

Warszawa, 25 października 2012 r.

DP-IV-MJ-024-908/12

Pan Piotr Zientarski
Przewodniczący Senackiej
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do pisma z dnia 4 października 2012 r. (znak BPS/KU-034/191/4/12) dotyczącego senackiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych (druk senacki nr 191)* przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Uwaga ogólna:

Narodowy Bank Polski pozytywnie ocenia kierunek zmian zaproponowanych w projekcie, dotyczących redukcji opłat kartowych w Polsce, w szczególności zaś przyjęcie metody stopniowego obniżania stawki opłaty *interchange* na rynku krajowym, ale także innych uregulowań, m.in. umożliwiających transparentność tych opłat na rynku polskim, zbieżnych w swoich celach z wypracowanymi pod auspicjami Narodowego Banku Polskiego propozycjami rynkowego rozwiązania problematyki opłat *interchange*. Należy zaznaczyć, że to NBP dostrzegając nieefektywności w modelu ekonomicznym obowiązującym na rynku płatności kartowych w Polsce oraz widząc brak skuteczności wcześniejszych działań administracyjnych, dał impuls do kompleksowego rozwiązania zagadnienia *interchange fee* na rynku krajowym. Pod auspicjami NBP i Rady ds. Systemu Płatniczego, organu

opiniodawczo – doradczego przy Zarządzie NBP podjęto w 2011 r. inicjatywę, która stanowiła próbę doprowadzenia do samoregulacji rynku, tak aby było możliwe przyjęcie rozwiązań najbardziej akceptowalnych dla uczestników tego rynku. W tym celu powołano Zespół Roboczy ds. Opłaty *Interchange* przy Radzie ds. Systemu Płatniczego, organie opiniodawczo – doradczym przy Zarządzie Narodowego Banku Polskiego w którego skład weszli przedstawiciele wszystkich stron rynku płatności kartowych, jak również przedstawiciele NBP oraz instytucji rządowych, w tym Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Komisji Nadzoru Finansowego i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Warto wskazać, że zespół wypracował w marcu 2012 r. kompromisowe rozwiązanie, które zostało zaakceptowane przez większość najbardziej zainteresowanych stron, tj. wydawców kart płatniczych, przedstawicieli organizacji zrzeszających akceptantów oraz przez agentów rozliczeniowych. Z uwagi na niepowodzenie zaproponowanego rozwiązania rynkowego w lipcu br. NBP przygotował i przekazał do Ministerstwa Finansów projekt regulacji wysokości opłat kartowych w Polsce powstały na bazie wniosków Zespołu Robczego ds. Opłaty *Interchange*. Zbieżność celów projektu NBP oraz opiniowanego projektu pozwala sądzić, że zaprezentowany projekt uzyska przychylność większości podmiotów i instytucji zaangażowanych w prace Zespołu Robczego ds. Opłaty *Interchange* i stanie się podstawą dla ostatecznej wersji regulacji opłat kartowych w Polsce. **Projekt przedstawiony przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP korzystnie pod tym względem odróżnia się od proponowanych w ostatnim czasie projektów**, które wprawdzie stanowią próbę rozwiązania problemu wysokich opłat nakładanych na akceptantów, jednak zdają się nie brać pod uwagę realiów rynku, ani wypracowanego w ramach ww. Zespołu konsensusu stron tego rynku, a tym samym mogłyby przynieść skutki odwrotne od zamierzonych, wyrządzając tym samym szkodę zarówno akceptantom, agentom rozliczeniowym, konsumentom, jak i rozwojowi obrotu bezgotówkowego.

Niezależnie od powyższej bardzo pozytywnej oceny przedstawionego projektu oraz biorąc pod uwagę przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski, zwłaszcza w ostatnim roku, wszechstronne analizy i badania rynku kart płatniczych oraz jego wpływu na rozwój obrotu bezgotówkowego w Polsce, zachodzi potrzeba dokonania niżej przedstawionych zmian w zaproponowanym projekcie ustawy, które miałyby na celu zwiększenie jego kompleksowości oraz zmniejszyłyby ryzyko skutecznego podważenia przygotowywanej regulacji.

Uwagi o charakterze systemowym:

1. W opinii NBP przy ustalaniu stawek opłat maksymalnych, które mogą być nałożone na akceptanta, należy podnieść dwie podstawowe kwestie:
 - a. zagadnienie ustalenia, jakie opłaty nakładane na akceptanta powinny być uregulowane ustawą, aby osiągnąć skutek rzeczywistego obniżenia tych opłat dla akceptantów, w szczególności zaś ustalenie, czy ograniczenie samych opłat *interchange* pozbawi organizacje kartowe możliwości jednostronnego kształtowania opłat nakładanych na akceptantów,
 - b. zagadnienie wysokości maksymalnych progów dla opłat nakładanych na akceptanta.

