

# Anna Zalcewicz

---

## Nadzór nad rynkiem usług płatniczych w Polsce w kontekście najnowszych zmian prawa polskiego i unijnego

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/1, 85-111

---

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Zalcewicz\*

## NADZÓR NAD RYNKIEM USŁUG PŁATNICZYCH W POLSCE W KONTEKŚCIE NAJNOWSZYCH ZMIAN PRAWA POLSKIEGO I UNIJNEGO

### 1. Wprowadzenie

Obserwując zmiany zachodzące na rynku usług płatniczych, widać obecnie wyraźnie wzrastającą rolę rządów oraz regulatorów w normowaniu i monitorowaniu aktywności usługodawców w tym obszarze, obejmujące zarówno sferę prawa prywatnego, jak publicznego<sup>1</sup>. Z punktu widzenia regulacyjnego, w początkowym okresie tworzenia rynku, zarówno państwa, jak i podmioty świadczące tego rodzaju usługi finansowe, podejmowały działania mające na celu zapewnienie, by płatności były dokonywane w sposób bezpieczny i możliwie najszybszy, uwzględniając stan rozwoju technologicznego oraz instytucjonalnego. Coraz bardziej znaczący ich udział w całości transakcji na rynku uwidocznił jednak nieznanе dotychczas problemy związane przede wszystkim z dużym potencjałem ryzyka, jakie niósł on ze sobą. Pod koniec lat 80. ubiegłego stulecia, wywołało to debatę nad koniecznością objęcia nadzorem systemu płatności, mając na uwadze, że jego sprawne i skuteczne funkcjonowanie jest jednym z filarów stabilności finansowej<sup>2</sup>. W dal-

---

\* Dr Anna Zalcewicz – Adiunkt, Katedra Prawa Finansów Publicznych, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie.

<sup>1</sup> Zob. m.in. B. Crawford, *The Future of Payment Law*, „The Canadian Business Law Journal” 2011, Vol. 50, s. 6.

<sup>2</sup> B. Bossone, M. Cirasino, *The Oversight of Payment Systems. A Framework for the Development and Governance of Payment Systems in Emerging Economies, Payment and Securities Clearance and Settlement Systems Research Series No. 1*, CEMLA, The World Bank, July 2001, s. 6–7.

szej kolejności uznano, że nadzór sprawowany nad systemami płatności oraz systemami autoryzacji i rozliczeń, jest niewystarczający, gdyż progres technologiczny oraz postępująca integracja i globalizacja spowodowały nie tylko znaczący wzrost przepływu środków pieniężnych, ale także, dynamiczny rozwój rynku usług płatniczych przejawiający się z jednej strony wprowadzeniem innowacyjnych instrumentów płatniczych, z drugiej zaś, pojawieniem się nowych usługodawców. W związku bowiem z ustanowioną w traktatach<sup>3</sup> wolnością przepływu płatności jako swobody akcesoryjnej<sup>4</sup> nastąpiła liberalizacja usług płatniczych, która w dłuższej perspektywie spowodowała ich prawną autonomię, a tym samym, wyodrębnienie i oderwanie od usług bankowych *sensu stricto*<sup>5</sup>. Skutkowało to powstaniem nowych zasad i instytucji funkcjonujących w tym obszarze rynku finansowego. Konieczne stało się zatem, wprowadzenie rozwiązań nadzorczych pozwalających w szczególności na zapewnienie bezpieczeństwa transakcji, ochrony uczestników rynku, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu. Znaczącym wyzwaniem dla prawodawcy jest w tym przypadku osiągnięcie jednolitego poziomu standardów świadczenia usług przy uwzględnieniu znacznego zróżnicowania podmiotów, uznanych na gruncie przepisów prawa za tak zwanych dostawców usług płatniczych (dalej: dostawcy). Punktem wyjścia dla stanowionych przepisów jest konieczność realizacji trzech podstawowych wolności, jako fundamentu integracji europejskiego rynku usług finansowych (swobody przedsiębiorczości, świadczenia usług i wolności przepływu kapitału) poprzez zniesienie wszelkich administracyjnych i prawnych przeszkód, przy równoczesnym zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania, stabilności, ładu prawnego oraz przejrzystości, zaufania do rynku, a także zabezpieczenia interesów jego uczestników<sup>6</sup> oraz przy zachowaniu konkurencyjności. W tym kontekście niezbędnym wymogiem staje się stosowanie innych podejść nadzorczych do poszczególnych podmiotów świadczących usługi płatnicze. Koncepcja ta znajduje swój wyraz w obowiązujących przepisach zarówno na szczeblu unijnym jak i krajowym.

---

<sup>3</sup> M.in. Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane *Dz.Urz.UE 2010 Nr C 83/1-388*).

<sup>4</sup> Jak wskazuje Trybunał Sprawiedliwości jest to dodatkowa wolność w czterech podstawowych wolnościach UE, zob. C. Bovis, *Business Law in the European Union*, London 1997, s. 143.

<sup>5</sup> Zob. m.in. M. van Empel, *Retail payments and the arduous road to SEPA*, „Common Market Law Review” 2009, nr 3, s. 921.

<sup>6</sup> Art. 2 ustawy z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, *Dz.U.* Nr 157, poz. 1119 ze zm.

Podstawą prawną regulacji usług płatniczych na rynku europejskim jest przede wszystkim dyrektywa PSD<sup>7</sup>. Wprowadza ona zamknięty katalog podmiotów, które są uprawnione do świadczenia usług płatniczych na terytorium całej Unii Europejskiej, a także państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: EOG), oraz ustanawia najistotniejsze reguły ich świadczenia<sup>8</sup>. W zakresie nadzoru nakłada obowiązek wyznaczenia właściwych organów do udzielania zezwoleń i nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami płatniczymi (art. 20.1 PSD), sprawowania nadzoru przez organy macierzystego państwa członkowskiego (art. 20.4 PSD), przyznania organom nadzoru stosownych uprawnień dla efektywnego sprawowania nadzoru (art. 21 PSD) i co bardzo istotne, współpracy między organami sprawującymi nadzór nad dostawcami usług płatniczych na szczeblu krajowym (art. 20.3 PSD) i między państwowym (art. 24 i 25 PSD). Ze względu jednak na pozostawienie określenia wymogów ostrożnościowych w stosunku do innych kategorii dostawców usług płatniczych, którzy mogą być uprawnieni do świadczenia usług płatniczych na terytorium całej Unii, mianowicie instytucji kredytowych oraz instytucji pieniądza elektronicznego, odrębnym regulacjom, istotne znaczenie mają tu także dyrektywa w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe<sup>9</sup> oraz dyrektywa w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością<sup>10</sup>. Na szczeblu krajowym państwa mogą, w ramach opcji narodowych, modyfikować postanowienia dyrektywy

---

<sup>7</sup> Dyrektywa 2007/64/WE z 13.11.2007 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, Dz.Urz.UE 2007 Nr L 319/1, przywoływana dalej jako PSD.

<sup>8</sup> Zob. szerzej m.in. R.W. Kaszubski, P. Widawski, *Nowy porządek prawny dla usług płatniczych na Rynku Wewnętrznym UE*, „Głosa” 2004, nr 10, s. 19 i n.; W. Srokosz, *Instytucja płatnicza – nowa kategoria usługodawców w projekcie dyrektywy PSD*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 12, s. 56 i n.; J. Gliniecka, *Zasada przejrzystości świadczenia usług płatniczych jako warunek bezpiecznego korzystania z elektronicznych instrumentów płatniczych na tle rozwiązań prawnych dyrektywy PSD*, „Prawo Bankowe” 2008, nr 6, s. 45 i n.; A. Zalcewicz, *Instytucja płatnicza na gruncie regulacji europejskich*, PUG 2011, nr 5, s. 7–15.

<sup>9</sup> Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.6.2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja preredagowana); Dz.Urz.UE 2006 Nr L 177/1 ze zm.

<sup>10</sup> Dyrektywa 2009/110/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.9.2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE, Dz.Urz. UE 2009 Nr L 267/7 przywoływana dalej jako *dyrektywa EMD II*.

PSD, zapewniając jednak realizację pozostałych celów w zakresie przyjętych w niej rozwiązań.

## 2. Podstawy prawne nadzoru nad rynkiem usług płatniczych w Polsce

Implementacji dyrektywy PSD do polskiego porządku prawnego dokonuje ustawa o usługach płatniczych, która weszła w życie 24.10.2011 r.<sup>11</sup> Co istotne punktu widzenia prowadzonych rozważań, na mocy jej przepisów określone zostały: katalog podmiotów uprawnionych do świadczenia tego rodzaju usług, organy właściwe w sprawach nadzoru nad poszczególnymi dostawcami w zakresie usług płatniczych (art. 14.1 i 2 u.o.u.p.) oraz zakres kompetencji nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) w odniesieniu do instytucji płatniczych oraz biur usług płatniczych. Dopełnieniem przepisów omawianej ustawy, która ze względu na swój specjalistyczny charakter reguluje tylko wybrane aspekty nadzoru nad rynkiem usług płatniczych, jest w pierwszej kolejności ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>12</sup>, jako akt określający ustrój prawny Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), a także zakres nadzoru oraz ogólne cele nadzorcze na tym rynku. Następnie istotne regulacje umiejscowione są w ustawach regulujących zasady tworzenia i funkcjonowania określonych dostawców usług płatniczych takich jak ustawa – Prawo bankowe<sup>13</sup> oraz ustawa o elektronicznych instrumentach płatniczych<sup>14</sup>. Określają one uprawnienia, zadania oraz środki nadzorcze KNF w odniesieniu do poszczególnych instytucji finansowych. W ograniczonym

---

<sup>11</sup> Ustawa z 19.8.2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U. Nr 199 poz. 1175 ze zm., przywoływana dalej jako: u.o.u.p. Weszła ona w życie 24.10.2011 r., z wyjątkiem art. 159 oraz art. 167, które zaczęły obowiązywać odpowiednio od 18.12.2011 r. oraz 1.1.2012 r.

