



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 15 września 2025 roku

Sprawa: Interpelacja nr 11865 Poseł Janusz Kowalski w sprawie zgodności projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (druk sejmowy nr 1424) z prawem Unii Europejskiej oraz Konstytucją RP
Znak sprawy: FN7.054.8.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w nawiązaniu do interpelacji nr 11865, sporządzonej przez Pana Posła Janusza Kowalskiego w sprawie zgodności projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (druk sejmowy nr 1424) z prawem Unii Europejskiej oraz Konstytucją RP, poniżej przedstawiam następujące wyjaśnienia.

1. Czy Ministerstwo Finansów i Gospodarki (dalej: Ministerstwo) podtrzymuje tezę, że możliwe jest następcze skrócenie okresu przejściowego po 30 grudnia 2024 r., mimo brzmienia art. 143 ust. 3 MiCA? Proszę wskazać konkretną podstawę prawną w prawie UE i orzecznictwie TSUE, która na to pozwala.

Możliwość skrócenia okresu przejściowego wynika wprost z brzmienia art. 143 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2/5 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (dalej „MiCA”), który stanowi konkretną i jednoznaczną podstawę prawną tego działania. Przepis ten nie wyznacza daty końcowej obligującej państwo członkowskie do podjęcia decyzji w przedmiocie ewentualnego skrócenia okresu przejściowego.

W akapicie trzecim tego przepisu wyznaczono jedynie obowiązek powiadomienia Komisji Europejskiej i EMA o tym fakcie. Jak zauważono w treści interpelacji deklaracje państw w tym zakresie mają jedynie charakter „informacyjny”.

Przedstawienie relewantnego orzecznictwa byłoby możliwe, jeżeli w przyszłości przedmiotową kwestią zajęłoby się TSUE.

Jednocześnie informujemy, że nie ma takiego podmiotu jak Ministerstwo Finansów i Gospodarki. Minister Finansów i Gospodarki stoi na czele dwóch połączonych unią personalną resortów - Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii - które realizują zadania działów administracji rządowej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 25 lipca 2025 roku.

2. Czy Ministerstwo przeprowadziło test zgodności proponowanych przepisów przejściowych z art. 143 MiCA oraz analizę ryzyka odszkodowawczego Skarbu Państwa na wypadek skarg podmiotów, które utracą możliwość działania przed 1.07.2026 r.? Jeśli tak, proszę o streszczenie wyników.

Przyjęcie okresu przejściowego zgodnego z art. 143 MiCA nie będzie skutkowało odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa, ponieważ takie działanie jest zgodne z prawem europejskim i krajowym.

MiCA jednoznacznie zezwala na to, aby państwa członkowskie podejmowały decyzje o niestosowaniu przewidzianych w akapicie pierwszym art. 143 ust. 3 uregulowań w odniesieniu do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów lub o skróceniu okresu ich obowiązywania, jeżeli uznają, że ich krajowe ramy regulacyjne mające zastosowanie przed dniem 30 grudnia 2024 r. są mniej rygorystyczne niż przepisy MiCA.

3. Jaki jest harmonogram wejścia w życie ustawy i jak Ministerstwo gwarantuje, że model „4 plus (warunkowo) 5 miesięcy od wejścia w życie” nie doprowadzi do de facto krótszego okresu niż „6 miesięcy” deklarowane w kontaktach z ESMA (o charakterze informacyjnym) ani do naruszenia unijnego „18-miesięcznego” uprawnienia?

Harmonogram prac nad ustawą obejmuje zakończenie prac parlamentarnych na początku IV kwartału 2025 r. Uznać należy, że projekt w obecnym brzmieniu prawdopodobnie nie doprowadzi do skrócenia okresu przejściowego dla podmiotów korzystających z rozwiązania „4 plus (warunkowo) 5 miesięcy od wejścia w życie”. W ramach dalszych prac legislacyjnych rozważone zostaną działania, aby nie doszło do przekroczenia maksymalnego okresu przejściowego przewidzianego przez unijne przepisy (tj. do 1 lipca 2026 r.).

4. Na jakiej podstawie prawnej GIIF uznał, że wszyscy krajowi dostawcy w okresie przejściowym (przed uzyskaniem licencji CASP) muszą stosować TFR w pełnym zakresie od 30.12.2024 r.? Proszę przytoczyć przepisy i/lub stanowiska EBA/KE, które rozstrzygają to jednoznacznie.

Rozporządzenie 2023/1113 w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2015/849 (dalej „TFR”) jest aktem prawnym obowiązującym bezpośrednio w państwach członkowskich. TFR nie przewiduje okresu przejściowego, a zatem musi być stosowanym przez podmioty od momentu wejścia w życie. TFR nie dopuszcza możliwości przesunięcia w czasie realizacji obowiązków (nie określa przepisów przejściowych w tym zakresie).

W TFR katalog podmiotów zobowiązanych do jego stosowania odwołuje się do definicji dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, przyjętej na potrzeby MiCA

(czyli definicji opartej o uprzednie uzyskanie zezwolenia na działalność od właściwego organu). Jednocześnie definicja ta musi zostać odniesiona do całości regulacji MiCA również w celu zagwarantowania odpowiednich praw przedsiębiorcom.