Ad a) **Zakres opłat, które powinny być objęte regulacją.** W projekcie zakłada się uregulowanie maksymalnych progów wyłącznie dla *interchange fees*, natomiast brak jest odniesienia do opłat dodatkowych (systemowych) nakładanych przez organizacje kartowe na agentów rozliczeniowych, które to opłaty są następnie elementem składowym opłat nakładanych na akceptantów. Obecnie opłaty dodatkowe stanowią znikomą część opłat akceptantów, ale istnieje uzasadniona – wynikająca m.in. z analizy decyzji organizacji kartowych w ostatnich latach oraz z opinii przedstawianych w czasie prac Zespołu Roboczego ds. Opłaty Interchange - obawa, że po wprowadzeniu regulacji wysokości opłaty *interchange* nastąpi wzrost tego rodzaju opłat, których beneficjentami są organizacje kartowe, tym samym czyniąc proponowaną regulację mniej efektywną albo nawet całkowicie nieskuteczną. Dlatego, w opinii NBP, należy objąć regulacją nie tylko *interchange fees*, ale również opłaty systemowe, a więc wszystkie części opłaty akceptanta, które nie są poddane swobodnemu ustalaniu przez rynek. Należy mieć jedynie na względzie, że marża agentów rozliczeniowych (czyli trzeci, obok *interchange fees* oraz opłat systemowych, element opłat akceptanta), która jest ustalana w warunkach prawidłowo działającej konkurencji na rynku polskim, nie powinna zostać objęta regulacją ustawową.

Poddając pod rozważenie projektodawcy powyższą propozycję, NBP zwraca jednocześnie uwagę, że w przypadku, gdy regulacja będzie się odnosiła do wszelkich, poza marżą agenta rozliczeniowego, opłat nakładanych na akceptanta, nie zaś tylko do *interchange fees*, to powyższymi przepisami zostaną objęte również systemy trójstronne, które są obecnie w Polsce reprezentowane przez systemy *Diners Club*

i *American Express* i w których nie występuje opłata *interchange*. Powyższe objęcie systemów trójstronnych przez ustawę będzie mieć pozytywne znaczenie, bowiem wyłączenie pewnych organizacji kartowych spod działania regulacji może mieć dwójakie negatywne konsekwencje. Po pierwsze, wyłączenie to mogłoby być skutecznie podnoszone jako wada ustawy (nierówność prawa wobec organizacji płatniczych) i być tym samym silnym argumentem za jej podważeniem, a po drugie, brak objęcia systemów trójstronnych przepisami dotyczącymi ograniczeń opłat nakładanych na akceptantów mogłoby oznaczać, że systemy trójstronne, przy zachowaniu przepisów projektu w brzmieniu niezmienionym nie będą miały na tym polu żadnych ograniczeń i będą mogły ustalać dowolne stawki. Tym niemniej z analiz NBP dotyczących specyfiki systemów trójstronnych wynika, że w razie objęcia systemów trójstronnych regulacjami ustawy należałoby ustalić dla tych systemów stawki na wyższym poziomie niż stawki dla systemów czterostronnych odpowiadającym specyfice ich działania oraz niszowego rynku na którym są obecne.

Ad b) **Sposób ustalenia maksymalnych stawek opłat nakładanych na akceptantów.** Stosownie do argumentów przedstawionych w lit. a powyżej, regulacją powinny być objęte nie tylko stawki *interchange fees*, ale również tzw. opłaty systemowe, które są częścią opłat nakładanych na akceptanta i stanowią przychód organizacji kartowych. W dalszej części omówione zostanie zagadnienie wysokości *interchange fees* później zaś kwestia wysokości opłat systemowych.

W odniesieniu do *interchange fees*, konieczne jest podniesienie, że proponowany przepis art. 38a ust. 1 określa maksymalną stawkę dla *interchange fee* na poziomie 0,5%, brak jest jednak w uzasadnieniu przedstawienia sposobu w jaki został ten próg ustalony. Trzeba zatem zaakcentować, że regulacja ta będzie ograniczała swobodę wykonywania działalności gospodarczej, dlatego ograniczenie to powinno być odpowiednio uzasadnione. Nie pokazano w uzasadnieniu, jaki był mechanizm wyliczenia tej stawki umieszczono natomiast krótkie wskazanie, że wprawdzie średnia europejska jest wyższa niż stawka 0,5%, jednak „średnią tę zawyżają wysokie stawki opłaty *interchange* w Polsce oraz w państwach, gdzie funkcjonują lokalne systemy kartowe”.

