

Po art. 32a dodaje się art. 32a¹ w następującym brzmieniu:

Art. 32a¹

1. Wszelkie opłaty pobierane przez agenta rozliczeniowego od akceptanta, bądź też za jego pośrednictwem, w związku z akceptacją transakcji przy użyciu karty płatniczej lub innego podobnego instrumentu płatniczego, powinny zostać wyraźnie określone w umowie pomiędzy akceptantem oraz agentem rozliczeniowym. Umowa powinna określać wysokość opłaty, jej strukturę oraz wyszczególnienie wszystkich składników wraz ze wskazaniem ich dokładnej wysokości.
2. Wysokość poszczególnych składników opłat, o których mowa w ust. 1 powinna być ustalana z uwzględnieniem faktycznych, rzeczywistych, adekwatnych i uzasadnionych kosztów ponoszonych przez agenta rozliczeniowego w związku ze świadczeniem usług na rzecz akceptanta oraz odpowiadać zasadom uczciwej konkurencji.
3. Na żądanie akceptanta agent rozliczeniowy przedstawi na piśmie szczegółowy sposób wyliczenia wszystkich składników opłat, o których mowa w ust. 1 ze wskazaniem oraz szczegółowym wyliczeniem kosztów ponoszonych przez agenta rozliczeniowego, które miały wpływ na określenie przez niego wysokości poszczególnych składników tych opłat.
4. Informacja o wysokości oraz strukturze opłat, o których mowa w ust. 1 może być podawana przez akceptantów do publicznej wiadomości.
5. Niedozwolone są wszelkie postanowienia w umowach lub w innego rodzaju porozumieniach wyłączające lub ograniczające uprawnienia akceptanta lub obowiązki agenta rozliczeniowego, o których mowa w ust. 1-4.

Po art. 32a¹ dodaje się art. 32a² w następującym brzmieniu:

Art. 32a²

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 przede wszystkim 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 przede wszystkim przez

wydawców kart płatniczych lub innych podobnych instrumentów płatniczych powinna być ustalana przez te podmioty z uwzględnieniem:

- a) zasad oraz stawek maksymalnych określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 7,
 - 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 konieczność 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 kwota opłat określona w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 7.
 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.
 7. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego, określi, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość oraz metodę obliczania wysokości opłaty, o której mowa w ust. 1, uwzględniając rodzaj poszczególnych instrumentów płatniczych, ekonomiczną sytuację na rynku obrotu bezgotówkowego, zmieniające się warunki konkurencji oraz potrzebę wspierania rozwoju wykorzystywania instrumentów płatniczych przez konkurentów, a także konieczność zachowania równowagi na rynku obrotu bezgotówkowego.
 8. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 7 powinno określać w szczególności:
 - a) szczegółowe zasady ustalania opłat przez podmioty inne niż agent rozliczeniowy, w tym przede wszystkim przez wydawców kart płatniczych lub innych instrumentów płatniczych od akceptantów lub agentów rozliczeniowych w związku z akceptacją płatności przy użyciu kart płatniczych lub innych podobnych instrumentów płatniczych,
 - b) rodzaje maksymalnych stawek i opłat dla każdego rodzaju instrumentów płatniczych,
 - c) rodzaje maksymalnych stawek i opłat dla każdego rodzaju transakcji dokonywanej przy użyciu karty płatniczej lub innych podobnych instrumentów płatniczych.

Uzasadnienie

[Ekonomiczne i gospodarcze przyczyny wprowadzenia proponowanej regulacji]

Proponowana zmiana ma na celu unormowanie **zasad ustalania wysokości wszelkich opłat**, które ponoszą akceptanci w związku z dokonywaniem płatności przez klientów punktów handlowo - usługowych przy użyciu różnych instrumentów płatniczych, a w szczególności - przy użyciu karty płatniczej. Proponowana regulacja zakłada również wprowadzenie **maksymalnej wysokości opłaty interchange**, ustalonej przy uwzględnieniu zmiennych wskaźników ekonomicznych oraz zmiennych potrzeb rynku.

