

Warszawa, 17 marca 2014 roku

**Szanowny Pan
Kazimierz Kleina
Przewodniczący Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych
Senat RP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z posiedzeniem Komisji Budżetu i Finansów Publicznych wyznaczonym na dzień 18 marca 2014 roku, w załączeniu przekazuję opinię prawną dotyczącą interpretacji art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1271) („**Ustawa nowelizująca**”).

Mam nadzieję, że przedstawione stanowisko prawne przyczyni się do rozwiania wątpliwości interpretacyjnych powstałych na tle przepisów Ustawy nowelizującej, dotyczących w szczególności terminu wprowadzenia obniżonych stawek *interchange* oraz możliwości zastosowania zróżnicowanych stawek *interchange* w zależności od daty podpisania umowy przez agenta rozliczeniowego z akceptantem.

Jednocześnie pragnę poinformować, że w celu realizacji wymogów Ustawy nowelizującej Komitet Decyzyjny Visa Polska podjął uchwałę w przedmiocie obniżenia stawek *interchange* do poziomu 0,5% wartości jednostkowej transakcji płatniczych. Obniżone stawki opłat *interchange* wejdą w życie z dniem 1 lipca 2014 roku. Stosownie do art. 2 Ustawy nowelizującej, w okresie przejściowym Visa podjęła i nadal podejmuje dalsze działania mające na pełną implementację przepisów Ustawy nowelizującej z dniem 1 lipca 2014 roku.

Z poważaniem



Jakub Kiwior
Dyrektor Visa Europe w Polsce

Warszawa, 14 marca 2014 roku

MEMORANDUM

Dot.: interpretacji art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1271) („Ustawa nowelizująca”)

Zakres memorandum

Niniejsze memorandum zostało sporządzone na prośbę Visa Europe Limited z siedzibą w Londynie, Wielka Brytania („**Visa Europe**”). Dokument podsumowuje nasze stanowisko przedstawione w opiniach prawnych udzielonych Visa Europe Limited w październiku 2013 roku, dotyczących interpretacji art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1271) („**Ustawa nowelizująca**”).

Analiza prawna

Ustawa nowelizująca, ingerując w konstytucyjnie chronioną sferę swobody działalności gospodarczej, wprowadziła ograniczenie niektórych praw i swobód podmiotów gospodarczych. Takie działania władcze ze strony organów państwa są dopuszczalne, jednakże przy zachowaniu warunków określonych w Konstytucji i doprecyzowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z warunków ograniczenia swobód, wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest unormowanie zasadniczych kwestii dotyczących istoty ograniczenia praw i wolności podmiotu bezpośrednio na poziomie ustawowym (zasada tzw. wyłączności materii ustawowej).

Jedną z takich zasadniczych kwestii wymagających regulacji na poziomie ustawowym jest określenie terminu, od którego podmioty gospodarcze są zobowiązane do stosowania określonych ograniczeń w swobodzie ich działalności gospodarczej. Termin taki musi jasno i precyzyjnie wynikać z przepisów ustawy, a nie ze swobodnej interpretacji administracji państwowej. To bowiem ustawodawca, a nie władza wykonawcza musi przesądzić o intensywności i zakresie wkroczenia w prawa podmiotowe podmiotów gospodarczych (adresatów wolności i praw konstytucyjnych).

Ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. (art. 3 Ustawy nowelizującej). Zgodnie z art. 2 Ustawy nowelizującej *organizacja kartowa, wydawca kart płatniczych oraz agent rozliczeniowy działający w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy są obowiązani, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, dostosować swoją działalność, w tym zawarte umowy, do przepisów ustawy o usługach płatniczych, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

Art. 2 Ustawy nowelizującej wprowadza okres przejściowy umożliwiający dostosowanie się organizacji kartowej, wydawcy kart płatniczych oraz agentów rozliczeniowych do wymogów nowej ustawy.

