

Warszawa, 13 sierpnia 2026 r.

Szanowny Pan
Jurand Drop
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Dotyczy: postulat u usunięcia z polskiego porządku prawnego regulacji dotyczących małych instytucji płatniczych

Szanowny Panie Ministrze,

Fundacja FinTech Poland („Fundacja”) z uwagą zapoznała się z pismem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego („UKNF”) z 15 lipca 2026 r., nr DBR-DBRZ2.071.2.2026.PK, skierowanym do Ministerstwa Finansów w toku prac nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu rozwoju rynku finansowego oraz zwiększenia stabilności finansowej na tym rynku (UC132). W piśmie tym UKNF wnosi o usunięcie z ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych („u.u.p.”) regulacji dotyczących małych instytucji płatniczych („MIP”) oraz o ustanowienie przepisów przejściowych zobowiązujących obecne MIP do zakończenia działalności albo do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej („KIP”). Fundacja uwzględniła również argumentację przedstawioną przez UKNF w komunikacie z 7 sierpnia 2026 r.

Postulat całkowitego usunięcia małych instytucji płatniczej z polskiego porządku prawnego powinien być oceniany nie tylko przez pryzmat zidentyfikowanych przez UKNF problemów nadzorczych, lecz również z perspektywy **spójności, stabilności i przewidywalności polityki regulacyjnej państwa oraz potrzeby zapewnienia przedsiębiorcom odpowiedniego poziomu pewności prawa**. Ma to szczególne znaczenie w sektorze regulowanym, w którym decyzje o wejściu na rynek, pozyskaniu finansowania, budowie infrastruktury technologicznej czy nawiązaniu współpracy z partnerami biznesowymi podejmowane są w oparciu o obowiązujące ramy prawne oraz racjonalne oczekiwanie co do ich względnej stabilności. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie ustawa z dnia 11 czerwca 2026 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych, która wprowadziła zmiany bezpośrednio dotyczące procedury wpisu małych instytucji płatniczych. Nowy art. 117k ust. 2a i 2b u.u.p. przewiduje, że w przypadku bezczynności KNF przedsiębiorca może, po upływie czterech miesięcy od wpływu kompletnego wniosku, rozpocząć działalność w charakterze MIP, a KNF jest następnie zobowiązana do niezwłocznego dokonania wpisu do rejestru.

Zmiana ta została przyjęta zaledwie kilka tygodni przed przedstawieniem przez UKNF postulat u całkowitego usunięcia MIP z polskiego porządku prawnego. Ustawodawca nie tylko pozostawił zatem reżim MIP w systemie, lecz zdecydował się usprawnić możliwość rozpoczęcia działalności w tej formule. Tak szybka

zmiana kierunku regulacyjnego znacząco osłabia zaufanie uczestników rynku do stabilności i przewidywalności otoczenia prawnego, w szczególności podmiotów, które podejmowały decyzje biznesowe lub inwestycyjne w oparciu o obowiązujące przepisy i kierunek ostatnich zmian legislacyjnych. Pewność prawa nie oznacza przy tym niezmienności regulacji. Wymaga jednak, aby zasadnicze zmiany dotyczące dostępu do rynku były odpowiednio uzasadnione, proporcjonalne, a także poprzedzone stosowaniem innych narzędzi nadzorczych oraz analizą ich skutków i zapewnieniem uczestnikom rynku możliwości dostosowania się do nowych warunków. Propozycja prowadząca do eliminacji całej kategorii regulowanych podmiotów powinna stonować nadzryczajne rozwiązanie a standard uzasadnienia takich działań powinien być odpowiednio wysoki.

Podobna niespójność ujawnia się w kontekście wcześniejszego stanowiska UKNF dotyczącego Rozporządzenia DORA. W przedstawionych w 2025 r. propozycjach UKNF wskazywał, że instytucje płatnicze korzystające ze zwolnienia przewidzianego w art. 32 PSD2 charakteryzują się ograniczoną skalą działalności i poziomem ryzyka, zaś pełne stosowanie wymogów DORA może stanowić dla nich nadmierne obciążenie regulacyjne. UKNF postulował w konsekwencji możliwość ich wyłączenia z zakresu DORA, preferując rozwiązanie w postaci odpowiedniej opcji narodowej. Wcześniejsze podejście UKNF opierało się zatem na założeniu, że odpowiedzią na nieproporcjonalność obowiązków wobec małych dostawców powinno być dalsze różnicowanie reżimu regulacyjnego według skali i profilu ryzyka, a nie eliminacja tej kategorii podmiotów. Nie byłoby konsekwentne traktowanie obecnie trudności części MIP z operacjonalizacją ustawowych obowiązków jako argumentu za likwidacją całej instytucji, bez uprzedniego rozważenia środków zgodnych z wcześniej prezentowanym podejściem opartym o zasadę proporcjonalności.

Na tę niespójność nakłada się szerszy kontekst polityki państwa dotyczącej rozwoju rynku finansowego, innowacyjności i ekosystemu startupowego. W 2026 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii rozpoczęło prace nad strategią rozwoju ekosystemu startupowego na lata 2027–2035, poprzedzone warsztatami służącymi identyfikacji barier i potrzeb. Fintechy funkcjonują na styku polityki rynku finansowego, przedsiębiorczości, innowacyjności i nowych technologii. Likwidacja proporcjonalnego reżimu pozwalającego świadczyć usługi płatnicze w ograniczonej skali nie powinna następować w oderwaniu od równoległych prac państwa nad poprawą warunków rozwoju startupów, w tym z branży usług płatniczych.

Z jednej strony państwo podejmuje zatem działania zmierzające do uproszczenia procedury wejścia do reżimu MIP, deklaruje potrzebę ograniczania barier regulacyjnych i wspierania konkurencyjności, a sam UKNF wskazywał wcześniej na potrzebę proporcjonalnego ograniczenia obciążeń nakładanych na małych dostawców. Z drugiej strony proponowana jest całkowita likwidacja tego reżimu.

Tak zasadnicza i nagle zmiana kierunku regulacyjnego wymaga szczególnie pogłębionego uzasadnienia, opartego na aktualnych danych, analizie skutków oraz wykazaniu, że mniej ingerujące rozwiązania nie są wystarczające. Wymaga tego zarówno zasada proporcjonalności, jak i potrzeba zapewnienia uczestnikom rynku odpowiedniego poziomu pewności prawa i przewidywalności działań państwa, w tym także ochrona praw nabytych tej grupy przedsiębiorców.

Mała instytucja płatnicza jako forma reglamentacji działalności gospodarczej w obszarze usług płatniczych wprowadzona do krajowego porządku prawnego na podstawie art. 32 PSD2 okazała się wielkim sukcesem regulacyjnym i rynkowym. Historycznie skorzystało z niej bowiem, aż 291 przedsiębiorców świadczących różnorodne usługi płatnicze, w tym te innowacyjne. Aż 10 (nieuwzględniając tych, które wybrały inną jurysdykcję europejską) z nich w efekcie przekształciło się z krajową instytucję płatniczą, co wbrew

stanowisku prezentowanemu przez UKNF stanowi dowód na efektywność tej formy wspierania konkurencyjności rynku finansowego, jego innowacyjności a przede wszystkim materialne stosowanie zasady proporcjonalności. Należy przy tym podkreślić, że wskazana liczba 10 licencji KIP odpowiada 25% rynku dostawców usług płatniczych w Polsce, którzy uzyskali zezwolenie na świadczenie usług w charakterze krajowej instytucji płatniczej. Można zatem wskazać, że sukces wdrożenia do polskiego porządku prawnego instytucji MIP przełożył się na jedną czwartą całego rynku. Jednocześnie wolumen transakcji generowany przez MIP jest niewielki a ich działalność nie wpływa w żaden sposób na stabilność sektora finansowego w Polsce. Równocześnie małe instytucje płatnicze wytworzyły kilkaset miejsc pracy i dostarczają nowe produkty na rynku usług płatniczych oraz zagospodarowują nisze, które dla dużych graczy są nieatrakcyjne. Z tej formy prowadzenia działalności płatniczej korzystają także podmioty, dla których świadczenie usług płatniczych nie jest działalnością podstawową lecz ma charakter uzupełniający.

Ta forma działalności w pełni wpisuje się w postulaty rządu w obszar deregulacji, obniża bowiem barierę wejścia dla podmiotów z sektora MŚP generujących ograniczony poziom ryzyka w toku prowadzonej działalności gospodarczej.

