U S T A W A

z dnia ……. 2021 r.

o zmianie ustawy o usługach płatniczych

Art. 1 W ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 794 i 1639 oraz z 2021 r. poz. 355) po art. 59e dodaje się art. 59ea w brzmieniu:

„Art. 59ea. 1. Akceptant nie może uzależniać zawarcia z konsumentem umowy o świadczenie usługi lub sprzedaży towaru od dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej oraz odmówić przyjęcia zapłaty od konsumenta znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP będącymi prawnym środkiem płatniczym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się:

1) w działalności prowadzonej w sieci Internet;

2) w miejscu prowadzenia działalności bez obecności personelu;

3) w trakcie imprezy masowej w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171), o ile zamieszczono stosowną informację w regulaminie tej imprezy.

3. Akceptant nie może nakładać ani pobierać jakichkolwiek dodatkowych opłat z tytułu przyjmowania zapłaty znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP ani różnicować ceny w zależności od formy zapłaty.”.

Art. 2 Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Podstawowym celem ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych jest uregulowanie statusu prawnego akceptacji znaków pieniężnych emitowanych przez Narodowy Bank Polski.

Z propozycją zmiany w ustawie o usługach płatniczych i uregulowanie kwestii akceptacji znaków pieniężnych emitowanych przez Narodowy Bank Polski wystąpił do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Prezes Narodowego Banku Polskiego.

W opinii projektodawcy, w zakresie rodzajów instrumentów płatniczych zarówno gotówkowych, jak i bezgotówkowych akceptowanych przez punkty handlowo-usługowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należy mieć na uwadze zwyczaje płatnicze oraz potrzebę zapewnienia możliwości korzystania przez wszystkie grupy społeczne z preferowanych przez nie form płatności, w tym płatności gotówkowych.

Analiza obecnie obowiązujących przepisów prawa wskazuje, że ustawodawca nie zdecydował się dotychczas na wprowadzenie obowiązku akceptowania płatności gotówkowych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Treść art. 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027), zgodnie z którym znaki pieniężne emitowane przez NBP są prawnymi środkami płatniczymi na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nie może być bowiem interpretowana, jako istnienie bezwarunkowego prawnego obowiązku akceptacji banknotów oraz monet mimo przyznanego im statusu prawnych środków płatniczych.

Zasada swobody umów ustanowiona w art. 353^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny umożliwia przedsiębiorcy takie ukształtowanie działalności, w której opierał się on będzie wyłącznie na płatnościach bezgotówkowych. Wystarczy, że informacja o odmowie przyjmowania zapłaty znakami pieniężnymi, tj. banknotami i monetami zostanie zamieszczona w widocznym miejscu np. na witrynie sklepowej. W rezultacie, w sytuacji uprzedniego przedstawienia stosownej informacji potencjalnemu klientowi dopuszczalne jest nieakceptowanie gotówki, jako formy zapłaty za świadczoną usługę lub towar. W takiej sytuacji uznać należy, że oferta danego przedsiębiorcy nie jest skierowana do ogółu, ale do określonego kręgu zainteresowanych. Tego rodzaju podejście nie narusza treści przepisów art. 353^1 oraz art. 56 K.c. w kontekście ewentualnej chęci umownego wyłączenia akceptacji gotówki. Ustalenie sposobu zapłaty może być także zawarte – i nierzadko jest zawarte –

w umowie stron. Strony przesądzają wówczas, jaki sposób płatności będzie miał zastosowanie w przypadku łączącego te strony stosunku umownego. Jest to najczęściej płatność gotówkowa lub bezgotówkowa, co często wynika np. z regulaminu czy innego wzorca umownego. Jest to zawsze kwestia zamieszczenia odpowiedniego ustalenia w stosunku umownym, a nie mocy prawnej znaków pieniężnych. Bez takiego umownego ustalenia każdy znak pieniężny powinien być w zasadzie honorowany. Analizując treść art. 353^1 K.c. należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca wskazuje, że co prawda strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, jednak jego treść lub cel nie mogą być sprzeczne z właściwością (naturą) stosunku, ustawą ani z zasadami współżycia społecznego. Ustawodawca posłużył się dla opisu dopuszczalności stosunków prawnych w obrocie klauzulami generalnymi, wśród których ujęto zasady współżycia społecznego. Klauzula ta stanowi przedmiot szerokich analiz doktrynalnych oraz była przedmiotem licznych rozważań jurydycznych, co znajduje swoje odzwierciedlenie w bogatym orzecznictwie nie tylko na tle art. 353^1 K.c., ale także innych przepisów, które odnoszą się do klauzuli generalnej związanej z zasadami współżycia społecznego (np. art. 5 K.c., art. 58 § 2, art. 93 § 1 i 2 K.c. oraz inne). Jak wskazuje Sąd Najwyższy, przedmiotowe klauzule generalne, ujęte przez ustawodawcę w art. 353^1 K.c. należy postrzegać, jako spójny system, mający zapobiegać zawieraniu i wywodzeniu skutków prawnych z umów, których treść lub cel w niedopuszczalny sposób godzi w nadrzędny interes publiczny lub prywatny.