Nie można mieć wątpliwości, że dostawca usług w zakresie kryptoaktywów, o którym mowa w art. 143 ust. 3 MiCA, który jest w kontekście tego przepisu podmiotem działającym bez licencji, może skorzystać z okresu przejściowego. Tym samym tak rozumiany dostawca usług w zakresie kryptoaktywów - co bardzo wyraźnie należy podkreślić - funkcjonujący w okresie przejściowym na podstawie MiCA, musi zostać uznany za podmiot zobowiązany do stosowania wymagań TFR, chociaż nie uzyskał jeszcze licencji. W przeciwnym wypadku nie byłoby możliwe skorzystanie z okresu przejściowego, ponieważ powstałaby kategoria dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, który nie tylko nie posiada licencji, ale również nie jest zobowiązany do stosowania TFR. Co jest sprzeczne z celem wyznaczonym zarówno przez MiCA, jak również TFR.

Podsumowując powyższe stwierdzić trzeba, że MiCA przewiduje objęcie podmiotów bez licencji - w pewnym stopniu - zakresem pojęcia „dostawca usług w zakresie kryptoaktywów” (art. 143 ust. 3), ale nie przewiduje jednocześnie wyłączenia ze stosowania TFR - a sam TFR również nie zawiera okresu przejściowego. Tym samym podmioty te na zasadzie wyjątku korzystają z pewnych praw i obowiązków wiążących się z tym statusem.

5. Czy MF/GIIF wykonały ocenę skutków dla ochrony danych (DPIA) i ryzyka wdrożeniowego (np. presja czasowa, ryzyko błędów i wycieków danych), skoro TFR oznacza masowy przepływ danych osobowych? Jeżeli tak, proszę o wnioski.

Tego rodzaju ocena powinna zostać przeprowadzona, jeżeli zajdą odpowiednie przesłanki wskazane przez prawo europejskie. W związku ze zmianami wprowadzonymi w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (zawartymi w projekcie ustawy o rynku kryptoaktywów) nadmienić należy, że GIIF takiej oceny nie przeprowadzał. Zakres przekazywanych do GIIF informacji nie powinien się znacząco różnić od stanu obecnego. Procedowany projekt ustawy nie przewiduje bowiem nowelizacji kluczowych w tym zakresie przepisów decydujących o tym, które informacje instytucja obowiązana musi przekazywać do GIIF.

6. Czy MF potwierdza, że podmioty działające wyłącznie w okresie przejściowym MiCA nie są „CASP” w rozumieniu definicji MiCA (co sygnalizowała ESMA), a jeżeli nie - proszę o uzasadnienie odmiennej interpretacji i wskazanie podstawy prawnej.

Podmioty działające w okresie przejściowym nie posiadają pełnoprawnego statusu CASP, co nie oznacza, że nie mogą jako takie podmioty działać, jeżeli znajduje to unormowanie prawne. Jako „podmioty kontynuujące działalność” mogą stać się elementem rozumienia wcześniej zdefiniowanych „dostawców usług w zakresie kryptoaktywów”. Wynika to z tego, że chociaż zasadnicza część definicji została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 15 MiCA, to na treść tej definicji wpływają inne przepisy znajdujące się w dalszej części normatywnej MiCA. Uzupełnienie treści prawnej zostało wprowadzone w art. 143 ust. 3 MiCA, w przypadku podmiotów działających na dotychczasowych zasadach, które zostają objęte zakresem pojęcia „dostawca usług w zakresie kryptoaktywów” w okresie przejściowym, chociaż nie uzyskały

jeszcze zgody właściwego organu, a zatem nie posiadają pełnoprawnego statusu CASP.

7. Proszę wskazać dokładny mechanizm i adresatów opłaty nadzorczej (0,4%) oraz wykazać, że nie prowadzi on do pośredniej dyskryminacji podmiotów krajowych wobec paszportujących CASP (zasady UE dot. swobody świadczenia usług i niedyskryminacji). Czy planowane są limity i urealnienie podstawy (np. marża zamiast obrotu brutto), aby uniknąć nadmiernego obciążenia modeli o dużych przepływach i małej marży?

Ustalając podstawę, od której pobierana jest opłata za nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego nad poszczególnymi rodzajami podmiotów, należy wziąć pod uwagę, jakie dane najlepiej odzwierciedlają **udział danego podmiotu w nadzorowanym rynku**.

W przypadku dostawców usług w zakresie kryptoktywów, zgodnie z art. 81 projektowanej ustawy o rynku kryptoktywów jest to średnia wartość przychodów ogółem w okresie ostatnich trzech lat obrotowych poprzedzających rok, za który wpłata jest należna, w wysokości nie większej niż 0,4% tej średniej, jednak nie mniejszej niż równowartość w złotych kwoty 500 euro. Podstawa ta jest wzorowana na opłacie pobieranej od domów maklerskich, z uwagi na podobny przedmiot działalności. Należy zwrócić uwagę, że usługi w zakresie kryptoaktywów świadczone przez dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, odpowiadają co do zasady zakresowi czynności maklerskich, świadczonych przez domy maklerskie¹. Uzasadnione jest zatem przyjęcie, że zasady ponoszenia kosztów nadzoru przez podmioty prowadzące ten sam model działalności powinny być skonstruowane w ten sam sposób. Przy czym, zgodnie z art. 163 ust. 7 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, od domu maklerskiego pobiera się roczną opłatę ustaloną na podstawie średniej wartości przychodów ogółem w okresie trzech lat poprzedzających rok, za który należna jest opłata, w wysokości nie większej niż **0,5%** tej średniej, jednak nie mniej niż równowartość w złotych **750 euro**. A zatem maksymalna stawka opłat w przypadku domów maklerskich jest wyższa niż w przypadku dostawców usług w zakresie kryptoaktywów. Wskazany mechanizm nie wprowadza zatem obrotu brutto jako podstawy opłaty za nadzór. Podstawą jest przychód podmiotu ze świadczenia usług w zakresie kryptoktywów. Przepisy są skonstruowane w sposób, który nie doprowadzi do nadmiernego obciążenia **modeli o dużych przepływach i małej marży**, ponieważ w przychodach stanowiących podstawę wyliczenia opłaty uwzględnia się, zgodnie z art. 81 projektu ustawy, przychody z podstawowej działalności w zakresie świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów, zysk z operacji na kryptoaktywach przeznaczonych do obrotu, przychody finansowe i pozostałe przychody operacyjne. Szczegółowe zasady rachunkowości dostawców usług w zakresie kryptoaktywów zostaną określone w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, które zostanie wydane na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 2a ustawy o rachunkowości (projekt stanowi załącznik do druku sejmowego).