Pojęcie okresu przejściowego nie zostało zdefiniowane w Ustawie nowelizującej. Brak jest również ogólnej definicji tego pojęcia w polskim systemie prawnym. Do tego problemu odniósł się Trybunał Konstytucyjny, który na potrzeby oceny konstytucyjności badanych aktów prawnych wypracował zasady dotyczące oceny okresu przejściowego. Trybunał uznał, że wybór właściwej reguły prawa intertemporalnego leży w gestii ustawodawcy, przy konieczności zachowania reguł i zasad wynikających z Konstytucji i orzecznictwa TK. Stwierdził on m.in., że okres przejściowy, *rozgraniczając dotychczasową i nowo obowiązującą regulację, powin[ien] stwarzać właściwe warunki przystosowania się do zmienionych okoliczności prawnych* (wyrok TK z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K27/13). Okres przejściowy jest zatem okresem, w którym niektórzy adresaci nowo wprowadzanych przepisów prawa są czasowo wyłączeni spod ich obowiązywania. Okres ten służy przystosowaniu własnej działalności do nowo wprowadzanych obowiązków.

Brzmienie cytowanego wyżej przepisu nie budzi wątpliwości: wskazani w nim adresaci obowiązków wynikających z nowelizacji ustawy o usługach płatniczych mają 6 miesięcy na dostosowanie swojej działalności do przepisów nowej ustawy. Ustawowym terminem zastosowania ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez organizacje kartowe, wydawców kart płatniczych oraz agentów rozliczeniowych działających w dniu wejścia w życie ustawy jest więc pierwszy dzień po upływie 6-miesięcznego okresu przejściowego.

Ustawa nowelizująca ogranicza możliwość stosowania niektórych wewnętrznych regulacji organizacji kartowych rządzących obrotem kartowym do umów obowiązujących na terenie Polski (w tym zasady niedyskryminacji), zakazuje stosowania opłat z tytułu transakcji płatniczej przy użyciu karty innej organizacji oraz limituje wysokość stawek *interchange*. Ustawa nakłada też określone obowiązki publikacyjne (publikacja stosowanych stawek opłaty *interchange*) oraz informacyjne (informowanie Komisji Nadzoru Finansowego o zmianach stawek). W okresie przejściowym powinno zatem nastąpić wyeliminowanie problematycznych zapisów umownych, obniżenie stawek opłaty *interchange*, a także wykonanie obowiązków publikacyjnych.

Art. 2 Ustawy nowelizującej nie definiuje czynności dostosowawczych poszczególnych uczestników rynku kartowego. Wynika z tego, że podjęcie konkretnych działań dostosowawczych będzie zależało od roli, jaką dany uczestnik odgrywa w systemie kart płatniczych. Nie ulega wątpliwości, że na organizacji kartowej lub na wydawcach będzie ciążył obowiązek zmiany stawek opłaty *interchange*. Z kolei obowiązek eliminacji kwestionowanych zapisów umów zawieranych z akceptantami w największym stopniu będzie ciążył na agentach rozliczeniowych, jako stronach tych umów.

Należy przy tym zaznaczyć, że Ustawa nowelizująca nie kwestionuje ani nie zmienia zasad ustalania i pobierania wysokości opłat *interchange* obowiązujących w danej organizacji kartowej. Jeżeli, tak jak w przypadku Visa Europe, decyzję dotyczącą wysokości stawek *interchange* obowiązujących na terenie Polski podejmuje Komitet Decyzyjny Visa Polska, okres przejściowy umożliwia przygotowanie i podjęcie uchwały Komitetu Decyzyjnego w przedmiocie nowych stawek *interchange*, przy czym ich wysokość nie może przekroczyć maksymalnej ustawowej wysokości 0,5% wartości jednostkowej transakcji płatniczych (art. 38a ust. 1 Ustawy o usługach płatniczych). Okres przejściowy umożliwia dostosowanie działalności systemu do zmienionych regulacji. Nie ma przeszkód prawnych, aby organizacja kartowa podjęła niezbędne czynności przed wejściem w życie nowej ustawy. Zakończenie tych działań nie może jednak nastąpić później aniżeli w dniu 30 czerwca 2014 roku.