W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2019 r.[1] wymienione zostały następujące zasady współżycia społecznego: zasada sprawiedliwości społecznej, zasada solidarności (wyrażająca się w obowiązku wspierania oraz dbania o dobro osób starszych, chorych i samotnych) oraz zasada zaufania obywatela do administracji publicznej. Z powyższych rozważań wynika zatem, że możliwość swobodnego limitowania akceptacji płatności gotówkowych jest ograniczona. W sytuacji kryzysowej, np. w trwającym obecnie okresie epidemii koronawirusa, problem braku akceptowania gotówki w punktach handlowo-usługowych może mieć bowiem szczególnie istotne znaczenie właśnie dla osób w podeszłym wieku oraz osób z różnymi niepełnosprawnościami, które mogą mieć w związku z tym poważne problemy z zaspokojeniem podstawowych potrzeb życiowych jak zakup żywności czy leków. W związku z rozwojem epidemii, przykłady stosowania tego rodzaju praktyk przez

[1] Sygn. akt VI ACa 216/18, LEX.

przedsiębiorców stają się jednak coraz powszechniejsze, według wstępnych wyników badania pt. *Zwyczaje płatnicze w Polsce w 2020 r.*, przeprowadzonego przez NBP w okresie wrzesień-październik 2020 r., około 8% respondentów spotkało się z odmową płatności gotówkowej przez sprzedawców w okresie trwającej epidemii.[2] Brak akceptowania banknotów i monet w takich punktach handlowo-usługowych jak np. sklepy spożywcze i apteki powinien być zatem uznany za sprzeczny z zasadami współżycia społecznego.

Propozycja zmiany ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych i dodania do niej art. 59ea ust. 1 eliminuje możliwość ograniczania przez akceptantów oferty zawarcia umowy sprzedaży lub świadczenia usług do konsumentów, którzy dokonają zapłaty wyłącznie w formie bezgotówkowej. Akceptant nie będzie mógł się powołać na brzmienie art. 353^1 K.c. w odniesieniu do tej kwestii, gdyż przepis tego artykułu wyklucza możliwość ułożenia stosunku prawnego wedle uznania, jeśli jego treść lub cel będą sprzeciwiały się m.in., jak wskazano, ustawie oraz zasadom współżycia społecznego. Jeśli zatem w art. 59ea ust. 1 wprost zostanie wyłączona możliwość uzależniania przez akceptanta zawarcia z konsumentem umowy o świadczenie usług lub sprzedaży towarów od dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej oraz odmówienia konsumentowi przyjęcia zapłaty znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP będącymi prawnym środkiem płatniczym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, to żądanie przez akceptanta zapłaty w formie bezgotówkowej zostanie uznane za niezgodne z ustawą czyli z przedmiotowym przepisem.

W rezultacie, projektowany stan prawny pozwoli na uniknięcie sytuacji, w których konsument – w przypadku akceptacji oferty zawarcia umowy z akceptantem – nie będzie mógł dokonać płatności, poza formą bezgotówkową, w gotówce. W praktyce obrotu gospodarczego, zatem każda oferta zawarcia umowy sprzedaży lub świadczenia usług skierowana przez akceptanta do ogółu konsumentów będzie implikować w sobie możliwość dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej oraz gotówkowej znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP. Tym samym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego przesądzone zostanie, że na terytorium RP każdy konsument może bezwarunkowo dokonać zapłaty z tytułu umowy sprzedaży lub świadczenia usługi z akceptantem w gotówce znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP. Każdy akceptant będzie, zatem zobowiązany do akceptacji gotówki, czyli znaków pieniężnych emitowanych przez NBP.