<sup>12</sup> Ustawa z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym.

<sup>13</sup> Ustawa z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe, tj. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm., przywoływana dalej jako ustawa – Prawo bankowe.

<sup>14</sup> Ustawa z 12.9.2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych, Dz.U. Nr 169, poz. 1385 ze zm., przywoływana dalej jako ustawa o elektronicznych instrumentach płatniczych. Zgodnie z zamierzeniami prawodawcy ustawa o usługach płatniczych będzie docelowo regulowała całość rynku usług płatniczych, łącznie z zagadnieniami związanymi z działalnością instytucji pieniądza elektronicznego i świadczenia przez nie usług płatniczych, obecnie ustawa o elektronicznych instrumentach płatniczych została zachowana w polskim systemie prawnym do czasu implementacji dyrektywy EMD II, por. uzasadnienie do projektu rządowego projektu ustawy o usługach płatniczych druk nr 4217 Sejmu VI kadencji, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/503EAE8AC47D1DCC125789B00434986/\\$file/4217-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/503EAE8AC47D1DCC125789B00434986/$file/4217-uzasadnienie.doc) [dostęp na 12.10.2011 r.].

zakresie zastosowanie znajdują także postanowienia ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”<sup>15</sup> regulujące podlegający nadzorowi KNF zakres działalności Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej.

### 3. Nadzór KNF nad wykonywaniem przez dostawców działalności w zakresie usług płatniczych

Określenie ram prawnych dla świadczenia usług płatniczych w państwach EOG spowodowało konieczność wyodrębnienia w krajowych porządkach prawnych kategorii podmiotów określanych mianem dostawców usług płatniczych. W Polsce zaliczyć do nich należy:

- 1) bank krajowy w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo bankowe;
- 2) oddział banku zagranicznego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 20 ustawy – Prawo bankowe;
- 3) instytucję kredytową w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy – Prawo bankowe i odpowiednio oddział instytucji kredytowej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy – Prawo bankowe;
- 4) instytucję pieniądza elektronicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych;
- 5) oddział podmiotu świadczącego w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim, zgodnie z prawem tego państwa, pocztowe usługi płatnicze, uprawnionego zgodnie z prawem tego państwa do świadczenia usług płatniczych oraz Poczta Polska Spółka Akcyjna w zakresie, w jakim odrębne przepisy upoważniają ją do świadczenia usług płatniczych;
- 6) instytucję płatniczą;
- 7) Europejski Bank Centralny, Narodowy Bank Polski oraz bank centralny innego państwa członkowskiego – gdy nie działają w charakterze władz monetarnych lub organów administracji publicznej;
- 8) organ administracji publicznej;
- 9) spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową (dalej: skok) lub Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową w rozumieniu ustawy o

---

<sup>15</sup> Ustawa z 5.9.2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, Dz.U. Nr 180, poz. 1109.

spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>16</sup> – w zakresie, w jakim odrębne przepisy uprawniają je do świadczenia usług płatniczych

10) biuro usług płatniczych.

Zakres kompetencji nadzorczych KNF w zakresie świadczenia usług płatniczych wobec wskazanych podmiotów jest bardzo zróżnicowany. Prawodawca przyjął trychotomiczny model nadzoru nad dostawcami. Pierwszą grupę stanowią te, w pełni podlegające nadzorowi KNF w zakresie usług płatniczych, drugą te, wobec których kompetencje polskiego organu nadzoru są w tym obszarze ograniczone, do trzeciej zaliczyć należy organy bądź instytucje, wobec których KNF nie posiada żadnych uprawnień kontrolnych czy nadzorczych<sup>17</sup>. Przy czym w pierwszej grupie organ nadzoru jest zobligowany do czuwania nad prawidłowością działań podejmowanych przez podmiot nadzorowany na rynku usług płatniczych, poczynając od momentu jego wejścia na rynek (licencja lub rejestracja) poprzez oddziaływanie nań w trakcie jego funkcjonowania, kończąc na możliwości wiążącego prawnie nakazu zakończenia aktywności na rynku finansowym bądź określonym jego obszarze. Natomiast w odniesieniu do instytucji zaliczonych do drugiej grupy, kompetencje KNF ograniczone są przedmiotowo. W tym przypadku nadzorem lub kontrolą objęte są tylko niektóre z usług płatniczych świadczonych przez dany podmiot.

#### 4. Cele nadzoru nad rynkiem usług płatniczych

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem powołanym do wypełniania zadań kontrolnych i nadzorczych na polskim rynku finansowym. Ogólnie wyznaczonym celem jej działania jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania, stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości rynku finansowe-

---

<sup>16</sup> Ustawa z 14.12.1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

<sup>17</sup> Do pierwszej z grup zaliczyć należałoby: bank krajowy, oddział banku zagranicznego, instytucję pieniądza elektronicznego oraz oddział zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego oraz biuro usług płatniczych, do drugiej zaś: instytucję kredytową i odpowiednio oddział instytucji kredytowej, unijna instytucja płatnicza płatniczych i odpowiednio oddział unijnej instytucji płatniczej, Poczta Polska SA w zakresie, w jakim odrębne przepisy upoważniają ją do świadczenia usług płatniczych oraz skok, A. Zalcewicz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem usług płatniczych – nowe uregulowania prawne w zakresie kompetencji i zadań nadzorczych* [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Seria Studia Finansowoprawne, Wrocław 2011, s. 137–145.

go, zaufania do tego rynku, a także ochrona interesów jego uczestników<sup>18</sup>, co jest zrozumiałe *per se*, jako że wynika z samej istoty nadzoru, którego zasadniczą cechą jest podejmowanie działań nadzorczych mających służyć zapobieganiu określonym zagrożeniom poprzez dokonywaną na podstawie i w granicach prawa ingerencję. Cel ten jest następnie doprecyzowywany w poszczególnych ustawach regulujących działalność instytucji finansowych podlegających nadzorowi KNF. Analiza tych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że choć jego ujęcie, z punktu widzenia literalnego brzmienia przepisów jest odmienne, to w istocie został on określony normatywnie w ten sam sposób. Organ nadzoru ma czuwać nad przestrzeganiem prawa przez podmioty nadzorowane<sup>19</sup>. Oprócz dążenia do zapewnienia zgodności działalności podmiotów nadzorowanych z relewantnymi przepisami prawa, istotne znaczenie w określeniu prawnie wyznaczonego celu, do uzyskania którego zmierzać powinna KNF, ma sprecyzowanie dóbr czy wartości podlegających ochronie. Znalezienie wspólnego mianownika w tym przypadku nastęrcza pewne trudności. O ile bowiem zgodnie z art. 99 ust. 2 pkt 1 i 3 u.o.u.p. celem nadzoru jest „zapewnienie bezpieczeństwa finansowego krajowych instytucji płatniczych” oraz „ochrona interesów użytkowników”, a w przypadku biur usług płatniczych „ochrona interesów użytkowników usług płatniczych” (art. 129 ust. 2 u.o.u.p.), o tyle art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo bankowe wskazuje na zapewnienie „bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych”, zaś art. 42 pkt 2 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych na „wywiązywanie się przez instytucje pieniądza elek-

<sup>18</sup> Art. 2 ustawy z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym.

<sup>19</sup> Odwołując się bezpośrednio do brzmienia przepisów, wskazać można, że celem nadzoru jest zapewnienie: zgodności działalności krajowych instytucji płatniczych, w tym prowadzonej przez ich agentów oraz podmioty wykonujące niektóre czynności operacyjne na podstawie umowy, o której mowa w art. 86 ust. 1, z przepisami ustawy oraz rozporządzenia (WE) nr 924/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.9.2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 oraz zezwoleniem, o którym mowa w art. 60 ust. 1 u.o.u.p. – zgodnie z art. 99 ust. 2 pkt 2 u.o.u.p. – zgodności działalności biur usług płatniczych z przepisami ustawy – zgodnie z art. 129 ust. 2 u.o.u.p. – zgodności działalności banków z przepisami niniejszej ustawy, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, a także zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z 29.7.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi z przepisami tej ustawy, niniejszej ustawy oraz statutem – zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo bankowe; – zgodności działalności instytucji pieniądza elektronicznego z przepisami ustawy, statutem, decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie i prowadzenie działalności oraz innymi decyzjami i przepisami wydanymi na podstawie ustawy – art. 42 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych.



tronicznego z zobowiązań podjętych w wyniku wydawania pieniądza elektronicznego". W rzeczywistości jednak, wartością nadrzędną jest tu objęcie ochroną uczestników rynków, zwłaszcza tych korzystających z usług świadczonych przez podmioty nadzorowane tak, by zapewnić im bezpieczeństwo prawne i finansowe transakcji oraz przestrzeganie reguł uczciwego obrotu. Mając powyższe ustalenia na uwadze, celem nadzorczym KNF na rynku usług płatniczych powinno być podejmowanie działań służących zapewnieniu po pierwsze, przestrzegania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przez podmioty nadzorowane w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa usług płatniczych, po drugie, ochrony środków użytkowników usług płatniczych otrzymanych przez podlegającemu nadzorowi dostawcę w celu wykonania transakcji płatniczych, a także zapewnieniu prawidłowego wywiązania się tego dostawcy ze zobowiązań podjętych w związku jej wykonaniem. Powinien on być ponadto realizowany w odniesieniu do całej działalności instytucji finansowej z uwzględnieniem jej specyfiki. Poprzez pryzmat tego celu postrzegane winny być normy zadaniowe i kompetencyjne KNF.

