



IZBA GOSPODARKI ELEKTRONICZNEJ

**Stanowisko
Izby Gospodarki Elektronicznej
w ramach konsultacji projektu ustawy
o usłudze ePłatności (UD287)**

Warszawa, 5 października 2025 r.



Izba Gospodarki Elektronicznej (e-Izba)

T + 48 506 577 824 E BIURO@EIZBA.PL I WWW.E-IZBA.PL

A ŁUCKA 18, LOK 76, 00-845 WARSZAWA NIP 701-039-19-22 KRS 0000474028



Szanowny Pan
Krzysztof Gawkowski
Wicepremier, Minister Cyfryzacji

Szanowny Panie Premierze,

dziękujemy za zaproszenie do udziału w konsultacjach dotyczących projektu ustawy o usłudze ePłatności (dalej: **Ustawa, Projekt**) skierowane przez Ministerstwo Cyfryzacji w piśmie z 18 września 2025 r. W odpowiedzi Izba Gospodarki Elektronicznej (dalej: **e-Izba**) przesyła stanowisko zawierające uwagi i sugestie dotyczące Ustawy.

1. Zakres Ustawy i rola Ministra Cyfryzacji oraz BGK (art. 1)

Przepis art. 1 pkt 3 określa zakres Ustawy, wskazując, że obejmuje on udostępnienie przez Ministra usługi ePłatności. Należy przy tym podkreślić, iż przez „udostępnienie” należy rozumieć świadczenie usługi na rzecz określonego podmiotu. Jednocześnie warto zaznaczyć, że sama usługa ePłatności, umożliwiającą realizację transakcji płatniczych, w tym w szczególności usługą acquiringu, nie jest świadczona przez Ministra, lecz przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W celu zapewnienia zgodności przepisów Ustawy z ustawą o usługach płatniczych proponuje się rozdzielenie dwóch aspektów: udostępnienia przez Ministra Platformy ePłatności oraz świadczenia samej usługi ePłatności, której dostawcą jest BGK, a nie Minister.

2. Definicja usługi ePłatności i użytkownika (art. 2 pkt 6 Ustawy)

Definicja odwołuje się do pojęcia „usługi online”, które samo w sobie wymaga doprecyzowania. Nie jest jasne, czy chodzi o usługę świadczoną w trybie online, czy o usługę udostępnianą na Platformie ePłatności. Dodatkowo przepis posługuje się terminem „elektroniczne transakcje płatnicze”, który nie funkcjonuje w ustawie o usługach płatniczych – ustawie regulującej zasady świadczenia usług płatniczych w Polsce i stanowiącej transpozycję dyrektywy PSD2. W tej ustawie pojęcie „elektroniczne” pojawia się jedynie w kontekście doprecyzowania usług pieniądza elektronicznego, które co do zasady nie są przedmiotem niniejszej regulacji. W efekcie użyte określenia wymagają jednoznacznego wyjaśnienia, aby uniknąć niejasności interpretacyjnych i zapewnić spójność z obowiązującymi przepisami prawa płatniczego. Ponadto nie jest jasne, dlaczego inne podmioty, niż osoby fizyczne, zostały wykluczone z kręgu użytkowników usługi ePłatności.

3. Opis usługi ePłatności (art. 3 ust. 1 Ustawy)

Obecna konstrukcja przepisu wskazuje na konieczność doprecyzowania przedmiotu udostępniania przez Ministra. W Projekcie odniesienie do samej usługi ePłatności jest nieprecyzyjne, ponieważ w praktyce Minister nie będzie pełnił roli dostawcy usług płatniczych. Zakres funkcjonalności przewidziany w Ustawie wykracza poza świadczenie usługi płatniczej w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych, która definiuje ją jako usługę umożliwiającą akceptowanie instrumentów płatniczych oraz wykonywanie transakcji płatniczych zainicjowanych instrumentem płatniczym płatnika przez