[2] Zgodnie z badaniem opinii publicznej dotyczącym jakości banknotów powszechnego obiegu w Polsce, zleconym przez NBP w 2020 r., 9% badanych spotkało się z sytuacją odmowy przyjęcia gotówki w okresie pandemii.

Analizując kwestię akceptacji płatności gotówkowych na tle innych państw Unii Europejskiej należy zauważyć brak jednolitego podejścia w tej kwestii. W ramach działania eksperckiej grupy ELTEG (*Euro Legal Tender Expert Group*), która przygotowała raport na temat definicji, zakresu i skutków ustanowienia euro prawnym środkiem płatniczym[3] poruszono m.in. aspekt obowiązku akceptacji euro, jako prawnego środka płatniczego. Część państw członkowskich przyjęła interpretację, zgodnie z którą samo nadanie przymiotu prawnego środka płatniczego (*legal tender*) banknotom i monetom euro stanowi o obowiązku ich akceptacji przez detalistów w poszczególnych krajach unijnych. Z kolei pozostałe państwa w tym np. Niemcy, Finlandia, Holandia optowały za wykładnią przeciwną, tj. w ich ocenie nie można uznać, że z faktu ustanowienia banknotów i monet euro prawnym środkiem płatniczym wynika obowiązek ich akceptacji, gdyż nadal istnieje umowna możliwość wyłączenia ich przyjmowania przez przedsiębiorców[4]. Państwa te uznały, że zasada swobody kontraktowania przeważa zatem nad przepisami dotyczącymi prawnych środków płatniczych.

Obowiązek akceptacji gotówki nie wynika z przepisów prawa unijnego. Pozostawiono państwom członkowskim dowolność w tym względzie. Warto zatem, w świetle powyższego, zwrócić uwagę na podejście do przedmiotowej materii w innych krajach o najwyższych wskaźnikach dotyczących rozwoju obrotu bezgotówkowego, takich jak Szwecja i Dania. W obu tych państwach trwa dyskusja na temat statusu gotówki w kontekście jej dostępności w obrocie gospodarczym - Szwecja, a także obowiązku jej akceptacji - Dania[5]. W Szwecji nie istnieje obecnie obowiązek akceptowania gotówki przez sprzedawców. Jak wskazano, zasadniczym przedmiotem dyskusji w tym kraju jest kwestia zapewnienia społeczeństwu powszechnego dostępu do gotówki (szersze zagadnienie tzw. *cash handlingu*, powiązanego także z obrotem gotówkowym w ogólności). Zapewnienie „wystarczającego poziomu obrotu gotówką w celu umożliwienia płatności w sytuacji, gdy inne formy płatności nie są możliwe" jest określane jako jedno z głównych wyzwań szwedzkiego rynku płatności[6]. Takie stanowisko potwierdza informacja Narodowego Banku Szwecji (Riksbanku) w związku ze złożoną

[3] http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/elteg_en.pdf

[4] Ibidem, s. 4-5.

[5] http://www.nationalbanken.dk/en/bankingandpayments/danish_payments_council/Documents/Report_on_the_role_of_cash_in_society.pdf, s. 6.

[6] http://www.riksbank.se/Documents/Rapporter/POV/2015/2015_3/rap_pov_artikel_2_151120_eng.pdf, s. 58.

poprawką do szwedzkiej implementacji dyrektywy PAD[7], zgodnie z którą banki powinny mieć obowiązek przyjmowania depozytów w gotówce oraz wypłacania gotówki[8]. W świetle stanowiska Riksbanku można także uznać, że całkowita eliminacja gotówki nie wydaje się pożądanym zjawiskiem, zarówno ze względu na zwyczaje płatnicze poszczególnych grup społecznych (osób starszych) oraz uniknięcie wykluczania z rynku płatności[9], jak i zagrożenie dla gospodarstw domowych, związane z ograniczeniem możliwości oszczędzania i płacenia z wykorzystaniem znaków pieniężnych emitowanych przez bank centralny (rynek bezgotówkowych usług płatniczych może zostać skoncentrowany np. w rękach małej liczby przedsiębiorców, co samo w sobie może stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu płatniczego)[10]. W rezultacie, w Szwecji rozpoczęto także dyskusję nad obowiązkiem akceptowania gotówki przez przedsiębiorców – m.in. w tym celu powołano specjalny zespół parlamentarny, którego celem jest zbadanie planów Riksbanku związanych z przygotowaniem raportu na temat wyzwań związanych ze zmniejszaniem gotówki w obrocie (Riksbank proponuje m.in. wprowadzenie zmian prawnych, mających za zadanie ochronę zarządzania systemem płatniczym przez bank centralny w obliczu gwałtownego spadku używania gotówki)[11]. Riksbank stoi także na stanowisku, że wobec tak znaczącej przewagi obrotu bezgotówkowego nad gotówkowym w Szwecji należy rozważyć wprowadzenie nowych regulacji w zakresie ochrony prywatności klientów banków. Rozważane są także możliwości związane z wprowadzeniem obowiązku akceptacji gotówki przez przedsiębiorców, choć w Szwecji wiązałoby się to z wysokimi kosztami takiej operacji.[12] Szwedzki rząd pracuje także nad przepisami zapewniającymi optymalny obrót gotówkowy w tym kraju. W dniu 26 września 2019 r. rząd Szwecji przedstawił parlamentowi tego kraju projekt aktu prawnego, który zakładał zobowiązanie niektórych instytucji kredytowych oraz ich oddziałów do zapewnienia usług gwarantujących dostęp do gotówki. Został on uchwalony w listopadzie 2019 r. z datą

[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego, Dz. Urz. UE L 257, 28.8.2014, s. 214–246.

[8] http://www.riksbank.se/en/Press-and-published/Notices/2016/Introduce-a-legal-requirement-for-the-banks-cash-service/

[9] „Annual report for Sveriges Riksbank 2017", https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/arsredovisning/engelska/annual-report-2017.pdf, s. 5.

[10] Ibidem, s. 49.

[11] https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-28/swedes-now-at-risk-of-losing-access-to-cash-in-parts-of-country

[12] https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-22/in-shadow-of-facebook-cashless-sweden-fears-data-privacy-risks

obowiązywania od dnia 1 stycznia 2021 r. Celem tej regulacji, której przepisy formalnie stanowią nowelizację szwedzkiej ustawy o usługach płatniczych, jest ułatwienie dalszego, niezakłóconego korzystania z gotówki na terytorium Szwecji, co wiąże się z zapewnieniem odpowiedniego poziomu dostępu do niej przez niektóre instytucje kredytowe oraz oddziały zagranicznych instytucji kredytowych. Zgodnie z uzasadnieniem omawianego aktu prawnego, możliwość dokonywania płatności gotówkowych pozostaje kluczowa dla niektórych grup społecznych, które nie korzystają z bezgotówkowych instrumentów płatniczych. Należą do nich osoby starsze, imigranci, niepełnosprawni, obywatele podatni na zagrożenia społeczne i inni mający ograniczony dostęp do usług cyfrowych. Grupy te mogą mieć ograniczony dostęp do technologii wymaganej do płatności bezgotówkowych, a gotówka może być dla nich jedynym sposobem płatności. Ponadto, jeśli dostęp do gotówki w Szwecji będzie nadal zmniejszał się w obecnym tempie, status gotówki jako prawnego środka płatniczego może zostać z czasem podważony. W efekcie ustawa ma na celu utrwalenie stanowiska, zgodnie z którym gotówka nadal pozostaje alternatywą dla płatności elektronicznych. Niezakłócone funkcjonowanie systemu płatniczego wymaga prawidłowo funkcjonującego obrotu gotówkowego, gdyż tylko w takim wypadku może on być w pełni wydajny, dostępny i niezawodny w przypadku awarii. Warto także podkreślić, że Europejski Bank Centralny, wydając opinię do omawianej regulacji szwedzkiej, wskazał, że *„wszystkie państwa członkowskie, również te spoza strefy euro, powinny podejmować stosowne środki w celu zapewnienia, by instytucje kredytowe i zagraniczne oddziały instytucji kredytowych, działające na terytorium danego kraju, zapewniały odpowiedni dostęp do usług gotówkowych, w celu ułatwienia niezakłóconego funkcjonowania używania gotówki*”[13].