Proponowana regulacja art. 32^{a1} obejmuje **wszelkiego rodzaju opłaty** (- *tzw.* opłata akceptanta, OA, *Merchant Service Charge, MSC*), którymi są obciążani akceptanci, na które składają się:

- a. opłaty Interchange, IF, stanowiące przychody banków wydających instrumenty płatnicze (głównie karty),
- b. opłaty stanowiące przychody organizacji płatniczych (assessment fees),
- c. opłaty pobierane przez agentów rozliczeniowych (*marża agenta rozliczeniowego*).

Organizacje płatnicze ustalając wysokość opłaty Interchange (obecnie stanowi ona około 85% całkowitej opłaty ponoszonej przez akceptanta) dla poszczególnych produktów wydawanych przez banki komercyjne nakłada na agentów rozliczeniowych również dodatkowe opłaty (*tzw.* assesment fees). Suma tych opłat oraz marża agenta rozliczeniowego jest ofertą końcową dla akceptanta. Mechanizm powyższy wskazuje na:

- a. bezpośrednie „przerzucanie” opłat *Interchange* oraz *Assesment* na akceptantów przez agentów rozliczeniowych,
- b. akceptanci mogą jedynie negocjować marżę agenta rozliczeniowego, gdyż dwa pierwsze elementy są narzucone oraz nie istnieje żaden bezpośredni stosunek prawny pomiędzy akceptantem a organizacją płatniczą czy bankiem komercyjnym.

Podjęcie działań legislacyjnych w powyższym zakresie jest uzasadnione następującymi okolicznościami.

Rynek usług płatniczych jest **rynkiem silnie zamkniętym** (co wynika z licznych barier dostępu do tego rynku) oraz **silnie zmonopolizowanym** (przede wszystkim przez dwie organizacje płatnicze - Visa oraz MasterCard). 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.**

Jedno z negatywnych zjawisk występujących na rynku obrotu bezgotówkowego polega na obciążaniu podmiotów akceptujących płatności kartą płatniczą (lub innymi podobnymi instrumentami płatniczymi) opłatami, których wysokość jest ustalana w

sposób arbitralny, bez poszanowania zasad uczciwej konkurencji – istnieje duopol – oraz interesów konsumentów. Co więcej, wysokość wspomnianych opłat ustalana jest bez uwzględnienia warunków panujących na rynku i bez uzasadnienia ekonomicznego. Praktyki te doprowadziły do tego, iż:

- a) przyjęta w Polsce wysokość opłaty *interchange* za płatności kartą debetową jest **najwyższa w całej UE**; stan ten utrzymuje się od wielu lat mimo zmieniających się warunków rynkowych;
- b) przyjęty przez organizacje płatniczą sposób ustalania ich wysokości jest oparty na **niejasnych, nietransparentnych kryteriach**, a stawki opłaty *interchange* przyjęte w Polsce przez organizacje płatnicze w uzgodnieniu z bankami nie podlegają w praktyce żadnym **negocjom**;
- c) jedna grupa uczestników tego rynku – **akceptanci, ponoszą ciężar utrzymania całego systemu.**

Powyższe fakty dobitnie wskazują, że pozostawienie opłaty *interchange* na dotychczasowym poziomie i niepodjęcie w tym obszarze 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 najsłabsi uczestnicy akceptacji i rozliczenia transakcji na rynku bezgotówkowym powinni być specjalnie chronieni przez ustawodawcę.**

Naszym zdaniem w obecnej sytuacji występuje **konieczność podjęcia działań mających na celu zapewnienie przejrzystych zasad i przywrócenie równowagi na rynku kart płatniczych w Polsce.** Interwencja ustawodawcy w stosunki umowne jest w tym **przypadku niezbędna.** Bez niej bowiem przywrócenie równowagi w powyższych stosunkach nie jest możliwe, co wyraźnie pokazuje analiza obecnego 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 słabszym uczestnikiem – zasługującym na szczególną ochronę – są nie tylko konsumenci, lecz 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 skrajnie anty-konkurencyjne warunki, sprawiające, iż rynek ten nie jest podatny na jakiegokolwiek zmiany (samoregulację).** Maksymalna wysokość opłaty *interchange* powinna być określana przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych przy uwzględnieniu aktualnych warunków oraz potrzeb rynkowych, jak i również relewantnego w tym zakresie orzecznictwa sądów unijnych.

