

Warszawa, 30 września 2021 r.

Wnoszący petycję:

Adres do korespondencji:

Adres poczty elektronicznej:

Adresat petycji:

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego ul.  
Piękna 20 00-549 Warszawa

**Petycja w sprawie stosowania przez banki opłat od krajowych przelewów przychodzących w PLN o charakterze dyskryminacyjnym**

..... jest organizacją powołaną w..... r. przez niebankowych dostawców usług płatniczych w Polsce w celu należytej reprezentacji dostawców w dyskusji nad kluczowymi sprawami dla rynku usług płatniczych.

Na podstawie art. 2 oraz art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014 poz. 1195 ze zm., „**Ustawa**”), działając w interesie publicznym oraz podmiotów trzecich - Członków, którzy wyrazili zgody na podstawie art. 5 ust. 2 Ustawy, tj.

1. ....z siedzibą w ....., którego zgoda stanowi załącznik nr 1;
2. ....z siedzibą w ....., którego zgoda stanowi załącznik nr 2.
3. ....z siedzibą w ....., którego zgoda stanowi załącznik nr 3;
4. ....z siedzibą w ....., którego zgoda stanowi załącznik nr 4.

..... wnosi petycję, której **przedmiotem** jest żądanie:

1. wezwania banku ..... do złożenia wyjaśnień i zaprzestania stosowania praktyki, o której mowa w niniejszej petycji, a w razie braku skuteczności tych działań, podjęcia wobec tego banku odpowiednich środków nadzorczych przewidzianych w art. 138 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1896 z późn. zm.);

2. wydania stanowiska nadzoru skierowanego do całego sektora bankowego wskazującego na niedopuszczalność praktyki, o której mowa w niniejszej petycji;

w związku z nieuprawnionymi działaniami niektórych banków polegającymi na wprowadzaniu od krajowych przelewów przychodzących w PLN opłat o charakterze dyskryminującym usługi przyjmowania płatności w Internecie z wykorzystaniem usług inicjowania transakcji płatniczej („PIS”) świadczone przez niebankowych dostawców usług płatniczych.

Podjęcie wyżej określonych działań mieści się w zakresie zadań i kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego („Komisja”), zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2059 z późn. zm. - „UNRF”) określającym ustawowe zadania Komisji.

## UZASADNIENIE

### I UWAGI WSTĘPNE

W I kwartale 2021 roku Członkowie ..... odnotowali, że poprzez jednostronną zmianę tabeli opłat i prowizji („TOiP”) niektóre banki wprowadziły lub zamierzają wprowadzić dodatkową opłatę za każdy krajowy przelew przychodzący w PLN na rachunki korporacyjne („Opłata”). Opłata jest lub ma być naliczana przez banki, jeśli liczba przelewów krajowych otrzymanych przez klienta korporacyjnego (a takie rachunki prowadzą banki dla większości dostawców usług płatniczych) w danym miesiącu przekroczy określony w TOiP wolumen. Dotychczasowe TOiP tych banków nie przewidywały w ogóle opłat za krajowe przelewy przychodzące wykonywane w PLN. .... nie jest także znane żadne rozwiązanie współczesnej bankowości w Polsce, które wiązałoby się z opłatami za przelewy przychodzące. Z informacji uzyskanych przez członków ..... wynika, że jak dotąd Opłatę wprowadził bank .....

Ze względu na przyjęte kryteria nakładania Opłaty (przelewy przychodzące powyżej określonej liczby transakcji) w praktyce dotknie ona jedynie instytucje płatnicze świadczące lub zamierzające świadczyć płatnikom posiadającym rachunki w danym banku stosującym Opłatę usługę PIS równocześnie z usługą przyjęcia dla odbiorcy transakcji inicjowanej za pośrednictwem usługi PIS. Model świadczenia usługi PIS, w którym dostawca PIS jest jednocześnie dostawcą odbiorcy, jest w pełni dopuszczalny zgodnie z przepisami prawa polskiego i unijnego oraz podlega ochronie prawnej, w tym na podstawie art. 4 ust. 8 oraz art. 59r ust. 4 i 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 794 z późn. zm., „UUP”), a także art. 32 ust. 3 Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) 2018/389 z dnia 27 listopada 2017 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących silnego uwierzytelniania klienta i wspólnych i bezpiecznych otwartych standardów komunikacji („RTS”).