Przepis art. 81 projektu ustawy nie określa wysokości opłaty, jaką podmioty będą obowiązywać wnieść, a **jedynie jej maksymalny poziom**. Opłata każdego podmiotu będzie uzależniona od kwoty zaplanowanych w planie finansowym UKNF kosztów nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów.

¹ Art. 3 ust. 1 pkt 16 oraz art. 60 ust. 3 Rozporządzenia 1114/2023

Ostateczna wysokość stawki, ustalana będzie wg algorytmu określonego w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 84 projektu ustawy i będzie publikowana w Komunikatach Przewodniczącego KNF, tak jak wysokość stawek dla innych sektorów nadzorowanych, w granicach wyznaczonych przez ustawę (projekt rozporządzenia stanowi załącznik do druku sejmowego).

Należy również wskazać, że dnia 8 września br. Komisja Nadzoru Finansowego na swojej stronie internetowej zamieściła „*Informację na temat planowanych opłat za nadzór nad rynkiem kryptoaktywów*”², która poza wyjaśnieniem w zakresie opłat za nadzór zawiera również symulację opłat za nadzór nad rynkiem kryptoaktywów – przy określonych w symulacji założeniach.

Ponadto należy wskazać, co do zasady, zgodnie z art. 59 ust. 7 rozporządzenia 2023/1114, dostawcom usług w zakresie kryptoaktywów zezwala się na świadczenie usług w zakresie kryptoaktywów w całej Unii w ramach swobody przedsiębiorczości, w tym za pośrednictwem oddziału, albo w ramach swobody świadczenia usług. Od dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, którzy świadczą usługi w zakresie kryptoaktywów w wymiarze transgranicznym, nie wymaga się posiadania fizycznej obecności na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Przepisy rozporządzenia nie przewidują jednocześnie żadnych zasad podziału nadzoru pomiędzy państwo macierzyste a przyjmujące. Oznacza to, że CASP, licencjonowany w państwie członkowskim i prowadzący działalność na terytorium RP w formie oddziału, jak również CASP prowadzący działalność na terytorium RP transgranicznie, nie podlega nadzorowi KNF i tym samym nie będzie wносить opłaty na pokrycie kosztów nadzoru KNF. Opłatę taką będzie wносить na podstawie przepisów swojego kraju macierzystego do swojego organu nadzoru. Wysokość i zasady wnoszenia opłat pozostają w gestii każdego państwa członkowskiego. Z analizy rozwiązań przyjętych przez państwa członkowskie w zakresie opłat za nadzór wynika, że przyjęte modele opłat są bardzo zróżnicowane, niektóre przyjmują jako podstawę np. wartość wolumenu transakcji realizowanych przez dany podmiot, inne obrót a jeszcze inne wartość przechowywanych przez niego kryptoaktywów. Z uwagi na to zróżnicowanie trudno jednoznacznie określić jaka w poszczególnych przypadkach będzie wysokość opłaty za nadzór dla danego podmiotu w zależności od jego państwa macierzystego. **Jednocześnie przeprowadzona analiza nie uzasadnia twierdzenia, że model i wysokość opłat przyjęty w Polsce doprowadzi do pośredniej dyskryminacji podmiotów krajowych wobec paszportujących CASP.**

8. *Proszę o mapowanie polskich sankcji (administracyjnych i karnych) względem minimalnych wymogów MiCA - z uzasadnieniem, gdzie i dlaczego projekt idzie dalej (gold-plating), wraz z oceną wpływu na konkurencyjność polskiego rynku wobec innych państw UE (gdzie akty wykonawcze liczą nieraz kilka-kilkanaście stron).*

Sankcje administracyjne:

Upoważnienie do zastosowania sankcji administracyjnych wynika z konieczności wdrożenia art. 111 rozporządzenia 2023/1114. Delikty, za popełnienie których przewidziano kary pieniężne, wynikają wprost z art. 111 rozporządzenia 2023/1114, w którym wskazano konkretną wysokość kwotową kar pieniężnych, które mają zostać wdrożone przez państwa członkowskie jako kary minimalne. **Wysokość kar pieniężnych podanych kwotowo w projekcie ustawy za poszczególne delikty wynika wprost z przeliczenia kwot w euro wg kursu NBP na**

² Dostępna pod linkiem: https://www.knf.gov.pl/?articleId=94999&p_id=18

dzień 29 czerwca 2023 r. (zgodnie z wymogami wskazanymi w art. 111 ust. 2-5 rozporządzenia 2023/1114). Należy przy tym zwrócić uwagę, że minimalna wysokość kary wskazana w rozporządzeniu 2023/1114 przez ustawodawcę unijnego została w polskiej ustawie o rynku kryptoktywów wskazana jako kara maksymalna. A zatem dokonano możliwie najbardziej korzystnego wdrożenia przepisu unijnego dla podmiotów na rynku polskim.