akceptanta lub za jego pośrednictwem. Usługa obejmuje w szczególności obsługę autoryzacji oraz przesyłanie zleceń płatniczych do wydawcy instrumentu płatniczego lub systemów płatności w celu przekazania akceptantowi należnych mu środków, z wyłączeniem czynności rozliczania i rozrachunku transakcji (acquiring). W rzeczywistości Projekt przewiduje możliwość udostępniania informacji o należnościach do uiszczenia, co nie mieści się w katalogu usług płatniczych i powinno być traktowane jako funkcjonalność Platformy ePłatności, a nie element usługi płatniczej. Nie zostało również określone, jaki skutek prawny ma wywoływać udostępnienie tych informacji, ani czy ma ono charakter skutecznego powiadomienia użytkownika (doręczenia), czy też jedynie walor informacyjny umożliwiający dokonanie płatności.

Usługa ePłatności umożliwia również dokonanie online bezprowizyjnej opłaty należności. Pojęcie „online” jest w tym kontekście zbędne, a przewidziane w projekcie ograniczenie pobierania prowizji utrudnia stosowanie modeli opartych na opłatach serwisowych, jak ma to miejsce np. w przypadku BLIK w eUrzędzie Skarbowym. Brak możliwości wprowadzenia opłaty w sytuacji zmiany uwarunkowań rynkowych ogranicza elastyczność i uniemożliwia stosowanie standardowych modeli rozliczeń stosowanych przy różnych instrumentach płatniczych. Stawka przewidziana w Projekcie nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów realizacji transakcji ani udostępniania informacji o statusie płatności.

Ponadto przepis nie precyzuje, jakie statusy płatności mają być uwzględnione ani w jaki sposób mają być obsługiwane różne kanały płatności, w tym BLIK czy karty, co w praktyce przekracza prostą funkcję udostępniania informacji o historii płatności. Odniesienie do „innych rozwiązań służących realizacji elektronicznych transakcji płatniczych” jest niejasne i sugeruje, że dostawcą tych rozwiązań powinien być podmiot świadczący usługę płatniczą, a nie Minister, który nie pełni takiej roli.

Proponujemy zatem, aby przepis odnosił się wyłącznie do Platformy ePłatności, a nie do samej usługi ePłatności. Udostępnianie informacji o należnościach oraz historii płatności powinno być traktowane jako funkcjonalność techniczna Platformy, niezależna od usługi płatniczej świadczonej przez dostawcę, takiego jak BGK. Należy doprecyzować, jaki efekt prawny wywołuje udostępnienie informacji o należnościach, aby było jasne, czy ma ono charakter informacyjny, czy może pełnić funkcję skutecznego powiadomienia użytkownika. Wprowadzenie tego podejścia pozwoli również zachować zgodność z ustawą o usługach płatniczych, zapewnić elastyczność w stosowaniu różnych modeli rozliczeń oraz umożliwi właściwe określenie kosztów i wynagrodzenia związanych z funkcjonowaniem Platformy ePłatności.

Dodatkowo zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 Projektu Ustawy usługa ePłatności ma umożliwiać „udostępnienie innych rozwiązań służących realizacji elektronicznych transakcji płatniczych”. Tak ogólne sformułowanie przepisu tworzy szeroką delegację kompetencyjną, która może obejmować działania wykraczające poza cel ustawy, np. tworzenie przez Ministra Cyfryzacji lub BGK systemów rozrachunkowych analogicznych do SORBNET3, prowadzenie rachunków płatniczych lub świadczenie usług komercyjnych.

W ocenie e-Izby proponowane rozwiązanie nie jest proporcjonalne, ponieważ nie ogranicza zakresu możliwych działań do tych, które są niezbędne dla realizacji funkcji publicznej, tj. usprawnienia obsługi





należności publicznoprawnych. Wydaje się, że celem Projektodawcy było raczej stworzenie przepisu pomocniczego, który umożliwiłby dopełnienie działań opisanych w art. 3 ust. 1 pkt 1-5 Projektu (np. dokonywanie bezprowizyjnych płatności, udostępnianie informacji) o kwestie nieprzewidziane, jeśli zachodziłaby taka potrzeba. Oznacza to, że przepis umożliwiałby dokonywanie innych czynności wspierających realizację transakcji na rzecz podmiotów publicznych, a nie „udostępnianie innych rozwiązań” ponad te, które *expressis verbis* zostały przewidziane w Projekcie.