Opłata w normalnych warunkach obrotu nie będzie miała zastosowania do podmiotów korzystających z rachunków bankowych w innych celach (mniejsza liczba wykonywanych transakcji) oraz podmiotów korzystających z usługi przyjmowania płatności masowych, głównie z tytułu opłat za media (dostawcy mediów korzystają z innej kategorii rachunków płatniczych banku, które są objęte odrębną taryfą opłat). Nie ulegają zmianie również koszty świadczenia usług przyjmowania płatności z wykorzystaniem

metody pay-by-link („PBL”), które - inaczej, niż usługi PIS - świadczone są na podstawie umowy zawartej pomiędzy dostawcą PBL a bankiem.

W ocenie ..... wprowadzenie i stosowanie Opłaty przez poszczególne banki stanowi sprzeczne z art. 4 ust. 8 UUP ograniczenie instytucjom płatniczym dostępu do bankowych rachunków płatniczych uniemożliwiające tym dostawcom efektywne świadczenie usług płatniczych w określonym, prawnie chronionym modelu biznesowym. Ponadto stosowanie Opłaty stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1913 z późn. zm., „UZNK”), co w przypadku wprowadzenia Opłaty przez kolejne banki stanowi zagrożenie dla konkurencyjności rynku finansowego, której rozwój należy do zadań Komisji zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 UNRF.

## II SPRZECZNOŚĆ OPŁATY Z ART. 4 UST. 8 UUP

Jednym z celów Dyrektywy 2015/2366 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, uchylającej Dyrektywę 2007/64/WE („PSD2”) wyrażonym wprost m.in. w motywie 33. preambuły, jest zagwarantowanie uczciwej konkurencji pomiędzy uczestnikami rynku usług płatniczych bez względu na stosowany przez nich model biznesowy oraz zapewnienie możliwości oferowania usług PIS przez każdego dostawcę usług płatniczych. Leżąca u podstaw PSD2 zasada niedyskryminacji przez dostawców usług płatniczych prowadzących rachunek („ASPSP”) niebankowych dostawców usług płatniczych, w szczególności dostawców świadczących usługi oparte o dostęp do rachunku, podkreśla fundamentalny charakter banków jako podmiotów pełniących rolę tzw. *gatekeepers*, tj. podmiotów umożliwiających innym instytucjom finansowym uczestnictwo w systemie płatniczym. PSD2 zakazuje bankom wykorzystywania swojego szczególnego statusu w celu faworyzowania własnych usług względem usług świadczonych przez instytucje płatnicze. W szczególności polskie i unijne przepisy o usługach płatniczych zobowiązują ASPSP do niestwarzania dostawcom usług płatniczych żadnych przeszkód w świadczeniu usług PIS również w zakresie dostępu do świadczonej przez ASPSP usługi rachunku płatniczego, jeśli wymaga tego przyjęty przez danego dostawcę model biznesowy.

Ze względu na swój dyskryminacyjny charakter i wywoływane skutki wprowadzenie i stosowanie Opłaty jest sprzeczne z art. 4 ust. 8 UUP. Przepis ten w ślad za art. 36 PSD2 wymaga, aby bank zapewniał instytucjom płatniczym dostęp do świadczonych przez siebie usług w zakresie prowadzenia rachunków płatniczych na obiektywnych, niedyskryminujących i proporcjonalnych zasadach. Na fundamentalną naturę tego wymogu wskazuje motyw 39. preambuły PSD2, w którym jednoznacznie podkreślono, że możliwość otwierania i utrzymywania rachunków przez dostawców usług płatniczych w bankach ma charakter „bezwzględny”. Dostęp do tych rachunków ma być udzielany w sposób niedyskryminacyjny i współmierny do celu, dla którego został udzielony, a przede wszystkim ma umożliwiać świadczenie usług płatniczych przez dostawców usług płatniczych bez przeszkód i w sposób efektywny bez względu na stosowany przez nich model biznesowy.

