

Nadzór nad rynkiem usług płatniczych w kontekście zmian regulacyjnych

1. Wstęp

Uchwalona w roku 2007 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego¹ wyodrębniła nowy obszar rynku finansowego – rynek usług płatniczych. Jednocześnie dokonała w jego obrębie przedmiotowej i podmiotowej systematyzacji, wprowadzając katalog dostawców usług płatniczych oraz bezwzględny zakaz świadczenia tego typu usług wobec pozostałych podmiotów. Istotne znaczenie Dyrektywy dla rynku finansowego przejawia się także w określeniu wymogów pod adresem przedsiębiorców wykonujących usługi płatnicze. Wspomniane kwestie posiadają w konsekwencji swoje odzwierciedlenie w modyfikacjach nadzorczej sfery rynku finansowego, w odniesieniu do zakresu i kompetencji właściwych organów. Niniejszy artykuł stanowi próbę syntezy zmian przedmiotowego rynku w kontekście problematyki nadzorczej.

2. Rynek usług płatniczych w świetle nowych regulacji

Dla przeprowadzenia analizy wspomnianych wyżej zjawisk, w pierwszej kolejności należy dokonać systematyzacji pojęć kluczowych i ich zakresu.

Podażowa strona rynku usług płatniczych wyznaczana jest przez katalog podmiotów, które – po spełnieniu określonych wymogów – są uprawnione do prowadzenia działalności w charakterze dostawców usług płatniczych. Zakres tych usług został również szczegółowo określony na gruncie regulacyjnym². Wśród nich wyróżnić należy usługi

¹ Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE; dalej: Dyrektywa o usługach płatniczych, Dyrektywa PSD.

² Na mocy Dyrektywy PSD (Załącznik do dyrektywy) do usług płatniczych zaliczamy:
1. Usługi umożliwiające złożenie gotówki na rachunku płatniczym oraz wszelkie działania niezbędne do prowadzenia rachunku płatniczego.
2. Usługi umożliwiające wypłaty gotówkowe z rachunku płatniczego oraz działania niezbędne do prowadzenia rachunku płatniczego.

umożliwiająca złożenie gotówki na rachunku płatniczym lub jej wypłatę, wykonywanie transakcji płatniczych, takich jak polecenie przelewu, przelew bankowy, transakcje przy użyciu karty płatniczej bądź podobnego instrumentu, w tym transakcji mających pokrycie w linii kredytowej, a także wydawanie lub nabywanie instrumentów płatniczych oraz wykonywanie transakcji płatniczych, gdzie zgoda płatnika udzielania jest za pomocą urządzenia telekomunikacyjnego, cyfrowego lub informatycznego, a operator sieci działa jedynie jako pośrednik płatniczy³. Wymienione wyżej usługi świadczyć mogą natomiast następujące kategorie podmiotów:

- a. „instytucje kredytowe w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. a) dyrektywy 2006/48/WE;
- b. instytucje pieniądza elektronicznego w rozumieniu art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2000/46/WE;
- c. instytucje świadczące żyro pocztowe uprawnione do świadczenia usług płatniczych zgodnie z prawem krajowym;
- d. instytucje płatnicze w rozumieniu niniejszej dyrektywy;
- e. Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne, gdy nie działają one w charakterze władz monetarnych lub innych organów publicznych;
- f. państwa członkowskie lub ich władze regionalne lub lokalne, gdy nie działają one w charakterze organów publicznych”⁴.

Jak wynika z zaprezentowanego zestawienia, Dyrektywa PSD ustanowiła jednocześnie nowy rodzaj podmiotu – instytucje płatnicze, które po uzyskaniu zezwolenia mogą wykonywać usługi płatnicze na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarcze-

3. Wykonywanie transakcji płatniczych, w tym transfer środków na rachunek płatniczy u dostawcy usług płatniczych użytkownika lub u innego dostawcy usług płatniczych:

- realizacja usług polecenia zapłaty, w tym jednorazowych poleceń zapłaty,
- realizacja transakcji płatniczych przy użyciu karty płatniczej bądź podobnego instrumentu,
- realizacja przelewów bankowych, w tym stałych zleceń.

4. Wykonywanie transakcji płatniczych, jeżeli środki mają pokrycie w linii kredytowej przynależnej użytkownikowi usług płatniczych:

- realizacja usług polecenia zapłaty, w tym jednorazowych poleceń zapłaty,
- realizacja transakcji płatniczych przy użyciu karty płatniczej bądź podobnego instrumentu,
- realizacja przelewów bankowych, w tym stałych zleceń.