W ślad za art. 111 rozporządzenia 2023/1114 przewidziano również inny mechanizm stosowania kar pieniężnych w postaci określonego procentu od łącznego rocznego obrotu podmiotu, wobec którego ma zostać zastosowana sankcja. Ponadto przepisy ustawy, podobnie jak w innych sektorach rynku, przewidują zgodnie z art. 112 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114 możliwość miarkowania stosowanych kar w konkretnych sytuacjach w wyniku zastosowania kryteriów wskazanych w bezpośrednio stosowanym w ww. przepisie.

- 1) Art. 104 – Przepis ten stanowi odzwierciedlenie art. 111 ust. 1 lit. a), b) i c) rozporządzenia 2023/1114, a wysokość i rodzaj zastosowanych kar odzwierciedla art. 111 ust. 2 lit. b) i d), ust. 3 lit. a), b) i d) oraz ust. 4 rozporządzenia 2023/1114³. Odzwierciedlony został również sposób wyrażenia kar (kwota albo określony procent rocznego przychodu karanego podmiotu (por. art. 104 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Ustawy odpowiadający art. 111 ust. 3 lit. c) rozporządzenia 2023/1114, a także zasadę, że w przypadku, gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej lub straty unikniętej w wyniku naruszenia, kara pieniężna, o której mowa w ust. 1 i ust. 2 pkt 2 w art. 104 Ustawy, może być nałożona do wysokości dwukrotności tej kwoty (por. art. 104 ust. 3 Ustawy oraz art. 111 ust. 2 lit. c) rozporządzenia 2023/1114). Sposób ustalania przychodów (art. 104 ust. 4 Ustawy) odzwierciedla art. 111 ust. 3 akapit 2 rozporządzenia 2023/1114;
- 2) Art. 105 - Przepis ten stanowi odzwierciedlenie art. 111 ust. 1 lit. a), b) i d) rozporządzenia 2023/1114, a wysokość i rodzaj zastosowanych kar odzwierciedla art. 111 ust. 2 lit. a), b) i d), ust. 3 lit. a) i c) oraz ust. 4 rozporządzenia 2023/1114⁴. Odzwierciedlony został również sposób wyrażenia kar (kwota albo określony procent rocznego przychodu karanego podmiotu (por. art. 105 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Ustawy odpowiadający art. 111 ust. 3 lit. c) rozporządzenia 2023/1114, a także zasada, że w przypadku, gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej lub straty unikniętej w wyniku tego naruszenia, kara pieniężna, o której mowa w ust. 1 w art. 105 Ustawy, może być nałożona do wysokości dwukrotności tej kwoty (por. art. 105 ust. 3 Ustawy oraz art. 111 ust. 2 lit. c) rozporządzenia 2023/1114). Sposób ustalania przychodów (art. 105 ust. 4 Ustawy) odzwierciedla art. 111 ust. 3 akapit 2 rozporządzenia 2023/1114;
- 3) Art. 106 - Przepis ten stanowi odzwierciedlenie art. 111 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2023/1114, a wysokość zastosowanych kar w ust. 1 pkt 1 i 2 w art. 106 odzwierciedla art. 111 ust. 5 lit. i) i j) rozporządzenia 2023/1114⁵. Odzwierciedlony został również sposób wyrażenia kar (kwota albo określony procent rocznego przychodu karanego podmiotu (por. art. 106

³ Tak właśnie wskazano wprost w uzasadnieniu projektu Ustawy. Wartości kwotowe kar pieniężnych wynikają z przeliczenia wartości wyrażonych w art. 111 rozporządzenia w eur, przeliczonych na dzień 29 czerwca 2023 r. (art. 111 ust. 2 i 3 rozporządzenia MiCA).

⁴ Wartości kwotowe kar pieniężnych wynikają z przeliczenia wartości wyrażonych w art. 111 rozporządzenia w eur, przeliczonych na dzień 29 czerwca 2023 r. (art. 111 ust. 2 i 3 rozporządzenia MiCA).

⁵ Tak właśnie wskazano wprost w uzasadnieniu projektu Ustawy. Wartości kwotowe kar pieniężnych wynikają z przeliczenia wartości wyrażonych w art. 111 rozporządzenia w eur, przeliczonych na dzień 29 czerwca 2023 r. (art. 111 ust. 2 i 3 rozporządzenia MiCA).

ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Ustawy odpowiadający art. 111 ust. 5 lit. j) rozporządzenia 2023/1114), a także zasada, że w przypadku, gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej lub straty unikniętej w wyniku tego naruszenia, kara pieniężna, o której mowa w ust. 1 w art. 106 Ustawy, może być nałożona do wysokości trzykrotności tej kwoty (por. art. 106 ust. 2 Ustawy oraz art. 111 ust. 5 lit. h) rozporządzenia 2023/1114). Sposób ustalania przychodów (art. 106 ust. 3 Ustawy) odzwierciedla art. 111 ust. 5 akapit 2 rozporządzenia 2023/1114;