Zapewne nadzór nad tą kategorią przedsiębiorców wymaga szczególnego wysiłku nadzorczego, wpisuje się jednak w pełni nie tylko w cele ustawowe KNF o charakterze nadzorczym, ale także te o charakterze prorozwojowym, w szczególności w zadanie podejmowania działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym) oraz wspierania rozwoju innowacyjności tego rynku (art. 4 ust. 1 pkt 3a tej ustawy).

Tak jak w innych segmentach rynku finansowego tak i w tym zidentyfikowane zostały przez UKNF nieprawidłowości w toku procesu nadzorczego. Fintech Poland rozumiejąc ich wagę, nie zgadza się jednak, z zaproponowanym przez UKNF sposobem adresowania występujących nieprawidłowości poprzez usunięcie tej formy reglamentacji działalności gospodarczej z krajowego porządku prawnego i w konsekwencji zakończenia działalności przez te podmioty w reżimie MIP. Z przedstawionego przez Urząd materiału nie wynika bowiem, że źródłem stwierdzonych problemów jest samo istnienie proporcjonalnego reżimu MIP ani, że ich usunięcie wymaga likwidacji całej kategorii podmiotów. W ocenie Fundacji większość wskazanych przez UKNF ryzyk ma charakter konkretny i identyfikowalny. Dotyczy w szczególności zakresu weryfikacji osób zarządzających, beneficjentów rzeczywistych i osób sprawujących kontrolę, wtórnego obrotu tzw. spółkami szelfowymi, braku rzeczywistej aktywności operacyjnej, jakości systemów zarządzania i AML, zmian właścicielskich oraz ograniczeń obecnego instrumentarium nadzorczego. Taka diagnoza przemawia za lepszą egzekucją obowiązującego reżimu regulacyjnego lub ewentualnie optymalizacją modelu nadzorczego MIP, nie przesądza natomiast o konieczności jego zniesienia. Fundacja nie opowiada się zatem za zachowaniem status quo, lecz zwiększeniem efektywności nadzoru, a w przypadku gdyby okazało się to konieczne także za reformą odpowiadającą bezpośrednio na wykazane ryzyka.

Z tych względów Fundacja zwraca się do Pana Ministra o nieuwzględnianie postulatu likwidacji małych instytucji płatniczych w ramach projektu UC132 oraz o rozważenie zasadności podjęcia odrębnych, transparentnych prac nad analizą efektywności dotychczas obowiązujących rozwiązań regulacyjnych, w tym także tych których efekty wdrożenia jeszcze nie miały szansy wykazać swojej skuteczności oraz nad docelowym modelem proporcjonalnego dostępu do rynku usług płatniczych, z udziałem UKNF, przedstawicieli rynku i innych zainteresowanych podmiotów. Prace te powinny zostać oparte na pełnej ocenie skutków regulacji, danych pozwalających zweryfikować skalę i charakter problemu, analizie rozwiązań alternatywnych oraz ocenie zgodności z kierunkiem wyznaczanym przez projekt Dyrektywy PSD3.

I. Ustrojowy i legislacyjny charakter postulowanej zmiany

Postulat UKNF wykracza poza korektę techniczną lub uzupełnienie instrumentów nadzorczych. Jego istotą jest ustawowe zlikwidowanie całego wyodrębnionego segmentu regulowanego rynku usług płatniczych oraz zastąpienie proporcjonalnej ścieżki dostępu do tego rynku wyborem pomiędzy pełnym postępowaniem licencyjnym KIP a zakończeniem działalności. Jest to zatem decyzja o charakterze systemowym, odnosząca się do docelowej architektury rynku, poziomu barier wejścia, konkurencji oraz miejsca nowych i mniejszych podmiotów w polskim rynku finansowym.

Zgodnie z art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną, a do jej kompetencji należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych. Stosownie do art. 149 ust. 1 Konstytucji ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej. Z kolei art. 4 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej przesądza, że minister kierujący działem „instytucje finansowe” jest właściwy w sprawach funkcjonowania rynku finansowego, w tym instytucji prowadzących działalność na tym rynku. Ustalenie zasadniczego kierunku polityki państwa wobec segmentu MIP pozostaje zatem odpowiedzialnością Rady Ministrów i Pana Ministra.

Doświadczenia nadzorcze UKNF stanowią w tym procesie materiał o podstawowym znaczeniu i powinny zostać poddane rzetelnej analizie. Nie mogą jednak zastąpić systemowej decyzji z zakresu polityki publicznej. Mandat organu nadzoru jest z natury skoncentrowany na bezpieczeństwie, zgodności i egzekwowaniu prawa. Minister, formułując politykę państwa, powinien równolegle uwzględnić bezpieczeństwo rynku, ochronę użytkowników, konkurencyjność, proporcjonalność regulacji, warunki rozwoju przedsiębiorczości oraz wpływ interwencji na podmioty działające zgodnie z prawem. Propozycja UKNF powinna być zatem traktowana jako istotny głos nadzorczy, a nie jako substytut kompleksowej oceny i rozstrzygnięcia należącego do Rządu. Zmiana o tak istotnym ciężarze ustrojowym i gospodarczym nie powinna być wprowadzana w formule poprawki lub zakresowego uzupełnienia projektu ustawy dotyczącego wielu innych zagadnień rynku finansowego. Całkowita likwidacja reżimu MIP ma autonomiczny przedmiot, oddziałuje bezpośrednio na całą kategorię przedsiębiorców i ich klientów. Ewentualne działania w tym zakresie powinny zatem zostać poddane odrębnemu procesowi legislacyjnemu, poprzedzonemu kompleksową analizą skutków oraz transparentnymi konsultacjami z zainteresowanymi uczestnikami rynku.

Dotychczas przedstawione materiały nie zastępują kompleksowej analizy skutków postulowanej zmiany. UKNF przedstawił wybrane dane ilościowe dotyczące funkcjonowania segmentu MIP oraz szereg obserwacji wynikających z praktyki nadzorczej. W odniesieniu do najpoważniejszych identyfikowanych ryzyk, w szczególności naruszeń przepisów AML, regulacji sankcyjnych, działalności transgranicznej, obsługi transakcji oszukańczych czy nierzetelnego wykonywania obowiązków informacyjnych, nie przedstawiono jednak danych pozwalających określić skalę tych zjawisk, ich udział w całej populacji MIP, liczbę podmiotów i klientów nimi dotkniętych ani ich skutków ekonomicznych. Nie przedstawiono również kompleksowej oceny skutków likwidacji MIP dla podmiotów działających prawidłowo, konkurencji i barier wejścia na rynek ani porównawczej analizy możliwych wariantów reformy. W tej sytuacji przedstawiony materiał pozwala uzasadnić potrzebę zwiększenia efektywności działań nadzorczych, być może również w formie interwencji regulacyjnej, nie pozwala jednak przesądzić, że interwencja ta powinna przybrać najbardziej dolegliwą postać całkowitej likwidacji reżimu MIP.

II. Ocena argumentów przedstawionych przez UKNF

1. Brak realizacji pierwotnych założeń regulacyjnych

UKNF wskazuje, że MIP miała służyć w szczególności startupom do przetestowania rozwiązania przed przejściem do modelu KIP albo znalezieniem inwestora lub partnera. Zdaniem UKNF aktualne wnioski o wpis często nie wykazują waloru innowacyjności, część rynku obejmuje podmioty szelfowe i podmioty faktycznie nieaktywne, a niewielki odsetek MIP wystąpił o zezwolenie KIP.

Ocena tak sformułowanego zarzutu wymaga w pierwszej kolejności rekonstrukcji właściwego wzorca — czyli celów, którym opcja narodowa ma służyć według prawodawcy unijnego. Uzasadnienie zwolnienia z art. 32 ust. 1 PSD2 wyraża motyw 47 preambuły PSD2, kontynuujący wprost logikę motywu 15 PSD1. Jego rdzeniem jest cel antyszarostrefowy: wszystkie osoby świadczące usługi płatnicze mają podlegać „określonym minimalnym wymogom prawnym i regulacyjnym”, stąd wymóg rejestrowania tożsamości i danych adresowych także tych dostawców, którzy nie są w stanie spełnić pełnych warunków zezwolenia. Chodziło o to, by drobnej działalności płatniczej nie pozostawiać poza regulowanym obrotem lecz objąć ją reżimem regulacyjnym, w tym obowiązkami AML. Rodowód opcji narodowej jest więc AML-owy, nie innowacyjny. Drugim filarem uzasadnienia jest zasada proporcjonalności: pełny reżim licencyjny byłby dla podmiotów o marginalnej skali barierą nieproporcjonalną do generowanego ryzyka, dlatego dyrektywa pozwala zwolnić je z części wymogów tytułu II — nigdy jednak z rejestracji, przepisów o właściwych organach nadzoru i reżimu AML, a ryzyko kompensuje ścisłymi limitami wolumenu, brakiem paszportu i wyłączeniem usług inicjowania płatności oraz dostępu do informacji o rachunku.