Należy podkreślić, że brak jest kompleksowych danych dotyczących lokalnych (krajowych) systemów kartowych pozwalających na niesporne stwierdzenie, że stawki tych systemów zaniżają lub zawyżają średnią *interchange fees* w Unii Europejskiej.

a ponadto realia obecnego stanu rynku kartowego w Polsce wskazują, że proponowane w projekcie ustawy stawki będą dotyczyły nie systemu lokalnego który nie istnieje, ale przede wszystkim stawek ustalanych w ramach systemu *VISA* i *MasterCard* dla których wyliczono stawki średnie w UE na poziomie odpowiednio 0,7% dla kart debetowych i 0,84% dla kart kredytowych. Warto również podnieść, że po wyłączeniu Polski z powyższego rachunku średnia krajowa opłata *interchange* w UE wynosi odpowiednio 0,7% dla kart debetowych oraz 0,82% dla kart kredytowych (dla kart *Visa*), co oznacza, że niewiele się różni od stawek średnich wyliczonych dla wszystkich krajów UE (z uwzględnieniem Polski) i co sprawia, że nie da się racjonalnie uzasadnić poziomu 0,5% określonego w projekcie jako odniesienie do średniej w UE.

Wydaje się więc, że podstawę ustalenia maksymalnych stawek *interchange fee* powinno stanowić wykorzystanie, przynajmniej w głównych elementach, dorobku Zespołu Roboczego ds. Opłaty *Interchange*, jako rozwiązania najbardziej rynkowego, zrównoważonego i pozwalającego na uniknięcie niebezpieczeństwa powstania negatywnych skutków dla rozwoju obrotu bezgotówkowego. Dlatego zaakceptowanie przez ww. strony docelowego poziomu *interchange fee* 0,7% dla kart debetowych oraz 0,84% dla kart kredytowych jako wyznaczonego przez średnią w UE powinno zostać wykorzystane w pracach nad omawianym projektem. Osiągnięty między znaczącą większością uczestników rynku konsensus powinien być zdaniem NBP, wyznacznikiem regulacji, która powinna ingerować w rynek wyłącznie w stopniu koniecznym dla osiągnięcia zamierzonych celów i nie ograniczać działalności gospodarczej w zakresie w jakim nie jest to potrzebne.

Mając powyższe na względzie, proponujemy docelowy poziom *interchange fee* określić na 0,7% jednostkowej wartości transakcji płatniczej dla kart debetowych oraz na poziomie 0,84% tej wartości dla kart innych niż debetowe.

Rozróżnienie na karty debetowe i kredytowe oraz zastosowanie innych stawek opłat maksymalnych nakładanych w związku z dokonywaniem płatności tymi kartami jest uzasadnione tym, że wydawanie kart kredytowych wiąże się ze znacznie wyższymi kosztami (*de facto* wydawca udziela nieoprocentowanego kredytu użytkownikowi karty w wyznaczonym okresie), jak również ze znacznie wyższym ryzykiem związanym z wydawaniem tych kart (na koniec czerwca 2012 r. wskaźnik udziału kredytów zagrożonych w ogólnej wartości kredytów udzielonych za pośrednictwem kart kredytowych wyniósł 18,2%). Rozróżnienie wysokości stawek opłat *interchange*

dla kart debetowych i kredytowych jest zresztą powszechnie stosowane w innych krajach, jak również w dotychczasowych decyzjach Komisji Europejskiej dlatego nie powinno się w Polsce stosować rozwiązań niestandardowych w tym zakresie. Z tych powodów należałoby zróżnicować maksymalne poziomy *interchange fees* dla kart debetowych oraz dla kart innych niż debetowe.

Natomiast odnosząc się do argumentacji przedstawionej powyżej (w lit. a), w której wykazano, że dla osiągnięcia celów projektu oprócz regulowania opłaty *interchange*, należy również ograniczyć opłaty systemowe organizacji kartowych, które są przerzucane na akceptantów, należy podnieść, iż według szacunków NBP przeprowadzonych na podstawie badania ankietowego, poziom tych opłat dodatkowych kształtował się w przedziale od 0,08% do 0,16% wartości transakcji¹, ale średnia ważona tych opłat, wg ostrożnych szacunków wynosi obecnie ok. 0,1% jednostkowej wartości transakcji. Proponujemy zatem rozważenie dodania takiej wartości do maksymalnego progu *interchange fees* i określenie w ten sposób maksymalnego progu wszystkich opłat nakładanych na akceptanta z wyjątkiem opłat ustalanych przez agenta rozliczeniowego (czyli z wyjątkiem marży agenta rozliczeniowego). Zdaniem NBP to rozwiązanie pozwoli uniknąć kompensowania sobie przez organizacje płatnicze obniżonej *interchange fee* za pomocą tzw. opłat systemowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, oraz fakt, iż najprawdopodobniej samo uregulowanie opłaty *interchange* nie rozwiąże definitywnie problemu jednostronnego kształtowania przez globalne organizacje kartowe stawek opłat nakładanych na akceptantów, NBP proponuje rozważenie nadania następującego brzmienia art. 38a ust. 1 ustawy o usługach płatniczych :