- 4) Art. 107 – Przepis ten stanowi odzwierciedlenie art. 111 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2023/1114, a wysokość zastosowanych kar w ust. 1 pkt 1 i 2 w art. 107 odzwierciedla art. 111 ust. 5 lit. i) i j) rozporządzenia 2023/1114⁶. Odzwierciedlony został również sposób wyrażenia kar (kwota albo określony procent rocznego przychodu karanego podmiotu (por. art. 107 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Ustawy odpowiadający art. 111 ust. 5 lit. j) rozporządzenia 2023/1114, a także zasada, że w przypadku, gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej lub straty unikniętej w wyniku tego naruszenia, kara pieniężna, o której mowa w ust. 1 w art. 107 Ustawy, może być nałożona do wysokości trzykrotności tej kwoty (por. art. 107 ust. 2 Ustawy oraz art. 111 ust. 5 lit. h) rozporządzenia 2023/1114). Sposób ustalania przychodów (art. 107 ust. 3 Ustawy) odzwierciedla art. 111 ust. 5 akapit 2 rozporządzenia 2023/1114;
- 5) Art. 108 – Przepis ten stanowi odzwierciedlenie art. 111 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2023/1114, a wysokość zastosowanych kar w ust. 1 pkt 1 i 2 w art. 108 odzwierciedla art. 111 ust. 5 lit. i) i j) rozporządzenia 2023/1114⁷. Odzwierciedlony został również sposób wyrażenia kar (kwota albo określony procent rocznego przychodu karanego podmiotu (por. art. 108 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Ustawy odpowiadający art. 111 ust. 5 lit. j) rozporządzenia 2023/1114, a także zasada, że w przypadku, gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej lub straty unikniętej w wyniku tego naruszenia, kara pieniężna, o której mowa w ust. 1 w art. 108 Ustawy, może być nałożona do wysokości dwukrotności tej kwoty (por. art. 108 ust. 2 Ustawy oraz art. 111 ust. 5 lit. h) rozporządzenia 2023/1114). Sposób ustalania przychodów (art. 108 ust. 4 Ustawy) odzwierciedla art. 111 ust. 5 akapit 2 rozporządzenia 2023/1114; Ust. 3 w art. 109 Ustawy odzwierciedla natomiast art. 111 ust. 5 lit. d) rozporządzenia 2023/1114.

Zgodnie z art. 111 ust. 6 „Państwa członkowskie mogą przyznać właściwym organom dodatkowe uprawnienia poza uprawnieniami wymienionymi w ust. 2–5 oraz ustanowić wyższe poziomy kar niż poziomy ustanowione w tych ustępach w odniesieniu do zarówno osób fizycznych, jak i prawnych odpowiedzialnych za naruszenie”. Korzystając z tej możliwości, ustawa o rynku kryptoaktywów przewiduje dodatkowe administracyjne kary pieniężne. Skorzystanie z takiej możliwości mieści się w ramach upoważnienia wynikającego z rozporządzenia 2023/1114.

- 1) Art. 65 Ustawy – sankcja za uniemożliwienie lub utrudnianie rozpoczęcia lub przeprowadzenia kontroli lub niewykonywanie czynności - kara w wysokości

⁶ Tak właśnie wskazano wprost w uzasadnieniu projektu Ustawy. Wartości kwotowe kar pieniężnych wynikają z przeliczenia wartości wyrażonych w art. 111 rozporządzenia w eur, przeliczonych na dzień 29 czerwca 2023 r. (art. 111 ust. 2 i 3 rozporządzenia MiCA).

⁷ Tak właśnie wskazano wprost w uzasadnieniu projektu Ustawy. Wartości kwotowe kar pieniężnych wynikają z przeliczenia wartości wyrażonych w art. 111 rozporządzenia w eur, przeliczonych na dzień 29 czerwca 2023 r. (art. 111 ust. 2 i 3 rozporządzenia MiCA).