Funkcja inkubacyjna — testowanie rozwiązań przed ubieganiem się o licencję KIP — nie pochodzi zatem z dyrektywy. Jest krajowym celem politycznym, wyartykułowanym w Ocenie Skutków Regulacji z 17 sierpnia 2017 r. (UC81), i jako taki powinien być brany pod uwagę przy ewaluacji rozwiązania. Nie jest jednak prawidłowe utożsamianie jednego z motywów wskazanych w ocenie skutków regulacji z obowiązkiem normatywnym. Obowiązujące przepisy nie ustanawiają MIP jako zezwolenia czasowego ani nie przewidują obowiązku uzyskania statusu KIP po upływie określonego okresu. Z art. 117 f ust. 1-3 u.u.p. wynika, że działalność MIP jest działalnością regulowaną, może być wykonywana wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a średnia całkowitej kwoty transakcji płatniczych z poprzednich 12 miesięcy nie może przekraczać równowartości 1,5 mln euro miesięcznie. Ustawodawca określił granice skali i terytorialnego zasięgu działalności, lecz nie ustanowił granicy czasowej pozostawiania w tym reżimie. Trwała działalność niszowa poniżej limitu jest z perspektywy zarówno ustawy, jak i unijnego ratio legis pełnoprawnym sposobem korzystania z reżimu — nie jego wynaturzeniem. Należy przy tym podkreślić, że podnoszony przez UKNF zarzut braku osiągnięcia znaczącej skali działalności MIP jest pochodną ograniczenia maksymalnego wolumenu obrotu przewidzianego przez ustawodawcę, a nie dowodem na brak efektywności tej klasy instytucji finansowych.

Niezależnie od powyższego, samo posługiwanie się założeniami Oceny Skutków Regulacji z 2017 r. jako wzorcem oceny budzi zastrzeżenia metodologiczne. Po pierwsze, założenia formułowane niemal dziewięć lat temu powstawały w odmiennym otoczeniu rynkowym i regulacyjnym przed wejściem w życie rozporządzenia DORA oraz przed obecnym kształtem regulacji AML. Przydatność instytucji prawnej powinna być oceniana wobec jej rzeczywistej, obecnej funkcji rynkowej, a nie wyłącznie wobec pierwotnych i częściowo już nieaktualnych intencji projektodawcy. Po drugie, założenia te przywoływane są wybiórczo: tam, gdzie służą wykazaniu niespełnienia celu innowacyjnego i startupowego, natomiast pomijane tam, gdzie wymagałyby skonfrontowania pierwotnych oczekiwań z realnymi i możliwymi do usunięcia barierami rozwoju sektora, opisanymi w części IV.4 niniejszego stanowiska. W efekcie żadna z kluczowych tez nie została zestawiona z rzeczywistymi przyczynami obecnego stanu rzeczy.

Z tego względu fakt, że spośród 291 historycznie wpisanych MIP 47 złożyło wniosek o zezwolenie KIP, a 10 takie zezwolenie uzyskało, nie może być uznany za samoistny miernik skuteczności instytucji MIP. Dane te nie wskazują, jaki odsetek przejść do pełnego reżimu licencyjnego został uprzednio uznany za oczekiwany, czy pozostałe podmioty miały ekonomiczną lub regulacyjną potrzebę przekroczenia limitu MIP ani jakie były przyczyny i aktualny status niezakończonych postępowań. Spośród MIP, które zdecydowały się ubiegać o zezwolenie KIP, zezwolenie uzyskało około 21%. Bez informacji o pozostałych postępowaniach relacja 10 zezwoleń do całej historycznej populacji MIP ma ograniczoną wartość poznawczą.

Miernik konwersji obciąża ponadto zmienna niezależna od jakości populacji: przepustowość samego procesu licencyjnego. Sygnalizowany przez rynek czas postępowań o zezwolenie KIP (20–24 miesiące) ponad dwukrotnie przekracza medianę autoryzacji w EOG ustaloną w przeglądzie EBA (9,5 miesiąca; EBA/REP/2025/39), niska konwersja może więc w nieustalonej części odzwierciedlać barierę procesu, a nie brak woli lub zdolności podmiotów. Na przewlekłość procesu uzyskiwania wpisów do rejestru usług płatniczych zwracała uwagę także NIK, sugerując konieczność usprawnienia wewnętrznych procedur weryfikacyjnych UKNF, jak również opracowania przez Urząd bardziej przejrzystych wytycznych dla wnioskodawców.

2. Naruszanie przepisów prawa i podwyższony profil ryzyka

UKNF wskazuje m.in. na nieraportowane przekraczanie lub obchodzenie limitów, działalność transgraniczną, niewykonywanie obowiązków sprawozdawczych, przekazywanie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd oraz pozorowanie działalności. Organ wiąże część aktywności MIP z wysokim ryzykiem prania pieniędzy, obchodzenia sankcji i obsługi transakcji oszukańczych. Zarzuty te obejmują jednak trzy odmienne kategorie problemów, które wymagają odmiennych odpowiedzi regulacyjnych:

- formalny charakter wpisu, ograniczoną weryfikację ex ante i niewystarczającą kontrolę zmian właścicielskich;
- naruszenia popełniane przez konkretne podmioty, w tym obchodzenie limitów, niedopuszczalną działalność transgraniczną, nierzetelne raportowanie i pozorowanie działalności;
- problemy nadzorcze, obejmujące trudności w pozyskiwaniu wiarygodnych informacji, prowadzeniu skutecznej kontroli oraz zapobieganiu ponownemu wejściu na rynek osób powiązanych z podmiotami objętymi sankcjami.

Naruszanie prawa przez konkretnych przedsiębiorców uzasadnia ich skuteczne sankcjonowanie i eliminowanie z rynku. Braki konstrukcyjne procedury wpisu uzasadniają jej przebudowę, a niewystarczające narzędzia nadzorcze - uzupełnienie instrumentarium UKNF. Dopiero wykazanie, że zidentyfikowanych ryzyk nie można ograniczyć za pomocą adekwatnych środków regulacyjno-nadzorczych, mogłoby uzasadniać rozważenie zasadności postulatu Urzędu. Odrębnej oceny wymaga wykorzystywanie statusu MIP do legitymizowania lub uwiarygodniania działalności wobec innych uczestników rynku, w tym w toku procedur KYC. Jeżeli sam wpis jest błędnie odczytywany jako potwierdzenie pogłębionej oceny podmiotu, jego właścicieli i modelu działalności, problem ten należy wyeliminować. Przemawia on za wzmocnieniem materialnej weryfikacji przed wpisem oraz jasnym określeniem publicznie dostępnego zakresu informacji wynikających ze statusu MIP i charakteru sprawowanego nadzoru, nie za likwidacją reżimu jako takiego. Jeżeli UKNF widzi taką potrzebę, odpowiednie stanowisko, wyjaśnienie, czy akcja komunikacyjna skierowana do rynku, przede wszystkim do instytucji obowiązanych, wyjaśniająca czym jest wpis do rejestru dostawców usług płatniczych, powinna być wystarczającym instrumentem prewencyjnym. Jednocześnie praktyka rynkowa nie potwierdza, aby status MIP co do zasady ułatwiał podmiotom dostęp do infrastruktury

bankowej. Przeciwnie, banki często podchodzą do otwierania rachunków dla MIP z daleko idącą ostrożnością, a sam status MIP może stanowić istotne utrudnienie w procesie nawiązywania relacji bankowej, nie zaś formę automatycznej legitymizacji podmiotu. Bank prowadzący rachunek MIP pozostaje zobowiązany do stosowania środków bezpieczeństwa finansowego i ponosi własną odpowiedzialność za realizację obowiązków w obszarze AML/CFT. Mechanizm ten stanowi zatem dodatkowy filtr kontrolny wobec działalności prowadzonej przez MIP. Okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przy ocenie tezy, że sam wpis do rejestru prowadzi do nieuzasadnionego uwiarygodniania podmiotów. Uzupełniając Fundacja zwraca uwagę, że twierdzenie o „bardzo wysokim ryzyku” nie może w procesie legislacyjnym prowadzącym do likwidacji całej kategorii podmiotów zastępować ustalenia rzeczywistej skali ryzyka zmaterializowanego. Ryzyko potencjalne, właściwe każdej działalności regulowanej, w tym działalności krajowych instytucji płatniczych, biur usług płatniczych czy banków, jest przesłanką kształtowania proporcjonalnych narzędzi nadzoru, a nie przesłanką eliminacji instrumentu prawnego jako takiego. Dane liczbowe dotyczące działań nadzorczych, tj. 14 postępowań w przedmiocie zakazu działalności oraz łącznie kilkadziesiąt wykreśleń z rejestru, wskazują na ograniczoną, a nie masową skalę stwierdzonych rażących naruszeń, i to na tle 291 podmiotów zarejestrowanych od 2018 roku.

3. Niska świadomość oraz kultura prawna i organizacyjna

Prowadzenie działalności w zakresie usług płatniczych wymaga odpowiedniego poziomu kompetencji, organizacji i świadomości obowiązków regulacyjnych niezależnie od skali podmiotu. Jeżeli część MIP nie zapewnia odpowiedniego standardu, zasadne jest ustanowienie bardziej precyzyjnych i weryfikowalnych minimalnych wymogów organizacyjnych i kompetencyjnych, dostosowanych do skali i profilu działalności. Dotyczy to w szczególności doświadczenia osób zarządzających, adekwatności zasobów kadrowych, funkcji compliance i AML, systemu zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznej oraz zasad korzystania z outsourcingu. Ponadto samo korzystanie z outsourcingu nie powinno być utożsamiane z brakiem zdolności do prawidłowego prowadzenia działalności. Konieczne jest natomiast zapewnienie, aby MIP posiadała rzeczywistą substancję operacyjną, zachowywała kontrolę nad powierzonymi funkcjami oraz dysponowała zasobami i kompetencjami pozwalającymi na zarządzanie działalnością i wykonywanie obowiązków regulacyjnych. Jeżeli źródłem ryzyka jest niedostateczne przygotowanie konkretnego podmiotu, właściwą reakcją jest podniesienie minimalnych standardów i umożliwienie KNF ich oceny, a nie likwidacja całego segmentu rynku.

Odrębnego zastrzeżenia wymaga jednak sama konstrukcja tak sformułowanego zarzutu. Nadzór nad działalnością regulowaną powinien opierać się na kryteriach wynikających z ustawy i możliwych do zobiektywizowania, nie zaś na całościowej ocenie „świadomości” oraz „kultury prawnej i organizacyjnej” danego segmentu rynku, dokonywanej w oparciu o mierniki znane wyłącznie organowi i wymykające się zewnętrznej weryfikacji. Ocena tego rodzaju nie poddaje się kontroli ani ze strony podmiotów nadzorowanych, ani w toku procesu legislacyjnego, a w konsekwencji nie może samodzielnie uzasadniać wniosku o likwidacji instytucji prawnej.

Jeżeli natomiast oczekiwania organu wobec standardu organizacyjnego MIP wykraczają poza to, co wynika wprost z przepisów, właściwym instrumentem jest uprzednie i jawne określenie tych oczekiwań w formie wytycznych albo stanowiska nadzorczego adresowanego do sektora. Dokument tego rodzaju, dedykowany małym instytucjom płatniczym, dotychczas nie został wydany. Trudno zaś zarzucać podmiotom nadzorowanym niespełnianie standardu, którego treść nie została im uprzednio zakomunikowana. Należy przy tym mieć na względzie, że kultura organizacyjna i funkcja compliance nie powstają w chwili wpisu do rejestru, lecz budują się w czasie, wraz ze skalą działalności i doświadczeniem organizacji. Stosowanie wobec MIP oczekiwań ukształtowanych na gruncie nadzoru nad bankami i krajowymi instytucjami płatniczymi pozostaje z tego powodu wewnętrznie niespójne z proporcjonalnym charakterem tego reżimu.

Pochodzenie osób zarządzających lub właścicieli spoza Polski lub EOG, podobnie jak brak znajomości języka polskiego, nie powinny same w sobie przesądzać o zdolności podmiotu do prawidłowego działania. Mogą natomiast, zależnie od okoliczności, uzasadniać nałożenie na przedsiębiorcę dodatkowych, proporcjonalnych dla skali tego rynku obowiązków służących zapewnieniu skutecznego nadzoru. Z punktu widzenia bezpieczeństwa istotne są obiektywnie weryfikowalne kompetencje, znajomość ram regulacyjnych, rzeczywista obecność operacyjna oraz możliwość skutecznej komunikacji z organem nadzoru. Należy przy tym wyraźnie odróżnić świadome naruszanie lub obchodzenie prawa, wymagające sankcji, od niedostatecznych kompetencji lub wadliwej organizacji, wymagających podniesienia i weryfikacji standardów.

4. Brak realizacji programu działalności i planu finansowego oraz pozorowanie aktywności

Wskazywany przez UKNF rozdźwięk pomiędzy programami działalności i planami finansowymi a rzeczywistym funkcjonowaniem MIP uzasadnia zwiększenie znaczenia materialnej oceny tych dokumentów i stworzenie mechanizmu weryfikacji ich realizacji po wpisie. Posługiwanie się wystandaryzowaną dokumentacją nie przesądza jeszcze o braku zdolności do zgodnego z prawem działania, jeżeli dokumentacja odpowiada rzeczywistemu modelowi biznesowemu i jest następnie realizowana. Przypadki wykonywania jednej lub dwóch symbolicznych transakcji rocznie wyłącznie w celu uniknięcia obligatoryjnego wykreślenia wskazują na możliwość obchodzenia obecnego mechanizmu ustawowego. Przemawia to za zmianą przesłanek pozwalających uznać, że MIP rzeczywiście prowadzi działalność regulowaną, na rzecz obowiązku wykazania rzeczywistej aktywności zgodnej z programem działalności. Rozwiązanie takie byłoby bezpośrednio ukierunkowane na problem opisany przez UKNF.

5. Uproszczona procedura wejścia na rynek i zakres weryfikacji ex ante

Obecny zakres weryfikacji ex ante może być niewystarczający wobec części ryzyk związanych z regulowaną działalnością płatniczą. Nie oznacza to jednak potrzeby zastąpienia reżimu rejestrowego postępowaniem licencyjnym właściwym dla KIP. Istotą MIP jest proporcjonalna, uproszczona ścieżka dostępu do rynku dla podmiotów działających w ograniczonej skali i wyłącznie na terytorium Polski.

UKNF wskazuje przy tym, że wpis do rejestru MIP ma charakter czynności materialno-technicznej, a ocena wniosku koncentruje się przede wszystkim na spełnieniu przesłanek formalnych. Należy jednak podkreślić, że jest to cecha konstrukcyjna świadomie wybrana przez ustawodawcę, a nie właściwość immanentna instytucji MIP. Czynność materialno-techniczna jest podejmowana na podstawie i w celu wykonania obowiązujących norm prawnych, a postępowanie sprawdzające ją poprzedzające może zostać rozbudowane o elementy weryfikacji materialnej bez zmiany formy prawnej działania organu, a tym bardziej bez usuwania całej kategorii podmiotów. Konstatacja o uproszczonym charakterze procedury prowadzi zatem do wniosku wprost przeciwnego niż postulowany: skoro źródłem znacznej części ryzyka jest brak uprzedniej weryfikacji podmiotu, jego właścicieli oraz osób zarządzających, w tym oceny niekaralności i rękami ostrożnego i stabilnego zarządzania, to adekwatnym i proporcjonalnym środkiem naprawczym jest wprowadzenie takiej weryfikacji na etapie wejścia na rynek. Dolegliwość polegająca na uzupełnieniu procedury rejestrowej o element oceny nadzorczej jest nieporównanie mniejsza niż dolegliwość zamknięcia legalnej ścieżki dostępu do rynku dla podmiotów rzetelnych.

Zasadne jest przy tym punktowe wzmocnienie warunków wpisu, przy czym zakres weryfikacji powinien pozostać ograniczony do elementów koniecznych dla ryzyk zidentyfikowanych przez UKNF. Nie powinien prowadzić do przeniesienia na MIP pełnego standardu fit and proper, rozbudowanych wymogów organizacyjnych ani materialnej oceny biznesplanu właściwych postępowaniu o zezwolenie KIP. Zachowanie nazwy MIP przy odtworzeniu zasadniczych elementów pełnego postępowania licencyjnego prowadziłoby bowiem do zatarcia różnicy między MIP a KIP i pozbawienia reżimu proporcjonalnego jego

funkcji. Co istotne, w materiałach legislacyjnych do UC132 UKNF zaproponował już możliwość weryfikacji niekaralności osób zarządzających i beneficjentów rzeczywistych przed wpisem, odmowy wpisu przy negatywnym wyniku tej weryfikacji oraz wykreślenia MIP, jeżeli osoby te przestaną spełniać ustawowe warunki. Propozycje te potwierdzają, że istnieją instrumenty pozwalające ograniczyć część ryzyk bez znoszenia MIP. Przyjęcie równoległe środków naprawczych i likwidacji całej kategorii powodowałoby, że skuteczność projektowanych wzmocnień nie zostałaby w ogóle zweryfikowana.