„art. 38a. 1. Wysokość opłat pobieranych od akceptanta, związanych z akceptacją płatności przy użyciu kart płatniczych, ustalana przez podmioty inne niż agent rozliczeniowy, nie może przekroczyć:

- a) dla kart debetowych - 0,80% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej,*
- b) dla kart innych niż debetowe – 0,94% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej.”.*

¹ „Analiza funkcjonowania opłaty interchange w transakcjach bezgotówkowych na rynku Polskim” NBP, DSP, Warszawa, styczeń 2012 r., str. 66-67.

http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/interchange.pdf

Należy mieć na uwadze, że zmniejszenie stawek *interchange* do proponowanego obecnie w projekcie poziomu (0,5%) może wiązać się z prawdopodobną reakcją wydawców tych kart, która będzie polegała albo na zmniejszeniu motywacji w ogóle do wydawania kart płatniczych z uwagi na zwiększenie kosztów ich wydawania i obsługi (co dotknąć może głównie kart kredytowych), albo (co wydaje się bardziej prawdopodobne) na bezpośrednim przeliczeniu tych kosztów na klientów np. w postaci zwiększenia opłat za prowadzenie rachunków, wydawanie i obsługę kart, tzw. opłat administracyjnych etc., podobnie jak to miało miejsce na rynku hiszpańskim po bardzo głębokim (o ok. 50%) obniżeniu *interchange fees*. Należy uznać, że oba rozwiązania będą miały charakter antykonsumencki i mogą sprzyjać rozwojowi obrotu gotówkowego.

2. Równocześnie, ze zmianą proponowanego brzmienia art. 38a ust. 1 konieczna jest zmiana art. 3 projektu poprzez dodanie do wartości wskazanych w ust. 1 i ust. 2 wartości opłat systemowych (czyli dodanie 0,1 pkt procentowej wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej). Należy również odpowiednio zróżnicować stawki dla kart debetowych i innych niż debetowe, a ponadto uwzględnić, że zaproponowana pierwsza stawka po wejściu w życie ustawy (zakładamy, że nie będzie to wcześniej niż w lipcu 2013 r.) powinna być obowiązująca nie przez kilka miesięcy, tak jak wynikałoby z obecnego projektu ustawy (powodując, że w drugiej połowie 2013 r. umowy z akceptantami byłyby zmieniane po raz trzeci w ciągu roku, tj. po obniżkach opłaty interchange od stycznia 2013 r. oraz po obniżce pierwszej zgodnie z ustawą z mocą od stycznia 2014 r., co nie byłoby zdaniem NBP wykonalne lub byłoby wykonalne z bardzo ogromną trudnością dla agentów rozliczeniowych i akceptantów, powodując spore zamieszanie i brak przynajmniej rocznego okresu stabilizacji). Proponujemy zatem rozważenie przyjęcia następującego brzmienia art. 3 projektu:

Art. 3. 1. Od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2014 r. wysokość opłat, o których mowa w art. 38 ust. 1, nie może przekroczyć:

- a) *dla kart debetowych – 1,1% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej,*
- b) *dla kart innych niż debetowe – 1,21% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej.*

2. W roku 2015 wysokość opłat, o których mowa w art. 38 ust. 1 nie może przekroczyć:

- a) dla kart debetowych - 0,95% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej,
- b) dla kart innych niż debetowe – 1,08% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej.”.

Zwracamy równocześnie uwagę, że powyższe wartości powinny być, zgodnie z wcześniejszymi uwagami, określone odrębnie dla systemów trójstronnych.