- do 20.000.000 zł - po pierwsze – jest to taka sama jak kara za podobny delikt już funkcjonujący w porządku prawnym (por. art. 47a ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym); po drugie – jest niższa od standardowej wyrażonej kwotowo minimalnej kary przewidzianej od osób prawnych w ramach art. 111 ust. 3 rozporządzenia 2023/1114 (5.000.000 eur);
- 2) Art. 97 ust. 7 Ustawy – sankcja za niedokonanie zbycia akcji lub udziałów w ramach zapewnienia konieczności prawidłowego zastosowania art. 68 ust. 3 i art. 81 ust. 4 rozporządzenia 2023/1114 – rozwiązania prawne wzorowane są w tym zakresie na przepisach ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, a przewidziana w art. 97 ust. 7 Ustawy kara pieniężna 1.000.000 zł jest znacznie niższa od najniższej możliwej i koniecznej do wdrożenia w krajowym porządku prawnym minimalnej kary pieniężnej spośród kar wyrażonych kwotowo i wskazanych w art. 111 ust. 2-5 rozporządzenia 2023/1114 (tj. 700.000 eur);
 - 3) Art. 101 Ustawy – sankcja za naruszenie nakazu zbycia akcji lub udziałów w przypadku naruszenia art. 36 ust. 1 i 2 Ustawy (czyli wykonywanie prawa głosu w przypadku nabycia i objęcia udziałów lub akcji dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów lub emitenta tokenów powiązanych z aktywami (emitent ART) z naruszeniem przepisów rozporządzenia 2023/1114 wskazanych w art. 36 ust. 1 Ustawy lub w przypadku nabycia i objęcia udziałów lub akcji pomimo wyrażenia przez organ nadzoru sprzeciwu) – chodzi w tym przypadku o zapewnienie pełnej skuteczności i sankcjonowanie nieprawidłowych działań podmiotów nabywających znaczne pakiety udziałów lub akcji w spółkach dostawców usług w zakresie kryptowaktywów lub spółkach emitentów ART, tj. zapewnienie efektywnego stosowania art. 41 i 83 rozporządzenia 2023/1114; rozwiązania prawne wzorowane są w tym zakresie na przepisach ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, a przewidziana w art. 101 Ustawy kara pieniężna 1.000.000 zł jest znacznie niższa od najniższej możliwej i koniecznej do wdrożenia w krajowym porządku prawnym minimalnej kary pieniężnej spośród kar wyrażonych kwotowo i wskazanych w art. 111 ust. 2-5 rozporządzenia 2023/1114 (tj. 700.000 eur);
 - 4) Art. 102 Ustawy – sankcja za niedokonanie powiadomienia o zamiarze nabycia lub objęcia znacznego pakietu udziałów lub akcji dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów lub emitenta ART lub innych naruszeń wskazanych w tym przepisie i związanych z procedurą oceny zamiaru takiego objęcia lub nabycia – chodzi w tym przypadku o zapewnienie pełnej skuteczności i sankcjonowanie nieprawidłowych działań podmiotów nabywających znaczne pakiety udziałów lub akcji w spółkach dostawców usług w zakresie kryptoaktywów lub spółkach emitentów ART, tj. zapewnienie efektywnego stosowania art. 41 i 83 rozporządzenia 2023/1114; rozwiązania prawne wzorowane są w tym zakresie na przepisach ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, a przewidziana w art. 102 Ustawy kara pieniężna w wysokości 500.000 zł jest znacznie niższa od najniższej możliwej i koniecznej do wdrożenia w krajowym porządku prawnym minimalnej kary pieniężnej spośród kar wyrażonych kwotowo, wskazanych w art. 111 ust. 2-5 rozporządzenia 2023/1114 (tj. 700.000 eur);
 - 5) Art. 103 ust. 1 i 2 Ustawy – sankcja za niewykonanie nakazów, zakazów lub żądania organu nadzoru, o których mowa we wskazanych przepisach Ustawy wdrażających z kolei art. 94 rozporządzenia 2023/1114, dotyczący kompetencji do zastosowania przez organ odpowiednich środków nadzoru – celem tego przepisu jest zapewnienie skuteczności wykonania przez nadzorowane podmioty zastosowania tych środków; przewidziane w art.

103 ust. 1 i 2 Ustawy maksymalne kary pieniężne w wysokości 5.000.000 zł od osoby prawnej i 2.250.000 zł od osoby fizycznej są znacznie niższe od najniższych możliwych i koniecznych do wdrożenia w krajowym porządku prawnym minimalnych kar pieniężnych wyrażonych kwotowo spośród wskazanych w art. 111 ust. 2-5 rozporządzenia 2023/1114 (tj. 700.000 eur dla osób fizycznych i 2.500.000 eur dla osób prawnych);

- 6) Art. 110 Ustawy – sankcja za naruszenia zakazu lub ograniczenia, o których mowa w art. 103, art. 104 lub art. 105 rozporządzenia 2023/1114, przepisy te nie zostały objęte sankcją w ramach art. 111 ust. 1 rozporządzenia MiCA, niemniej jednak takie sankcje w analogicznych przypadkach przewidują inne przepisy regulujące funkcjonowanie rynku finansowego (art. 103, 104 i 105 dotyczą kompetencji właściwego organu związanych z tzw. interwencją produktową lub zapewnieniem skuteczności zastosowania środków unijnych organów nadzoru uprawnionych do tzw. tymczasowej interwencji) – celem przepisu sankcyjnego jest zapewnienie skuteczności wykonania przez nadzorowane podmioty zastosowania tych środków; przewidziana w art. 110 ust. 1 Ustawy maksymalna kara pieniężna w wysokości 20.000.000 zł koresponduje z wyrażoną kwotowo wdrożoną w krajowym porządku prawnym karą pieniężną analogiczną dla podobnych naruszeń (por. art. 3c, art. 3g, art. 3k, art. 3l, art. 3m, art. 3s ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym) i jest niższa od standardowej wyrażonej kwotowo minimalnej kary przewidzianej od osób prawnych w ramach art. 111 ust. 3 rozporządzenia 2023/1114 (5.000.000 eur).

Sankcje karne:

Zgodnie z rozporządzeniem 2023/1114 ustawodawca krajowy ma prawo wprowadzać sankcje karne (por. art. 111 ust.1 rozporządzenia 2023/1114⁸). Odpowiedzialność karna została wprowadzona w odniesieniu do najpoważniejszych naruszeń. Przewidziane kary grzywny to maksymalne zagrożenie, a ich ewentualne wymierzenie nastąpi na podstawie przepisów Kodeksu karnego. Brak jest podstaw do zastosowania odmiennych rozwiązań od znanych już z innych obszarów rynku finansowego, w tym przede wszystkim rynku kapitałowego. Podejście co do surowości przewidzianych kar jest zbieżne z podejściem wynikającym z obowiązujących ustaw regulujących funkcjonowanie rynku finansowego, na którym za podobne lub tożsame naruszenia przewidziano odpowiedzialność karną z zastosowaniem tych samych kar oraz możliwość ich łącznego zastosowania. Przechodząc do szczegółów:

- 1) art. 117 penalizuje podobny czyn jak opisany w art. 99 ust. 1 ustawy o ofercie publicznej (przypadek niedozwolonej oferty publicznej papierów wartościowych lub ubiegania się o ich dopuszczenie do obrotu na rynku regulowanym bez wymaganych dokumentów – np. prospektu), przewidując kary grzywny i karę pozbawienia wolności w takich samych wysokościach oraz możliwość łącznego ich zastosowania.
- 2) art. 118 penalizuje podobny czyn jak opisany w art. 99 ust. 2 ustawy o ofercie publicznej (przypadek niedozwolonego rozpowszechniania reklamy oferty publicznej papierów wartościowych), przewidując kary grzywny i karę pozbawienia wolności w takich samych wysokościach oraz możliwość

⁸ Zdanie wprowadzające do wyliczenia sankcjonowanych czynów: „**Bez uszczerbku dla sankcji karnych** oraz bez uszczerbku dla uprawnień nadzorczych i dochodzeniowych właściwych organów wymienionych w art. 94 państwa członkowskie, zgodnie z prawem krajowym, przyznają właściwym organom uprawnienia do stosowania odpowiednich kar administracyjnych i innych środków administracyjnych w związku z co najmniej następującymi naruszeniami:” (...).

łączonego ich zastosowania. Przepis karny jest konsekwencją przepisu zakazującego nieograniczone promowanie oferty publicznej tokenów (por. art. 15 Ustawy). Przepisy te są konieczne, ponieważ bez nich wynikający wprost z rozporządzenia 2023/1114 wyjątek od obowiązku sporządzenia dokumentu informacyjnego (art. 4 ust. 2 lit. a) byłby z dużą dozą prawdopodobieństwa nadużywany, na co wskazują doświadczenia wynikające z nadzoru nad ofertami papierów wartościowych (i ich reklamowaniem). Możliwość zastosowania takiego wyjątku przy ofercie publicznej tokenów skierowanej tylko do określonej grupy 149 adresatów powinna dotyczyć tylko jednoznacznych sytuacji, gdy nie będzie wątpliwości związanych z przekazywaniem informacji marketingowych o takiej ofercie szerszej, nieokreślonej grupie inwestorów. Publiczna akcja marketingowa prowadzona np. poprzez wykorzystanie social mediów w odniesieniu do oferty publicznej tokenów ograniczonej zgodnie z rozporządzeniem 2023/1114 tylko do 149 adresatów podaje w wątpliwość intencje emitenta. Albo powinien on ograniczyć akcję marketingową do limitowanej grupy wyselekcjonowanych inwestorów w liczbie nie przekraczającej progu 150 podmiotów albo powinien sporządzić dokument informacyjny dotyczący oferty tokenów i prowadzić akcję marketingową praktycznie bez ograniczeń; bez ww. przepisów (art. 15 i art. 118 Ustawy) możliwości wykrywania nadużyć będą mocno ograniczone;

- 3) art. 119 penalizuje podobne czyny jak opisane w art. 103 i art. 104 ustawy o ofercie publicznej (brak zaktualizowania lub publikacji dokumentów związanych z ofertą publiczną papierów wartościowych lub ubieganiem się o ich dopuszczenie do obrotu na rynku regulowanym), przewidując kary grzywny i karę pozbawienia wolności w takich samych wysokościach oraz możliwość łącznego ich zastosowania;
- 4) art. 120 penalizuje podobny czyn jak opisany w art. 100 ust. 1 i ust. 1a ustawy o ofercie publicznej (podanie nieprawdziwych lub zatajenie prawdziwych informacji w dokumentach związanych z ofertą publiczną papierów wartościowych lub ubieganiem się o ich dopuszczenie do obrotu na rynku regulowanym, m.in. w prospekcie), przewidując kary grzywny i karę pozbawienia wolności w takich samych wysokościach oraz możliwość łącznego ich zastosowania;
- 5) art. 121 penalizuje podobny czyn jak opisany w art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (prowadzenie działalności maklerskiej bez zezwolenia/stosownego uprawnienia), przewidując kary grzywny i karę pozbawienia wolności w takich samych wysokościach oraz możliwość łącznego ich zastosowania;
- 6) art. 122 penalizuje podobny czyn jak opisany w art. 179 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (ujawnienie tajemnicy zawodowej lub jej wykorzystanie), przewidując kary grzywny i karę pozbawienia wolności w takich samych wysokościach oraz możliwość łącznego ich zastosowania. Podobne przepisy znajdują się także w innych ustawach sektorowych rynku finansowego;
- 7) art. 123 penalizuje podobne czyny jak przewidziane w innych ustawach sektorowych rynku finansowego (np. art. 178a ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, art. 296 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi), przewidując kary grzywny i karę pozbawienia wolności w takich samych wysokościach oraz możliwość łącznego ich zastosowania. Podobne przestępstwo przewidziano również w art. 171 ust. 2 Prawa bankowego;

- 8) art. 124 i art. 126 penalizują sytuacje podobne do tych wynikających z art. 102 ustawy o ofercie publicznej, art. 20a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i art. 46 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (udaremnianie lub utrudnianie czynności związanych z nadzorem, w tym zakłócanie czynności kontrolnych). W przepisach tych przewidziano kary w takich samych wysokościach jak w przepisie projektu ustawy dotyczącej rynku kryptoaktywów;
- 9) art. 125 penalizuje podobny czyn jak opisany w art. 45 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (niedopełnienie obowiązku blokady rachunku w związku z żądaniem KNF), przewidując kary grzywny i karę pozbawienia wolności w takich samych wysokościach oraz możliwość łącznego ich zastosowania;
- 10) art. 127 penalizuje podobny czyn jak opisany np. w art. 184 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (brak archiwizacji i przechowywania dokumentów i nośników informacji związanych z działalnością maklerską), przewidując dokładnie taki sam katalog kar.

9. Na jakiej podstawie Ministerstwo uznaje, że zakaz publicznej komunikacji przy ofercie do 150 osób jest konieczny i proporcjonalny? Proszę o przedstawienie testu proporcjonalności (czy rozważono mniej dolegliwe środki, np. oznaczenia ryzyka, ograniczenia call-to-action, progi wartościowe).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114 zakazane jest składanie w Unii oferty publicznej kryptoaktywa innego niż token powiązany z aktywami lub token będący e-pieniądzem, chyba że osoba składająca taką ofertę publiczną jest: osobą prawną, sporządziła, zgłosiła i opublikowała dokument informacyjny dotyczący tego kryptoaktywa, sporządziła i opublikowała ewentualne materiały marketingowe oraz spełnia wymogi dotyczące oferującego określone w art. 14.

Od powyższej zasady prawodawca europejski ustanowił w art. 4 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2023/1114 wyjątek, zgodnie z którym osoba składająca ofertę publiczną skierowaną do mniej niż 150 osób fizycznych lub prawnych na państwo członkowskie, w przypadku gdy osoby te działają na własny rachunek, jest zwolniona z obowiązku sporządzenia, zgłoszenia i opublikowania dokumentu informacyjnego dotyczącego kryptoaktywa oraz opublikowania ewentualnych materiałów marketingowych. A contrario oferty publiczne kierowane do więcej niż 149 osób fizycznych lub prawnych podlegają wszystkim wymogom określonym w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114. Celem omawianego wyjątku jest **uproszczenie procedury składania ofert publicznych kierowanych do niewielkiego i ograniczonego kręgu adresatów.**

Należy zwrócić uwagę, że rozpowszechnianie materiałów marketingowych do więcej niż 149 osób za pośrednictwem np. strony internetowej czy social mediów, w sytuacji w której jednocześnie osoba składająca ofertę chce skorzystać ze zwolnienia z obowiązku sporządzenia, zgłoszenia i opublikowania dokumentu informacyjnego dotyczącego kryptoaktywa z uwagi na skierowanie oferty do mniej niż 150 osób fizycznych lub prawnych na państwo członkowskie, prowadzi do nadużycia skorzystania z tego zwolnienia. Ze zjawiskiem takim mieliśmy do czynienia w przypadku ofert publicznych papierów wartościowych, w których emitenci korzystali ze zwolnienia z obowiązku sporządzenia prospektu, kierując ofertę jedynie do mniej niż 150 osób, ale prowadzili szeroką akcję marketingową, która budziła wątpliwości, czy przekazywane w niej informacje są jedynie akcją marketingową czy zawierają już w sobie element oferty publicznej, a w związku z

tym, czy podmioty te powinny korzystać ze zwolnienia z obowiązku sporządzenia prospektu. W związku z tymi wątpliwościami wprowadzono przepisy art. 53 ust. 1 i art. 99 ust. 2⁹ ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, co zamknęło możliwość obchodzenia przepisu o zwolnieniu z obowiązku sporządzenia prospektu.

Prowadzenie publicznej akcji marketingowej w przypadku zamiaru przeprowadzenia oferty publicznej kryptoaktywa innego niż token powiązany z aktywami lub token będący e-pieniędzem ograniczonej do mniej niż 150 adresatów podaje w wątpliwość intencje oferującego co do liczby osób do których planuje skierowanie oferty. W tej sytuacji powinien on albo ograniczyć rozpowszechnianie materiałów marketingowych do grupy wyselekcjonowanych osób w liczbie nie wyższej niż 149 osób fizycznych lub prawnych albo sporządzić dokument informacyjny dotyczący tego kryptoaktywa i prowadzić akcję marketingową bez ograniczeń liczbowych.

W związku z powyższym i w celu uniknięcia obchodzenia przepisów rozporządzenia 2023/1114 (w sytuacji gdy oferujący formalnie spełnia warunek określony w art. 4 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2023/1114, czyli kieruje ofertę do mniej niż 150 osób, ale jednocześnie rozpowszechnia materiały marketingowe do więcej niż 149 osób na przykład za pośrednictwem strony internetowej) powstała potrzeba ustanowienia w projekcie ustawy o rynku kryptoaktywów ograniczenia rozpowszechniania materiałów marketingowych w przypadku korzystania z wyjątku określonego w art. 4 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2023/1114. Dlatego w art. 15 projektu ustawy doprecyzowano, iż materiały marketingowe oferty publicznej kryptoaktywa innego niż tokeny powiązane z aktywami lub tokeny będące e-pieniędzem, o której mowa w art. 4 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2023/1114, mogą być rozpowszechniane jedynie do mniej niż 150 osób na terytorium jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz nie mogą być udostępniane nieoznaczonemu adresatowi (art. 15 projektu ustawy). Złamanie tego zakazu powiązane jest z sankcją karną określoną w art. 118 projektu ustawy.

Powyższe przepisy są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa inwestorów, prawidłowego funkcjonowania rynku kryptoaktywów i właściwego wdrożenia do krajowego porządku prawnego rozporządzenia 2023/1114.

⁹ Art. 53 ust. 1. Reklama oferty publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 4 lit. b rozporządzenia 2017/1129, może być rozpowszechniana jedynie do mniej niż 150 osób na terytorium jednego państwa członkowskiego oraz nie może być udostępniana nieoznaczonemu adresatowi.

Art. 99 ust. 2. Tej samej karze podlega, kto na terytorium jednego państwa członkowskiego udostępnia 150 osobom lub większej liczbie osób, lub nieoznaczonemu adresatowi reklamę oferty publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 4 lit. b rozporządzenia 2017/1129.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jurand Drop
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów