



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL

ECB-PUBLIC

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 14 maja 2021 r.

w sprawie obowiązku przyjmowania płatności gotówkowych

(CON/2021/18)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 21 kwietnia 2021 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego (NBP), działającego w imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych (zwanego dalej „projektem ustawy”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz pierwszego i drugiego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady nr 98/415/WE¹, z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy spraw walutowych i środków płatności. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

- 1.1 Celem projektu ustawy, która zmienia ustawę o usługach płatniczych², jest wprowadzenie obowiązku przyjmowania banknotów i monet emitowanych przez NBP w transakcjach, których przedmiotem jest świadczenie usług i sprzedaż towarów konsumentom przez akceptantów. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, celem projektu ustawy jest uwzględnienie zwyczajów płatniczych oraz potrzeby zapewnienia możliwości korzystania przez wszystkie grupy społeczne z preferowanych przez nie form płatności, w tym płatności gotówkowych. W sytuacji kryzysowej, takiej jak obecna pandemia COVID-19, nieprzyjmowanie gotówki w punktach sprzedaży detalicznej i punktach usługowych może mieć poważne konsekwencje, głównie dla osób starszych i niepełnosprawnych, które płacą jedynie gotówką, ponieważ mogą one doświadczać poważnych problemów związanych z zaspokojeniem podstawowych potrzeb życiowych, takich jak zakup żywności i leków. Wraz z rozwojem pandemii coraz powszechniejsze staje się nieprzyjmowanie gotówki przez akceptantów, a badanie dotyczące praktyk płatniczych w Polsce przeprowadzone przez NBP we wrześniu i październiku 2020 r. wykazało, że 8% badanych spotkało się z sytuacją odmowy przyjęcia gotówki w okresie pandemii.
- 1.2 Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy polski ustawodawca do chwili obecnej nie zobowiązywał podmiotów gospodarczych działających w Polsce do przyjmowania płatności gotówkowych. Przepisów ustawy o Narodowym Banku Polskim³, które stanowią, że banknoty i monety emitowane

¹ Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42).

² Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dziennik Ustaw z 2020 r., poz. 794).

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dziennik Ustaw z 2020 r., poz. 2027).

przez NBP są prawnym środkiem płatniczym w Polsce, nie można interpretować w ten sposób, że ustanawiają one bezwarunkowy obowiązek przyjmowania banknotów i monet, mimo że mają one status prawnego środka płatniczego⁴. Konsekwencje uznania waluty za prawny środek płatniczy nie są szczegółowo określone w polskim prawie. W związku z tym zasada swobody umów określona w polskim Kodeksie cywilnym⁵ umożliwia akceptantom prowadzenie działalności w taki sposób, że zawierają oni umowy z konsumentami tylko wtedy, gdy konsumenci zgodzą się na korzystanie wyłącznie z płatności bezgotówkowych. Taki efekt można osiągnąć np. poprzez umieszczanie informacji o nieprzyjmowaniu płatności gotówkowych w widocznym miejscu, np. w wystawie sklepowej. Chodzi tu więc raczej o włączenie odpowiednich postanowień do stosunku umownego, a nie o status prawny banknotów i monet⁶.

- 1.3 Aby osiągnąć cel polegający na zobowiązaniu akceptantów do przyjmowania płatności w gotówce będącej prawnym środkiem płatniczym pomimo istnienia zasady swobody umów, projekt ustawy zakazuje akceptantom uzależniania umowy o świadczenie usług lub sprzedaż towarów od bezgotówkowej płatności, a także zakazuje odmowy zapłaty przez konsumenta w wyemitowanych przez NBP banknotach i monetach stanowiących legalny środek płatniczy. W tym celu pojęcie „akceptanta” oznacza odbiorcę innego niż konsument, na rzecz którego agent rozliczeniowy świadczy usługę płatniczą. Projekt ustawy przewiduje następujące wyłączenia, w odniesieniu do których obowiązek przyjmowania gotówki nie ma zastosowania: a) w działalności prowadzonej w sieci Internet; b) w miejscu prowadzenia działalności bez obecności personelu; c) w trakcie imprezy masowej⁷, o ile zamieszczono stosowną informację w regulaminie tej imprezy. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy wyłączenia te zapewniają równowagę między interesami poszczególnych uczestników obrotu gospodarczego, z jednej strony bowiem pozostawia się dowolność akceptantom w specyficznych przypadkach, w których nieprzyjmowanie płatności gotówkowych może być niezbędne, a z drugiej zabezpiecza interes konsumentów, nie wypacząc założeń regulacji
- 1.5 Wreszcie projekt ustawy zakazuje akceptantom nakładania i pobierania jakichkolwiek dodatkowych opłat z tytułu przyjmowania zapłaty banknotami i monetami emitowanymi przez NBP oraz różnicowania ceny w zależności od formy zapłaty. Jak wskazano w uzasadnieniu, celem tego przepisu jest ochrona osób chcących dokonać płatności w gotówce przed ponoszeniem dodatkowych kosztów z tego tytułu.