Problem wtórnego obrotu zarejestrowanymi MIP przemawia dodatkowo za kontrolą istotnych zmian właścicielskich i zmian kontroli po dokonaniu wpisu. Obowiązek notyfikacji zmiany beneficjenta rzeczywistego lub osoby sprawującej kontrolę, połączony z możliwością ponownej, proporcjonalnej weryfikacji, odpowiadałby bezpośrednio na ryzyko przejmowania zarejestrowanych podmiotów przez osoby niebadane na etapie rejestracji.

Zmiana ta powinna jednak zostać przeprowadzona z zachowaniem rozróżnienia dwóch odmiennych sytuacji faktycznych. Czym innym jest podmiot wykonujący pojedyncze, symboliczne transakcje wyłącznie w celu utrzymania wpisu, a czym innym podmiot, który nie rozpoczął działalności z udokumentowanych przyczyn od siebie niezależnych, w szczególności wskutek odmów nawiązania relacji bankowej albo przedłużających się procesów onboardingowych opisanych w części IV.4. W pierwszym przypadku zaostrenie przesłanek wykreślenia jest w pełni uzasadnione. W drugim właściwym rozwiązaniem jest mechanizm zawieszenia biegu terminu na czas trwania obiektywnej przeszkody, pod warunkiem jej wykazania wobec organu nadzoru. Bez takiego rozróżnienia zaostrenie przesłanek wykreślenia uderzyłoby w podmioty, których bierność jest skutkiem bariery, a nie zamiaru obejścia prawa.

6. Ograniczone lub nieadekwatne narzędzia nadzorcze

Skuteczny nadzór nad MIP wymaga instrumentów pozwalających nie tylko reagować na stwierdzone naruszenia, ale również weryfikować informacje przekazywane przez podmioty, kontrolować zmiany właścicielskie i zapobiegać powrotowi na rynek osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia. Jeżeli obecny katalog środków jest niewystarczający, przemawia to za jego uzupełnieniem. Wskazane przez UKNF problemy można przypisać do konkretnych luk: ograniczonej możliwości weryfikacji danych, trudności w kontroli zmian właścicielskich, niewystarczających mechanizmów reakcji na podwyższony profil ryzyka oraz braku skutecznych instrumentów uwzględniających historię nadzorczą osób próbujących ponownie wejść na rynek. Odpowiedzią mogą być zróżnicowane obowiązki sprawozdawcze, żądanie dodatkowych informacji przy sygnałach ryzyka, kontrola change of control oraz mechanizmy uniemożliwiające obchodzenie skutków sankcji poprzez nowy lub odkupiony podmiot.

Obraz skali naruszeń przypisywanych temu segmentowi weryfikuje również praktyka sankcyjna organu nadzoru. Analiza pełnych wykazów kar nałożonych przez Komisję Nadzoru Finansowego, publikowanych na stronie internetowej Komisji i obejmujących cały okres funkcjonowania reżimu MIP, wskazuje, że w latach 2020–2026 Komisja nałożyła łącznie 430 kar pieniężnych: 37 w 2020 r., 42 w 2021 r., 73 w 2022 r., 76 w 2023 r., 96 w 2024 r., 72 w 2025 r. oraz 34 w 2026 r. według stanu na 11 sierpnia. Spośród nich jedna kara została nałożona na małą instytucję płatniczą w wysokości 200 000 zł za naruszenie obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Rozstrzygnięcie to ma dla oceny postulatu UKNF znaczenie zasadnicze, i to w kierunku przeciwnym do wniosków Urzędu. Dowodzi bowiem, że wobec małych instytucji płatniczych istnieje i funkcjonuje skuteczna podstawa do nakładania dotkliwych sankcji pieniężnych w obszarze, który sam Urząd wskazuje jako źródło najpoważniejszych zagrożeń. Małe instytucje płatnicze są instytucjami obowiązanyymi w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu i podlegają jej reżimowi w pełnym zakresie, niezależnie od uproszczeń przewidzianych w ustawie o usługach płatniczych. Reżim AML nie jest

wobec MIP złagodzony, a Komisja dysponuje wobec nich pełnym katalogiem sankcji z art. 150 tej ustawy. W przywołanej sprawie sankcja została zastosowana, decyzja stała się ostateczna, strona nie wniosła skargi do sądu, a podmiot ostatecznie zakończył działalność. Teza o nieadekwatności i nieskuteczności instrumentarium nadzorczego nie znajduje zatem potwierdzenia w obszarze, który w stanowisku UKNF zajmuje miejsce centralne.

Jednocześnie proporcja jednej kary pieniężnej na 430 nałożonych w ciągu niemal siedmiu lat, przy 291 podmiotach zarejestrowanych od 2018 roku, wymaga zestawienia z tezą o naruszeniach popełnianych „w dużej skali”. Zestawienie to jest tym bardziej wymowne, że wobec drugiej krajowej kategorii dostawców objętych uproszczonym reżimem, biur usług płatniczych, Komisja kary pieniężne nakłada rutynowo: tylko w 2020 r. ukarano dziewięć biur usług płatniczych, w większości właśnie za nieprzekazanie informacji o łącznej wartości i liczbie wykonanych transakcji płatniczych, w kwotach od 1000 zł do 5000 zł. Nieprzekazywanie Komisji wymaganych prawem sprawozdań i informacji zostało zaś w piśmie UKNF wymienione wśród naruszeń identyfikowanych w związku z działalnością MIP najczęściej.

Fundacja nie wywodzi z powyższego, że w segmencie MIP nieprawidłowości nie występują, ani że dotychczasowa reakcja nadzorcza była w każdym przypadku terminowa. Zestawienie to prowadzi natomiast do wniosku, który powinien zostać rozważony przed przyjęciem środka najdalej idącego: sankcje pieniężne wobec małych instytucji płatniczych są prawnie dostępne i były skutecznie stosowane, a zatem twierdzenie o nieadekwatności instrumentarium wymaga uszczegółowienia. Urząd powinien zatem wskazać, których konkretnie kompetencji mu brakuje i dlaczego ich uzupełnienie miałyby być niewystarczające. Bez takiego wskazania nie jest możliwa ocena, czy likwidacja całej kategorii podmiotów jest środkiem koniecznym w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

7. Ograniczona innowacyjność MIP i warunki instytucjonalne rozwoju fintech

UKNF wskazuje, że po rozpatrzeniu 331 wniosków o wpis jedynie 10 przypadków uznano za próbę testowania lub wdrażania innowacji, a znaczna część MIP działających na koniec 2025 r. wykazywała bardzo niską aktywność. Dane te mogą świadczyć o ograniczonej realizacji jednego z historycznych założeń polityki regulacyjnej. Nie wynika z nich jednak utrata normatywnego uzasadnienia dla reżimu MIP. U.u.p. nie uzależnia uzyskania ani utrzymania statusu MIP od innowacyjnego charakteru modelu biznesowego. Innowacyjność nie jest materialną przesłanką wpisu, a działalność nieinnowacyjna nie jest z tego powodu sprzeczna z ustawowym modelem MIP. Przedstawiony w komunikacie UKNF wskaźnik około 4% „pożądanych rezultatów” opiera się na przyjęciu, że pożądanym rezultatem każdego postępowania rejestrowego jest rozwój innowacyjnego startupu. Kryterium to nie wynika z ustawy i nie uwzględnia innych funkcji proporcjonalnego reżimu, w szczególności umożliwienia świadczenia rzeczywistych usług w ograniczonej skali. Nie pozwala ono również utożsamiać pozostałych 96% przypadków z nadużyciami. W tej grupie mogą znajdować się zarówno podmioty nieaktywne lub naruszające prawo, jak i prawidłowo działające przedsiębiorstwa prowadzące nieinnowacyjne, lecz legalne i gospodarczo uzasadnione modele biznesowe.