Z kolei w systemie prawnym Danii, odmiennie niż w Polsce i Szwecji, od 1984 r. obowiązuje zasada braku możliwości odmowy akceptacji płatności gotówką przez punkty handlowo-usługowe (określana jako tzw. *cash rule*)[14]. Obecnie zagadnienie to uregulowane zostało na gruncie duńskiej ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o usługach płatniczych i pieniądzu elektronicznym. Obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego – ustawodawca duński przewidział okoliczności wyłączające jego zastosowanie, do których zalicza się obecnie brak konieczności akceptowania gotówki w przypadku płatności: dokonywanych on-line, za pomocą samoobsługowych punktów handlowo-obsługowych oraz w związku z limitami

[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019AB0041&from=EN, s. 3.

[14] http://www.nationalbanken.dk/en/bankingandpayments/danish_payments_council/Documents/Report_on_the_role_of_cash_in_society.pdf, s. 30.

płatności gotówką z uwagi na unormowania dotyczące materii zapobiegania praniu pieniędzy (AML) i finansowania terroryzmu. Mając na względzie niezwykle dynamiczny rozwój obrotu bezgotówkowego w kraju, duński organ nadzoru finansowego (Finanstilsynet) – przy okazji implementacji do krajowego porządku prawnego dyrektywy PSD2[15] – zwrócił się do Europejskiego Banku Centralnego z prośbą o wydanie opinii w kwestii dodania nowego wyłączenia, odnoszącego się do *cash rule*[16]. Ma ono polegać na braku obowiązku akceptacji gotówki również w godzinach nocnych, tj. między 22 a 6. Propozycja legislacyjna zakłada przy tym przyznanie właściwemu ministrowi kompetencji do wydania rozporządzenia, w którym przewidziane zostaną wyjątki od ww. wyłączenia (tj. nakaz przyjmowania płatności gotówką bez względu na ramy czasowe). Jako główne przyczyny uzasadniające takie stanowisko, poza coraz większą dominacją obrotu bezgotówkowego w ramach rozliczeń na gruncie stosunków handlowych, wskazano zmniejszanie kosztów związanych z *cash handlingiem* oraz kwestie zapewnienia bezpieczeństwa obrotu (zmniejszenie lub wyeliminowanie ilości napadów, których celem jest dokonanie kradzieży gotówki, co ma miejsce szczególnie w godzinach nocnych). Przedmiotem wewnętrznej debaty w Danii w 2016 r. była także koncepcja całkowitej rezygnacji z utrzymania w systemie prawa obowiązku akceptacji gotówki na gruncie nowej ustawy o usługach płatniczych i pieniądzu elektronicznym. Została ona jednak zarzucona z uwagi m.in. na chęć zapewnienia prawidłowego funkcjonowania w obrocie gospodarczym osób w mniejszym stopniu lub w ogóle niekorzystających z nowoczesnych metod dokonywania płatności – jako przykłady podawano tu osoby starsze, niepełnosprawne czy też bezdomne. Europejski Bank Centralny przyjął z zadowoleniem fakt chęci utrzymania *cash rule* w prawie duńskim i ochrony gotówki, jako powszechnie akceptowanego środka płatniczego.

Z kolei w prawie francuskim obowiązuje zasada *faire l'appoint*, która oznacza, że przedsiębiorca może poprosić klienta o dokonanie zapłaty gotówką „równo odliczoną" w sytuacji, gdy nie posiada on banknotów ani monet w celu wydania reszty. Zasadę tę interpretuje się jako brak możliwości nieakceptowania gotówki w sytuacji dokonywania zapłaty w kwocie odpowiadającej dokładnie wartości zakupu[17].

---

[15] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE, Dz. Urz. UE L 337, 23.12.2015, s. 35–127.

[16] https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2017_8_dk_f_signed_.pdf

[17] http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/elteg_en.pdf, s. 6.

