 ust. 1 ustawy). Wyjątki od zakazu sprzedaży związanej dotyczą prowadzonego bezpłatnie rachunku płatniczego lub rachunku oszczędnościowo - rozliczeniowego, przeznaczonego na cele ściśle określone w ustawie. Przepisy przedmiotowej ustawy przewidują również szereg obowiązków informacyjnych pośredników kredytu hipotecznego i agentów, którzy zostali zobligowani do przedstawiania konsumentom ofert w sposób kompleksowy, wraz ze szczegółową informacją o warunkach cenowych tj. wysokości prowizji, opłat oraz marży

kredytodawcy. W przypadku usług doradczych, w art. 27 ust. 2 ustawy, wprowadzono obowiązek dla podmiotów oferujących usługi doradcze, zaprezentowania co najmniej 3 ofert umów o kredyt hipoteczny oraz rekomendowanie takiego produktu, który najbardziej odpowiada potrzebom oraz sytuacji finansowej i osobistej konsumenta uwzględniając jego preferencje.

Przepisy art. 29 ust. 6 ustawy wprowadzają też wymóg, aby bank, pośrednik kredytu hipotecznego oraz agent, przez okres obowiązywania umowy o kredyt hipoteczny w sposób zrozumiały i precyzyjny udzielał konsumentowi wyjaśnień dotyczących poszczególnych postanowień tej umowy. Za udzielanie odnośnych wyjaśnień podmioty te nie mogą pobierać opłat od konsumenta, o czym stanowi art. 29 ust. 7 ustawy.

Ministerstwo Finansów podkreśliło, że ustawa o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego oraz agentami nakłada na bank obowiązek niezwłocznego zwrotu opłat i innych kosztów uiszczonych przez konsumenta przed zawarciem umowy o kredyt hipoteczny, w przypadku gdy umowa o kredyt hipoteczny nie została zawarta lub kwota kredytu hipotecznego nie została wypłacona w terminie wskazanym w umowie o kredyt hipoteczny (art. 15 ustawy).

Zdaniem Ministerstwa Finansów, z punktu widzenia aspektów cenowych oferowanych przez banki produktów i kosztów odsetkowych dla klienta, niezwykle istotne jest uregulowanie w ustawie kwestii wysokości rekompensaty, którą może pobierać bank od konsumenta z tytułu przedterminowej spłaty kredytu hipotecznego.

Ponadto, podnieść należy, że w art. 59ia - 59ih ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1997) zostały m.in. określone zasady świadczenia usług związanych z bezpłatnym prowadzeniem podstawowego rachunku płatniczego.

Niezależnie od przedstawionych powyżej informacji dotyczących działalności legislacyjnej, pragnę zwrócić uwagę, że UOKiK analizuje problematykę nadmiernie wysokich opłat za czynności bankowe oraz pozostałe czynności wykonywane przez banki i rozważy optymalne kierunki przyszłych działań w ramach swoich ustawowych kompetencji.

Na koniec pragnę podziękować Panu za złożoną petycję i wyrazić nadzieję, że uzna Pan przedstawione wyjaśnienia za przydatne.

Z powściągliwością

**Z up. PREZESA
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
WICEPREZES**

Dorota Karczewska