3. Podobnie, równocześnie ze zmianą proponowanego brzmienia art. 38a ust. 1 konieczna jest zmiana art. 38a ust. 4 poprzez odniesienie tego przepisu nie tylko do informacji o *interchange fee*, ale do wszystkich opłat nakładanych na akceptanta. Jednocześnie celem ujednoczenia z przepisami ustawy o usługach płatniczych sugerujemy, żeby wyrażenie „*prostą i niebudzącą wątpliwości informację*” zastąpić wyrażeniem „*sformułowaną w przejrzystej i czytelnej formie informację*” (vide art. 26 ust. 1 ustawy o usługach płatniczych). Biorąc powyższe pod uwagę, prosimy o rozważenie następującego brzmienia tego przepisu:

„4. Agent rozliczeniowy jest obowiązany przekazać akceptantowi, na jego żądanie, informację dotyczącą wysokości i rodzajów opłat pobieranych od akceptanta związanych z akceptacją płatności przy użyciu kart płatniczych. Informacja powinna określać wysokość opłat, ich strukturę oraz wyszczególnienie wszystkich składników, w tym przypadających agentowi rozliczeniowemu oraz innym podmiotom, wraz ze wskazaniem ich wysokości. Informacja powinna być sformułowana w przejrzystej i czytelnej formie.”;

4. W przypadku uwzględnienia powyższych uwag, co będzie skutkowało tym, że art. 38a zarówno w zakresie maksymalnych stawek opłat (ust. 1), jak i obowiązków informacyjnych mających zapewnić transparentność tych opłat (ust. 4), będzie odnosił się do wszystkich opłat akceptanta za wyjątkiem marży agenta rozliczeniowego, nie zaś wyłącznie do opłaty *interchange*, sugerujemy usunięcie definicji wyrażenia „*opłata interchange*” z projektu jako wyrażenia niewystępującego w przepisach ustawy.
5. W art. 1 pkt 6 lit. a projektu zaproponowano dodanie do art. 52 ustawy o usługach płatniczych przepisu ust. 4b, w którym wprowadza się możliwość nakładania opłaty *surcharge* na płatników dokonujących zapłaty kartami innymi niż karty debetowe (a zatem głównie kartami kredytowymi, ale również i obciążeniowymi). Należy zatem zwrócić uwagę, że zagadnienie *surcharge fee* jest zagadnieniem wymagającym dużej ostrożności w szczególności w zakresie ustawowego regulowania kwestii, które do tej

pory stanowiły domenę postanowień wzajemnych umów uczestników rynku. Regulacje tego typu, jako ingerujące w strefę swobody prowadzenia działalności gospodarczej, powinny kierować się w szczególności uzasadnionym interesem publicznym, takim jak ochrona konsumenta i obniżanie kosztów usług płatniczych dla szerokich grup odbiorców, równoważonego w sposób rozsądny potrzebą rozwoju infrastruktury płatniczej. Wydaje się zatem, że kluczowe znaczenie będzie miała analiza skutków proponowanych przepisów. Trzeba zatem podnieść, iż na koniec czerwca 2012 r. łączna liczba kart kredytowych w Polsce wyniosła 6,6 mln szt., co oznacza, że w okresie od końca 2009 roku liczba kart kredytowych zmniejszyła się o 4,2 mln szt. Wydaje się, że wprowadzenie dodatkowych opłat dla klienta posługującego się kartą kredytową spowoduje negatywne skutki dla wykorzystywania tego rodzaju kart płatniczych i może dotknąć kilku milionów konsumentów. Oznacza to dalszy i prawdopodobnie znacznie szybszy spadek liczby tych kart, który raczej nie zostanie wyrównany proporcjonalnym przyrostem kart debetowych. Regulacja taka, zamiast przynieść zamierzony skutek w postaci zwiększenia obrotu bezgotówkowego i zwiększenia sieci akceptacji, spowoduje raczej zmniejszenie liczby transakcji bezgotówkowych ogółem.

Analizując zagadnienie opłaty *surcharge* nakładanej na klientów z tytułu posłużenia się kartą płatniczą przy zapłacie za towar lub usługę, warto wskazać, że z badania zwyczajów płatniczych Polaków, przeprowadzonego przez NBP na przełomie 2011 i 2012 r., bardzo wyraźnie wynika, iż w sytuacji wprowadzenia opłaty *surcharge* w wysokości 1,5% płatności za zakupy (wielkość 1,5% jest porównywalna z obecną wysokością *interchange fee*, która jest zawarta w opłatach akceptanta) tylko ok. 6% respondentów odpowiedziało, że nie zmieniłoby to ich stosunku do płatności kartą w danym sklepie. 8% badanych było niezdecydowanych, zaś pozostali, czyli ok. 86% odpowiedziało, że wpłynęłoby to negatywnie na częstotliwość kupowania w takim sklepie, w tym 27% badanych zadeklarowało całkowitą rezygnację z karty i powrót do płatności wyłącznie gotówkowych. Można zatem stwierdzić, że wprowadzenie nawet tak niewielkiej opłaty *surcharge* (1,5%) będzie miało bardzo negatywny wpływ na płatności bezgotówkowe. Prowadzi to do wniosku, że wprowadzenie opłaty *surcharge* na płatności kartowe z tytułu zapłaty za towary lub usługi, powinno zostać zakazane wzorem wielu innych państw UE, które nawet jeśli początkowo dopuszczały wprowadzanie takiej opłaty, to teraz się z takiego dozwolenia wycofują (np. Węgry,