Wprowadzenie dyskryminującej Opłaty ukierunkowanej w istocie na dostawców usług płatniczych świadczących usługi przyjmowania płatności z wykorzystaniem usługi PIS stanowi sprzeczne z UUP ograniczenie tym instytucjom płatniczym rzeczywistego dostępu do świadczonych przez bank usług rachunku bankowego. Bez znaczenia dla takiego wniosku pozostaje fakt, że bank nie ogranicza instytucjom płatniczym technicznej możliwości kontraktowania w odniesieniu do usługi rachunku. Opłata

stanowi bowiem barierę o charakterze ekonomicznym, która w istocie ma skutek tożsamy z odmową udostępnienia instytucji płatniczej możliwości korzystania z rachunku prowadzonego przez bank na obiektywnych, niedyskryminujących i proporcjonalnych zasadach w celu świadczenia usług przyjmowania płatności z wykorzystaniem PIS (art. 4 ust. 8 UUP).

Do świadczenia usług przyjmowania płatności z wykorzystaniem PIS odbiorcom usługi posiadającym rachunek w danym banku stosującym Opłatę praktycznie niezbędne jest posiadanie przez instytucję płatniczą rachunku w tym samym banku. Ze względu na funkcjonowanie systemu rozliczeń międzybankowych instytucja płatnicza nie ma możliwości zastąpienia rachunku w banku stosującym Opłatę rachunkiem innego banku w sposób zapewniający możliwość dalszego świadczenia usług w przyjętym rynkowo modelu. Wykorzystywanie przez instytucję płatniczą rachunku w banku innym niż ten, w którym rachunek posiadają płatnicy, wiązałoby się bowiem ze znacznie dłuższym czasem księgowania transakcji, co powodowałoby powstanie szeregu praktycznych barier i stanowiłoby zaprzeczenie istoty usługi przyjmowania płatności w formie oczekiwanej przez odbiorców usługi, czyli opartej o natychmiastowe rozliczenie środków. Oznacza to, że instytucja płatnicza nie ma praktycznej możliwości świadczenia usług przyjmowania płatności inaczej niż z wykorzystaniem rachunku w banku, w którym rachunki posiadają również płatnicy.

Ta okoliczność sprawia, że dla dostawców usług płatniczych świadczących usługi przyjmowania płatności z wykorzystaniem PIS rachunek prowadzony przez konkretnego ASPSP ma przymiot infrastruktury kluczowej, gdyż bez niego dostawcy ci nie mają możliwości prowadzenia działalności w prawnie chronionym modelu biznesowym. Z tego też powodu prawo dostępu do tego rachunku jest objęte ochroną wynikającą z regulacji polskich i unijnych (art. 4 ust. 8 UUP i art. 36 PSD2). Dostęp ten jest zatem regulowany (*regulated access*), a nie jest wynikiem stosunku opartego na klasycznych zasadach swobody umów, co sprawia, że relacja pomiędzy ASPSP a niebankowym dostawcą usług płatniczych w zakresie korzystania z rachunku staje się analogiczna do relacji pomiędzy właścicielem infrastruktury sieciowej a uprawnionym podmiotem chcącym prowadzić działalność gospodarczą z jej wykorzystaniem, tak jak ma to miejsce np. w regulacjach sektora energetycznego (tzw. zasada *Third Party Access*) lub telekomunikacyjnego (np. zasady uwolnionego dostępu do pętli lokalnej). Inaczej niż w przypadku pełnej swobody umów, w sytuacji dostępu regulowanego jakkolwiek podwyżka cen dostępu do infrastruktury musi być obiektywnie uzasadniona, proporcjonalna oraz nie może mieć charakteru dyskryminacyjnego, co powinno zostać wykazane przez właściciela infrastruktury wprowadzającego opłatę ze względu na jego pozycję wobec uprawnionych podmiotów chcących z niej korzystać. Natomiast wprowadzenie obiektywnie nieuzasadnionych, nieproporcjonalnych lub dyskryminacyjnych opłat za korzystanie z infrastruktury objętej regulowanym dostępem jest równoznaczne z odmową dostępu do tej infrastruktury. Na analogicznych zasadach wprowadzenie opłaty za dostęp do rachunków prowadzonych przez ASPSP, której wysokość i dyskryminacyjny charakter pozbawia dostawców usług płatniczych realnej możliwości prowadzenia działalności w prawnie dozwolonym modelu z wykorzystaniem tego rachunku jest w istocie równoznaczne z niedopuszczalną na gruncie art. 4 ust. 8 UUP odmową przez ASPSP dostawcy usług płatniczych dostępu do tego rachunku. Należy również podkreślić, że ryzyko nakładania w relacjach umownych przez banki na pozostałych dostawców usług płatniczych opłat równoznacznych z odmową dostępu do świadczonych przez banki usług zostało dostrzeżone także przez Komisję Europejską w trakcie prac nad PSD2 (zob. SWD(2013) 288 final, Volume 1/2, str. 64).