Postulujemy zatem doprecyzowanie brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 6 Projektu w taki sposób, aby jednoznacznie wskazywał, że udostępnianie „innych rozwiązań” odbywa się wyłącznie w zakresie niezbędnym dla usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej i nie stanowi podstawy do kreowania nowych usług o charakterze komercyjnym lub konkurencyjnym wobec rynku płatniczego.

Co więcej, wystawienie dowodu potwierdzającego dokonanie płatności oraz jego przekazanie powinno być zgodne z przepisami ustawy o usługach płatniczych, które regulują formę dostarczania informacji o zrealizowanych transakcjach płatniczych. Projektodawca określił jedynie sposób sporządzenia dowodu potwierdzającego dokonanie płatności, nie precyzując jednak, w jaki sposób dowód ten ma zostać przekazany do podmiotu publicznego.

Projekt powinien być zatem dostosowany do przepisów ustawy o usługach płatniczych. Warto również rozważyć, czy obowiązek opatrywania dowodu kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną ministra ma uzasadnienie systemowe. Takie doprecyzowanie pozwoli zapewnić spójność regulacyjną i zminimalizować ryzyko rozbieżności interpretacyjnych.

4. Zakres działania systemu ePłatności powinien być ograniczony do sfery publicznej

Celem Ustawy jest uregulowanie zasad realizacji płatności elektronicznych na rzecz podmiotów publicznych. Zaproponowane brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 6 Projektu w połączeniu z konstrukcją art. 11–12 Projektu nie wyklucza jednak możliwości wykorzystywania platformy ePłatności do obsługi transakcji na rzecz podmiotów prywatnych. Taka interpretacja mogłaby prowadzić do sytuacji, w której system finansowany ze środków publicznych konkurowałby z komercyjnymi agentami rozliczeniowymi działającymi na zasadach rynkowych. Z obecnego brzmienia Ustawy nie wynika również, czy płatności może dokonać podmiot trzeci w imieniu zobowiązanego.

W związku z tym postulujemy, aby w art. 3 ust. 1 pkt 6 lub w art. 11 Ustawy zastrzec, że usługa ePłatności oraz Platforma ePłatności są przeznaczone wyłącznie do realizacji należności publicznoprawnych i nie mogą być wykorzystywane do świadczenia usług płatniczych na rzecz podmiotów prywatnych, zaś samo wejście w życie przepisów Ustawy i jej obowiązywanie nie powinno stanowić dla podmiotów publicznych już korzystających z usług komercyjnych podstawy do zakończenia współpracy z podmiotami konkurencyjnymi przed upływem okresów, na które strony już się umówiły.

5. Wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu obsługi transakcji





Projekt Ustawy przewiduje maksymalne wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 0,10 zł za obsługę jednej transakcji płatniczej (art. 12 ust. 4 Projektu). Tymczasem w ocenie skutków regulacji wskazano, że rzeczywiste stawki rynkowe agentów rozliczeniowych (PayU, Przelewy24, Tpay, eService, Autopay) są istotnie wyższe – od 0,15 zł do 0,39 zł wraz z doliczeniem procentowej wartości od kwoty transakcji. Tak ustalony limit może okazać się niewystarczający do pokrycia kosztów procesowania płatności i utrzymania odpowiednich standardów bezpieczeństwa, tym bardziej biorąc pod uwagę, że stawki wskazane jako baza do obliczeń nie mają żadnego przełożenia na stawkę odgórnie ustalonego wynagrodzenia należnego BGK, które jest nawet pięciokrotnie niższe niż stawki wyjściowe. Dodatkowo zwracamy uwagę na nie do końca jasny sposób pozyskania danych źródłowych - cenników dostawców usług komercyjnych - co nie budzi zaufania szczególnie w kontekście deklaracji rozwoju ePłatności przy wsparciu sektora prywatnego. Ani w projekcie, ani w uzasadnieniu nie sposób odnaleźć strategii czy harmonogramu, w których jako potencjalni dostawcy występują podmioty z sektora płatniczego lub technologicznego (wspierającego świadczenie usług płatniczych). Z uwagi na powyższe postulujemy rozważenie podniesienia maksymalnej stawki wynagrodzenia BGK, aby umożliwić Ministrowi Cyfryzacji elastyczne kształtowanie wysokości opłat w zależności od realnych kosztów rynkowych.