We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska opublikowała Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych[18]. Komisja zwraca w tym dokumencie m.in. uwagę, że gotówka nadal pozostaje dominującym sposobem płatności w strefie euro – nadal używa się jej w przypadku 78% wszystkich transakcji[19]. Organ ten wskazuje, iż będzie nadal chronić status gotówki denominowanej w euro, jako prawnego środka płatniczego. Komisja ma świadomość wyrażanych przez organizacje konsumenckie – i podzielanych przez nią – obaw, że istnieje znaczne ryzyko, iż wraz z cyfryzacją coraz większej liczby usług osoby nieposiadające dostępu do usług cyfrowych mogą stać się jeszcze bardziej wykluczone niż obecnie. W Unii Europejskiej nadal ok. 30 mln osób dorosłych nie posiada rachunku bankowego. Aby zachować dostęp do gotówki, jej akceptowalność oraz jej status prawnego środka płatniczego, Komisja przypomniała, że w jej ocenie, gdy istnieje zobowiązanie pieniężne, banknoty i monety euro – posiadające status prawnych środków płatniczych – muszą być akceptowane przez wierzyciela w pełnej wartości nominalnej oraz mają moc umarzania zobowiązań pieniężnych. Dodatkowo organ ten oczekuje od państw członkowskich zagwarantowania akceptowalności i dostępności gotówki, jako dobra publicznego, zgodnie z art. 128 TFUE i z rozporządzeniem Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro. Omówione wyżej stanowisko Komisji prezentowane było przede wszystkim w odniesieniu do euro, jednak nie ulega wątpliwościom, że podejmowane działania przez ten organ w obszarze akceptacji oraz dostępu do gotówki mogą stanowić również przykład dla zastosowania analogicznych rozwiązań również po stronie państw członkowskich spoza strefy euro, w tym również dla Polski.

W ocenie projektodawcy, jeśli zatem nie istnieje powszechne i jednolite podejście do tej materii w Unii Europejskiej, to tym bardziej warto tę kwestię rozstrzygnąć na gruncie prawa krajowego w sposób jednoznaczny, również z uwagi na to, że może ona odgrywać obecnie ważną rolę również z uwagi na ochronę interesów wszystkich grup społecznych w Polsce.

W ocenie projektodawcy niezwykle istotnym zagadnieniem jest umożliwienie praktycznej realizacji założenia polegającego na zapewnieniu alternatywy w korzystaniu przez

---

[18] COM(2020)592/F1 - PL (europa.eu)

[19] Nieco niższy, ale nadal wysoki, poziom (73%) udziału płatności gotówkowych w płatnościach uzyskano w badaniu EBC, którego wyniki opublikowano w grudniu 2020 r. w raporcie pt. „Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)”, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.spacereport202012~bb2038bbb6.en.pdf

wszystkie grupy społeczne z preferowanych przez nie form płatności, w tym płatności gotówkowych. W przypadku wprowadzenia zaproponowanego rozwiązania do polskiego systemu prawa każdy konsument zyska *de facto* prawo wyboru co do formy zapłaty. Projektując optymalne założenia funkcjonowania systemu płatniczego, w tym w szczególności związane z wyznaczaniem preferencji płatniczych społeczeństwa, nie można bowiem zapominać m.in. o jego wewnętrznym zróżnicowaniu i preferencjach. Część polskiego społeczeństwa nadal kwalifikuje się, jako osoby tzw. nieubankowione. Oznacza to, że nie posiadają one rachunku bankowego (płatniczego), co właściwie eliminuje je z korzystania z bezgotówkowych instrumentów płatniczych. Szacuje się, że jest to obecnie, zgodnie ze wstępnymi wynikami badania pt. *Zwyczaje płatnicze w Polsce w 2020 r*., przeprowadzonego przez NBP w okresie wrzesień-październik 2020 r., około 14% Polaków w wieku powyżej 15 lat. Należy także założyć, że znacząca część osób reprezentujących poszczególne grupy społeczne, jak np. osoby w podeszłym wieku czy osoby z niektórymi niepełnosprawnościami, nie będzie zainteresowana korzystaniem z bezgotówkowych form dokonywania płatności.

Z uwagi na powyższe warto dążyć do zapewnienia równowagi w przedmiotowym obszarze. Optymalnym rozwiązaniem tej kwestii jest więc przyznanie uczestnikom obrotu gospodarczego a w szczególności osobom fizycznym – konsumentom, prawa wyboru najlepszej z ich punktu widzenia metody płatności. Brak przesądzenia w przepisach prawa o obowiązku akceptacji gotówki może w najbardziej skrajnych przypadkach prowadzić do pogłębiania wykluczenia społecznego takich osób poprzez np. brak możliwości skorzystania z niektórych konkretnych usług lub nabycia określonych produktów, wywołanych trudnościami w dokonaniu płatności, np. gotówką. Zapewnienie możliwości dokonywania wyboru metody płatności należy zatem ocenić jako optymalne i pożądane z punktu widzenia zarówno ochrony interesów konsumentów, jak i np. prawidłowości funkcjonowania systemu płatniczego.