### III ZAGROŻENIE DLA ROZWOJU KONKURENCYJNOŚCI RYNKU FINANSOWEGO

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 UNRF do zadań Komisji należy podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności. Tymczasem wprowadzenie i stosowanie Opłaty przez banki stanowi fundamentalną i odczuwalną barierę dla rozwoju konkurencji między ASPSP a niebankowymi dostawcami usług płatniczych stanowiącą w konsekwencji zagrożenie dla rozwoju konkurencyjności całego rynku finansowego.

Wprowadzenie i stosowanie Opłaty w ocenie ..... jednoznacznie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu UZNK. Jednostronna zmiana TOiP i wprowadzenie Opłaty opiera się na wykorzystaniu posiadanej przez danego ASPSP relacji z instytucją płatniczą korzystającą w charakterze klienta (relacja wertykalna) ze świadczonej przez ASPSP usługi rachunku w celu wpłynięcia na występującą między tymi podmiotami relację horyzontalną jako konkurentów na rynku usług płatniczych. Należy mieć na uwadze, że Opłaty zostały ukształtowane w taki sposób, że uderzają one wyłącznie w model usługi acquiringu świadczonej z wykorzystaniem PIS, a jednocześnie nie mają zastosowania do analogicznej usługi z wykorzystaniem rozwiązań opartych na pay-by-link, świadczonej przez banki. Konsekwencją wprowadzenia Opłat jest zatem faworyzowanie przez ASPSP w sposób niezgodny z zasadami uczciwej konkurencji własnych produktów i usług kosztem usług przyjmowania płatności świadczonych przez instytucje płatnicze z wykorzystaniem PIS, co ma negatywny wpływ na ostateczne koszty ponoszone przez użytkowników usługi płatniczej.

#### IV PODSUMOWANIE

Stosowanie dodatkowych opłat przez banki za każde krajowe przychodzące przelewy w PLN na rachunki korporacyjne stanowi bezpośrednią ingerencję w fundamentalne, podlegające ochronie prawnej obszary rynku finansowego, takie jak swoboda konkurencji czy zasady niedyskryminacji. W obliczu podejmowania tych działań przez banki, co ma miejsce obecnie, podjęcie interwencji nadzorczej przez Komisję w tym zakresie jest niezbędne w celu zapewnienia przestrzegania podstawowych obowiązków gwarantujących niebankowym dostawcom usług płatniczych możliwość korzystania z uprawnień określonych w przepisach prawa unijnego oraz krajowego.

Stanowisko Komisji w przedmiotowej kwestii z pewnością umożliwi poprawę jakości współpracy pomiędzy uczestnikami rynku finansowego, co leży w interesie całości tego rynku. Przyczyni się ono również do zwiększenia poziomu ochrony uzasadnionych interesów niebankowych dostawców usług płatniczych bez konieczności występowania na drogę sądową.

..... pragnie zaznaczyć iż kilkakrotnie zgłaszał już problemy opisane w niniejszej petycji do Komisji, jednak zgłoszenia te pozostały bez odpowiedzi ze strony organu. Z uwagi na doniosłość tego problemu dla całego rynku płatniczego, ..... wyraża nadzieję na podjęcie przez Komisję odpowiednich działań, o których mowa w niniejszej petycji, deklarując tym samym pełną gotowość do współpracy w tym zakresie.

Z poważaniem

/-/

..... Prezes Zarządu Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym