



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 1 sierpnia 2025 roku

Sprawa: Odpowiedź na interpelację nr 10223 Pana Posła na Sejm RP
Grzegorza Matusiaka
Znak sprawy: FN7.054.6.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację numer 10223 Pana Posła na Sejm RP Grzegorza Matusiaka, poniżej przedstawiam następujące wyjaśnienia.

1. Czy Rząd RP przeprowadził analizę skutków dla wolności obywatelskich oraz ochrony prywatności w związku z wprowadzeniem nowych limitów na płatności gotówkowe?

Nowoprzyjęte na poziomie unijnym przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz. Urz. UE L 2024/1624, 19.6.2024) nie będą skutkowały koniecznością zmiany polskich przepisów, tym samym nie było konieczności przeprowadzania wskazanych analiz.

2. Jakie gwarancje będą zapewnione obywatelom w zakresie bezpieczeństwa środków pieniężnych w obrocie elektronicznym, biorąc pod uwagę liczne przypadki włamań na konta bankowe i kradzieży danych?

Polskie przepisy dotyczące bezpieczeństwa transakcji płatniczych i obowiązków, jakie w tym zakresie spoczywają na bankach i innych dostawcach uczestniczących w przeprowadzaniu transakcji płatniczych, wynikają z przepisów unijnych, w tym przede wszystkim dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku

wewnętrznego (dalej: „**dyrektywa PSD2**”). Wspomniana dyrektywa została zaimplementowana do polskiego porządku prawnego w przepisach ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2025 poz. 611) (dalej: „**ustawa o usługach płatniczych**”).

Biorąc pod uwagę środowisko cyfrowe obrotu transakcyjnego, należy wskazać, że jest ono bezpieczne. Banki powszechnie stosują dwuetapowe uwierzytelnienie, ponieważ w świetle ustawy o usługach płatniczych, dostawca usług płatniczych, który nie wymaga silnego uwierzytelnienia ponosi wobec płatnika odpowiedzialność za nieautoryzowane transakcje płatnicze dokonane z jego rachunku. Podobnie, w przypadku transakcji nieautoryzowanych, banki zobligowane są do przywrócenia rachunków użytkowników do stanów jakie istniałyby, gdyby nieautoryzowane transakcje nie miały miejsca w terminie maksymalnie jednego dnia od dnia otrzymania zgłoszenia o wystąpieniu nieautoryzowanej transakcji.

Doświadczenia sektora na gruncie bezpieczeństwa obrotu płatniczego wskazują, że najczęstszą obecnie przyczyną utraty środków czy kradzieży danych klientów nie są incydenty związane z bezpieczeństwem cyfrowym infrastruktury bankowej czy infrastruktury transakcyjnej, a działalność przestępców wyłudających pieniądze od klientów przy zastosowaniu metod inżynierii społecznej (w tym socjotechnik i manipulacji).

Obecnie, na poziomie Rady UE trwa rewizja wskazanej wyżej dyrektywy PSD2, a mianowicie negocjowane są przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych i usług związanych z pieniądzem elektronicznym w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywę 98/26/WE i uchylająca dyrektywy (UE) 2015/2366 i 2009/110/WE (dalej: „**projekt dyrektywy PSD3**”) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (dalej: „**projekt rozporządzenia PSR**”).

Jedną z najistotniejszych kwestii proponowanych w projekcie rozporządzenia PSR, jest propozycja wprowadzenia art. 59, zgodnie z którym jeśli dochodzi do manipulacji stosowanej przez osobę trzecią na konsumentie, która doprowadziła do nielegalnych transakcji płatniczych, to dostawca usług płatniczych będzie zobowiązany zwrócić konsumentowi pełną kwotę tejże nielegalnej transakcji, pod warunkiem niezwłocznego zgłoszenia przez konsumenta policji informacji o zaistniałym przestępstwie oraz powiadomienia przez niego dostawcę usług płatniczych. Jednocześnie jak wspomniano wyżej, w ramach ww. prac nad projektem dyrektywy PSD3 i projektem rozporządzenia PSR prowadzona jest dyskusja odnośnie wprowadzenia pewnych obowiązków po stronie dostawców usług łączności elektronicznych (którzy dostarczają m.in. danych podczas procesu uwierzytelnienia – na przykład przez SMS, czy też odpowiadają za realizowanie połączeń telefonicznych podczas rozmów z pracownikami banków), tak, aby zarówno banki, jak i dostawcy usług łączności elektronicznych byli zobligowani do wdrażania odpowiednich środków zwiększających bezpieczeństwo transakcji płatniczych oraz współpracowali między sobą w tym zakresie.

3. Czy przewidziane są mechanizmy ochronne, które zagwarantują obywatelom prawo do korzystania z gotówki w przypadku awarii systemów bankowych lub przerw w dostępie do usług bankowości elektronicznej?

Należy wskazać, iż w 2021 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego powierzył Radzie ds. obrotu gotówkowego, organowi opiniodawczo-doradczym przy Zarządzie NBP, opracowanie Narodowej Strategii Bezpieczeństwa gotówkowego – unikatowego w skali europejskiej kompleksowego dokumentu o charakterze strategicznym, który wytycza cele i działania usprawniające i zmieniające rynek obrotu gotówkowego. Działania te mają charakter zarówno zainicjowania ewentualnych zmian legislacyjnych i organizacyjnych, jak i prac analitycznych. W zakresie dostępności gotówki, w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego zdefiniowane zostało kryterium dostępności gotówki, które jest corocznie monitorowane. Kryterium dostępności gotówki jest spełnione, gdy 90% populacji ma dostęp do najbliższego oddziału banku z obsługą kasową lub bankomatu w odległości do 10 km. Wyniki badania dostępności gotówki w ujęciu przestrzennym przeprowadzone przez NBP w grudniu 2024 r. wskazują, że 98,2% populacji Polski ma dostęp do najbliższego oddziału banku z obsługą kasową lub bankomatu w odległości nie większej niż 10 km od miejsca zamieszkania. Zatem wyznaczone w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego kryterium dostępności gotówki spełnione jest na wyznaczonym poziomie. W zakresie bezpieczeństwa obrotu gotówkowego, Narodowy Bank Polski zapewnia odpowiedni zapas znaków pieniężnych, pozwalających na zaspokojenie popytu na pieniądź gotówkowy zgłaszanego przez społeczeństwo – nie tylko w okresie sezonowych wzrostów zapotrzebowania na gotówkę, ale również w sytuacjach nadzwyczajnych, powodujących nagły skokowy wzrost pobrań gotówki. W ostatnich latach potwierdzeniem dobrego przygotowania państwa były dwie sytuacje kryzysowe, tj. pandemia Covid-19 oraz agresja zbrojna Rosji na Ukrainę, które skutkowały wielokrotnieniem pobrań gotówki w porównaniu do okresów stabilnych.

4. Jak oceniane jest potencjalne ryzyko nadużyć ze strony korporacji obsługujących transakcje elektroniczne, które będą dysponować szczegółowymi danymi o obywatelach i ich preferencjach zakupowych?

Zgodnie z powyżej przytoczonymi informacjami, wspomniany projekt rozporządzenia PSR przewiduje nowe zasady dotyczące bezpieczeństwa transakcji płatniczych, w tym przede wszystkim w zakresie zwalczania i zapobiegania oszukańczym transakcjom płatniczym. Projektowane unijne regulacje mają zdecydowanie charakter pro-konsumencki, nakładając na dostawców usług płatniczych dodatkowe obowiązki i odpowiedzialność za transakcje oszukańcze, jak również po raz pierwszy proponuje się pewne rozwiązania skutkujące większym zaangażowaniem tzw. „platform internetowych” w zapobieganiu utracie środków pieniężnych konsumentów. Platformy internetowe, zwane inaczej platformami handlu elektronicznego, które działają jako agenci handlowi w imieniu zarówno

indywidualnych nabywców, jak i sprzedawców, będą włączone w zakres stosowania Rozporządzenia PSR. Podmioty te będą więc zobowiązane do przestrzegania analogicznych norm w zakresie przetwarzania i przechowywania danych czy usług związanych z ochroną zaufania i prywatności, jak pozostałe podmiot uczestniczące w wykonywaniu transakcji płatniczych.

Platformy te będą więc zobowiązane do transparentności w zakresie przetwarzanych danych płatniczych, tak aby konsument miał dokładną wiedzę o tym, kto ma dostęp do danych dotyczących jego rachunków płatniczych, na jakiej podstawie prawnej i w jakim celu.

Jednocześnie włączenie „platform internetowych” w zakres regulacji PSR oznacza, że podmioty te będą mogły również dzielić się, przy pomocy specjalnych kanałów komunikacji, danymi dotyczącymi potencjalnie oszukańczych transakcji płatniczych, jednak tylko w sytuacji gdy istnieją obiektywne podstawy, aby podejrzewać nieuczciwe zachowanie użytkownika usług płatniczych. Ponadto, informacje na temat cech środowiskowych i behawioralnych, które są typowe dla płatnika w okolicznościach normalnego korzystania z indywidualnych danych uwierzytelniających, będą wyłączone z ww. udostępniania. Należy jednocześnie wskazać, że powyższe uprawnienia i obowiązki w zakresie analizy oraz dzielenia się ww. danymi mają na celu jedynie zapobieganie oszukańczym transakcjom płatniczym i wszelkie przypadki nadużyć ze strony dostawców obsługujących transakcje płatnicze, w zakresie użycia ww. danych poza ww. celem, byłoby naruszeniem unijnych przepisów w zakresie ochrony danych obywateli i konsumentów.

5. Czy Polska zamierza aktywnie sprzeciwiać się wprowadzaniu dalszych ograniczeń w obrocie gotówkowym na forum instytucji europejskich, szczególnie w kontekście ochrony obywatelskich wolności?

W zakresie projektów aktów prawnych procedowanych obecnie na forum UE należy wskazać na prace nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego, który ma zapewnić, aby gotówka euro pozostała obecna, dostępna i akceptowana przez wszystkich mieszkańców i wszystkie przedsiębiorstwa strefy euro jako fizyczna forma zapłaty. Projekt ten ma na celu zapewnienie ram prawnych dla prawidłowej cyrkulacji gotówki euro w strefie euro. Polska jest w gronie państw członkowskich UE, które popierają umocnienie roli fizycznej gotówki w obiegu, przy jednoczesnym wskazaniu na potrzebę rozwoju płatności bezgotówkowych, w celu osiągnięcia stabilnego i innowacyjnego sektora płatniczego i zapewnienia wyboru metody płatności (bezugotówkowej lub gotówkowej) konsumentowi w każdych warunkach.

Niezależnie od regulacji europejskich pragnę wskazać na art. 59ea ustawy o usługach płatniczych, który stanowi, iż akceptant w rozumieniu wskazanej ustawy nie może uzależniać zawarcia z konsumentem umowy o świadczenie usługi lub umowy sprzedaży towaru od dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej ani

odmówić przyjęcia zapłaty od konsumenta znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP. Przywołana regulacja krajowa stanowi zapewnienie konsumentom niepodważalnego prawa wyboru dogodnej formy płatności, niezależnie czy jest to forma gotówkowa czy forma bezgotówkowa, bez ponoszenia dodatkowych opłat czy uwarunkowań za wskazany wybór.

6. Jakie stanowisko zajmie Polska w negocjacjach dotyczących unijnej dyrektywy wprowadzającej limity płatności gotówkowych, mając na względzie ochronę interesów i swobód polskich obywateli?

Jak wskazano powyżej, obecnie trwają prace nad projektem unijnego rozporządzenia ws. zapewnienia dostępu do banknotów euro, przy czym Polska konsekwentnie opowiada się za rozwiązaniami prawnymi, które przyczyniają się do wzmocnienia pozycji gotówki jako powszechnie akceptowanego i dostępnego środka płatniczego. Polska popiera przepisy mające na celu zagwarantowanie obywatelom realnej możliwości korzystania z gotówki w codziennych transakcjach, uznając jej istotną rolę w zapewnieniu inkluzywności finansowej, bezpieczeństwa oraz wolności wyboru formy płatności dla obywateli.

7. Jakie działania zamierza podjąć Narodowy Bank Polski w celu zachowania dostępności i bezpieczeństwa obrotu gotówkowego w Polsce?

Narodowy Bank Polski stale monitoruje sytuację na rynku gotówkowym, w tym kwestie związane z dostępnością i bezpieczeństwem obrotu gotówkowego i reaguje na zmiany zachodzące na tym rynku. Z inicjatywy NBP, wiele z tych prac odbywa się we współpracy z przedstawicielami podmiotów zaangażowanych w obrót gotówkowy na różnych etapach. W 2019 r. powołana została Rada ds. obrotu gotówkowego, która jest organem opiniotwórczo-doradczym przy Zarządzie NBP. Radę tę tworzą przedstawiciele banków, niebankowych operatorów bankomatów, inne organizacje branżowe oraz przedstawiciele administracji publicznej, jak Ministerstwa Finansów czy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaangażowanych w różne aspekty obrotu gotówkowego. Jak wskazano powyżej, Rada ds. obrotu gotówkowego opracowała w 2021 r. Narodową Strategię Bezpieczeństwa Obrotu Gotówkowego, przy czym Rada ta corocznie prowadzi badanie nt. dostępności gotówki. NBP identyfikuje również zmiany i oczekiwania społeczeństwa względem rynku gotówkowego poprzez przeprowadzane corocznie badanie opinii publicznej dotyczące znaków pieniężnych będących w obiegu. Wyniki badania przeprowadzonego w 2024 r. pokazują m.in., że Polacy bardzo dobrze oceniają dostęp do gotówki i wysoko oceniają poziom ich zabezpieczeń. Ponadto, NBP gromadzi i udostępnia na stronie internetowej dane przekazywane kwartalnie przez banki niebankowych operatorów bankomatów, dotyczące liczby urządzeń umożliwiających bezobsługową wpłatę i wypłatę gotówki oraz liczby i wartości transakcji realizowanych w tych urządzeniach. Dane te pozwalają na stałe monitorowanie sytuacji na rynku bankomatów, będących istotnym ogniwem w sieci

punktów dostępu do gotówki w naszym kraju. NBP kontynuuje monitoring i prace analityczne dotyczące obiegu gotówkowego, wykorzystując ich rezultaty i reagując na wszelkie sygnały dotyczące zmian na rynku gotówkowym. Zgodnie z Konstytucją RP, NBP jest bowiem jedynym podmiotem uprawnionym do emisji znaków pieniężnych waluty, co oznacza, że spoczywa na nim odpowiedzialność za zapewnienie m.in. płynności rozliczeń gotówkowych. Jak wskazano powyżej, w zakresie bezpieczeństwa obrotu gotówkowego, NBP zapewnia odpowiedni zapas znaków pieniężnych, pozwalających na zaspokojenie popytu na pieniądz gotówkowy zgłaszanego przez społeczeństwo - nie tylko w okresie sezonowych wzrostów zapotrzebowania na gotówkę, ale również w sytuacjach nadzwyczajnych, powodujących nagły skokowy wzrost pobrań gotówki.

8. Czy przewiduje się prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych dla obywateli, które zwiększą świadomość ryzyka związanego z całkowitym przejściem na obrót bezgotówkowy?

Stosownie do powyżej wskazanych informacji, obecnie nie ma żadnych planów oraz nie prowadzone są żadne prace odnośnie przejścia na obrót bezgotówkowy, przy jednoczesnym zrezygnowaniu z obrotu gotówkowego. Pragnę wskazać na przytoczony powyżej przepis art. 59ea ustawy o usługach płatniczych, który stanowi prawne zapewnienie możliwości wyboru formy płatności przez obywatela, niezależnie od indywidualnych preferencji. W opinii Ministerstwa Finansów rola gotówki w obrocie gospodarczym niezmiennie pozostaje kluczowa.

9. Jakie działania są planowane w celu ochrony obywateli przed potencjalnymi konsekwencjami cyfrowej inwigilacji transakcji finansowych?

W obecnym stanie prawnym, przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych – takich jak dane z zakresu analizy behawioralnej klientów, określonych w artykule 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (dalej: „**rozporządzenie RODO**”) - jest możliwe na podstawie ust. 2 ww. artykułu, który w lit. a) zezwala na takie użycie pod warunkiem wyraźnej zgody osoby, której dane dotyczą. Klasyfikacja przez Urząd Ochrony Danych Osobowych danych behawioralnych jako danych szczególnych, w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia RODO, uniemożliwia ich przetwarzanie bez wyraźnej zgody klienta banku.

W ramach procedowanego projektu rozporządzenia PSR, w art. 80 zezwala się dostawcom usług płatniczych na przetwarzanie danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia RODO, w zakresie niezbędnym do świadczenia usług płatniczych i wypełniania obowiązków wynikających z niniejszego rozporządzenia, z zastrzeżeniem zachowania odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, wynikających z rozporządzenia RODO.

10. Czy przewidziane są jakiegokolwiek konsultacje społeczne w sprawie proponowanych ograniczeń obrotu gotówkowego?

Pragnę poinformować, iż nie są planowane oraz nie są prowadzone żadne prace w zakresie ograniczenia obrotu gotówkowego. Zgodnie z powyżej zawartymi informacjami, polski stan prawny wskazuje całkowitą równowagę oraz koegzystencję pomiędzy gotówkową oraz bezgotówkową formą płatności, tym samym dając obywatelom wolność w zakresie podejmowania indywidualnych decyzji co do formy zapłaty za towar bądź usługę. Zdaniem Ministerstwa Finansów gotówka jako legalny środek płatniczy pozostaje niezmiennie kluczowy.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jurand Drop
podsekretarz stanu