W tym terminie organizacja kartowa powinna również podjąć konieczne działania zmierzające do wykonania obowiązków informacyjnych i publikacyjnych, o których mowa w art. 38a ust. 4-6 Ustawy o usługach płatniczych.

W przypadku agentów rozliczeniowych obowiązek dostosowania działalności będzie polegał na wprowadzeniu odpowiednich aneksów do umów, eliminujących zapisy stojące w sprzeczności z przepisami ustawy. W szczególności może chodzić o wyeliminowanie zapisów umowy dotyczących zasady niedyskryminacji, zakazu promowania pewnych form płatności czy zapisów określających wysokość stawek składających się na opłatę akceptanta. Wydawca kart oraz agent rozliczeniowy będą również musieli spełnić obowiązki informacyjne wynikające z art. 38a ust. 4 ustawy o usługach płatniczych.

Dostosowanie się do powyższych wymogów powinno nastąpić nie później niż w dniu 1 lipca 2014 roku.

Brzmienie art. 2 Ustawy nowelizującej nie daje podstaw do stosowania różnych stawek opłaty *interchange* w zależności od daty podpisania umowy przez agenta rozliczeniowego z akceptantem. Lektura art. 2 Ustawy nowelizującej oraz uzasadnienia do ustawy nie daje podstaw do przyjęcia, że celem ustawodawcy była możliwość zastosowania od dnia 1 stycznia 2014 roku nowych stawek *interchange* do umów zawieranych po tej dacie przez organizacje kartowe, wydawców kart płatniczych oraz agentów rozliczeniowych działających w dniu wejścia w życie ustawy. Ustawa nowelizująca wprowadza jednolity okres przejściowy i nie rozróżnia sytuacji prawnej podmiotu zawierającego umowy przed dniem 1 stycznia 2014 roku i po 1 stycznia 2014 roku. Jak wskazano wyżej, wprowadzenie okresu przejściowego oznacza, że aż do dnia 30 czerwca 2014 roku uczestnicy rynku kartowego są wyłączeni spod obowiązków nałożonych przez Ustawę nowelizującą, w tym stosowania nowych stawek opłaty *interchange*, a jedynie mają podjąć działania zapewniające spełnienie tych wymogów w dniu 1 lipca 2014 roku. Jedynym warunkiem skorzystania z okresu przejściowego jest prowadzenie działalności w dniu wejścia w życie Ustawy nowelizującej.

Interpretacja zmierzająca do wykazania, że w przypadku umów zawieranych po 1 stycznia 2014 roku stawka opłaty *interchange* powinna wynosić 0,5% wartości transakcji już od dnia wejścia ustawy w życie, zanim taka decyzja została podjęta przez organizację kartową, stoi w sprzeczności z istotą okresu przejściowego, o którym mowa w art. 2 Ustawy nowelizującej. Ponadto taka interpretacja prowadziłaby do nieuzasadnionego i nieprzewidzianego w ustawie zróżnicowania sytuacji prawnej i ekonomicznej akceptantów, uzależnionego wyłącznie od daty zawarcia umowy. Gdyby zamiarem ustawodawcy było takie zróżnicowanie, to musiałoby ono, jako odstępstwo od zasady równości wobec prawa, wynikać wprost z przepisu ustawy. Istotą okresu przejściowego wprowadzonego w Ustawie nowelizującej jest właśnie dostosowanie wewnętrznych regulacji i umów, tak aby zapewnić jednocześnie objęcie tymi samymi regulacjami wszystkich podmiotów uczestniczących w danym systemie kartowym.



Sabina Famirska

Radca prawny



Andrzej Kurkiewicz

Adwokat