Wielka Brytania²). Jednocześnie należy wskazać, że zmiany na rzecz obniżenia opłat akceptantów, w tym głównie opłaty *interchange fee*, wprowadzone w omawianym projekcie, pozwolą na wyraźne odciążenie akceptantów bez wywierania negatywnego wpływu na znaczną część płatności kartowych, który niewątpliwie byłby wynikiem wprowadzenia opłaty *surcharge* u polskich akceptantów. Dodatkowo należy mieć na względzie fakt, że karty kredytowe zwiększają dostęp do taniego kredytu konsumpcyjnego, zatem obciążenie tych kart przez usługodawców lub sprzedawców dodatkowymi kosztami z dużym prawdopodobieństwem wywarłoby niepożądany skutek w postaci mniejszego wykorzystania tego kredytu.

W związku z powyższym NBP postuluje usunięcie proponowanego przepisu wprowadzającego możliwość obciążenia konsumenta opłatami przy płatności kartą kredytową i kartą obciążeniową, tj. usunięcie ust. 4b z art. 52.

Uwagi szczegółowe:

1. W art. 1 pkt 1 projektu zmieniającym art. 1 ust. 1 ustawy o usługach płatniczych ograniczono zakres zastosowania przepisów określających podstawowe zasady działania organizacji kartowych wyłącznie do krajowych transakcji płatniczych. Natomiast krajową transakcję płatniczą zdefiniowano w art. 1 pkt 2 lit. c jako transakcję płatniczą, w przypadku której dostawca płatnika i dostawca odbiorcy mają siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej. Taka redakcja definicji krajowej transakcji płatniczej wyłącza z jej zakresu sytuację, w której pomimo tego, że karta wydana została w Polsce jak również w Polsce znajduje się siedziba akceptanta (czyli zapłata odbywa się w naszym kraju i „polską” kartą płatniczą), agent rozliczeniowy (czyli dostawca odbiorcy, którym jest akceptant) ma siedzibę poza Polską. Wydaje się, że bardziej odpowiednie będzie następujące brzmienie tej definicji:

„16a) krajowa transakcja płatnicza – transakcję płatniczą, w przypadku której dostawca płatnika i odbiorca mają siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej;”.

Proponowana zmiana brzmienia tej definicji pozwoli objąć zastosowaniem przepisów projektu transakcji dokonywanych kartami wydanymi w Polsce, jeśli zapłata następuje

² A. Zalcewicz, Analiza prawna funkcjonowania opłaty *surcharge* (od transakcji bezgotówkowych w POSach i od transakcji gotówkowych w bankomatach) na rynku kart płatniczych w Polsce w porównaniu do wybranych krajów Unii Europejskiej, http://www.nbp.gov.pl/aktualnosci/wiadomosci_2012/surcharge.pdf

u akceptanta mającego siedzibę w Polsce. Chcielibyśmy jednocześnie zwrócić uwagę, że pojęcie „siedziby” może być rozumiane wieloznacznie i budzić pewne wątpliwości, np. w sytuacji, w której akceptant ma siedzibę w innym kraju, zaś płatność kartą jest dokonywana w jego przedstawicielstwie handlowym na terenie Polski.