Stawka określona w Projekcie ma charakter maksymalny, zatem jej ewentualne zwiększenie nie skutkowałoby automatycznym wzrostem kosztów, lecz zapewniłoby przestrzeń do dostosowania poziomu wynagrodzenia do sytuacji ekonomicznej i rozwoju systemu. Banki powszechnie udostępniają bezpłatne przelewy swoim klientom w Polsce m.in. dlatego, że koszt ich obsługi do pewnego stopnia spada również na akceptantów, którzy przyjmują zapłatę od płatników. Następnie w systemie kompensacji część opłaty akceptanta trafia do banku, który wydał instrument i obsłużył daną transakcję. Proponowane rozwiązanie ograniczy tę możliwość, co oznacza, że na klientów banków może zostać nałożony dodatkowy koszt w związku ze świadczeniem innych usług. Bezprowizyjność płatności dla użytkownika końcowego (art. 3 ust. 1 pkt 2 Projektu) nie może być interpretowana jako zakaz nakładania przez banki opłat lub rekompensat kosztów związanych z obsługą transakcji. W przeciwnym razie koszt obsługi płatności zostałby pośrednio przerzucony na obywateli i przedsiębiorców przez inne produkty bankowe, co byłoby sprzeczne z zasadą neutralności fiskalnej.

6. Ryzyko powstania quasi-monopolistycznej pozycji BGK

Zgodnie z art. 11–12 Projektu, BGK pełni rolę jedyne go agenta rozliczeniowego dla transakcji na rzecz podmiotów publicznych. Choć Projekt nie przyznaje formalnej wyłączności, w praktyce takie ukształtowanie przepisów (połączone z niską maksymalną stawką 0,10 zł) tworzy uprzywilejowaną pozycję BGK i skutkuje faktycznym monopolem w zakresie rozliczania należności publicznoprawnych.

Rynkowo działający agenci rozliczeniowi poczynili znaczne nakłady finansowe i organizacyjne, by móc świadczyć swoje usługi akceptantom z sektora publicznego. Są to w większości małe i krajowe instytucje płatnicze, które uzyskały zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, a następnie zobowiązane są do stałego utrzymywania zgodności z przepisami tego aktu oraz innymi regulacjami – w szczególności z wymogami AML/CFT, RODO, DORA i wytycznymi Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego.





Obecnie podmioty te przygotowują się do wdrożenia nowego pakietu regulacji unijnych w zakresie usług płatniczych – PSD3 i Payment Services Regulation (PSR) – co wiąże się z kolejnymi kosztami dostosowawczymi i inwestycjami w bezpieczeństwo oraz zgodność. W tym kontekście ustanowienie BGK ustawowym agentem rozliczeniowym dla wszystkich płatności publicznoprawnych budzi uzasadnione wątpliwości co do zachowania zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania podmiotów rynkowych.

Wprowadzenie limitu kosztu transakcyjnego na poziomie 0,10 zł może wywołać presję cenową na jednostki sektora publicznego korzystające obecnie z usług komercyjnych agentów rozliczeniowych, którzy nie będą w stanie konkurować z BGK oferującym stawki subsydiowane z budżetu państwa. W efekcie większość podmiotów publicznych zrezygnuje z usług komercyjnych dostawców i przejdzie do obsługi przez BGK, co w praktyce doprowadzi do wypchnięcia prywatnych podmiotów z rynku.