Odrębnego komentarza wymagają dane, którymi Urząd posługuje się dla wykazania ograniczonej innowacyjności sektora. Zgodnie z komunikatem z dnia 7 sierpnia 2026 r. do KNF wpłynęło dotychczas 107 wniosków o wydanie interpretacji na podstawie art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, z czego jedynie 47 zostało zakwalifikowanych jako dotyczące innowacji na rynku finansowym. Oznacza to, że blisko 56% wnioskodawców, którzy zwrócili się do organu nadzoru o wyjaśnienie ram prawnych planowanej działalności, nie uzyskało interpretacji z powodu negatywnej kwalifikacji dokonanej przez sam organ. Dane te obrazują zatem przede wszystkim wąski zakres zastosowania instrumentu i restrykcyjną praktykę kwalifikacyjną KNF, nie zaś brak zapotrzebowania rynku na wsparcie interpretacyjne.

Wniosek ten wzmacnia dalsza struktura tych danych. Spośród 47 wniosków zakwalifikowanych jako dotyczące innowacji jedynie 18 dotyczyło rynku usług płatniczych, przy czym w 10 przypadkach, jak wskazuje sam Urząd, deklarowana innowacyjność miała uzasadniać wyłączenie stosowania ustawy o usługach płatniczych. Podobnie w programie Innovation Hub, na 244 zgłoszenia do końca 2025 r., 50 dotyczyło rynku usług płatniczych, a jedynie 6 pochodziło od podmiotów, które wystąpiły o wpis do rejestru MIP. Liczby te mierzą jednak stopień wykorzystania dobrowolnych, niewiążących instrumentów konsultacyjnych o wąsko określonym zakresie przedmiotowym, a nie wartość gospodarczą kategorii MIP. Wnioskowanie z niskiego wykorzystania instrumentów pozostających w dyspozycji organu o konieczności likwidacji odrębnej instytucji ustawowej nie jest uprawnione, tym bardziej że dostępność i przewidywalność tych instrumentów zależy od praktyki samego organu.

8. Udział MIP w rynku, koncentracja obrotów, doświadczenia zagraniczne i okres przejściowy

UKNF wskazuje, że w 2025 r. MIP wykonały 19,02 mln transakcji o łącznej wartości 2,31 mld zł, co odpowiadało po 0,27% liczby i wartości transakcji w sektorze niebankowych dostawców usług płatniczych. Organ wskazuje również na koncentrację aktywności w niewielkiej grupie MIP i na tej podstawie przyjmuje, że likwidacja reżimu nie zaburzy dostępności usług. Dane te nie dowodzą jednak konieczności likwidacji. Niewielki udział segmentu w rynku może przeciwnie wskazywać na ograniczoną skalę ryzyka systemowego i przemawiać za proporcjonalną, ukierunkowaną interwencją. Ponadto jak zostało wskazane powyżej niewielki udział MIP w wolumenie obrotu usług płatniczych w Polsce jest wprost konsekwencją limitów przyjętych przez ustawodawcę i stanowi zabieg intencjonalny prowadzący do ograniczenia skali działalności tych instytucji. Koncentracja obrotów dowodzi z kolei, że populacja MIP jest niejednorodna, co uzasadnia zróżnicowanie środków nadzorczych, a nie jednakowe potraktowanie podmiotów aktywnych, nieaktywnych, prawidłowo prowadzących działalność gospodarczą i naruszających prawo. Brak istotnego wpływu na bieżącą dostępność usług nie wyczerpuje oceny skutków. Nie obejmuje wpływu na przyszłą konkurencję, bariery wejścia, rozwój niszowych modeli, zależność mniejszych podmiotów od istniejących KIP i banków, koszty partnerstw licencyjnych ani możliwość testowania popytu w rzeczywistych warunkach. Udział rynkowy nie może być także kryterium konstytucyjnej ochrony legalnie działającego przedsiębiorcy. Prawa i interesy podmiotu nie tracą ochrony tylko dlatego, że segment, w którym działa, ma niewielki udział w całym rynku.

Dane te ujawniają ponadto zasadniczą niespójność w argumentacji Urzędu, która sama w sobie podważa proporcjonalność postulowanego środka. Z jednej strony MIP przedstawiane są jako źródło poważnych, systemowych zagrożeń dla bezpieczeństwa rynku finansowego, praworządności i integralności systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy. Z drugiej strony, uzasadniając brak negatywnych skutków likwidacji, Urząd wskazuje, że udział tego segmentu wynosi 0,27% liczby i 0,27% wartości transakcji w sektorze niebankowych dostawców usług płatniczych, a likwidacja tej formy nie spowoduje zaburzeń w dostępności usług. Obu tych tez nie da się utrzymać jednocześnie. Jeżeli udział sektora w obrocie jest marginalny w stopniu czyniącym jego likwidację neutralną dla dostępności usług, to w tym samym stopniu marginalne pozostaje generowane przez ten sektor ryzyko dla stabilności i bezpieczeństwa rynku jako całości. Jeżeli natomiast ryzyko to jest rzeczywiście poważne i systemowe, to sektor nie jest marginalny, a wówczas właściwą odpowiedzią jest objęcie go adekwatnym, wzmocnionym nadzorem, nie zaś jego zniesienie.

Ta sama niespójność ujawnia się w danych o koncentracji obrotów. Skoro (jak podaje Urząd) 80% liczby i 82% wartości transakcji zrealizowało odpowiednio 15% i 12% MIP, to dane te dowodzą istnienia realnie i istotnie działającej grupy podmiotów prowadzących rzeczywistą działalność płatniczą. Likwidacja kategorii MIP uderzyłaby przede wszystkim właśnie w tę grupę, ponieważ to ona poniosłaby koszty przerwania działalności, utraty klientów, wygaszenia umów oraz utraty poniesionych nakładów. Podmioty pozorujące działalność, z natury rzeczy nastawione na arbitraż regulacyjny i obejście prawa, z równą łatwością

poszukają innych wehikułów prawnych, w kraju albo w innej jurysdykcji Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Środek trafiłby zatem w podmioty niewłaściwe, nie usuwając źródła ryzyka, a jedynie przenosząc je poza zasięg polskiego nadzoru.

Pismo UKNF odwołuje się również do zbieżnych doświadczeń organów nadzoru w innych państwach oraz do rezygnacji Szwecji z opcji przewidzianej w art. 32 PSD2. Materiał nie przedstawia jednak porównywalnej analizy prawnej i empirycznej tych jurysdykcji: różnic w progach, warunkach wpisu, zakresie usług, narzędziach nadzorczych, skali nadużyć, efektach wprowadzonych reform ani wpływie likwidacji lub utrzymania reżimu na rynek.

Dla właściwej oceny postulatu niezbędna jest zatem analiza transparentnego materiału obejmującego co najmniej metodologię kwalifikowania modeli jako innowacyjnych, strukturę i ciężar stwierdzonych naruszeń, liczbę poszkodowanych klientów i wartość strat, liczbę potwierdzonych przypadków fraudu, sankcji AML i naruszeń sankcyjnych, status postępowań o KIP, czas i przyczyny ich niezakończenia, profile prawidłowo działających MIP oraz wariantową analizę środków mniej restrykcyjnych. Brak tych danych nie oznacza braku ryzyka, ale uniemożliwia wykazanie, że jego charakter i skala uzasadniają eliminację całej kategorii.

III. Konstytucyjne granice ingerencji

1. Wolność działalności gospodarczej i zasada proporcjonalności

Postulat całkowitej likwidacji MIP należy także ocenić w świetle art. 20 i art. 22 Konstytucji RP oraz ogólnego standardu proporcjonalności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Zapewnienie bezpieczeństwa rynku, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, obchodzeniu sankcji i oszustwom oraz ochrona klientów niewątpliwie stanowią legitymowane cele interesu publicznego. Istnienie takiego celu nie zwalnia jednak z konieczności wykazania przydatności, konieczności i proporcjonalności sensu stricto wybranego środka. Całkowita likwidacja MIP mogłaby ograniczyć część ryzyk, ponieważ podmioty chcące nadal świadczyć usługi musiałyby przejść pełne postępowanie licencyjne KIP. Możliwość zastosowania takiego rozwiązania nie jest jednak równoznaczna z jego koniecznością. Z uzasadnienia UKNF nie wynika szczegółowa analiza, dlaczego cele nadzorcze nie mogą zostać osiągnięte przez wzmocnienie weryfikacji przed wpisem, kontrolę zmian właścicielskich, wymogi organizacyjne, zróżnicowane raportowanie, szybsze wykreślenie podmiotów pozornych i skuteczne uwzględnianie historii nadzorczej osób kontrolujących MIP. Nie wykazano, że wady obecnej konstrukcji są nieusuwalne.