2. W art. 1 pkt 2 lit. b, w którym dodaje się definicję „karty debetowej” powstają w związku z redakcją tego przepisu, pewne wątpliwości co do jego zakresu. Zgodnie bowiem z tą definicją, kartami debetowymi są wszystkie karty płatnicze, z wyjątkiem tych, które umożliwiają wykonywanie transakcji w ciężar środków z tytułu kredytu, o którym mowa w art. 74 ust. 3 ustawy o usługach płatniczych, czyli środków pochodzących z kredytu płatniczego. Należy więc zwrócić uwagę, że kredytu płatniczego mogą udzielać wyłącznie instytucje płatnicze. Nie udzielają go zatem inni dostawcy usług płatniczych, w tym wydawcy kart płatniczych będący bankami. Prowadzi to do wniosku, że z definicji karty debetowej umieszczonej w projekcie nie będą wyłączone karty kredytowe wydawane przez banki, a więc w świetle tej definicji, karty kredytowe wydawane przez banki są uznawane za karty debetowe. Jednocześnie jednak uzasadnienie (vide str. 1, akapit trzeci uzasadnienia do projektu) wskazuje na to, że celem projektodawcy jest umożliwienie nakładania opłaty *surcharge* na klientów posługujących się kartami kredytowym bez wyłączenia kart kredytowych wydawanych przez banki. W związku jednak z uwagą systemową nr 1, zakresem przedmiotowym ustawy powinny być jednak objęte zdaniem NBP również karty kredytowe, a nie tylko karty debetowe dlatego zmianie powinien ulec zarówno oceniany zapis art. 1 pkt 2 lit. b, jak i zapis uzasadnienia.
3. Projekt zakłada wprowadzenie definicji „organizacji kartowej” (art. 1 pkt 3 lit. d projektu), zgodnie z którą „organizacja kartowa” to podmiot, który:
 - określa zasady wydawania i akceptowania kart płatniczych,
 - zawiera umowy z wydawcami kart płatniczych oraz z agentami rozliczeniowymi,
 - określa zasady przetwarzania, rozliczania i rozrachunku transakcji płatniczej dokonanej przy użyciu karty płatniczej,
 - przeprowadza rozliczenia i kieruje zlecenia płatnicze do rozrachunku,
 - prowadzi działania związane z bezpieczeństwem ww. transakcji.

Jak się wydaje, dla wypełnienia definicji „organizacji kartowej” powyższe przesłanki powinny być spełnione łącznie. Należy zatem zwrócić uwagę na ryzyko powstawania w praktyce wątpliwości czy tak zbudowana definicja obejmie np. podmiot, który

wprawdzie określa zasady wydawania i akceptowania kart płatniczych przez wydawców i agentów, jak również określa zasady przetwarzania, rozliczania i rozrachunku transakcji kartowych, ale który funkcję przeprowadzenia rozliczeń przekazał innemu podmiotowi (np. spółce zależnej). Proponujemy rozważenie które z elementów ww. definicji są niezbędne dla realizacji celów projektu i odpowiednie przerehabilitowanie tej definicji przez usunięcie elementów zbędnych. Wydaje się, że dla osiągnięcia celów projektu wystarczające mogłoby być wprowadzenie następującej definicji:

„19b) organizacja kartowa – podmiot określający zasady wydawania i akceptowania kart płatniczych, zawierający umowy z wydawcami kart płatniczych oraz agentami rozliczeniowymi”.

4. W art. 1 pkt 4 projektu, w proponowanych art. 34a i art. 34b wprowadza zakaz stosowania klauzul abuzywnych stanowiąc iż nieważne są postanowienia umowne zobowiązujące do stosowania zasad nałożonych przez jedną organizację kartową przy transakcjach dokonywanych kartami innej organizacji kartowej, jak również że nieważne są postanowienia umowne, które zobowiązują agenta rozliczeniowego do zawierania w umowach z akceptantami zakazów uniemożliwiających akceptantowi przyjmowanie zapłaty wyłącznie wybranymi kartami płatniczymi danego wydawcy lub wybranymi kartami wydanymi w ramach umowy z daną organizacją kartową. Sankcja nieważności została również przewidziana do postanowień, które ograniczają to prawo akceptanta.

Warto zaznaczyć, że art. 34a (odnoszący się do stosowania zasad jednej organizacji kartowej do akceptacji kart innej organizacji) można stosować i odnosić zarówno do umów zawieranych między organizacją kartową a agentami rozliczeniowymi, jak i do umów zawieranych pomiędzy agentami rozliczeniowymi a akceptantami.

Inaczej jest w przypadku art. 34b, który przez użycie wyrażenia *„Nieważne są postanowienia umowne zobowiązujące agenta rozliczeniowego do stosowania w umowach z akceptantami...”*, wyraźnie wskazuje, że nieważność dotknie wyłącznie klauzulę, która znajdzie się w umowie organizacji kartowej z agentem rozliczeniowym. Nie będzie zatem na podstawie tego przepisu nieważna klauzula, która wyłączy lub uniemożliwi akceptantowi przyjmowanie zapłaty wyłącznie wybranymi przez niego kartami, o ile klauzula ta będzie zawarta w umowie agenta rozliczeniowego z akceptantem. Oznacza to, że agent rozliczeniowy będzie mógł taką

klauzulę zawrzeć w umowie z akceptantem, zaś akceptant nie będzie mógł powołać się na przepis art. 34b, twierdząc że klauzula w jego umowie jest nieważna.

