



Klub Poselski  
**Ruch Palikota**

GRUPA: ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa  
TEL.: +48 22 694.12.95  
FAX: +48 22 694.27.82  
E-MAIL: kp-rp@kluby.sejm.pl

Grupa Posłów  
na Sejm RP  
Klubu Poselskiego  
„Ruch Palikota”

Warszawa, dnia 26 lipca 2012 rok

**Szanowna Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy o :

**- o zmianie ustawy o usługach płatniczych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy posła Wincentego Elsnera.

Wiceprzewodniczący Klubu  
(Sławomir Kopyciński)

**Ustawa**  
**z dnia..... 2012 r.**  
**o zmianie ustawy o usługach płatniczych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2011 r. Nr 199 poz. 1175 ze zm.) po art. 28 dodaje się art. 28a w następującym brzmieniu:

**Art. 28a**

1. Wszelkie opłaty pobierane od akceptanta lub agenta rozliczeniowego w związku z akceptacją płatności przy użyciu karty płatniczej lub innego podobnego instrumentu płatniczego przez podmioty inne niż agent rozliczeniowy, w tym przez wydawców kart płatniczych lub innych instrumentów płatniczych powinny zostać wyraźnie określone w umowie pomiędzy akceptantem lub odpowiednio agentem rozliczeniowym, a takim podmiotem. Umowa powinna określać wysokość opłaty, jej strukturę oraz wyszczególnienie wszystkich składników wraz ze wskazaniem ich dokładnej wysokości.
2. Wysokość opłat, o których mowa w ust. 1, związanych z akceptacją płatności przy użyciu kart płatniczych lub innych podobnych instrumentów płatniczych ustalana przez podmioty inne niż agent rozliczeniowy, w tym przez wydawców kart płatniczych lub innych podobnych instrumentów płatniczych powinna być ustalana przez te podmioty z uwzględnieniem:
  - a) stawki maksymalnej określonej w ust. 5,
  - b) konieczności zróżnicowania wysokości opłat związanych z akceptacją dotyczącą różnych rodzajów kart płatniczych lub innych podobnych instrumentów płatniczych,
  - c) sytuacji ekonomicznej podmiotów akceptujących płatności kartą płatniczą lub innym podobnym instrumentem płatniczym,
  - d) zasady uczciwej konkurencji, a w szczególności konieczności zachowania równowagi wszystkich uczestników obrotu bezgotówkowego.
3. Na żądanie akceptanta lub agenta rozliczeniowego podmiot pobierający opłaty, o którym mowa w ust.1, przedstawi na piśmie szczegółowy sposób wyliczenia wszystkich składników opłat, o których mowa w ust.1.
4. Informacja o wysokości oraz strukturze opłat, o których mowa w ust. 1 może być podawana przez akceptantów lub agentów rozliczeniowych do publicznej wiadomości.
5. Łączna kwota opłat pobierana od akceptantów lub agentów rozliczeniowych, o której mowa w ust. 1, nie może być wyższa niż 0,5% wartości pojedynczej transakcji.
6. Niedozwolone są wszelkie postanowienia w umowach lub w innego rodzaju porozumieniach wyłączające lub ograniczające uprawnienia akceptanta oraz agenta rozliczeniowego lub obowiązki podmiotu pobierającego opłaty, o którym mowa w ust. 1-5.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

## Uzasadnienie

### 1. Ekonomiczne i gospodarcze przyczyny wprowadzenia proponowanej regulacji

Proponowana nowelizacja ustawy o usługach płatniczych ma na celu umożliwienie zwiększenia dostępności nowoczesnych instrumentów płatniczych dla szerszego niż obecnie kręgu konsumentów.