2. Uwagi ogólne

Rola i znaczenie płatności gotówkowych w społeczeństwie

- 2.1 Chociaż elektroniczne instrumenty płatnicze są coraz częściej stosowane jako preferowana forma płatności detalicznych w wielu państwach członkowskich, EBC zauważa, że gotówka nadal

⁴ Zob. art. 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dziennik Ustaw z 2020 r., poz. 2027) oraz uzasadnienie projektu ustawy.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dziennik Ustaw z 2020 r., poz. 1740).

⁶ Zob. art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dziennik Ustaw z 2020 r., poz. 1740).

⁷ W rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dziennik Ustaw z 2019 r., poz. 2171).

odgrywa ważną rolę w społeczeństwie. Możliwość płacenia w gotówce pozostaje szczególnie ważna dla niektórych grup społecznych, które z różnych uzasadnionych powodów preferują używanie gotówki zamiast innych instrumentów płatniczych. Gotówka jest zasadniczo również przydatna jako instrument płatniczy, ponieważ jest powszechnie akceptowana, szybka w użyciu i ułatwia kontrolę nad wydatkami płatnika. Ponadto jest to jedyny instrument płatniczy umożliwiający obywatelom natychmiastowe rozliczenie transakcji w pieniądzu banku centralnego⁸.

- 2.2 EBC rozumie, że elektroniczne instrumenty płatnicze są coraz częściej wykorzystywane jako metoda płatności w Polsce⁹. W Polsce nadal jednak dominuje wykorzystanie gotówki w transakcjach płatniczych, a zgodnie z najnowszymi publicznie dostępnymi danymi wykorzystanie gotówki w płatnościach detalicznych w 2019 r. stanowiło 54 % całkowitej liczby dokonanych płatności¹⁰. Można uznać, że część polskiego społeczeństwa znajduje się poza systemem bankowym, w tym osoby, które jeszcze lub już nie posiadają rachunku bankowego lub płatniczego, co uniemożliwia im dostęp do bezgotówkowych instrumentów płatniczych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, zgodnie ze wstępnymi wynikami badania przeprowadzonego przez NBP w okresie wrzesień-październik 2020 r. grupa ta szacowana jest na około 14% Polaków w wieku powyżej 15 lat.
- 2.3 Choć EBC pozytywnie ocenia dalsze innowacje i rozwój w dziedzinie elektronicznych instrumentów płatniczych, EBC uważa również, że gotówka odgrywa wyjątkową rolę, ponieważ niektóre grupy społeczne nie są w stanie korzystać z elektronicznych metod płatności i innych innowacyjnych rozwiązań płatniczych. Gotówka jako taka jest kluczową metodą płatności, zwłaszcza dla osób starszych, młodzieży, imigrantów, osób niepełnosprawnych, obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej oraz osób mających ograniczony dostęp do usług cyfrowych¹¹. Istnieją również inne uzasadnione powody, dla których konsumenci mogą preferować korzystanie z gotówki. Jest to jedyny sposób płatności, który można wykorzystać do natychmiastowego i ostatecznego uregulowania długu bez pośrednika, który jest dostępny dla każdego w każdym momencie. Ponadto gotówka ułatwia włączenie całej ludności do gospodarki, umożliwiając rozliczanie transakcji finansowych w ten sposób. Gotówka może również odgrywać ważną rolę w przypadku zakłóceń funkcjonowania systemu płatniczego¹².
- 2.4 W sytuacji kryzysowej, takiej jak trwająca pandemia COVID-19, nieprzyjmowanie gotówki w punktach handlowo-usługowych może rzeczywiście mieć szczególne znaczenie dla osób starszych, osób niepełnosprawnych i wszystkich osób niemających dostępu do bezgotówkowych środków płatniczych, ponieważ w rezultacie mogą one napotkać poważne trudności w zaspokojeniu swoich podstawowych potrzeb.

⁸ Zob. pkt 2.4 opinii CON/2017/8, pkt 2.1 opinii CON/2019/41, pkt 9.2.1 opinii CON/2020/13, pkt 2.3 opinii CON/2020/21 i pkt 7.2.1 opinii CON/2021/9. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EUR-Lex.

⁹ Zob. publikację Narodowego Banku Polskiego pt. „System płatniczy w Polsce”, str. 42, dostępną na stronie internetowej NBP pod adresem www.nbp.pl.