## 5. Uprawnienia reglamentacyjne KNF na rynku usług płatniczych

Jednym z istotnych zadań KNF jest podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego. Wymaga to dokonania oceny stopnia spełnienia warunków stawianym podmiotom świadczącym usługi płatnicze, zarówno w momencie podejmowania przez nie działalności, jak i w trakcie jej prowadzenia. Państwo bowiem, co do zasady, ogranicza obecnie swobodę świadczenia tego rodzaju usług, wprowadzając obowiązek uzyskania różnych form wstępnej akceptacji, ale i dalsza aktywność usługodawców na rynku finansowym podlega reglamentacji. Wydaje się zatem słusznym podkreślenie, że reglamentacyjne środki nadzoru mogą być stosowane przed podjęciem działalności, jako środki nadzoru zapobiegawczego, prewencyjnego, jak i już w trakcie jej prowadzenia, jako środki nadzoru bieżącego<sup>20</sup>. Przy czym nie są one jednorodne. Mogą to być m.in. zezwolenia, zatwierdzenia czy sprzeciwy<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> T. Kocowski [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 82.

<sup>21</sup> R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 240 i przywołana tam literatura.

Koncentrując się w dalszych rozważaniach na rynku usług płatniczych, wskazać można, że zezwolenia KNF wymaga rozpoczęcie działalności przez bank krajowy, instytucję pieniądza elektronicznego oraz instytucję płatniczą. Przy czym w stosunku do instytucji płatniczej należy pojąć to rozumieć szerzej. Wynika to z faktu, że o uzyskanie licencji mogą ubiegać się już funkcjonujące na rynku podmioty. Chodzi tu o biura usług płatniczych, które mogą przekształcić się w instytucje płatnicze, ale *de facto*, przed uzyskaniem zezwolenia legalnie prowadzą już działalność kwalifikowaną jako działalność instytucji płatniczej, ze względu na jej rozmiar<sup>22</sup>.

Uzyskanie zezwolenia przez dostawcę wiąże się z uznaniem go przez inne państwa EOG zgodnie z zasadą jednolitej licencji (ang. *single licence*), zwanej także zasadą jednego paszportu (ang. *single passport*)<sup>23</sup>. Pozwala ono wskazanym instytucjom finansowym na świadczenie usług płatniczych na całym rynku europejskim (na obszarze EOG)<sup>24</sup> bezpośrednio, transgranicznie albo za pośrednictwem (np. oddziału) pod nadzorem KNF (zasada nadzoru państwa macierzystego, ang. *home market control*). Autoryzacja podejmowania działalności przez te podmioty wiąże się z koniecznością spełnienia prawnie określonych warunków odnoszących się do osób założycieli, członków zarządu, kapitału czy organizacji. Katalog minimalnych wymogów licencyjnych jest taki sam dla danego rodzaju instytucji finansowej we wszystkich państwach EOG.

W tym kontekście podkreślić należy, że w związku z wejściem w życie ustawy o usługach płatniczych KNF nabywa nie będące dotychczas w jej zakresie kompetencje w odniesieniu do instytucji płatniczych, jako nowych podmiotów regulowanych objętych obowiązkiem licencyjnym (do 24.10.2011 r. świadczenie usług płatniczych miało charakter tzw. wolnej działalności gospodarczej). Ponadto, przywołana ustawa zmienia wymogi i procedury uzyskiwania zezwolenia przez instytucje pieniądza elektronicznego, co także

---

<sup>22</sup> Odmianą regulacją, mającą temporalny charakter, jest ta, dotycząca usługodawców funkcjonujących na rynku płatniczym przed dniem rozpoczęcia obowiązywania nowych przepisów. Przyjęto, że w okresie przejściowym przedsiębiorca chcący nadal świadczyć usługi w tym zakresie, już jako instytucja płatnicza, musi, w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o usługach płatniczych, złożyć wniosek o wydanie stosownego zezwolenia, podobnie jak podmiot chcący uzyskać status biura usług płatniczych, który zamierza kontynuować swoją dotychczasową działalność w zakresie usług płatniczych, musi, w takim samym terminie, złożyć wniosek o wpis do rejestru prowadzonego przez KNF.

<sup>23</sup> Zob. szerzej m.in. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 125–126; T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 98–99.

<sup>24</sup> Po zawiadomieniu macierzystego organu nadzoru.

wpływa na działania podejmowane przez organ nadzoru. W tym przypadku do postępowania przy wydawaniu zezwolenia na utworzenie i prowadzenie działalności oraz do funkcjonowania instytucji pieniądza elektronicznego KNF stosowała dotychczas odpowiednio przepisy art. 21–22c, 25–27, 30–31 i art. 33–42 ustawy – Prawo bankowe, z uwzględnieniem przepisów ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych. Obecnie w zakresie nieuregulowanym w ustawie o elektronicznych instrumentach płatniczych do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucję pieniądza elektronicznego stosuje się odpowiednio przepisy Działu IV Rozdziału 1 ustawy o usługach płatniczych.

Powracając do głównego nurtu rozważań, wskazać należy, że odrębnie regulowane są kwestie podejmowanie działalności przez dostawców podlegających nadzorowi KNF poza terytorium Polski. Wiąże się to z dodatkowymi wymogami. W zależności od miejsca podejmowanej działalności oraz kategorii dostawcy są one odpowiednio zróżnicowane. Zanim bank krajowy, instytucję pieniądza elektronicznego czy instytucja płatnicza rozpocznie świadczenie usług na terenie innych państw EOG konieczne jest poinformowanie przez niego/nią organu nadzorczego o zamiarze podjęcia takiej działalności. Następnie KNF notyfikuje taki zamiar odpowiedniemu organowi nadzorczemu w państwie, w którym ma nastąpić działalność. Natomiast w przypadku banków, dodatkowo, utworzenie za granicą banku przez bank krajowy oraz utworzenie oddziału banku krajowego za granicą w Polsce wymaga zezwolenia KNF. Jednocześnie banki zagraniczne<sup>25</sup> i instytucje kredytowe mogą otwierać w Polsce swoje przedstawicielstwa na podstawie zezwolenia KNF.

W przypadku dostawców spoza obszaru EOG regulowane są kwestie podejmowania i prowadzenie przez nie działalności poprzez oddział. Licencji KNF wymaga w tym przypadku utworzenie oddziału banku zagranicznego<sup>26</sup>, a także utworzenie i prowadzenie działalności przez oddział zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> W rozumieniu przepisów ustawy – Prawo bankowe, które regulują zasady i wymogi uzyskiwania licencji pod pojęciem banku zagranicznego rozumieć należy bank mający siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, na terytorium państwa niebędącego członkiem EOG (art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 4 ust. 3 ustawy – Prawo bankowe).

<sup>26</sup> W rozumieniu przepisów ustawy – Prawo bankowe oddział banku zagranicznego to „jednostka organizacyjna banku zagranicznego wykonującą w jego imieniu i na jego rzecz wszystkie lub niektóre czynności wynikające z zezwolenia udzielonego temu bankowi, przy czym wszystkie jednostki organizacyjne danego banku zagranicznego odpowiadające powyższym cechom, utworzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uważa się za jeden oddział” (art. 4 ust. 1 pkt 20 ustawy – Prawo bankowe).

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 16 w związku z art. 2 pkt 15 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych oddział zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego to jednostka organiza-

Ustawa o usługach płatniczych w stosunku do niektórych dostawców wprowadziła także obowiązek rejestracyjny, stanowiąc jednocześnie, że KNF prowadzi jawny rejestr krajowych instytucji płatniczych i innych dostawców<sup>28</sup>. Obowiązkiem temu podlegają krajowe instytucje płatnicze, biura usług płatniczych oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. W pierwszym i drugim przypadku KNF dokonuje weryfikacji spełnienia wymogów ustawowych koniecznych do podjęcia i prowadzenia działalności na rynku usług finansowych, mając uprawnienia do odmowy dokonania wpisu. W trzecim, KNF jest jedynie zawiadamiana o rozpoczęciu działalności w zakresie świadczenia usług płatniczych i zobligowana z urzędu dokonać stosownego wpisu w rejestrze<sup>29</sup>. Sam wpis ma w tym wypadku służyć jedynie potwierdzeniu istniejącego stanu. Jednak realizacja nakazu zawiadomienia jest istotna dla oceny legalności zachowań, której dokonuje nie KNF a Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, i to ona dysponuje stosownymi środkami nadzorczymi, by zapewnić realizację przepisów prawa<sup>30</sup>.

---

cyjna instytucji pieniądza elektronicznego mającej siedzibę za granicą, „wykonującą w jej imieniu i na jej rzecz wszystkie lub niektóre rodzaje działalności wynikające z zezwolenia udzielonego tej instytucji, przy czym wszystkie jednostki organizacyjne danej zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego odpowiadające powyższym cechom, utworzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uważa się za jeden oddział”. Należy mieć jednak na uwadze, że zgodnie z art. 41 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych „do podejmowania i prowadzenia działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez instytucje pieniądza elektronicznego mające siedzibę na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, wykonywania nad tymi instytucjami nadzoru oraz podejmowania i prowadzenia działalności przez krajowe instytucje pieniądza elektronicznego w krajach będących członkami Unii Europejskiej lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym stosuje się odpowiednio przepisy Prawa bankowego odnoszące się do instytucji kredytowych”.

<sup>28</sup> Rejestr składa się z części dotyczących: krajowych instytucji płatniczych, ich agentów i oddziałów; kas oszczędnościowo-kredytowych i ich oddziałów; biur usług płatniczych, ich agentów i oddziałów.

<sup>29</sup> Kasy oszczędnościowo-kredytowe prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy o usługach płatniczych działalność w zakresie świadczenia usług płatniczych są obowiązane złożyć to zawiadomienie w terminie 30 dni od dnia wejścia jej w życie.

<sup>30</sup> Choć w tym przypadku kompetencji tych należy w pewnym stopniu dorozumiewać. Na mocy ustawy z 14.12.1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych bowiem Kasa Krajowa sprawuje nadzór nad skok m.in. w celu zapewnienia „zgodności działalności kas z przepisami ustawy” (art. 34 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych) i może wezwać skok do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie, a w przypadku ich nie usunięcia w tym terminie może jej nakazać zaprzestania prowadzenia określonej działalności. Powstaje w związku z tym konieczność dokonania wykładni znaczenia terminu „ustawa” użytego a art. 34 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Wydaje się, że

Wskazać też można, że zgodnie z dyrektywą EMD II<sup>31</sup> pożądane jest również rejestrowanie danych wszystkich podmiotów świadczących usługi związane z pieniądzem elektronicznym, w związku z czym państwa członkowskie powinny wpisywać takie instytucje do rejestru instytucji pieniądza elektronicznego<sup>32</sup>. W Polsce ze względu na opóźnienia związane z transpozycją tej dyrektywy nie przyjęto dotychczas regulacji w tym zakresie.

Jako kolejną grupę środków nadzoru wskazać można sprzeciwy. Zgodnie z ustawą o usługach płatniczych KNF może zgłosić sprzeciw wobec przejścia zezwolenia wydanego hybrydowej instytucji płatniczej na podmiot utworzony w wyniku wykonania decyzji nakazującej tej instytucji płatniczej prawne i organizacyjne wyodrębnienie działalności w zakresie usług płatniczych przez utworzenie nowego podmiotu, który będzie prowadził tę działalność.

Kompetencje reglamentacyjne obejmują także działalność outsourcingową *sensu largo*: banku, instytucji płatniczej, biura usług płatniczych. Obowiązki ciążące w tym zakresie na poszczególnych podmiotach w związku z powierzeniem świadczenia usług płatniczych w odniesieniu do organu nadzoru wiążą się przede wszystkim z koniecznością zawiadomienia KNF bądź uzyskania stosownego zezwolenia.

W przypadku banku, zasady dopuszczalności, warunki i zakres powierzanych czynności normują przepisy ustawy – Prawo bankowe. Wyjątkiem jest pośrednictwo wykonywania usług finansowych przez Poczta Polska S.A. Kwestie z nim związane regulowane są w sposób szczególny ustawą o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”. Wskazane ustawy różnicują formy reglamentacji w przypadku powierzenia świadczenia usług insouserowi wymagając bądź zawiadomienia KNF bądź zastrzegając konieczność uzyskania zezwolenia.

Zasady korzystania przez krajową instytucję płatniczą oraz biuro usług płatniczych z usług agentów oraz powierzania wykonywania niektórych czyn-

---

jego zakresem należy objąć nie tylko ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych ale także ustawę o usługach płatniczych. Można jednak wskazać, że owe wątpliwości staną się wkrótce bezprzedmiotowe w związku z przyjętą przez sejm ustawą z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, która stanowi o objęciu skok nadzorem KNF (23.5.2012 r. w sejmie odbyło się drugie czytanie projektu uchwały w sprawie usunięcia niezgodności tej ustawy z konstytucją, na którą to niezgodność wskazał TK w swoim orzeczeniu z 12.1.2012 r., sygn. akt Kp 10/09 (MP poz. 20) po zaskarżeniu ustawy przez Prezydenta RP).

<sup>31</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 22 dyrektywy EMD II państwa członkowskie zobligowane zostały do przyjęcia i publikacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędne do jej wykonania najpóźniej do 30.4.2011 r.

<sup>32</sup> Preambuła do dyrektywy EMD II.

ności operacyjnych innym podmiotom określone zostały w ustawie o usługach płatniczych. Zgodnie z jej postanowieniami wskazane wyżej podmioty zobowiązane są do zawiadomienia KNF o zamiarze świadczenia usług płatniczych za pośrednictwem agenta, wraz z wnioskiem o dokonanie jego wpisu do rejestru. Natomiast w przypadku powierzenia przedsiębiorcy wykonywania określonych czynności operacyjnych związanych ze świadczeniem usług płatniczych na podstawie umowy, instytucja płatnicza, jak i biuro usług płatniczych, zobligowane są jedynie do prowadzenia ewidencji tych umów. Wyjątkiem są umowy dotyczące istotnych czynności operacyjnych. O zamiarze ich zawarcia podmiot nadzorowany zawiadamia KNF.

W ramach działalności reglamentacyjnej KNF ma także kompetencje do „zamykania” działalności licencjonowanych instytucji poprzez możliwość uchylenia stosownego zezwolenia oraz podjęcie decyzji o likwidacji bądź ograniczenia jej zakresu przedmiotowego lub terytorialnego<sup>33</sup>. Uprawnienia te są skorelowane z celami nadzorczymi, a regulator jest zobligowany bądź ma swobodę decyzyjną w rozstrzygnięciu o zastosowaniu tego środka nadzorczego. W tym ostatnim przypadku zakres uznaniowości jest naturalnie ograniczany zasadami prawa administracyjnego (celowości, proporcjonalności etc.) oraz, jak we wszystkich sytuacjach, przepisami wskazującymi na przesłanki mogące uzasadniać jego użycie. Decyzja w tym przedmiocie może być podjęta między innymi w związku z naruszeniami przepisów prawa, w razie stwierdzenia, że dostawca stwarza zagrożenie dla interesów swoich klientów, wystąpiły okoliczności grożące niewypłacalnością bądź przez dłuższy okres nie jest prowadzona działalność. Może ona być też konsekwencją decyzji innego organu nadzoru<sup>34</sup>. W stosunku do niektórych podmiotów KNF wyposażona została jedynie w kompetencje do wystąpienia do właściwego organu z wnioskiem o zakończenie działalności dostawcy<sup>35</sup>.

Podsumowując, KNF posiada kompetencje w zakresie dopuszczenia większości dostawców do świadczenia usług na rynku płatniczym poprzez

---

<sup>33</sup> Na przykład decyzje KNF o: zakazaniu instytucji finansowej prowadzenia działalności na terenie państwa goszczącego, ograniczeniu zakresu działalności banku, oddziału banku zagranicznego lub oddziału instytucji kredytowej czy likwidacji banku lub oddziału banku zagranicznego.

<sup>34</sup> Na przykład KNF uchyliła zezwolenie na utworzenie oddziału banku zagranicznego, jeśli właściwe władze nadzorcze kraju, w którym bank zagraniczny ma swoją siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu, uchyliły zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej przez ten bank.

<sup>35</sup> Tak jest np. w przypadku banku państwowego, gdzie zgodnie z art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo bankowe, KNF może wnioskować do Rady Ministrów o wydanie rozporządzenia likwidującego bank państwowy.

ustanowiony normatywnie obowiązek uzyskania zezwolenia na świadczenie wszystkich albo określonego rodzaju usług finansowych<sup>36</sup> bądź rejestracji<sup>37</sup>, w tym także w zakresie ich powierzania podmiotom trzecim. Organ nadzorujący jest jednocześnie władny określić warunki prowadzenia działalności, a w wyznaczonych przepisami prawa okolicznościach, również nakazać jej ograniczenie czy zaprzestanie.

## 6. Kompetencje kontrolne i nadzorcze KNF wobec dostawców prowadzących działalność na rynku usług płatniczych

Celem przyznanych KNF kompetencji jest umożliwienie dokonywania czynności kontrolnych oraz tych, mających służyć korekcie zachowań nadzorowanego dostawcy, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w jego działalności. Zgodnie z poglądami przyjętymi w doktrynie, organ nadzoru może w stosunku do podmiotów nadzorowanych, a więc każdego z objętych nadzorem dostawców, podejmować wszelkie przyznane prawem środki nadzorcze w drodze określonej procedury z zachowaniem zasady proporcjonalności. Analiza obowiązujących przepisów prawa pozwala na wskazanie środków nadzoru w postaci zaleceń, upomnień, nakazów oraz decyzji. Ponadto w naukach prawa dokonuje się ich klasyfikacji stosując różne kryteria. Opierając się na dotychczasowym dorobku nauki w tym zakresie, można w odniesieniu do podmiotów nadzorowanych funkcjonujących na rynku usług płatniczych przyjąć pewną metodologię ich podziału. Z punktu widzenia: podmiotowego można wyróżnić środki dotyczące bezpośrednio podmiotu nadzorowanego (tzw. ogólne, *ad rem*) oraz osób odpowiedzialnych za zarządzanie nim (szczególne, *ad personam*); ich charakteru – środki prewencyjne (w tym informacyjno-doradcze, korygujące) oraz represyjne<sup>38</sup>.

Obecny kształt regulacji oparty został, jak wskazano na początku rozważań, na koncepcji trychotomicznego modelu nadzoru nad dostawcami.

---

<sup>36</sup> Dotyczy to takich podmiotów jak: bank krajowy, oddział banku zagranicznego, instytucja pieniądza elektronicznego, oddział zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego oraz instytucja płatnicza, w ograniczonym zakresie Poczta Polska S.A.

<sup>37</sup> Dotyczy to takich podmiotów jak: biura usług płatniczych.

<sup>38</sup> E. Rutkowska [w:] *Prawo bankowe w zarysie*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2006, s. 186 i n.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2008, s. 408 i n.; R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 207–208; W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Warszawa 2011, s. 386.

W związku z tym najbardziej rozległe kompetencje nadzorcze przysługują KNF wobec podmiotów, w stosunku do których ma ona uprawnienia reglamentacyjne i w tym przypadku dysponuje ona najszerszym katalogiem środków nadzorczych. Ze względu na różnorodność podmiotów zakres uprawnień i możliwości stosowania określonych środków przez KNF jest odpowiednio modyfikowany. W przypadku dostawców będących bankami czy oddziałami banków zagranicznych jest on determinowany celami nadzoru bankowego, a instrumentarium KNF jest najbardziej rozbudowane w stosunku do banków krajowych. Natomiast w odniesieniu do oddziału banku zagranicznego będzie ono zależęć od indywidualnych rozwiązań. Zgodnie bowiem z art. 131 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe działalność oddziałów banków zagranicznych podlega nadzorowi KNF, jednak ust. 2 tego artykułu stanowi, że nadzór ten może być wykonywany w zakresie uzgodnionym w porozumieniu KNF z właściwymi władzami nadzorczymi. Oznacza to, że stosownie do postanowień umowy międzynarodowej lub na zasadzie wzajemności może on być w określonym stopniu ograniczony po stronie polskich organów. W zakresie kompetencji KNF prawodawca nie przewidział zmian dotychczasowych regulacji w tym obszarze. Podobnie w przypadku instytucji pieniądza elektronicznego, ustawa o usługach płatniczych nie wprowadziła nowych rozwiązań w obowiązujących przed dniem jej wejścia w życie regulacjach. Nowe uprawnienia i obowiązki KNF ma natomiast w stosunku do podmiotów nie objętych dotychczas nadzorem. Dotyczy to instytucji płatniczych oraz biur usług płatniczych.

Prawodawca stanowi, że KNF może przeprowadzać kontrolę działalności i sytuacji finansowej krajowej instytucji płatniczej oraz, że zgodnie z art. 102 u.o.u.p. w ramach sprawowanego nadzoru podstawowe jej kompetencje polegają na:

- wezwaniu krajowej instytucji płatniczą do przekazania w wyznaczonym terminie wszelkich informacji niezbędnych dla realizacji celów nadzoru, a także żądaniu okresowego przekazywania przez krajową instytucję płatniczą określonych danych niezbędnych do oceny jej sytuacji finansowej;
- wydawaniu krajowej instytucji płatniczej zaleceń w zakresie m.in.: zapewnienia zgodności działalności krajowej instytucji płatniczej z przepisami ustawy, przestrzegania przez instytucje płatnicze wymogu posiadania odpowiedniego kapitału założycielskiego oraz odpowiedniego poziomu funduszy własnych, podejmowania środków koniecznych dla zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników;
- wydawaniu krajowej instytucji płatniczej nakazów: wstrzymanie wypłat z zysku lub wstrzymanie tworzenia nowych jednostek organiza-



cyjnych do czasu osiągnięcia norm dotyczących wysokości i struktury funduszy własnych; opracowania i wykonania planu przywrócenia prawidłowych stosunków finansowych.

W przypadku niestosowania się do zaleceń i nakazów organ nadzoru może stosować inne środki *ad rem* (np. ograniczyć zakres działalności krajowej instytucji płatniczej lub jej jednostek organizacyjnych) i *ad personam* (np. zawiesić w czynnościach osobę zarządzającą bezpośrednio odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości), nałożyć karę pieniężną czy też cofnąć licencję.

KNF może również wydawać rekomendacje, jak się wydaje o charakterze postulatywnym<sup>39</sup>, dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania krajowymi instytucjami płatniczymi, mając na uwadze ochronę interesów użytkowników.

Nadzorowi sprawowanemu przez KNF podlega także działalność w zakresie usług płatniczych prowadzona przez biura usług płatniczych. Uprawnienia KNF kształtują się tu podobnie jak w przypadku instytucji płatniczej (zresztą szereg przepisów stosuje się odpowiednio<sup>40</sup>). W ramach nadzoru KNF może wydawać biurom usług płatniczych zalecenia przede wszystkim w zakresie zapewnienia zgodności działalności biura z przepisami ustawy oraz podjęcia środków koniecznych do zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników. W przypadku braku współdziałania z organem nadzoru, ten ostatni, może stosować bardziej restrykcyjne instrumenty jak np. nałożyć na biuro usług płatniczych karę pieniężną w wysokości do 500.000 zł.

Oprócz wyżej wspomnianych, ustawa o usługach płatniczych przyznaje KNF kompetencje pozwalające monitorować utrzymanie przez biura ciągłości przewidzianych ustawą środków ochronnych<sup>41</sup>. Zaliczyć tu należy moż-

---

<sup>39</sup> Por. uwagi dotyczące charakteru rekomendacji wydawanych dla banków, L. Góral [w:] M. Bączyk, E. Fojcik-Mastalska, L. Góral, J. Pisuliński, W. Pyziół, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 681.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 129 u.o.u.p. „do nadzoru nad biurami usług płatniczych stosuje się odpowiednio przepisy art. 100, art. 102 ust. 1 pkt 1, 2 i 5, art. 103, art. 106 ust. 1 oraz art. 112 u.o.u.p.”.

<sup>41</sup> W art. 125 u.o.u.p. ustanowiony został obowiązek biura usług płatniczych „do ochrony środków pieniężnych otrzymanych od użytkowników, w tym za pośrednictwem agenta lub innego dostawcy, w celu wykonania transakcji płatniczych”, który biuro wykonuje „przez zawarcie odpowiednio z bankiem krajowym, instytucją kredytową, oddziałem banku zagranicznego albo zakładem ubezpieczeń, które nie należą do tej samej grupy co dane biuro usług płatniczych, umowy gwarancji bankowej albo ubezpieczeniowej albo umowy ubezpieczenia”. „Umowa gwarancji bankowej albo ubezpieczeniowej powinna obejmować upoważnienie dla KNF do wydawania dyspozycji wypłaty przez gwaranta środków pieniężnych z gwarancji”.

liwość sankcjonowania karą pieniężną nadzorowanego podmiotu w przypadku braku realizacji obowiązku przekazywania KNF dokumentów potwierdzających zawarcie umowy gwarancji albo umowy ubezpieczenia. Jednocześnie organ nadzoru uprawniony został do występowania na rzecz użytkowników usług płatniczych w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej albo umowy gwarancji ubezpieczeniowej na zasadach określonych w treści tych umów.

Objęcie nadzorem biur oraz instytucji płatniczej wymusiło także rozszerzenie zakresu uprawnień Przewodniczącego KNF, po pierwsze, prokuratorских (w sprawach cywilnych, wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku w związku ze sprawowaniem nadzoru przez KNF nad rynkiem finansowym obejmującym usługi płatnicze), po drugie, pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (w sprawach o przestępstwa określone w ustawie o usługach płatniczych).

W stosunku do dostawców, którzy w niniejszym opracowaniu wyróżnieni zostali w ramach pierwszej grupy, KNF przysługują szczególne kompetencje w przypadku, gdy mają oni problemy z płynnością bądź po prostu przestają być wypłacalne. W związku z tym, że na poszczególnych etapach pogarszania się stanu finansowego tych instytucji konieczne jest przedsięwzięcie określonych działań służących bezpieczeństwu rynku finansowego oraz klientów korzystającym z ich usług, niezbędne jest monitorowanie przebiegu sanacji nadzorowanych podmiotów bądź ich eliminacji z rynku, a w przypadku pojawiających się zagrożeń lub nieprawidłowości, stosowna reakcja nadzorczy. Ustawy obligują bądź uprawniają zatem KNF, do podejmowania czynności odpowiednio, z punktu widzenia ich skuteczności, do zaistniałych warunków. Jej kompetencje uaktualniają się zarówno w trakcie postępowania naprawczego, likwidacji jak i w postępowaniu upadłościowym. Są one regulowane przede wszystkim przepisami ustawy – Prawo bankowe, natomiast do postępowania naprawczego oraz likwidacji krajowej instytucji płatniczej i oddziałów unijnej instytucji płatniczych, a także instytucji pieniądza elektronicznego i oddziałów zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego stosuje się odpowiednio przepisy art. 142 oraz art. 145–157e ustawy – Prawo bankowe<sup>42</sup>. Wymienić tu można przykładowo możliwość ustanowienia zarządu komisarycznego, kuratora nadzorującego wykonanie postępowania naprawczego czy uchylecia licencji i likwidacji danej instytucji. W przypadku rozpoczę-

<sup>42</sup> Zob. art. 54 u.i.p.e. oraz art. 117 u.o.u.p.

cia procedury upadłościowej, dla zapewnienia należytej ochrony systemowej<sup>43</sup>, KNF przysługuje wyłączna kompetencja do wystąpienia z wnioskiem o ogłoszenie upadłości banku<sup>44</sup> oraz instytucji pieniądza elektronicznego<sup>45</sup> bądź jest ona jednym z podmiotów uprawnionych do złożenia takiego w odniesieniu do krajowej instytucji płatniczej<sup>46</sup>.

Drugą grupę dostawców stanowią instytucje, wobec których KNF może podejmować działania kontrolne lub nadzorcze w zakresie świadczenia usług płatniczych w sposób ograniczony. Są to po pierwsze podmioty, dla których Polska jest państwem goszczącym. Konieczne jest w tym przypadku dokonanie notyfikacji (organ nadzoru państwa macierzystego zawiadamia KNF), a same instytucje mają obowiązek dostosowania się do przepisów polskiego prawa. KNF ma tu kompetencje w zakresie określenia dodatkowych warunków, których spełnienie jest konieczne przy prowadzeniu działalności<sup>47</sup>. Ponadto, w przypadku naruszeń prawa polski organ nadzoru może także stosować określone środki nadzorcze. Zgodnie z przepisami, KNF wzywa w takim przypadku instytucję do przestrzegania przepisów prawa polskiego i wyznacza jej termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W dalszej kolejności zawiadamia właściwe organy nadzorcze macierzystego państwa członkowskiego o stwierdzonych nieprawidłowościach. Może także stosować odpowiednio środki w postaci: wystąpienia z wnioskiem o odwołanie osoby zarządzającej bezpośrednio odpowiedzialnej za stwierdzone nieprawidłowości, ograniczyć zakres działalności instytucji lub jej jednostek organizacyjnych, a także nałożyć karę finansową, zawiadamiając właściwe organy nadzorcze macierzystego państwa członkowskiego o stwierdzonych nieprawidłowościach i podjętych środkach<sup>48</sup>. W zależności od instytucji prawodawca wprowadza tu pewne zróżnicowanie co do sposobu postępowania i wysokości kar<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Zob. szerzej K. Kohutek, *Sanacja banku w bankowych procedurach naprawczych i w postępowaniu upadłościowym*, Zakamycze 2005, s. 533–534.

<sup>44</sup> Art. 426 ustawy z 28.2.2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze, t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.

<sup>45</sup> Art. 54 u.i.p.e.

<sup>46</sup> Art. 117 u.o.u.p.

<sup>47</sup> Art. 481 ust. 2 ustawy – Prawo bankowe stanowi, że „Komisja Nadzoru Finansowego może wskazać warunki, które w interesie dobra ogólnego, w szczególności w celu ochrony dóbr konsumenta, zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego lub zapobieżenia naruszeniom prawa, oddział instytucji kredytowej musi spełniać przy prowadzeniu działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>48</sup> Szerzej zob. W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Warszawa 2011, s. 698–699.

<sup>49</sup> Zob. art. 107 u.o.u.p., art. 141a ust. 2a ustawy – Prawo bankowe.

W tym miejscu, w kontekście powyższych rozważań, wskazać trzeba na dokonane zmiany w zakresie kompetencji KNF, przywołując ustanowione na mocy nowelizacji ustawy – Prawo bankowe a dokonane w związku z przyjęciem ustawy o usługach płatniczych, przepisy art. 141a ust. 2a ustawy – Prawo bankowe. Nowe uprawnienia organu nadzoru uaktualniają się w przypadku, gdy instytucja kredytowa prowadząca działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez oddział, nie przestrzega przepisów działów II lub III ustawy o usługach płatniczych. KNF ma wówczas obowiązek wezwać tę instytucję do przestrzegania tych przepisów, wyznaczając jej odpowiedni termin do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a po bezskutecznym upływie terminu może odpowiednio zastosować przewidziane prawem środki, o których mowa w art. 138 ust. 3 pkt 1, 3 i 3a ustawy – Prawo bankowe, zawiadamiając właściwe dla tej instytucji władze nadzorcze macierzystego państwa członkowskiego o stwierdzonych nieprawidłowościach i podjętych środkach.

Kolejnym podmiotem w omawianej grupie jest Poczta Polska S.A., nad którą KNF sprawuje nadzór w zakresie działalności bankowej wykonywanej z jej udziałem<sup>50</sup>.

Po trzecie, do podmiotów objętych kontrolą KNF zaliczyć można spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Obowiązujące obecnie przepisy wyłączają je co prawda spod nadzoru KNF<sup>51</sup>, jednak ustawa o usługach płatniczych nakłada pewne obowiązki informacyjne względem tego organu, dotyczące ujawniania mu sprawozdań finansowych wraz ze stosowną opinią i raportem, a także udzielania informacji w trakcie ich badania o stwierdzonych nieprawidłowościach. W przypadku niedopełnienia tych obowiązków prawodawca nie przewiduje jednak możliwości nałożenia żadnych sankcji ani stosowania środków nadzorczych.

Jak wskazano, ostatnia z wyróżnionych w opracowaniu grup nie podlega w żadnym aspekcie kontroli ani nadzorowi KNF.

## 7. Koszty nadzoru nad rynkiem usług płatniczych

Powołując do życia KNF, założono, że będzie ona organem niezależnym, sprawującym nadzór nad rynkiem finansowym w sposób autono-

<sup>50</sup> M. Olszak, *Outsourcing w działalności bankowej*, Warszawa 2006, s. 136 i 137.

<sup>51</sup> Objęcie nadzorem KNF działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej przewiduje uchwalona 5.11.2009 r. ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (zob. uwagi do przypisu 30).

miczny<sup>52</sup>. Niezależność tę ma gwarantować m.in. sposób pokrywania kosztów działalności, jak wskazuje się bowiem w doktrynie, brak niezależnych źródeł finansowania może skłaniać do kompromisów, jeśli organ jest w dużym stopniu zależny od środków państwowych<sup>53</sup>. W związku z tym, w Polsce przyjęto zasadę finansowania działalności publicznego organu nadzoru przez podmioty nadzorowane (prywatne), choć wpływ na rzeczywistą wysokość kwot, jakie przeznaczone zostaną do dyspozycji KNF na finansowanie jej działalności będzie miał rząd i parlament (poprzez przygotowanie i przyjęcie ustawy budżetowej)<sup>54</sup>. W konsekwencji, pomimo finansowania działalności ze środków prywatnych, nie nastąpiło oddzielenie sfery jej finansów od wydatków publicznych, albowiem pokrywane są one z budżetu państwa, choć w całości równoważone wpłatami wnoszonymi przez podmioty nadzorowane<sup>55</sup>.

W zakresie rozwiązań dotyczących wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nie ma jednolitości. W obszarze rynku usług finansowych poszczególne ustawy nakładają na niektórych z dostawców obowiązek wpłat z tytułu nadzoru. Sposób obliczania i wysokość stawek również podlega zróżnicowaniu. Zasadą jest jednak to, że koszt nadzoru obciążający podmioty nadzorowane jest rozliczany odrębnie dla poszczególnych sektorów i jest on, w ujęciu rocznym, rzeczywistym kosztem poniesionym na nadzór nad sektorem w danym roku.

Zgodnie z art. 131a ustawy – Prawo bankowe banki są obowiązane do wnoszenia wpłat z tytułu nadzoru bankowego, stanowiących iloczyn sumy aktywów bilansowych banków i stawki nieprzekraczającej 0,024%. Ustawa o usługach płatniczych stanowi natomiast w art. 130, że biura usług płatniczych są obowiązane do wnoszenia wpłat na pokrycie kosztów nadzoru w kwocie stanowiącej iloczyn całkowitej kwoty transakcji płatniczych wykonanych przez biuro, w tym także przez jego agentów, i stawki nieprzekraczającej

---

<sup>52</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, druk sejmowy nr 654 Sejmu V kadencji z 7.6.2006 r. s. 6, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/86174E62FCB-BFD0CC1257187004C4DC0/\\$file/654-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/86174E62FCB-BFD0CC1257187004C4DC0/$file/654-uzasadnienie.doc)

<sup>53</sup> K.K. Mweda, *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*, The World Bank, Washington, D.C. 2006, s. 9.

<sup>54</sup> Zgodnie z art. 19 u.n.r.f. wydatki stanowiące koszty działalności Komisji i Urzędu Komisji, w wysokości określonej w ustawie budżetowej, w tym wynagrodzenia i nagrody dla Przewodniczącego Komisji, jego Zastępców oraz pracowników Urzędu Komisji, są pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane w wysokości i na zasadach określonych w przepisach odrębnych ustaw.

<sup>55</sup> Zob. szerz. A. Zalcewicz, *The Polish Financial Supervision Authority as an independent entity of the public finance sector*, referat z *The X<sup>th</sup> International Scientific Conference „Public finances – Administrative autonomies”*, Győr 29.9.–1.10.2011 r.

0,025%, a w art. 113 do ponoszenia kosztów nadzoru zobligowane zostały na podobnych zasadach krajowe instytucje płatnicze z tym, że wysokość stawki nie może przekraczać 0,075%, 0,05% bądź 0,0025% w zależności od rodzaju świadczonych usług. Opłacie podlegają także wydanie zezwolenia oraz wpis do rejestru<sup>56</sup>, przy czym suma opłat dokonanych w danym roku przez instytucje płatnicze pomniejsza łączną kwotę należnych od tych instytucji, zgodnie z art. 113 u.o.u.p., wpłat na pokrycie kosztów nadzoru<sup>57</sup>.

Przepisy prawa, w przypadku braku dobrowolnego uregulowania przez podmiot do tego zobowiązany, przewidują możliwość poddania obowiązku tej wpłaty egzekucji administracyjnej<sup>58</sup>. Należności z tytułu wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane przedawniają się z upływem 3 lat od dnia, w którym upłynął termin płatności.

Rozwiązania prawne w zakresie finansowania nadzoru na rynku usług płatniczych nie są spójne i odbiegają od dotychczas stosowanych przez prawodawcę praktyk. Najnowsze regulacje na poziomie ustawowym wyznaczają górne limity wydatków na cele nadzorcze, ale jedynie na rynku usług płatniczych, oraz przewidują konieczność stosowania tzw. mechanizmu korygującego w razie zagrożenia przekroczenia w danym roku takiego limitu<sup>59</sup>. Ozna-

<sup>56</sup> Art. 114 ustawy o usługach płatniczych

<sup>57</sup> Wskazać należy, że w uchwalonej 19.8.2011 r. ustawie o usługach płatniczych przyjęto nowe rozwiązanie dotyczące sfery finansowania KNF. W art. 180 tej ustawy określony został maksymalny limit wydatków budżetu państwa na lata 2011–2020 na cele nadzoru ze wskazaniem wysokości kwot przypadających na poszczególne lata (łącznie na ten cel ma zostać przeznaczona maksymalnie kwota 73010,73 tys. zł). Przepisy wskazanej ustawy przewidują jednocześnie, że w razie zagrożenia przekroczenia wskazanego limitu wydatków na dany rok budżetowy, zastosowany zostanie mechanizm korygujący. Ma on polegać na ograniczeniu kosztów rzeczowych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego związanych z realizacją zadań wynikających ze sprawowania nadzoru nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych lub racjonalizacji częstotliwości wykonywania czynności w ramach nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego nad tymi podmiotami. Organem właściwym do wdrożenia mechanizmu korygującego jest odpowiednio Komisja Nadzoru Finansowego i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Natomiast organem właściwym do monitorowania wykorzystania limitu wydatków jest minister właściwy do spraw instytucji finansowych.

<sup>58</sup> Na marginesie można wskazać, że ustawa o usługach płatniczych dokonuje nowelizacji przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, wprowadzając w art. 19 ust. 5 regulujący kwestię stosowania do wpłat na nadzór przepisów działo III ustawy z 29.8.1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., co ma zapewnić możliwość poddania obowiązku tej wpłaty egzekucji administracyjnej.

<sup>59</sup> Wynika to z przyjętych w ustawie z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., rozwiązań dotyczących reguł wydatkowych oraz urealnienia planowania wieloletniego (chodzi tu w szczególności o przepisy art. 50 i 112a tej ustawy).

cza to sztywne, od strony wydatkowej, finansowanie działalności KNF w tym zakresie. W konsekwencji, aktywność nadzorca zostaje ograniczona pułapem przyznaných środków, nie wynika zaś z faktycznych potrzeb rynku. Dodatkowo regulacja ta rodzić będzie szereg wątpliwości w praktyce, powstaje bowiem pytanie jaka jest rzeczywista możliwość ograniczenia kosztów rzeczowych Urzędu KNF jedynie w odniesieniu do nadzoru nad rynkiem usług płatniczych, czy też jaki powinien być zakres „racjonalizacji częstotliwości wykonywania czynności w ramach nadzoru”.

Wprowadzenie wskazanych, normatywnych ograniczeń wydatkowych jest szczególnie zastanawiające w okresie zwiększonej podatności rynków finansowych na perturbacje wynikające z obecnego kryzysu gospodarczego.

Wątpliwości, z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, budzi również nieobjęcie obowiązkiem ponoszenia kosztów wszystkich podmiotów działających na rynku usług płatniczych (nie dotyczy on instytucji pieniądza elektronicznego)<sup>60</sup>.

## 8. Wpływ podmiotów zewnętrznych na nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem usług płatniczych

Komisja Nadzoru Finansowego jest podmiotem niezależnym w sprawowaniu nadzoru nad rynkiem finansowym<sup>61</sup>, jednak owa autonomia nie ma charakteru absolutnego. Powinna być rozumiana jako brak podporządkowania, niezawisłość w podejmowaniu decyzji, przy jednoczesnym zapewnieniu kontroli zewnętrznej i przy współpracy z innymi podmiotami, przede wszystkim tymi, tworzącymi sieć bezpieczeństwa krajowego oraz unijnego, a także dbającymi o stabilność rynków w aspekcie krajowym i międzynarodowym<sup>62</sup>. Realizacji zadań nadzorczych na rynku usług płatniczych służy kooperacja z właściwymi organami nadzorczymi oraz z innymi władzami lub

---

<sup>60</sup> Wskazać na marginesie można, że na etapie przygotowywania projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazywano jako uzasadnienie dla tego rozwiązania, że nie występował wówczas żaden podmiot spełniający kryteria „instytucji pieniądza elektronicznego” i zwolnienie z kosztów nadzorczych uznano za czynnik mający sprzyjać rozwojowi obrotu pieniężnego przy użyciu pieniądza elektronicznego.

<sup>61</sup> Zob. szerzej m.in. P. Stanisławiszyn, *Pozycja Komisji Nadzoru Finansowego w polskim prawie publicznym, materiały z Ogólnopolskiej Konferencji „Komisja Nadzoru Finansowego – status prawny i zadania nadzoru finansowego w Polsce”*, Warszawa 22.2.2010 r.

<sup>62</sup> A. Zalcewicz, *The Polish Financial...*, s. 4.

organami, w szczególności z: Europejskim Bankiem Centralnym, NBP i bankami centralnymi państw członkowskich, organami publicznymi innych państw członkowskich odpowiedzialnymi za nadzór nad systemami płatności.

Wpływ podmiotów zewnętrznych przejawia się na wielu płaszczyznach poczynając od materii regulacyjnej a na oddziaływaniu na podejmowane czynności kończąc.

Wskazać tu można w pierwszej kolejności na kompetencje podmiotów tworzących Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (dalej: ESFS). Niekompletne unijne ramy prawne oraz współistnienie krajowych przepisów determinujących zakres i zasady nadzoru nad rynkiem usług płatniczych, a także wyznaczających cele, zadania i kompetencje nadzorcze poszczególnych organów nadzoru sprawiają, że w rzeczywistości funkcjonują różne praktyki nadzorcze, co prowadzi do braku spójności stosowania unijnych przepisów w poszczególnych państwach. Dla osiągnięcia konwergencji w tym obszarze przyznano Europejskim Urzędowi Nadzoru, a dokładniej rzecz ujmując w tym przypadku Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego (dalej: EBA), kompetencje do opracowywania projektów regulacyjnych standardów technicznych i wykonawczych standardów technicznych, wydawanie wytycznych i zaleceń kierowanych do właściwych organów nadzoru lub instytucji finansowych, w tym zaleceń określających działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa UE oraz wiążących opinii, a także do podejmowania indywidualnych decyzji skierowanych do instytucji finansowych<sup>63</sup>. Oznacza to, że pomimo, iż to przede wszystkim nadzór krajowy nadal posiada kompetencje nadzorcze, to na szczeblu europejskim w konkurencyjne uprawnienia wyposażony został EBA<sup>64</sup>, choć w ograniczonym zakresie. Zatem na szczeblu unijnym z jednej strony nastąpiło ich przeniesienie, co prowadzić może do wniosku, że w wyznaczonych przepisami prawa granicach nadzór europejski jest nadrzędny wobec krajowego, z drugiej zaś obowiązujące regulacje UE wyznaczają miejsce KNF w strukturach ESFS pozwalając na współdecydowanie w sprawach nadzoru oraz kooperację między wszystkimi organami nadzorczymi UE.

---

<sup>63</sup> Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz.Urz. UE 2010 Nr L 331/12.

<sup>64</sup> Zob. m.in. M. Fedorowicz, *Normatywne aspekty regulacji europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego nadzoru w prawie bankowym [w:] System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2010, s. 301–302.



Rozpatrując następnie inne aspekty współpracy w kontekście aktualnie obowiązujących norm prawa polskiego, wskazać trzeba, że realizując swoje zadania KNF może zawierać z wszelkimi właściwymi organami nadzorczymi porozumienia o współdziałaniu w zakresie nadzoru (także tymi spoza UE). Będą one miały wpływ na podejmowane przez polski organ nadzoru działania.

Innym przykładem przewidzianego przez prawodawcę wpływu podmiotów zewnętrznych na działania KNF są przepisy prawa krajowego stanowiące o możliwości zainicjowania niektórych czynności kontrolnych i nadzorczych np. w stosunku do banków. Ustawa – Prawo bankowe wskazuje tu, jako podmioty uprawnione, ministra właściwego do spraw instytucji finansowych lub ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa<sup>65</sup>. Ze względu na brak szczegółowych unormowań w tym zakresie, powołać się trzeba na dorobek doktryny, w którym precyzowane są jej reguły. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań zaakcentowania wymaga przede wszystkim fakt, że KNF nie ma obowiązku zastosowania się do skierowanego do niej wystąpienia<sup>66</sup>, jednak podjęte przez wskazanych ministrów inicjatywy mogą stać się impulsem dla działania organu nadzoru.

Innym aktem prawnym, który przewiduje możliwość zwrócenia się do Komisji Nadzoru Finansowego o zastosowanie środków nadzorczych, jest ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających<sup>67</sup>. Uprawnionym jest bank zrzeszający. Ze względu na fakt, że jedynie kontroluje on zgodność działalności zrzeszonych banków spółdzielczych z postanowieniami umowy zrzeszenia, przepisami prawa i statutami, nie jest on władny dokonywać korekty ich zachowań, a zatem, w uzasadnionych przypadkach, występuje do Komisji Nadzoru Finansowego o zastosowanie środków przewidzianych w art. 138 i 141 ustawy – Prawo bankowe. Także i to wystąpienie nie obliżuje KNF do podjęcia działań może jednak je inicjować.

Jako odrębną kategorię podmiotów, których współdziałanie ma poprawiać efektywność i skuteczność nadzoru, można wskazać podmioty uprawnione do badania sprawozdań finansowych. Ich szczególna rola w procesie weryfikacji prawidłowości prowadzonej przez przedsiębiorców gospodarki finansowej sprawia, że mogą domniemywać już na etapie badania sprawozdania fi-

---

<sup>65</sup> Art. 132 ustawy – Prawo bankowe stanowi, że mogą oni wystąpić o podjęcie czynności lub środków w ramach nadzoru, o których mowa w art. 133 i art. 138 ustawy – Prawo bankowe.

<sup>66</sup> D. Daniluk [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. W. Góralczyk, Warszawa 1999, s. 478.

<sup>67</sup> Ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających.

nansowego prawdopodobieństwo naruszenia przepisów czy popełnienia przestępstwa. W związku z tym prawodawca nakłada na te podmioty obowiązek poinformowania o stwierdzonych nieprawidłowościach organ nadzoru<sup>68</sup>.

Wskazane formy, poprzez które następuje wpływ na działania KNF, nie wyczerpują wszystkich jego aspektów. Problematyka ta jest bardzo obszerna i może stanowić przedmiot oddzielnego opracowania. Podane przykłady służą jedynie wskazaniu, że nadzór w obszarze rynku usług płatniczych musi następować kompleksowo i prawodawca przewiduje różne instrumenty, które mają go wspierać oraz czynić efektywniejszym, także poprzez realizację szeroko pojętej zasady współpracy podmiotów.

## 9. Podsumowanie

Objęciem nadzorem nowego obszaru rynku finansowego, wynikające z przyjęcia rozwiązań zainicjowanych uchwaloną na szczęblu unijnym dyrektywą PSD, wpłynęło na znaczne zmiany w sprawowaniu nadzoru, przede wszystkim w aspekcie podmiotowym. *Novum* stanowi sposób, w jaki sklasyfikowane zostały podmioty świadczące usługi płatnicze i wprowadzenie do polskiego porządku prawnego terminu „dostawcy usług płatniczych”, a przede

---

<sup>68</sup> Art. 136 ustawy – Prawo bankowe stanowi, że biegły rewident przeprowadzający badanie sprawozdań finansowych banku oraz badanie, o którym mowa w art. 134 i art. 135 ustawy – Prawo bankowe, jest obowiązany niezwłocznie powiadomić KNF o ujawnionych faktach wskazujących na: popełnienie przestępstwa, naruszenie przepisów regulujących działalność banku, naruszenie zasad dobrej praktyki bankowej lub inne zagrożenie interesów klientów banku, istnienie przesłanek do wyrażenia opinii negatywnej na temat sprawozdania finansowego banku lub odmowy wyrażenia tej opinii. Natomiast zgodnie z art. 81 u.o.u.p. podmiot uprawniony do badania sprawozdań finansowych jest obowiązany do niezwłocznego informowania KNF o stwierdzonych w trakcie przeprowadzania badania sprawozdania finansowego okolicznościach i zdarzeniach, które mogą stanowić podstawę do wydania opinii z zastrzeżeniami, opinii negatywnej albo odmowy wyrażenia opinii, albo wskazywać na naruszenie przepisów określających warunki wydania zezwolenia krajowym instytucjom płatniczym lub regulujących prowadzenie działalności krajowych instytucji płatniczych albo na zagrożenie kontynuowania działalności przez tę instytucję. Odnośnie instytucji pieniądza elektronicznego przywołać można art. 49 ust. 4 ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych, który stanowi, że biegły rewident przeprowadzający badanie sprawozdań finansowych instytucji pieniądza elektronicznego jest obowiązany niezwłocznie powiadomić KNF o ujawnionych faktach wskazujących na: podejrzenie popełnienia przestępstwa, naruszenie przepisów regulujących działalność instytucji pieniądza elektronicznego, istnienie przesłanek dla wyrażenia opinii negatywnej na temat sprawozdania finansowego instytucji pieniądza elektronicznego lub odmowy wyrażenia tej opinii.

wszystkim wyodrębnić nową grupę przedsiębiorców, których działalność przestała mieć charakter tzw. wolnej działalności gospodarczej (instytucje płatnicze, biura usług płatniczych).

Rozszerzenie kręgu podmiotów nadzorowanych przekłada się bezpośrednio na nowe ukształtowanie nadzoru w aspekcie przedmiotowym. Kompetencje i zadania nadzorcze zostały zmodyfikowane i dostosowane do nowych warunków, tak, by korespondowały one z obecnym ujęciem normatywnym zakresu podmiotowego. Wymagało to zwiększenie katalogu rozpatrywanych przez KNF spraw, a także dostosowania już istniejących rozwiązań do zmienionych wymagań ustawowych.

Dokonana analiza prawna prowadzi do wniosku, że prawodawca wywiązując się z przyjętych w drodze umów międzynarodowych zobowiązań, starał się uwzględnić nowe cele i zadania nadzorcze wyznaczane na szczeblu unijnym w polskim porządku prawnym, jednocześnie biorąc pod uwagę specyfikę rynku krajowego i funkcjonujących na nim podmiotów. Omawiane regulacje mają, poprzez zwiększenie zakresu nadzoru, sprawić, by usługi na rynku płatniczym świadczone były w sposób profesjonalny, rzetelnie i z zachowaniem najwyższych standardów przejrzystości oraz bezpieczeństwa.

Zasadniczo, nowe przepisy ocenić należy pozytywnie, zarówno z punktu widzenia poprawności implementacji, jak i efektywności nadzorczej, aczkolwiek osąd niektórych nie jest tak jednoznaczny. Przede wszystkim chodzi tu o wyłączenie spod nadzoru spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Przyjąć jednak w tym przypadku należy, że jest to swego rodzaju kompromis między potrzebami nadzorczymi na rynku usług płatniczych a istniejącymi regulacjami nadzoru nad skoki<sup>69</sup> i istniejącego już od długiego czasu stanu niepewności prawnej, co do ostatecznego wejścia w życie nowych przepisów kompleksowo regulujących ich działalność. Drugą kwestią, jest konieczność transponowania dyrektywy EMD II. Będzie się to wiązało ze znaczącą nowelizacją ustawy o usługach płatniczych i potrzebą kolejnej modyfikacji zakresu nadzoru w najbliższym czasie. Wielce kontrowersyjną sprawą jest wprowadzenie limitów wydatków na cele nadzorcze oraz wprowadzenie tzw. mechanizmu korygującego. Rodzą się pytania o cel takich ograniczeń, i to wyłącznie na rynku usług płatniczych.

Oprócz kwestii związanych z nadzorem na samym obszarze rynku usług płatniczych, można na koniec wskazać na kompleksowe zmiany dotyczące organizacji nadzoru na obszarze UE. Będą one miały bezpośredni wpływ na

---

<sup>69</sup> A. Zalcewicz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad...*, s. 137–145.

całokształt zadań KNF na rynku finansowym. Wymagać będą między innymi wypracowania nowych sposobów współpracy między nadzorcą krajowym a europejskim, a także dalszego dostosowania polskich przepisów służących zapewnieniu efektywności nadzoru<sup>70</sup>.

### **Supervision over the payment services market in Poland in the context of the newest changes in Polish and EU Law**

The purpose of the article is the analysis of legal aspects of supervision over the payment services market in the contexts of the newest changes of Polish and EU Law. The scope of the analysis concentrates on European Union law concerning the payment services – mainly on the Directive 2007/64/EC – and on Polish legal regulations – mainly on the Act of 19<sup>th</sup> of August 2011 on Payment Services as well as on the Act of 21<sup>st</sup> of July 2006 on the Supervision over the Financial Market. The author analysis in details the principles of supervision carried out by the Polish Financial Supervision Authority with reference to business conduct of the providers of payment services, the aims of supervision, powers and competences of the Financial Supervision Authority, supervision costs, as well as the influence of external bodies on the financial markets supervision.

---

<sup>70</sup> Problematyka wprowadzenia koniecznych zmian poruszana była m.in. w: M. Fedorowicz, A. Zalcewicz, *KNF jako element sieci bezpieczeństwa rynku finansowego. Rola Komisji Nadzoru Finansowego w nowej europejskiej architekturze nadzoru nad rynkiem finansowym*, referat na Ogólnopolską konferencję „Komisja Nadzoru Finansowego – status prawny i zadania nadzoru finansowego w Polsce”, Warszawa 22.2.2010 r., M. Fedorowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 11, s. 24 i n.