Dla porządku należy doprecyzować podstawę prawną tej oceny. Art. 22 Konstytucji RP zawiera szczególną klauzulę ograniczającą, która na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* wyłącza wynikające z art. 31 ust. 3 wymogi ustanawiania ograniczeń „tylko w ustawie” oraz powoływania się wyłącznie na wartości wymienione w tym przepisie, dopuszczając w to miejsce ograniczenie „w drodze ustawy” i ze względu na szerzej ujęty „ważny interes publiczny”. Nie wyłącza natomiast i jest to w niniejszej sprawie rozstrzygające, ani zasady proporcjonalności, ani zakazu naruszania istoty wolności lub prawa, o których art. 22 milczy. Stanowisko to jest utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z 8 lipca 2008 r., K 46/07; z 25 maja 2009 r., SK 54/08). Powołanie się na ważny interes publiczny nie zwalnia zatem prawodawcy z przeprowadzenia pełnego testu proporcjonalności.

Ocena przesłanki konieczności wymaga porównania środka ocenianego ze środkami co najmniej równie skutecznymi i ustalenia, czy wśród nich nie znajduje się środek mniej uciążliwy. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie ujmuje tę przesłankę jako nakaz skorzystania ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegają ograniczeniu, oraz jako „obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka” (wyroki TK z 11 maja 1999 r., K 13/98; z 11 kwietnia 2000 r., K 15/98; z 26 marca

2007 r., K 29/06). W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się przy tym cztery kryteria pozwalające zobiektywizować ocenę uciążliwości środka ingerencyjnego: zakres przedmiotowy, zakres podmiotowy, zakres przestrzenny oraz zakres czasowy ingerencji.

Zastosowanie tych kryteriów do postulatu UKNF prowadzi do wniosku, że proponowany środek osiąga wartość maksymalną w każdym z nich. W wymiarze przedmiotowym usuwa on nie określone zachowanie, praktykę czy uprawnienie, lecz całą formę prawną wykonywania działalności regulowanej. W wymiarze podmiotowym obejmuje wszystkie podmioty wpisane do rejestru, bez różnicowania podmiotów działających prawidłowo i naruszających prawo, a ponadto wszystkich potencjalnych przyszłych wnioskodawców. W wymiarze czasowym ma charakter bezterminowy i nie przewiduje mechanizmu przeglądu skuteczności ani powrotu do rozwiązania proporcjonalnego. Środek o takiej charakterystyce może zostać uznany za konieczny wyłącznie wówczas, gdy wykazano, że żaden środek mniej dolegliwy nie pozwala osiągnąć porównywalnego rezultatu. Wykazania takiego w przedstawionym materiale brak, a katalog dostępnych środków ukierunkowanych, wskazany w części V, pozostaje obszerny i możliwy do realizacji.

2. Ochrona praw słuszenie nabytych, interesów w toku i zaufania do państwa

Szczególnego uwzględnienia wymaga wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego, obejmująca ochronę praw słuszenie nabytych, interesów w toku, bezpieczeństwa prawnego i zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Zasady te nie ustanawiają absolutnego prawa do niezmienności regulacji i nie wyłączają możliwości przebudowy reżimu MIP. Wymagają jednak, aby ustawodawca nie niweczył arbitralnie sytuacji prawnych ukształtowanych na podstawie obowiązującego prawa oraz należycie chronił przedsięwzięcia podjęte w zaufaniu do stabilności ustanowionych reguł. Proponowane rozwiązanie nie sprowadza się do podniesienia standardów prowadzenia działalności. Wobec MIP, które nie uzyskują zezwolenia KIP, prowadzi ono de facto do przymusowego zakończenia działalności całego wyodrębnionego segmentu rynku finansowego. Tak daleko idąca ingerencja wymaga szczególnie przekonującego uzasadnienia, jasnych i weryfikowalnych danych, pełnej oceny alternatyw oraz rozwiązań przejściowych rzeczywiście chroniących podmioty działające zgodnie z prawem.

Nawet w przypadku ostatecznego wyboru modelu odmiennego od obecnego niezbędne byłoby rozważenie mechanizmu ponownej weryfikacji istniejących MIP według wzmocnionych wymogów, możliwości kontynuowania działalności przez podmioty spełniające te wymogi, ochrony umów i klientów, zasad zakończenia rozpoczętych postępowań oraz okresu dostosowawczego odpowiadającego rzeczywistemu cyklowi licencyjnemu i inwestycyjnemu. Ochrona praw słuszenie nabytych i interesów w toku nie może zostać zredukowana do ogólnego stwierdzenia, że przewidziany zostanie długi okres przejściowy.

3. Standard racjonalnego i transparentnego stanowienia prawa

Zasada zaufania do państwa i poprawnej legislacji wymaga, aby rozstrzygnięcie o likwidacji całej kategorii działalności regulowanej było oparte na przesłankach możliwych do zweryfikowania przez uczestników procesu legislacyjnego. Ogólne odwołanie do doświadczeń nadzorczych, nawet jeżeli doświadczenia te są poważne, nie powinno zastępować prezentacji zagregowanych i zanonimizowanych danych umożliwiających ocenę skali szkód, charakteru naruszeń, skuteczności dotychczasowych środków oraz kosztów wariantów alternatywnych. Przy braku takiego materiału nie ma podstaw do rzetelnego przeprowadzenia testu proporcjonalności, a rynek nie ma możliwości merytorycznego odniesienia się do przesłanek interwencji. Tym bardziej niezasadne byłoby procedowanie takiej zmiany jako poprawki, bez pełnej oceny skutków regulacji i konsultacji publicznych. Przejrzystość procesu nie jest wyłącznie

wymogiem formalnym; w tej sprawie stanowi warunek legitymizacji decyzji skutkującej zakończeniem działalności przez całą kategorię legalnie funkcjonujących przedsiębiorców.

IV. Kontekst unijny, konkurencja i spójność polityki państwa

1. PSD3 i przyszłość proporcjonalnych reżimów dla małych dostawców

Według uzgodnionego tekstu projektu PSD3 zawartego w dokumencie Rady Unii Europejskiej ST 8222/26 z 17 kwietnia 2026 r. art. 34 nadal przewiduje fakultatywną możliwość zwolnienia przez państwo członkowskie - albo umożliwienia właściwemu organowi zwolnienia - podmiotów świadczących określone usługi płatnicze z całości lub części procedur i warunków pełnej autoryzacji. W odniesieniu do usług wskazanych w pkt 1-5 załącznika I średnia miesięczna wartość transakcji z poprzednich 12 miesięcy nie może przekraczać progu ustalonego przez państwo członkowskie, nie wyższego niż 3 mln euro. PSD3 nie zobowiązuje Polski do utrzymania MIP w obecnym kształcie, jednakże zachowanie opcji ma istotne znaczenie systemowe: potwierdza, że prawodawca unijny nadal uznaje proporcjonalny reżim dla małych dostawców za dopuszczalny element architektury rynku płatniczego. Projekt łączy tę możliwość z rejestracją, obowiązkami informacyjnymi i instrumentami pozwalającymi weryfikować ciągłe spełnianie warunków. Kierunek unijny polega zatem na zachowaniu proporcjonalności przy jednoczesnym wzmocnieniu skuteczności nadzoru, a nie na prostym przeciwstawieniu pełnej licencji i braku dostępu do rynku.

Art. 44 projektu PSD3 przewiduje dla osób korzystających ze zwolnienia na podstawie art. 32 PSD2 możliwość kontynuowania działalności w państwie członkowskim do 27 miesięcy od wejścia PSD3 w życie, uzyskania zwolnienia na podstawie art. 34 albo dostosowania się do pełnego reżimu. Nie stanowi to prawnego zakazu wcześniejszej rezygnacji Polski z opcji narodowej. Przemawia jednak za oceną docelowego modelu przede wszystkim w ramach transpozycji PSD3, kiedy ustawodawca będzie dysponował ostateczną regulacją unijną i będzie mógł zaprojektować spójne rozwiązania przejściowe.

2. Bariery wejścia, konkurencja i struktura rynku

Zastąpienie MIP obowiązkiem uzyskania zezwolenia KIP oznaczałoby, że każdy podmiot zainteresowany świadczeniem usług płatniczych nawet w niewielkiej skali musiałby od początku spełnić rozbudowane wymogi organizacyjne, kapitałowe, dokumentacyjne i governance właściwe pełnemu reżimowi licencyjnemu. Wymogi te są uzasadnione wobec podmiotów prowadzących działalność w większej skali lub szerszym zakresie, nie oznacza to jednak, że ich pełne zastosowanie od pierwszego dnia do każdego przedsięwzięcia jest jedynym możliwym rozwiązaniem. Podwyższenie minimalnych kosztów wejścia będzie relatywnie bardziej odczuwalne dla mniejszych przedsiębiorców i startupów. Może ograniczyć presję konkurencyjną nowych uczestników, zwiększyć ich zależność od istniejących licencjonowanych partnerów i podwyższyć minimalną skalę ekonomiczną niezbędną do rozpoczęcia działalności. Są to wnioski regulacyjno-ekonomiczne, których dokładna skala wymaga zbadania w OSR; nie mogą być pominięte wyłącznie dlatego, że obecny udział MIP w rynku jest niewielki.

V. Proponowany kierunek zmian - zreformowany model MIP

Pismo UKNF oraz komunikat z dnia 7 sierpnia 2026 r. wskazują na problemy wymagające reakcji regulacyjnej i nadzorczej. Nie przesądzają jednak, że właściwą odpowiedzią jest całkowita likwidacja instytucji MIP. Co istotne, niezależnie od zgłoszonego postulatu likwidacyjnego, UKNF zaproponował już w ramach prac nad projektem UC132 konkretne instrumenty wzmacniające obecny reżim, w szczególności:

- rozszerzenie wymogu niekaralności na beneficjentów rzeczywistych MIP, obok osób zarządzających;
- obowiązek przedstawiania na etapie wpisu zaświadczeń o niekaralności osób zarządzających i beneficjentów rzeczywistych, a w określonych przypadkach również dokumentów wydanych przez właściwe organy państw obcych;
- obowiązek przekazywania odpowiednich dokumentów także w przypadku późniejszych zmian osób zarządzających lub beneficjenta rzeczywistego;
- możliwość odmowy wpisu, jeżeli osoba zarządzająca lub beneficjent rzeczywisty nie spełnia wymogu niekaralności;
- możliwość wykreślenia MIP z rejestru, jeżeli warunek niekaralności przestanie być spełniany w toku prowadzenia działalności.

Rozwiązania te odnoszą się bezpośrednio do części ryzyk wskazanych przez UKNF i mogą stanowić podstawę wzmocnionej weryfikacji podmiotów zarówno na etapie wpisu do rejestru, jak i w toku prowadzenia działalności. Kierunek tych propozycji potwierdza jednocześnie, że odpowiedź regulacyjna nie musi mieć charakteru zero-jedynkowego. Przed podjęciem decyzji o likwidacji całej kategorii należałoby wykazać, dlaczego projektowane przez sam UKNF instrumenty – uzupełnione o dalsze, proporcjonalne mechanizmy organizacyjne i nadzorcze – nie byłyby zdolne do skutecznego ograniczenia zidentyfikowanych ryzyk.

W ocenie Fundacji rozwiązania zaproponowane przez UKNF powinny zostać uzupełnione o następujące instrumenty, które odpowiadają na problemy nieobjęte dotychczasowymi propozycjami:

1. Wprowadzenie rzeczywistego mechanizmu kontroli zmian właścicielskich, obejmującego obowiązek uprzedniego zgłaszania istotnych zmian w strukturze własnościowej lub kontroli nad MIP oraz możliwość ponownej oceny osób przejmujących kontrolę. Mechanizm ten powinien przeciwdziałać wtórnemu obrotowi podmiotami wpisanymi do rejestru, w szczególności tzw. spółkami szelfowymi, bez odtwarzania na poziomie MIP pełnej procedury właściwej dla krajowych instytucji płatniczych.
2. Wypracowanie w ramach samoregulacji rynku wymogów w obszarze rzeczywistej obecności operacyjnej i posiadania adekwatnych zasobów w Polsce, wraz z proporcjonalnymi standardami organizacyjnymi i kompetencyjnymi w zakresie zarządzania, compliance, AML, kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem i odporności operacyjnej. Samoregulacja powinna również określać przejrzyste zasady outsourcingu oraz potwierdzać, że powierzenie wykonywania określonych czynności podmiotowi trzeciemu nie prowadzi do przeniesienia odpowiedzialności MIP.
3. Zmianę przesłanek wykreślenia MIP z rejestru z powodu braku rzeczywistej działalności, tak aby sporadyczne, pozorne lub podejmowane wyłącznie w celu utrzymania wpisu transakcje nie uniemożliwiały reakcji nadzorczej. Rozwiązanie to powinno zostać uzupełnione o mechanizmy pozwalające uwzględniać historię nadzorczą oraz powiązania osobowe przy ocenie podmiotów ponownie ubiegających się o wpis, zwłaszcza jeżeli osoby te były wcześniej odpowiedzialne za poważne naruszenia.

Docelowy model powinien zostać zaprojektowany w sposób spójny z projektowanym art. 34 PSD3 oraz obejmować odpowiednie regulacje przejściowe. Wzmocnienie reżimu MIP nie powinno jednak prowadzić do odtworzenia na jego poziomie wszystkich wymogów licencyjnych właściwych dla KIP. Zakres weryfikacji, obowiązków organizacyjnych i środków nadzorczych powinien pozostać proporcjonalny do ograniczonej skali oraz terytorialnego charakteru działalności MIP.

Tak skonstruowany model odpowiadałby bezpośrednio na główne zarzuty UKNF: utrudniałby obrót spółkami szelfowymi, wzmacniał kontrolę zmian właścicielskich, umożliwiał szybszą reakcję wobec podmiotów pozornych lub wysokiego ryzyka, a jednocześnie przeciwdziałał nieuzasadnionemu pozbawianiu MIP dostępu do infrastruktury bankowej. Centralizacja raportowania mogłaby ponadto poprawić jakość i porównywalność danych nadzorczych, ograniczając równocześnie nieproporcjonalne obciążenia

administracyjne. Model ten zachowywałby dostęp do rynku dla przedsiębiorców, których skala działalności nie uzasadnia objęcia pełnym reżimem KIP.

VI. Wnioski i postulaty Fundacji

Problemy zidentyfikowane przez UKNF uzasadniają przegląd i ukierunkowane wzmocnienie obecnego nadzoru nad MIP. Przedstawiony materiał nie wykazuje jednak, aby charakter i skala tych problemów uzasadniały zastosowanie najbardziej dolegliwego rozwiązania w postaci całkowitej likwidacji tej instytucji. Ani ograniczona liczba modeli uznanych za innowacyjne, ani znaczny udział podmiotów o niskiej aktywności, ani niewielki udział MIP w całym rynku usług płatniczych nie przesądzają, że eliminacja tej kategorii jest środkiem koniecznym i proporcjonalnym.

Mając powyższe na uwadze, Fundacja zwraca się do Pana Ministra o:

- nieuwzględnianie postulatu całkowitego usunięcia regulacji dotyczących MIP w ramach projektu UC132;
- kontynuowanie prac nad instrumentami wzmacniającymi reżim MIP, zaproponowanymi już przez UKNF, oraz uzupełnienie ich o rozwiązania przedstawione w niniejszym stanowisku;
- określenie mierzalnych celów reformy oraz przeprowadzenie oceny skuteczności nowych instrumentów po upływie z góry ustalonego okresu ich stosowania;
- potraktowanie ewentualnej zasadniczej zmiany modelu MIP jako odrębnej decyzji z zakresu polityki państwa wobec rynku finansowego, poprzedzonej pełną oceną skutków regulacji i konsultacjami publicznymi;
- udostępnienie zagregowanych danych, metodologii i analiz stanowiących podstawę postulatu likwidacji MIP oraz przeprowadzenie wariantowej oceny środków mniej restrykcyjnych;
- skoordynowanie docelowych rozwiązań z transpozycją PSD3, polityką rozwoju rynku finansowego oraz strategią rozwoju polskiego ekosystemu startupowego;
- zapewnienie – w przypadku każdej daleko idącej zmiany – poszanowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony interesów w toku, w tym możliwości ponownej weryfikacji istniejących MIP według wzmocnionych wymogów zamiast automatycznego zakończenia ich działalności.

Fintech Poland deklaruje gotowość do udziału w pracach, w tym do przedstawienia propozycji szczegółowych rozwiązań legislacyjnych oraz współpracy przy wypracowaniu proporcjonalnych standardów organizacyjnych i dobrych praktyk dla sektora. Bezpieczeństwo rynku, praworządność oraz rozwój konkurencyjnego rynku usług płatniczych nie są celami przeciwstawnymi. Ich równoczesna realizacja wymaga precyzyjnego adresowania rzeczywistych źródeł ryzyka, konsekwentnego egzekwowania prawa oraz zachowania proporcjonalności interwencji regulacyjnej.

Z wyrazami szacunku

Piotr Brewiński

Prezes Zarządu

Fundacja FinTech Poland