¹⁰ Zob. publikację Narodowego Banku Polskiego pt. „Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w II półroczu 2020 roku - System płatniczy w Polsce”, str. 145, dostępną na stronie internetowej NBP pod adresem www.nbp.pl.

¹¹ Zob. pkt 2.4 opinii CON/2017/8.

¹² Zob. pkt 2.1 opinii CON/2019/41 oraz pkt 9.2.1 opinii CON/2020/13.

- 2.5 W tym kontekście EBC z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że projekt ustawy zasadniczo wzmacnia prawo obywateli do dokonywania płatności gotówką, zwłaszcza w przypadku placówek handlowych, w których obecny jest personel, zachowując tym samym rolę gotówki jako powszechnie akceptowanego środka płatniczego. EBC pragnie jednocześnie podkreślić, że mogą zaistnieć sytuacje, np. w dziedzinie usług transportu publicznego lub innych usług publicznych, w których obywatele powinni mieć możliwość dokonywania płatności gotówką, nawet jeśli za usługę płaci się automatycznie. EBC rozumie, że obecnie – na przykład w przypadku transportu publicznego – alternatywy dla płatności bezgotówkowych, takie jak zlokalizowane w pobliżu możliwości zakupu biletu inne niż automat bezgotówkowy, oferowane są w dostatecznym standardzie. EBC z zadowoleniem przyjmuje również wprowadzenie w projekcie ustawy przepisu gwarantującego, że akceptant przyjmujący gotówkę nie może naliczać z tego tytułu żadnych płatności dodatkowych a zobowiązanie pieniężne ma być rozliczone banknotami i monetami będącymi prawnym środkiem płatniczym według wartości nominalnej.

Status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego

- 2.6 Polska jest państwem członkowskim objętym derogacją od uczestnictwa w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej. Jakkolwiek prawo Unii reguluje jedynie status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego, unijne przepisy mające zastosowanie do statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego będą miały bezpośrednie zastosowanie w momencie wprowadzenia euro w Polsce. W tym szczególnym kontekście instytucjonalnym EBC przygotował ocenę przepisów projektu ustawy w porównaniu z odpowiednimi praktykami w strefie euro, w szczególności w odniesieniu do statusu banknotów euro jako prawnego środka płatniczego.
- 2.7 Zgodnie z Traktatem podstawowym zadaniem Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) jest wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych¹³ a EBC ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii¹⁴. Banknoty euro emitowane przez EBC i krajowe banki centralne strefy euro są jedynymi banknotami o statusie prawnego środka płatniczego w strefie euro¹⁵.
- 2.8 Pojęcie „prawnego środka płatniczego” było przedmiotem analizy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W szczególności Trybunał wyjaśnił, że pojęcie „prawnego środka płatniczego” w odniesieniu do środka płatniczego denominowanego w jednostce monetarnej oznacza, że przyjęcia tego środka płatniczego nie można co do zasady odmówić w ramach zaspokojenia długu wyrażonego w tej samej jednostce monetarnej, przy czym zaspokojenie następuje według jego wartości nominalnej i ze skutkiem zwalniającym. Wyjaśniając pojęcie „prawnego środka płatniczego” w prawie Unii, Trybunał wziął pod uwagę zalecenie Komisji z dnia 22 marca 2010 r. dotyczące zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego¹⁶, które dostarcza użytecznych wskazówek do interpretacji odpowiednich przepisów prawa Unii. Pkt 1

¹³ Art. 127 ust. 2 Traktatu oraz art. 3 ust. 1 Statutu ESBC.

¹⁴ Pierwsze zdanie art. 128 ust. 1 Traktatu oraz pierwsze zdanie art. 16 Statutu ESBC.

¹⁵ Trzecie zdanie art. 128 ust. 1 Traktatu oraz trzecie zdanie art. 16 Statutu ESBC.

¹⁶ Dz.U. L 83 z 30.3.2010, s. 70.

zalecenia 2010/191 stanowi, że w sytuacji, gdy istnieje zobowiązanie pieniężne, status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego powinien obejmować: a) obowiązkową akceptację takich banknotów i monet, b) akceptację ich pełnej wartości nominalnej oraz c) ich moc umarzania zobowiązań pieniężnych. Zdaniem Trybunału zapis ten świadczy o tym, że koncepcja „prawnego środka płatniczego” obejmuje między innymi obowiązek przyjmowania co do zasady, do celów zapłaty, banknotów i monet denominowanych w euro¹⁷.