Zwiększenie dostępności do nowoczesnych instrumentów płatniczych w regionach kraju o małej ilości placówek handlowo-usługowych akceptujących nowoczesne instrumenty płatnicze, takie jak karty płatnicze, karty płatnicze bezstykowe lub płatności mobilne, jest bardzo istotne dla zniwelowania różnic pomiędzy poszczególnymi regionami kraju. Brak dostępu do punktów akceptujących karty, a z drugiej strony brak skutecznej polityki sektora bankowego na rzecz ubankowienia mieszkańców mniejszych miejscowości i wsi powoduje powstawanie kolejnych luk cywilizacyjnych w tak ważnej kwestii jak dostęp do usług bankowych i możliwości korzystania z nowoczesnych instrumentów płatności. Z punktu widzenia gospodarki istotne jest również utrzymanie konkurencyjności tak ważnych sektorów gospodarki jak branża handlowa, paliwowa czy hotelarstwo. Jednym z elementów konkurencji na rynku jest możliwość płacenia za pomocą nowoczesnych instrumentów płatniczych. Jednak z punktu widzenia przedsiębiorstw nie mniej istotne jest to, aby przyjmowanie płatności bezgotówkowych było opłacalne. Dla wielu przedsiębiorców jest to problemem, ze względu na wysokie opłaty za akceptację kart, narzucane rynkowi przez wewnętrzne regulacje dwóch największych globalnych organizacji płatniczych VISA i MasterCard.

Narodowy Bank Polski w przygotowanym raporcie „Analiza funkcjonowania opłaty *interchange* w transakcjach bezgotówkowych na rynku polskim” stwierdza, że **jedną z największych barier dla rozwoju obrotu bezgotówkowego jest słaby rozwój sieci punktów akceptujących karty płatnicze spowodowany najwyższymi opłatami w Europie.**

Konieczne jest wprowadzenie regulacji dotyczących zasad ustalania wysokości opłat, które ponoszą akceptanci w związku z dokonywaniem płatności przez klientów punktów handlowo – usługowych przy użyciu różnych instrumentów płatniczych.

Proponowana regulacja art. 28a obejmuje opłaty, pobierane przez agentów rozliczeniowych, na które składają się:

- opłaty interchange stanowiące przychody banków wydających instrumenty płatnicze (głównie karty),
- opłaty stanowiące przychody organizacji płatniczych (processing fees).

Organizacje płatnicze, ustalając wysokość opłaty interchange (obecnie stanowi ona około 85% całkowitej opłaty ponoszonej przez akceptanta) dla poszczególnych produktów wydawanych przez banki komercyjne, nakładają na agentów rozliczeniowych również dodatkowe opłaty (tzw. processing fees). Suma tych opłat oraz cena usługi agenta rozliczeniowego jest ofertą końcową dla akceptanta.

Mechanizm powyższy wskazuje na:

- bezpośrednie „przerzucanie” opłat interchange oraz processing fees na akceptantów przez agentów rozliczeniowych,
- akceptanci mogą jedynie negocjować cenę usługi agenta rozliczeniowego, gdyż dwa pierwsze elementy są narzucone wewnętrznymi regulacjami organizacji płatniczych oraz nie istnieje żaden bezpośredni stosunek prawny pomiędzy akceptantem a organizacją płatniczą czy bankiem komercyjnym – emitentem karty płatniczej.

### 2. Podjęcie działań legislacyjnych w powyższym zakresie jest uzasadnione następującymi okolicznościami.

Rynek usług płatniczych w Polsce jest **rynkem o dużym stopniu regulacji, co przekłada się na duże bariery wejścia na rynek i naturalnie ogranicza konkurencję** oraz dodatkowo **zmonopolizowanym** przez dwie organizacje

płatnicze – Visa oraz MasterCard (*de facto* mamy do czynienia z **duopolem**). W konsekwencji, rynek ten nie podlega w pełni zasadom konkurencji i jest **podatny na liczne negatywne zjawiska gospodarcze i ekonomiczne, których skutkiem jest zaburzenie równowagi pomiędzy uczestnikami tego rynku.**