5. Wydawanie lub nabywanie instrumentów płatniczych.

6. Usługi przekazów pieniężnych.

7. Wykonywanie transakcji płatniczych, w ramach których zgoda płatnika na wykonanie transakcji płatniczej udzielana jest przy użyciu urządzenia telekomunikacyjnego, cyfrowego lub informatycznego, a płatność przekazywana jest operatorowi systemu telekomunikacyjnego, informatycznego lub operatorowi sieci, działającemu jedynie jako pośrednik pomiędzy użytkownikiem usługi płatniczej a dostawcą towarów i usług.

³ Równoległe, Dyrektywa zawiera katalog wyłączeń z zakresu jej stosowania, do których zaliczono m.in. transakcje dokonywane wyłącznie gotówką lub za pomocą dokumentów papierowych, takich jak m.in. czeki papierowe, weksle trasowane, vouchery, czeki podróżne czy przekazy pocztowe (por. art. 3 Dyrektywy PSD).

⁴ art. 1 Dyrektywy PSD.

go. W uzasadnieniu do ostatniego projektu Ustawy o usługach płatniczych podkreślono rolę nowych regulacji w wykreowaniu tej kategorii podmiotów:

„W zakresie uregulowania działalności świadczenia usług płatniczych największe znaczenie należy wiązać z wprowadzeniem przedmiotową dyrektywą oraz nową ustawą na rynek krajowy i zarazem unijny nowego podmiotu regulowanego świadczącego usługi płatnicze – instytucji płatniczej, wobec którego będzie obowiązywać tzw. zasada jednolitego paszportu w Unii Europejskiej, pozwalająca na świadczenie usług płatniczych w całej UE po uzyskaniu zezwolenia tylko w jednym państwie członkowskim. W założeniu instytucja płatnicza ma stanowić przeciwwagę dla banków, które obecnie są głównymi dostawcami usług płatniczych.”⁵

Katalog dostawców usług płatniczych podlega dodatkowej precyzacji na gruncie specyfiki rynku krajowego, uwzględnianej w ustawach implementujących Dyrektywę do krajowych porządków prawnych państw członkowskich. Na przykład, Ustawa o usługach płatniczych, w ramach katalogu dostawców usług płatniczych, na mocy opcji narodowej, ustanowiła kategorię biur usług płatniczych⁶ oraz ujęła w katalogu dostawców spółdzielcze kasy oszczędnościowo - kredytowe⁷.

Zarysowana wyżej struktura rynku usług płatniczych⁸ wyznacza kształt podmiotowego zakresu nadzoru. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście nadzór nad ustanowionymi przez Dyrektywę PSD instytucjami płatniczymi, o czym mowa w kolejnych fragmentach artykułu.

3. Implikacje dla podmiotowego zakresu nadzoru

Pojęcie nadzoru w doktrynie prawa administracyjnego utożsamiane jest z sytuacją, w której organ nadzorujący dysponuje określonymi środkami oddziaływania na postępowanie jednostek nadzorowanych. Uprawnienia nadzorcze oznaczają prawo do kontroli ich działalności wraz z możliwością wiążącego na nie wpływania⁹. Ta uniwersalna

⁵ Uzasadnienie do projektu Ustawy o usługach płatniczych z dnia 6.04.2011 r.

⁶ Biura usług płatniczych są podmiotami o ograniczonym zakresie działalności, których działalności towarzyszą stosunkowo niższe wymogi określone ustawowo. Biura usług płatniczych mogą być ponadto prowadzone przez osoby fizyczne.

⁷ Por. art. 4 Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011r. o usługach płatniczych (tj. Dz. U. Nr 199, poz. 1175), dalej: u.p.

⁸ Szerzej: Ł. Obzejta, M. Wołk, *Czas na zmiany* (cz.1), Miesięcznik Finansowy Bank 2011, nr 4, s. 29-31; Ł. Obzejta, M. Wołk, *Czas na zmiany* (cz.2), Miesięcznik Finansowy Bank 2011, nr 6, s. 41-43; J. Nowak, *Uderzenie ustawodawcze: czas na zmiany*, Miesięcznik Finansowy Bank 2011, nr 4, s. 64-67.

⁹ M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 91.

definicja znajduje zastosowanie również na gruncie nadzoru nad rynkiem finansowym. Realizacja uprawnień nadzorczych odbywa się w obrębie określonej struktury nadzorczej, która w poszczególnych krajach Unii Europejskiej przybiera zróżnicowaną formę. Jak bowiem zauważa M. Zaleska, prawodawstwo unijne nie reguluje kwestii modelu i organizacji nad rynkiem finansowym, pozostawiając państwom członkowskim wybór między nadzorem zintegrowanym i zróżnicowanym¹⁰.

Zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce składa się z trzech podstawowych komponentów, takich jak: nadzór nad rynkiem kapitałowym (dawna Komisja Papierów Wartościowych i Giełd), rynkiem ubezpieczeń i emerytalnym (d. Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych) oraz nad rynkiem bankowym (d. Komisja Nadzoru Bankowego). W konsekwencji Komisja Nadzoru Finansowego pełni nadzór nad podmiotami funkcjonującymi na wymienionych rynkach. W wyniku implementacji Dyrektywy PSD do krajowego porządku prawnego oraz ustanowienia kategorii dostawców usług płatniczych, uzyskała ona również kompetencje nadzorcze wobec określonych rodzajów podmiotów działających na rynku usług płatniczych. Ustawa o usługach płatniczych w sposób jednoznaczny rozgranicza zakres nadzoru nad poszczególnymi dostawcami, stanowiąc, iż nadzór nad instytucjami płatniczymi oraz biurami usług płatniczych sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego, natomiast nad pozostałymi podmiotami – organy właściwe do sprawowania nad nimi nadzoru na mocy odrębnych ustaw¹¹. Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawca neguje w ten sposób kompetencje KNF w pozostałym zakresie. Przykładowo, banki świadczące usługi płatnicze, podlegają nadzorowi KNF na mocy Ustawy Prawo bankowe¹². W wyniku wspomnianych wyżej zmian Komisja wyodrębnia aktualnie następujące kategorie podmiotów objętych jej nadzorem:

- podmioty sektora bankowego
- podmioty rynku kapitałowego
- podmioty rynku ubezpieczeniowego
- podmioty rynku emerytalnego
- podmioty rynku usług płatniczych¹³.

Do ostatniej kategorii podmiotów zaliczyć należy w szczególności instytucje realizujące przekazy pieniężne¹⁴, operatorów telekomunikacyjnych wykonujących usługi płatnicze, punkty realizacji opłat za rachunki czy integratorów płatności internetowych.

¹⁰ M. Zaleska [w:] M. Zaleska (red.), *Współczesna bankowość*, Difin, Warszawa 2007, s. 59.

¹¹ art. 4.u.p.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665) dalej p.b.

¹³ http://www.knf.gov.pl/dla_ryнку/PODMIOTY_ryнку/index.html z dnia 25.11.2011 r.

¹⁴ Zakresem Dyrektywy PSD nie zostały natomiast objęte przekazy pocztowe.

4. Nadzór nad instytucjami płatniczymi

Celem nadzoru nad instytucjami płatniczymi¹⁵ jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego, zgodności ich funkcjonowania z obowiązującymi przepisami, a także ochrona interesów użytkowników¹⁶. Tym samym zakresem zmian wprowadzanych do przepisów obowiązujących objęto również Ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹⁷, włączając w jego obszar nadzór nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych. Jednocześnie, poprzez umieszczenie przedmiotowej ustawy w katalogu ustaw kluczowych dla realizacji celów nadzorczych, wspomniane kwestie zaliczono do celów sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym¹⁸. Warto jednakże podkreślić, iż nadzór ten obejmuje także podmioty, które współpracują z instytucjami płatniczymi w wykonywaniu usług płatniczych, a mianowicie agentów oraz podmioty działające w ramach outsourcingu¹⁹. W związku z tym instytucja płatnicza, zamierzająca prowadzić działalność za pośrednictwem agenta, jest zobowiązana do przekazania zawiadomienia o takim zamiarze Komisji Nadzoru Finansowego, z wnioskiem o wpisanie agenta do rejestru. W przypadku zamiaru powierzenia istotnych czynności operacyjnych innemu przedsiębiorcy, związanych ze świadczeniem usług płatniczych, instytucja płatnicza zawiadamia Komisję o zamiarze jej zawarcia, zmianie, rozwiązaniu lub wygaśnięciu co najmniej 14 dni przed zaistnieniem wspomnianych wyżej okoliczności²⁰.

Jedną z kluczowych i podstawowych kompetencji KNF jest wydanie zezwolenia na prowadzenie przez dany podmiot działalności w formie instytucji płatniczej, przy spełnieniu odpowiednich wymogów. Komisja w przedmiotowym zezwoleniu określa usługi płatnicze, do których świadczenia dana instytucja została uprawniona. Należy podkreślić, iż zmiana określonych w wydanym zezwoleniu usług płatniczych wymaga zmiany tego zezwolenia. W celu ułatwienia procedury, w miejsce dokumentów potwier-

¹⁵ art. 99 ust. 2 u.p.

¹⁶ Por. Komunikat Komisji Nadzoru Finansowego nad dostawcami usług płatniczych, http://ponip.org.pl/zalaczniki/47/KNF_nadzor_nad_platniczymi.pdf z dnia 25.11.2011 r.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2006 r., Nr 157, poz. 1119).

¹⁸ art. 166, ust. 1 i 2 u.p.

¹⁹ art. 99 ust. 2 pkt 2 u.p.

²⁰ Rolę nowych regulacji w zakresie unormowania działalności instytucji płatniczych i biur usług płatniczych podkreślono również w Uzasadnieniu do projektu Ustawy o usługach płatniczych:

„Dotychczas świadczenie usług płatniczych miało charakter tzw. wolnej działalności gospodarczej, a po wprowadzeniu w życie ustawy będzie miało charakter działalności regulowanej i poddanej nadzorowi odpowiednich instytucji, w tym przede wszystkim Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Kolejne podmioty dołączą do katalogu podmiotów nadzorowanych w ramach jednolitego nadzoru w zakresie ich działalności na rynku finansowym.”

dzających spełnienie wymogów niezbędnych do wykonywania działalności w formie instytucji płatniczej, przedsiębiorca może złożyć oświadczenie o aktualności informacji przekazanych wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia²¹.

W ramach nadzoru KNF jest uprawniona do wykonywania szeregu czynności nadzorczych. Rodzaje środków będących w gestii nadzorcy są w pewnym zakresie zbliżone do środków nadzorczych stosowanych wobec podmiotów bankowych, a związanych z możliwością żądania udostępnienia informacji niezbędnych do realizacji funkcji nadzorczych, wydawania zakazów, nakazów, zaleceń czy nakładania sankcji²². Kompetencje organu nadzorczego zostały szczegółowo uregulowane w Dziale VI Ustawy o usługach płatniczych – *Nadzór nad krajowymi instytucjami płatniczymi oraz oddziałami unijnych instytucji płatniczych*, jednak poszczególne obowiązki wobec KNF, jak i procedury, w które Komisja jest bezpośrednio zaangażowana, zostały umieszczone w wielu innych kontekstach ustawy. Dotyczy to zwłaszcza wspomnianej procedury podejmowania działalności, gdzie wymogiem obligatoryjnym jest uzyskanie zezwolenia Komisji, obowiązków sprawozdawczych instytucji płatniczych względem Komisji, korzystania przez instytucje płatnicze z usług agentów i powierzania wykonywania niektórych czynności w ramach outsourcingu, działalności biur usług płatniczych etc.

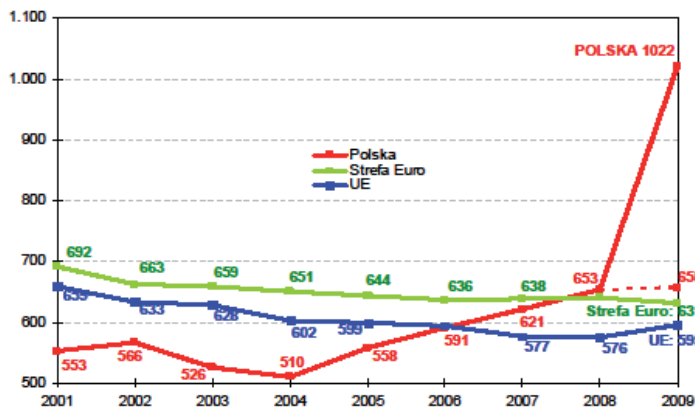
W kontekst nadzoru nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych doskonale wpisuje się specyfika polskiego rynku, gdzie – jak zauważa w swym Raporcie Narodowy Bank Polski – mimo rosnącej popularności bankowości elektronicznej, niezwykle ważna dla sprzedaży produktów jest sieć placówek. Najistotniejszy w tym kontekście jest natomiast problem związany ze zmianą metodologii w sposobie prezentowania liczby placówek, gdyż z uwagi na uwarunkowania regulacyjne, w 2009 r. do liczby placówek zaczęto zaliczać liczbę instytucji płatniczych²³. W Polsce sytuacja ta przedstawia się w sposób bardzo charakterystyczny i została zilustrowana na poniższym wykresie.

²¹ art. 66 ust. 1 i 2 u.p.

²² Por. Komunikat KNF z dnia 26.09.2011:
„(...) Zakres nadzoru nad instytucjami płatniczymi – KNF ma prawo zażądać informacji niezbędnych do sprawowania nadzoru, wydawać zalecenia indywidualne, nakazać wstrzymanie wypłat z zysku lub zakazać tworzenia nowych jednostek, nakazać opracowanie i wykonanie planu naprawczego, przeprowadzić kontrolę, wystąpić o odwołanie lub zawiesić osobę zarządzającą w czynnościach, ograniczyć zakres działalności instytucji, nałożyć karę pieniężną na osobę zarządzającą (do 3-krotności miesięcznego wynagrodzenia) lub instytucję (do 1 mln zł), cofnąć zezwolenie na prowadzenie działalności”.

²³ Raport „Porównanie wybranych elementów polskiego systemu płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej za rok 2009”, Narodowy Bank Polski, s. 6; dalej: Raport NBP; http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/polska_a_kraje_ue_xii2010.pdf z dnia 25.11.2011 r.

Wykres 1. Liczba placówek instytucji oferujących usługi płatnicze na milion mieszkańców w latach 2001 – 2009.



Źródło: Narodowy Bank Polski.

Kwestią, która pod kątem specyfiki polskiego rynku zasługuje na szczególną uwagę, jest przede wszystkim stosunek liczby wszystkich dostawców usług płatniczych do liczby samych instytucji płatniczych. W najpełniejszy sposób sytuacja ta została zobrażowana w momencie modyfikacji wspomnianej metodologii oraz pojawienia się różnic liczbowych i zmiany pozycji Polski względem innych krajów Unii Europejskiej, spowodowanej zaliczeniem instytucji płatniczych do grona dostawców usług płatniczych. W przypadku niezaliczenia ich do liczby placówek podmiotów oferujących usługi płatnicze, w roku 2009 Polska uplasowałaby się na szóstej pozycji w UE, natomiast w przypadku uwzględnienia w tym zestawieniu liczby instytucji płatniczych, znalazłaby się na miejscu drugim²⁴.

Zaprezentowana sytuacja dowodzi znaczenia, jakie na polskim rynku posiadają placówki instytucji działających w charakterze instytucji płatniczych. Nie ulega wątpliwości, iż rynek ten podlega nieustannie daleko idącym zmianom o złożonej naturze, zarówno pod względem technologicznym, organizacyjnym, jak i regulacyjnym. Ze względu na stosunkowo niedawną implementację przepisów Dyrektywy o usługach płatniczych, rynek ten podlega aktualnie zmianom natury formalnej, w szczególności z uwagi na usankcjonowanie działalności podmiotów, które do tej pory świadczyły usługi właściwe dla instytucji płatniczych lub biur usług płatniczych²⁵. Należy oczekiwać, iż klarująca się obecnie sieć powiązań, w tym relacji pomiędzy instytucjami i biurami usług

²⁴ Raport NBP, s. 6-7.

²⁵ Podmioty te w terminie sześciu miesięcy od uchwalenia Ustawy o usługach płatniczych mogą kontynuować wykonywaną działalność bez wymogu uzyskania zezwolenia lub wpisu do rejestru, nie dłużej jednak niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie Ustawy o usługach płatniczych.

płatniczych a organem nadzorczym, posiadać będzie swoje przełożenie na efektywność, a zarazem bezpieczeństwo rynku usług płatniczych.

5. Podsumowanie

Nadzór finansowy funkcjonujący w obszarze zharmonizowanych i zintegrowanych w coraz większym stopniu rynków państw członkowskich pełni niezwykle istotną rolę, lecz musi sprostać jednocześnie coraz większym wyzwaniom. Regulacje będące pochodną prawa tworzonego na szczeblu unijnym przybierają niejednokrotnie postać scenariuszy o wysokim poziomie szczegółowości. Pomimo realizacji przez legislatorów zasady neutralności technologicznej, wprowadzone regulacje rynku usług płatniczych zawierają kazuistyczne rozwiązania oraz normują obszary działalności pozostającej dotychczas poza sferą regulacji. Pociąga to za sobą konsekwencje dla sfery nadzorczej, zobowiązanej do egzekwowania wprowadzonych wymogów. Tym większe zatem zadanie ma obecnie do wypełnienia Komisja Nadzoru Finansowego, która otrzymała nie tylko dodatkowe uprawnienia pod względem zakresu sprawowanego przez nią nadzoru, lecz również kompetencje w stosunku do podmiotów stanowiących dotychczas pewne *novum* pod względem instytucjonalnym.