Mając, zatem na względzie ww. okoliczności, tj. brak wyraźnego przesądzenia w przepisach prawa o obowiązku akceptacji prawnego środka płatniczego, którym są banknoty i monety oraz potrzebę zapewnienia możliwości korzystania przez wszystkie grupy społeczne (konsumentów) z preferowanych przez nie form płatności, w tym płatności gotówkowych, w ocenie projektodawcy zasadnym jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego przepisów normujących powszechny obowiązek akceptacji gotówki w rozliczeniach między

akceptantami a konsumentami. Za takim rozwiązaniem przemawiają także wyżej omówione argumenty komparatystyczne.

W projektowanej nowelizacji powiązano status akceptanta, który a priori akceptuje płatności bezgotówkowe, z jednoczesnym obowiązkiem akceptacji znaków pieniężnych emitowanych przez NBP czyli gotówki. Oczywistym jest bowiem, że punkt handlowo-usługowy, nieakceptujący płatności bezgotówkowych i tym samym niebędący akceptantem w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych, będzie akceptował gotówkę jako formę zapłaty, co automatycznie eliminuje konieczność osobnego regulowania tej kwestii. Pojęcie akceptanta nie zostało uregulowane na gruncie jakiejkolwiek innej ustawy – poza ustawą o usługach płatniczych, więc ten akt prawny należy uznać za właściwy do dokonania projektowanej regulacji.

Konstruując przedmiotową propozycję legislacyjną i proponując umieszczenie jej w dodawanym art. 59ea ustawy o usługach płatniczych, projektodawca ma na względzie systematykę przyjętą przez ustawodawcę w odniesieniu do obowiązków akceptantów. Przepis ten został bowiem umieszczony w rozdziale 6 działu III ustawy – „Prawa i obowiązki akceptanta i agenta rozliczeniowego". Nie ulega wątpliwości, że faktyczne zobligowanie akceptantów do akceptacji znaków pieniężnych emitowanych przez NBP w art. 59ea ust. 1 stanowić będzie nałożenie dodatkowego obowiązku na podmioty, które posiadają taki status. Należy przy tym wskazać, że odwołano się do znaków pieniężnych emitowanych przez NBP z uwagi na chęć uniknięcia potencjalnych rozbieżności interpretacyjnych w stosunku do pojęcia „gotówki", które jest szersze niż „znaki pieniężne emitowane przez NBP", które odnoszą się tylko do banknotów i monet w złotych polskich. W ocenie projektodawcy nałożenie na akceptantów obowiązku przyjmowania płatności w formie znaków pieniężnych emitowanych przez NBP nie narusza zakresu przedmiotowego niniejszej ustawy, a tym samym jej materii i celu. Nie było bowiem intencją zarówno prawodawcy unijnego (na co wskazuje analiza treści dyrektyw PSD oraz PSD2[20]), jak i ustawodawcy polskiego, unormowanie w obu aktach prawnych kwestii obowiązku akceptacji płatności bezgotówkowych. Treść art. 6 pkt 1 ustawy o usługach płatniczych – również w odniesieniu do obowiązku akceptacji gotówki – nie oznacza, że ustawa znajdzie zastosowanie do transakcji w gotówce, gdyż projektowany przepis odnosi się wyłącznie do nałożenia obowiązku przyjmowania płatności w gotówce przez

[20] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex%3A32007L0064 oraz http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366

akceptantów. Takie ujęcie ww. kwestii pozwoli również na uniknięcie zarzutów o konieczności stosowania przepisów ww. ustawy do transakcji gotówkowych gdyż odnosić się ono będzie tylko do obowiązku ich akceptacji. Dopiero bowiem w przypadku dokonania transakcji płatniczej w rozumieniu art. 2 pkt 29 ustawy o usługach płatniczych pomiędzy płatnikiem a odbiorcą (akceptantem) zastosowanie znajdzie reżim ustawowy. Wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym akceptant nie może odmówić przyjęcia zapłaty znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP, tego w żadnym razie nie zmieni. Akceptant będzie w tej sytuacji (tj. przyjmowania płatności w gotówce) zrównany z każdym innym podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, który akceptuje płatności w gotówce, ale nie posiada statusu akceptanta w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych.