Agenci rozliczeniowi posiadają licznych klientów z sektora publicznego i oferują szeroki wachlarz usług umożliwiających akceptowanie płatności gotówkowych i bezgotówkowych przy zachowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa i zgodności z regulacjami. Niezależnie od nich funkcjonują również biura usług płatniczych, które umożliwiają obywatelom bez dostępu do bankowości elektronicznej dokonywanie płatności gotówkowych na rzecz podmiotów publicznych. Często usługi te realizowane są wspólnie z podmiotami technologicznymi, które zapewniają infrastrukturę informatyczną, integrację i utrzymanie systemów. Odgórne ustanowienie BGK jedynym podmiotem odpowiedzialnym za obsługę płatności publicznych wpłynie niekorzystnie także na sektor technologiczny, ograniczając możliwość rozwoju rozwiązań konkurencyjnych i innowacyjnych, a w konsekwencji pogorszy jakość usług dostępnych dla obywateli.

7. Okres przejściowy Ustawy

Przepis art. 16 Projektu przewiduje, że Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Przepis ten nie uwzględnia jednak żadnego okresu przejściowego umożliwiającego uruchomienie usługi zarówno po stronie ministra właściwego do spraw informatyzacji, jak i BGK. Projektodawca zakłada, że usługa ePłatności będzie w pełni dostępna od dnia wejścia w życie Ustawy, co w praktyce wydaje się mało realne. W związku z tym zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia przepisów przejściowych, które umożliwiłyby stopniowe wdrażanie usługi ePłatności i zapewniłyby odpowiedni czas na przygotowanie się zarówno podmiotom publicznym, jak i BGK.

Na tym Stanowisko zakończono.

Z wyrazami szacunku

Patrycja Staniszevska
Prezes Zarządu
Izby Gospodarki Elektronicznej





IZBA GOSPODARKI ELEKTRONICZNEJ



Izba Gospodarki Elektronicznej (e-Izba)

T + 48 506 577 824 E BIURO@EIZBA.PL I WWW.E-IZBA.PL

A ŁUCKA 18, LOK 76, 00-845 WARSZAWA NIP 701-039-19-22 KRS 0000474028

poświadczenie złożenia podpisów i pieczęci elektronicznych

Certyfikat dla dokumentu o Autenti ID: 073a2bad-f13f-46de-8daf-828515642786
utworzonego: 2025-10-10 09:55 (GMT+02:00)

Dokument przekazany do podpisu przez Izba Gospodarki Elektronicznej biuro@eizba.pl, został zabezpieczony pieczęcią elektroniczną Autenti przed wprowadzeniem nieautoryzowanych zmian.



2025-10-10 09:55 (GMT+02:00)

Patrycja Staniszevska

patrycja.staniszevska@eizba.pl

Izba Gospodarki Elektronicznej

NIP: 7010391922 | Prezes Zarządu



**Podpis elektroniczny
zabezpieczony pieczęcią Autenti**

Uwierzytelnienie: e-mail

Powód: Podpisanie dokumentu

Adres IP: 109.206.213.204

2025-10-10 09:55 (GMT+02:00)

Autentyczność oraz integralność podpisanego dokumentu przed wprowadzeniem nieautoryzowanych zmian została zabezpieczona pieczęcią elektroniczną Autenti.



2025-10-10 09:55 (GMT+02:00)

Niniejszy dokument stanowi poświadczenie wykonania usługi zaufania, w tym złożenia podpisów elektronicznych, zgodnie z zasadami opisanymi w Polityce.

Osoby podpisujące dokument złożyły podpisy elektroniczne zgodnie z zasadami opisanymi w Polityce Usług Zaufania Autenti dla podpisów elektronicznych Autenti oraz obsługi podpisywania dokumentów (dostępnej na: <https://autenti.com/pl/regulaminy>) oraz oświadczyły, że znają i akceptują treść podpisywanego dokumentu a także potwierdziły poprawność i prawdziwość danych służących do złożenia podpisu elektronicznego.

W ramach składania podpisów elektronicznych przeprowadzono uwierzytelnienie podpisujących.

Usługa została wykonana zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Rozporządzenie eIDAS).

Karta podpisów stanowi poświadczenie Autenti w zakresie realizacji poszczególnych usług zaufania, zgodnie z zasadami ich świadczenia oraz definicjami zawartymi w Polityce.