Wydaje się że proponowany art. 34b, podobnie jak art. 34a, powinien mieć szersze zastosowanie, tj. nie odnosić się wyłącznie do umów zawieranych między organizacją kartową a agentem rozliczeniowym, ale stanowić o nieważności klauzuli umownej o określonej treści, niezależnie od tego, kto jest stroną umowy. Należy mieć również na uwadze, że odpowiednie preredagowanie przepisu art. 34b zapewni mu większą skuteczność, bowiem klauzula będzie nieważna bez względu na to, w jakiej umowie się pojawi. Zostanie w ten sposób również zneutralizowane ryzyko związane z zagadnieniem czy art. 34b należy uznać za przepis wymuszający swoje zastosowanie (właściwość) czy wyłącznie za przepis bezwzględnie obowiązujący.

Dodatkowo pomimo zaznaczenia w uzasadnieniu, że „Zdaniem projektodawcy dodawane do systemu przepisy mają charakter przepisów wymuszających swoje zastosowanie” istnieje pewne ryzyko, że wykładnia wprowadzanych przepisów doprowadzi do wniosków przeciwnych tj., że mają one charakter wyłącznie przepisów bezwzględnie obowiązujących nie zaś przepisów wymuszających swoje zastosowanie co oznacza, że przepisy te będą stosowane wyłącznie do umów zawieranych na prawie polskim, nie zaś do umów zawieranych na prawie obcym. Proponujemy zatem rozważenie możliwości wpisania *expressis verbis*, że nie jest możliwe wyłączenie zastosowania niektórych przepisów projektu w drodze umowy (np. art. 34a i 34b), przyjmując za wzór art. 17 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. Nr 22, poz. 271 z późn. zm.).

5. W art. 1 pkt 4 projektu, w proponowanym brzmieniu art. 34b należy zastąpić wyrażenie „*stosowania zasad nałożonych przez organizację kartową przy transakcjach płatniczych*” wyrażeniem „*stosowania zasad nałożonych przez organizację kartową dla transakcji płatniczych*”.
6. W art. 1 pkt 5 projektu, w dodawanym art. 38a ust. 3, który ma na celu ochronę nowo powstałej organizacji kartowej proponujemy rozważenie wydłużenia okresu ochronnego z jednego roku do lat trzech. Wydaje się bowiem praktycznie niemożliwe, żeby nowo utworzona organizacja kartowa osiągnęła próg rentowności w ciągu jednego roku (w większości projektów biznesowych takim okresem są trzy lata) i miała szansę na skuteczne konkurowanie z innymi organizacjami kartowymi. Pozostawienie dotychczasowego zapisu sprawi, że będzie on martwym przepisem,

- gdyż jakakolwiek inicjatywa rynkowa w Polsce zdaniem NBP zasadna dla zwiększenia konkurencji w Polsce, praktycznie nie powstanie. Jednocześnie sugerujemy rozważenie nałożenia maksymalnego poziomu opłat dla takiej organizacji, np. na poziomie od 150% do 200% ograniczeń nakładanych na uczestników „starych” schematów kartowych, tak aby nie dawać nowo utworzonym organizacjom kartowym całkowitej swobody w ustaleniu wysokości opłat, które przenoszone są na akceptanta.
7. W art. 1 pkt 6, zmieniającym brzmienie 52, proponujemy w ust. 1 dodać wyrazy „z zastrzeżeniem ust. 4c”, natomiast w ust. 4c dodać na końcu zdanie „*Opłata nie może przekroczyć kosztów tej płatności ponoszonych przez akceptanta na rzecz agenta rozliczeniowego.*”.
 8. W uzasadnieniu do projektu, na stronie drugiej w pierwszym zdaniu drugiego akapitu należy doprecyzować, że opłata *interchange* stanowi średnio 85% opłat nakładanych na akceptanta, a nie jak wynika to z obecnego brzmienia, zawsze 85%. Proponujemy zatem następującą redakcję tego zdania „*Zasadniczym elementem opłaty akceptanta (średnio ok. 85%) jest opłata interchange.*”.
 9. W uzasadnieniu do projektu, na stronie dziesiątej znajduje się zapis „*W związku z tym, iż proponowana w dodawanym do art. 2 pkt. 15 d...definicja pojęcia „karta płatnicza” obejmuje swoim zakresem również podobne do karty płatniczej instrumenty płatnicze.....*”, natomiast zamieszczona w projekcie definicja karty płatniczej (art. 2 pkt 15b) i (art. 3 ust. 1b) nie obejmuje swoim zakresem podobnych do karty płatniczej instrumentów płatniczych, w związku z czym intencje projektodawcy nie są jasne. Proponujemy zatem dokonać odpowiedniej zmiany w uzasadnieniu.

z powołaniem

Pro