Jednym z negatywnych zjawisk występujących na rynku obrotu bezgotówkowego jest obciążanie podmiotów akceptujących płatności kartą płatniczą (lub innymi podobnymi instrumentami płatniczymi) opłatami, których wysokość jest ustalana **w sposób arbitralny, sprzeczny z zasadami uczciwej konkurencji.** Co więcej, wysokość wspomnianych opłat ustalana jest bez żadnego uzasadnienia ekonomicznego czy wpływu zasad konkurencji. Takie podejście organizacji płatniczych doprowadziło do następujących skutków:

- wysokość opłaty interchange za płatności kartą debetową w Polsce jest **najwyższa w całej UE.** Stan ten utrzymuje się od dwunastu lat, mimo zmieniających się warunków rynkowych;
- wysokość opłat ustalanych przez organizacje płatnicze jest oparta na **niejasnych kryteriach i sprzeczna z zasadami konkurencji,** a stawki opłaty interchange przyjęte w Polsce przez organizacje płatnicze w uzgodnieniu z bankami nie podlegają w praktyce żadnym **negocjacom;**
- **akceptanci, ponoszą największy ciężar utrzymania całego systemu płatności bezgotówkowych.**

Powyższe fakty wskazują, że pozostawienie opłaty interchange na dotychczasowym poziomie i niepodjęcie skutecznych działań legislacyjnych spowoduje zahamowanie rozwoju sieci akceptacji kart płatniczych, a tym samym **zahamowanie rozwoju całego obrotu bezgotówkowego w Polsce.** Fakty te wskazują również, iż **podmiotem najbardziej obciążonym kosztami funkcjonującego systemu obrotu bezgotówkowego są akceptanci, którzy jako najslabsi uczestnicy rozliczenia transakcji na rynku bezgotówkowym powinni być chronieni przez ustawodawcę.**

**W obecnej sytuacji występuje konieczność podjęcia działań mających na celu zapewnienie przejrzystych zasad ustalania opłat przez organizacje płatnicze i bardziej równomierne rozłożenie kosztów utrzymania systemu. Interwencja ustawodawcy w stosunki umowne jest w tym przypadku niezbędna.** Bez niej bowiem nie jest możliwe ustalenie w sposób przejrzysty opłat przez organizacje płatnicze, co wyraźnie pokazuje analiza rynku obrotu bezgotówkowego, w którym stan nierównowagi utrzymuje się od wielu lat.

Podkreślić należy, że ingerencja ustawodawcy w stosunki umowne, w tym również w określanie cen oraz stawek maksymalnych opłat, nie jest zjawiskiem nowym w polskim ustawodawstwie. Regulacje takie są powszechne w odniesieniu do oligopolistycznych rynków, na których występują duże bariery wejścia, powodujące istotne zaburzenie zasad wolnej konkurencji i od dawna występują w prawie telekomunikacyjnym czy prawie energetycznym. Konieczność ochrony słabszych uczestników obrotu na powyższych rynkach była uzasadnieniem dla daleko idącej ingerencji ustawodawcy w stosunki umowne. **Analogiczna sytuacja panuje obecnie na rynku usług płatniczych, na którym mamy do czynienia z duopolem, a słabszym uczestnikiem – zasługującym na szczególną ochronę – są zarówno konsumenci, jak również podmioty akceptujące płatności kartą płatniczą (akceptanci).**

Ustanowienie ogólnych ram prawnych związanych z procesem ustalania wysokości opłaty interchange jest jednak niewystarczające, konieczne jest bowiem wprowadzenie maksymalnego poziomu tej opłaty. **Jest to uzasadnione obecnym stanem rynku obrotu bezgotówkowego, na którym panują antykonkurencyjne warunki, sprawiające, iż rynek ten nie jest podatny na jakiegokolwiek zmiany (samoregulację).** Proponowana w art. 28a, ust. 5 wysokość maksymalnej opłaty 0,5% uwzględnia poziom opłat transgranicznych ustalonych przez Komisję Europejską dla płatności kartami na Wspólnym Rynku, jak również ostatnie propozycje stawek opłat jednej z organizacji płatniczych dla płatności sektora publicznego, czy poziom opłat w innych krajach (np. na Węgrzech).

**Proponowana regulacja ma, zatem na celu ustanowienia ram prawnych gwarantujących:**

- przejrzystość współpracy występujących na nim podmiotów;
- transparentność zasad ustalania wysokości opłaty MSC,
- racjonalność i adekwatność ustalanych opłat.

Powyższym celom ma służyć:

- nałożenie na agentów rozliczeniowych oraz inne podmioty nakładające na akceptantów opłaty **obowiązków informacyjnych** związanych z wysokością oraz strukturą opłat, gwarantujących akceptantom pełną informację na temat ponoszonych przez nich opłat oraz zagwarantowanie akceptantom prawa do żądania kompletnej informacji na temat wysokości oraz struktury opłat, które ponoszą na rzecz agentów rozliczeniowych lub innych podmiotów. Dzięki temu akceptanci będą mogli poznać dokładne ekonomiczne uzasadnienie dla przyjętej wysokości opłat, co umożliwi im podjęcie ewentualnych negocjacji w tym zakresie;
- nałożenie na wydawców kart płatniczych i innych podobnych instrumentów płatniczych oraz na inne podmioty nakładające opłaty na agentów rozliczeniowych oraz akceptantów **obowiązków informacyjnych** związanych z wysokością oraz strukturą opłat, gwarantujących również agentom rozliczeniowym pełną informację na temat ponoszonych przez nich opłat oraz zagwarantowanie agentom rozliczeniowym prawa do żądania kompletnej informacji na temat wysokości oraz struktury opłat, które ponoszą na rzecz wydawców kart lub innych podmiotów. Dzięki temu również agenci będą mogli poznać dokładne ekonomiczne uzasadnienie dla przyjętej wysokości opłat, co umożliwi im podjęcie w tym zakresie ewentualnych negocjacji;
- zagwarantowanie agentom rozliczeniowym oraz akceptantom możliwości ujawnienia użytkownikom wysokości opłat przez nich ponoszonych w związku z akceptacją instrumentów płatniczych. Ujawnienie użytkownikom informacji na temat wysokości opłat związanych z akceptacją instrumentów płatniczych pozwoli również użytkownikom, którzy jako konsumenci końcowi finalnie ponoszą część tych kosztów, wywierać presję na wydawców instrumentów płatniczych celem zmniejszenia wysokości opłat żądanych przez agentów rozliczeniowych oraz akceptantów;
- zapewnienie jasnych i czytelnych zasad ustalania wysokości opłat interchange oraz marży agenta rozliczeniowego, które powinny odpowiadać rzeczywistym kosztom związanym ze świadczeniem usług na rzecz akceptanta oraz korzyściom akceptanta, które wiążą się z akceptacją płatności kartą odpowiada płatniczą (lub innym instrumentem płatniczym). W tym zakresie proponowana regulacja w pełni zaakceptowanym przez Komisję Europejską oraz Prezesa UOKiK zasadom ustalania wysokości opłaty interchange (które są zgodne z testem „obojętności akceptanta”; por. m.in. decyzja KE z dnia 8 grudnia 2010, nr COMP/39.398).

Na zakończenie podkreślić należy, że proponowana regulacja obejmuje opłaty związane z akceptacją płatności przy użyciu wszelkich instrumentów płatniczych, zatem nie tylko przy użyciu kart płatniczych. Co prawda obecne niekorzystne zjawiska na rynku usług płatniczych związane są ściśle z brakiem transparentnych zasad ustalania wysokości całkowitej opłaty ponoszonej przez akceptanta (MSC) w związku z dokonywaniem płatności kartą płatniczą, jednakże regulacje ustawowe powinny być neutralne wobec sposobów dokonywania płatności. Uregulowanie jedynie kwestii opłat w jednym obszarze (płatności kartą), spowodowałoby lukę prawną w obszarze płatności dokonywanych przy użyciu innych podobnych instrumentów płatniczych (np. płatności mobilne czy płatności dokonywane w internecie za pomocą wirtualnych kart płatniczych), co mogłoby doprowadzić do powstania negatywnych zjawisk w nieuregulowanej sferze działalności. Co więcej, uzasadnieniem dla konieczności objęcia regulacją innych niż karta płatnicza instrumentów płatniczych jest fakt, iż w odniesieniu do tych instrumentów istnieje równie silna pozycja wydawców tych instrumentów, agentów rozliczeniowych oraz organizacji płatniczych oraz równie słaba pozycja akceptantów. Jest to więc obszar równie podatny jak płatności kartą płatniczą na powstanie zjawisk negatywnych z punktu widzenia konkurencji.

### **3. Cele zaproponowanej regulacji oraz jej skutki dla gospodarki**

Wprowadzenie zaproponowanych zmian do ustawy o usługach płatniczych jest zgodne z interesami wszystkich uczestników rynku obrotu bezgotówkowego: uczestników końcowych (konsumentów, innych użytkowników), akceptantów, agentów rozliczeniowych, wydawców instrumentów płatniczych oraz organizacji płatniczych.

**Proponowane zmiany przyczynią się do rozwoju oraz wzrostu konkurencyjności i obrotów polskiego rynku detalicznego, co z pewnością będzie korzystne dla wszystkich wyżej wymienionych podmiotów oraz dla Państwa z tytułu podatków.** Potwierdzają to symulacje ekonomiczne, zakładające obniżenie stawek opłaty *interchange* (raport NBP „Analiza funkcjonowania opłaty *interchange* w transakcjach bezgotówkowych na rynku polskim”). Z punktu widzenia Państwa rozwiązanie to może ograniczyć szarą strefę (przepływy finansowe w płatnościach bezgotówkowych są łatwo uchwytnie dla organów podatkowych).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że polscy obywatele i polskie przedsiębiorstwa nie mogą być stawiane w sytuacji mniej korzystnej konkurencyjnie niż obywatele innych krajów UE (ze względu na wysokie koszty akceptacji, jak i ograniczenie dostępu do nowoczesnych instrumentów płatniczych).

#### **4. Przewidywane skutki społeczne**

Wprowadzenie proponowanej zmiany spowoduje wzrost atrakcyjności płatności bezgotówkowych dla polskich przedsiębiorców, co przełoży się na równomierny rozwój sieci akceptacji na terenie całej Polski. Wpłynie to na chęć posiadania nowoczesnych instrumentów płatniczych przez mieszkańców mniejszych miejscowości i wsi. Zmniejszenie kosztów akceptacji i wzrost ilości Polaków płacących kartami płatniczymi przełoży się na wzrost obrotów kluczowych dla polskiej gospodarki branż, jakimi są branża handlowa, paliwowa, hotelarska czy sektor bankowy. Obniżka opłat spowoduje silny impuls dla całej gospodarki poprzez zwiększenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw posiadających dzięki temu większe środki finansowe na inwestycje, marketing czy promocje. Dla konsumentów kluczowa jest możliwość płacenia kartami w znacznie większej ilości punktów handlowo-usługowych oraz płacenia bez ograniczeń kwotowych. Dzięki uwolnieniu środków finansowych po stronie przedsiębiorców (dotąd przeznaczonych na pokrycie kosztów akceptacji), konsumenci będą mogli skorzystać z atrakcyjniejszej oferty (promocje, szerszy asortyment).

#### **5. Przewidywanie skutki finansowe**

Proponowane rozwiązanie nie powoduje dodatkowego obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

#### **6. Projekt nowelizacji nie wymaga wydania aktów wykonawczych**

#### **7. Zgodność z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana regulacja dotyczy obszaru leżącego w zakresie oddziaływania prawa unijnego, i jest z nim zgodna.

#### **8. Informacja o przeprowadzonych konsultacjach społecznych**

Projekt nie został poddany konsultacjom, o których mowa w art. 34 Regulaminu Sejmu.