Należy podkreślić, że brak możliwości odmowy przyjęcia zapłaty znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP przez akceptanta nie będzie miał charakteru bezwarunkowego. Przewidziano w tej materii stosowne wyłączenia. Przedmiotowy nakaz nie będzie miał zastosowania w przypadku działalności prowadzonej przez akceptanta w sieci Internet (jeśli działalność jest prowadzona także w sieci Internet, to wówczas wyłączenie będzie odnosić się tylko do niej), jeśli akceptant prowadzi działalność w miejscu bez obecności personelu, a także w trakcie imprezy masowej w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, jeśli akceptant zamieści stosowną informację w regulaminie tej imprezy. W ocenie projektodawcy wskazane wyłączenia obowiązku przyjmowania płatności gotówkowych w ust. 2 zapewniają równowagę między interesami poszczególnych uczestników obrotu gospodarczego. Z jednej strony bowiem np. pozostawia się dowolność akceptantom w przypadku specyficznych z punktu widzenia przyjmowania płatności rodzajów prowadzonej działalności tj. w Internecie; w punktach samoobsługowych, bez obecności pracowników; w sytuacji organizowania imprez masowych z uwagi na ich tymczasowy charakter i specyfikę takich wydarzeń, powiązaną choćby np. z zabezpieczaniem gotówki, zabezpieczając przy tym interes konsumentów i nie wypaczając założeń regulacji. Z kolei ust. 3 proponowanego przepisu zakłada brak możliwości nakładania dodatkowych opłat przez akceptantów z tytułu obowiązku akceptowania zapłaty w gotówce. Jest to rozwiązanie wzorowane na koncepcji zawartej w przepisach art. 62 PSD2 oraz art. 37a ust. 3 ustawy o usługach płatniczych, regulujących zakaz tzw. *surchargingu*, czyli nakładania dodatkowych opłat z tytułu akceptacji określonego rodzaju kart płatniczych. W celu minimalizacji możliwości obejścia przedmiotowego przepisu, a także niewypaczania celów projektowanej regulacji, zdecydowano się także na zakazanie różnicowania ceny oferowanych towarów lub

usług z uwagi na formę zapłaty, tj. zapłatę dokonywaną w formie bezgotówkowej oraz gotówkowej. Przepis ten oznacza, że oferowana cena powinna być taka sama dla obu form dokonywania zapłaty. Dodawany ust. 3 w art. 59ea nie jest zatem sprzeczny z art. 37a ust. 2 ustawy o usługach płatniczych, gdyż nadal możliwe będzie różnicowanie ceny w zależności od rodzaju instrumentu płatniczego w przypadku dokonywania płatności w formie bezgotówkowej. Celem tego rodzaju unormowania jest ochrona osób chcących dokonać płatności w gotówce przed ponoszeniem dodatkowych kosztów z tego tytułu.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Projektowana zmiana ustawy nie spowoduje skutków gospodarczych i finansowych a także nie nakłada dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Skutkiem prawnym projektowanej ustawy będzie nałożenie na akceptantów obowiązku akceptacji znaków pieniężnych emitowanych przez NBP, a co za tym idzie ewentualna odpowiedzialność tych podmiotów za nieprzyjmowanie gotówki (odmowę sprzedaży). Skutkiem prawnym projektowanej ustawy będzie także wpływ regulacji na prawidłowość funkcjonowania systemu płatniczego.

Projektowana ustawa poprzez nałożenie obowiązku akceptacji znaków pieniężnych emitowanych przez NBP będzie miała wpływ na sytuację mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Przewiduje się jednak, że wpływ ten będzie niewielki gdyż zdecydowana większość akceptantów realizuje transakcje gotówkowe.

Projektowana ustawa, poprzez przyznanie uczestnikom obrotu gospodarczego a w szczególności osobom fizycznym – konsumentom, prawa wyboru najlepszej z ich punktu widzenia metody płatności, w tym płatności gotówkowych będzie miała pozytywne skutki społeczne. Zapewnienie możliwości dokonywania wyboru metody płatności należy także pozytywnie ocenić z punktu widzenia zarówno ochrony interesów konsumentów.

Projekt ustawy wymagał przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, str. 42 oraz Dz. Urz. UE

Polskie Wydanie Specjalne rozdz. 1, t. 1, str. 446), projekt ustawy został skonsultowany z Europejskim Bankiem Centralnym i uzyskał pozytywną opinię[21].

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z powyższym nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w tych przepisach.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

[21] https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021AB0018&qid=1621338720332