Naszym zdaniem uregulowanie powyższych kwestii powinno odbywać się:

- 1) po pierwsze, poprzez określenie czytelnych i dostępnych dla akceptantów zasad ustalania wysokości opłaty *interchange*, gwarantujących transparentność oraz uzasadnienie wysokości tej opłaty uwarunkowaniami ekonomicznymi oraz gospodarczymi;
- 2) po drugie, poprzez określenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu powyższych opłat, nie przekraczającego poziomu wskazanego przez Komisję Europejską, poniżej którego podmioty ustalające opłaty będą miały względną swobodę, ograniczoną zasadami o których mowa powyżej.

Proponowana regulacja ma zatem na celu ustanowienia ram prawnych gwarantujących:

- a) równowagę pomiędzy uczestnikami tego rynku;
- b) przejrzystość współpracy występujących na nim podmiotów;
- c) transparentność zasad ustalania wysokości opłaty *interchange* oraz wysokości marży agenta rozliczeniowego;
- d) racjonalność i adekwatność ustalanych opłat.

Powyższym celom ma służyć:

- a. 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 prawo 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 w tym zakresie ewentualnych negocjacji;
- b. nałożenie na wydawców kart płatniczych oraz innych podobnych instrumentów płatniczych oraz inne podmioty nakładających 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;

- c. zagwarantowanie agentom rozliczeniowym oraz w szczególności akceptantom możliwości ujawnienia w szczególności 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.
- d. 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 płatniczą (lub innym instrumentem płatniczym); w tym zakresie proponowana regulacja w pełni odpowiada 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).

Podkreślić w tym miejscu należy, że konieczne jest również uregulowanie zasad ustalania wysokości całej opłaty akceptanta. Konieczność taka istnieje ze względu na nierównowagę umowną w relacji akceptant – agent rozliczeniowy, a ponadto ze względu na fakt, iż obniżenie opłaty *interchange* bez jednoczesnego uregulowania zasad ustalania maksymalnej opłaty akceptanta, może doprowadzić do prób obejścia zasad ustalania wysokości opłaty *interchange* oraz jej maksymalnego poziomu, poprzez sztuczne (ekonomicznie nieuzasadnione) podwyższanie składników opłaty akceptanta (OA, ang. MSC). **Dlatego też niezbędne jest uregulowanie tej kwestii przez ustawodawcę, na nie w pełni konkurencyjnym rynku agentów rozliczeniowych, zgodnie z zaproponowanymi regulacjami.**

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 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 płatniczą, spowodowałoby lukę prawną w obszarze płatności dokonywanych przy użyciu innych podobnych instrumentów 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 negatywnych z punktu widzenia konkurencji zjawisk.

[Cele zaproponowanej regulacji oraz jej skutki dla gospodarki]

Wprowadzenie zmian do ustawy o usługach płatniczych zgodnie z powyższymi propozycjami 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 bowiem do rozwoju oraz wzrostu efektywności i konkurencyjności polskiego rynku detalicznego, co z pewnością będzie korzystne dla wszystkich wyżej wymienionych podmiotów. Potwierdzają to symulacje ekonomiczne, zakładające obniżenie stawek opłaty *interchange* (raport NBP „Analiza funkcjonowania opłaty *interchange* w transakcjach bezgotówkowych na rynku polskim” ze stycznia 2012 r.), z których wynika, że takie obniżenie wprost przekłada się na **rozwój sieci punktów akceptacji kart płatniczych, a w konsekwencji – wzrost transakcji płatności kartą płatniczą, co jednocześnie powoduje wzrost dochodów agentów rozliczeniowych, wydawców kart płatniczych oraz organizacji płatniczych.** Należy również założyć, że analogiczny skutek osiągnie transparentne i zgodne z zasadami konkurencji uregulowanie opłat akceptacji płatności przy użyciu innych instrumentów płatniczych oraz całkowitej opłaty akceptanta. **Tym samym doprowadzenie do równowagi na rynku płatniczym poprzez zaproponowane regulacje będzie zatem korzystna dla wszystkich jego uczestników oraz całej gospodarki krajowej.**