- 2.9 Trybunał wyjaśnił, że – w zakresie, w jakim ten przepis pozwala prawodawcy Unii na przyjmowanie przepisów niezbędnych do używania euro jako jednej waluty – art. 133 Traktatu upoważnia wyłącznie prawodawcę Unii do doprecyzowania reżimu prawnego związanego z posiadaniem statusu prawnego środka płatniczego przez banknoty denominowane w euro w zakresie w jakim jest to konieczne do używania euro jako jednej waluty. Taka wyłączna kompetencja wyklucza jakąkolwiek kompetencję państw członkowskich w tej dziedzinie, chyba że zostały one do tego upoważnione przez Unię Europejską lub chyba że ma to na celu wykonanie aktów prawa Unii¹⁸.
- 2.10 Trybunał wyjaśnił jednak dalej, że ów status prawnego środka płatniczego nie implikuje bezwzględnego obowiązku przyjmowania, lecz jedynie przyjmowania banknotów denominowanych w euro jako środka płatniczego co do zasady. Wyłączna kompetencja Unii w dziedzinie polityki pieniężnej pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich, których walutą jest euro, do regulowania zasad wykonywania zobowiązań pieniężnych, o ile takie uregulowanie nie narusza zasady, zgodnie z którą co do zasady powinno być możliwe wykonanie zobowiązania pieniężnego poprzez zapłatę gotówki. W związku z tym ta wyłączna kompetencja nie uniemożliwia państwu członkowskiemu przyjęcia przepisów wspierających status gotówkowych instrumentów płatniczych jako prawnego środka płatniczego – np. państwo członkowskie może zobowiązać administrację publiczną do przyjmowania płatności gotówkowych od obywateli. Nie stoi ona również na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie w ramach wykonywania swoich kompetencji wprowadziło, za względu na interes publiczny, odstępstwo od tego obowiązku w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych nałożonych przez władze publiczne, z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków. W szczególności obowiązek przyjmowania banknotów i monet euro może co do zasady zostać ograniczony przez państwa członkowskie ze względu na interes publiczny i z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności. Oznacza to, że tego rodzaju ograniczenia muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu leżącego w interesie publicznym. Ograniczając uznaną przez prawo Unii możliwość wykonania zobowiązania pieniężnego co do zasady za pomocą banknotów i monet wyrażonych w euro, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby podejmowane przez nie środki były zgodne z zasadą proporcjonalności, co wymaga, aby przyjęte środki były odpowiednie do osiągnięcia określonego zgodnego z prawem celu i nie wykaczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia¹⁹.

¹⁷ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 46 do 49.

¹⁸ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 50 do 52.

¹⁹ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 55 do 56 oraz 67 do 70.

- 2.11 W swoich opiniach EBC przedstawił dodatkowe wskazówki dotyczące tego, czy dane ograniczenia można uznać za proporcjonalne. W szczególności EBC zauważył, że im ograniczenie jest szersze i bardziej ogólne, tym bardziej rygorystyczna powinna być interpretacja wymogu proporcjonalności ograniczenia do zamierzonego celu. Rozważając, czy ograniczenie jest proporcjonalne, należy zawsze brać pod uwagę negatywny wpływ danego ograniczenia oraz możliwość przyjęcia alternatywnych środków, które pozwoliłyby osiągnąć odpowiedni cel przy mniej niekorzystnych skutkach²⁰.
- 2.12 I wreszcie zalecenie 2010/191, na które powołuje się Trybunał, stanowi, że w przypadku płatności dokonywanych przy użyciu banknotów i monet euro nie powinny być naliczane żadne dopłaty²¹.
- 2.13 W związku z powyższym EBC uważa, że projekt ustawy jest zgodny ze statusem banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego na mocy prawa Unii. Ponadto EBC uważa, że przewidziane w projekcie ustawy wyjątki od ogólnej zasady zobowiązującej akceptantów do przyjmowania płatności w banknotach i monetach emitowanych przez NBP są jasno określone, nie są nadmierne i są ogólnie proporcjonalne w świetle ogólnej oceny sytuacji, pod warunkiem że obywatele w Polsce mają generalnie możliwość płacenia za podstawowe usługi publiczne, takie jak transport publiczny, za pomocą gotówki, np. poprzez skorzystanie z pobliskiego punktu handlowego jako alternatywy dla automatu bezgotówkowego. Przewidziany w projekcie ustawy zakaz pobierania dodatkowych opłat z tytułu płatności banknotami i monetami jest również zgodny ze statusem banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego na mocy prawa Unii.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 14 maja 2021 r.

[podpis]

Prezes EBC

Christine LAGARDE

²⁰ Zob. pkt 2.7 opinii CON/2017/8.

²¹ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 8.