

BEOS-925/26

Warszawa, 12 maja 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.123.18.2026*

Data wpływu *12.05.26r.*

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o rynku kryptoaktywów
(druk sejmowy nr 2527)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że Wnioskodawcy zamierzają rozwiązać problem wynikający z konieczności zapewnienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/1113 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2015/849¹ (ang. *Transfer of Funds Regulation*, dalej: ToFR) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 2013/36/UE i (UE) 2019/1937² (ang. *Markets in Crypto-Assets Regulation*; dalej: MiCA). Oba rozporządzenia zobowiązują państwa członkowskie Unii Europejskiej do przyjęcia przepisów wdrażających i uzupełniających ich postanowienia.

Zdaniem Wnioskodawców kryptoaktywa stanowią rodzaj aktywów cyfrowych, które zależą głównie od kryptografii i technologii rozproszonego rejestru (*Distributed Ledger Technology* – DLT). Niektóre kryptoaktywa można zaklasyfikować jako instrumenty finansowe lub jako pieniądz elektroniczny zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady implementowanymi do prawa krajowego. Większość z nich nie wchodzi jednak w zakres istniejących unijnych przepisów

¹ Dz. Urz. UE L 150 z 9.6.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 11 V 2026 r.].

² Dz. Urz. UE L 150 z 9.6.2023, s. 40, ze zm., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/2024-01-09>.

regulujących sektor finansowy. Stan, w którym nie obowiązują ogólne ramy regulacyjne dotyczące rynków kryptoaktywów, a przede wszystkim dotyczące świadczenia usług związanych z nieuregulowanymi kryptoaktywami, w tym funkcjonowania platform obrotu, wymiany kryptoaktywów na środki pieniężne lub inne kryptoaktywa oraz zapewniania przechowywania kryptoaktywów i administrowania nimi w imieniu klientów, naraża posiadaczy tych kryptoaktywów na ryzyko, w szczególności w obszarach nieobjętych przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów. Brak takich przepisów może również powodować znaczne zagrożenie nadużyciami na rynku finansowym i przestępstwami finansowymi.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt określa: 1) szczegółowe zasady prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów; 2) zasady odpowiedzialności cywilnej związanej z dokumentem informacyjnym dotyczącym kryptoaktywa oraz zmienionym dokumentem informacyjnym dotyczącym kryptoaktywa; 3) organizację i zasady wykonywania nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów (art. 1 projektu).

Zgodnie z przypisem 1 do tytułu projektu ustawa ma służyć stosowaniu rozporządzenia 2023/1114 i rozporządzenia 2023/1113. Projekt tworzy krajowe ramy instytucjonalne wykonywania tych rozporządzeń.

W szczególności projekt:

- określa zasady zachowania tajemnicy zawodowej i udostępniania informacji (rozdział 2 projektu);
- określa obowiązki informacyjne emitentów oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, w tym zasady sporządzania, publikacji i aktualizacji dokumentów informacyjnych (rozdział 3 projektu);
- wprowadza regulacje dotyczące planów naprawy oraz planów wykupu, w tym obowiązki ich sporządzania i stosowania (rozdział 4 projektu);
- określa zasady postępowania w sprawach zatwierdzania planów, o których mowa w przepisach rozporządzenia 2023/1114 (rozdział 5 projektu);
- wprowadza zasady odpowiedzialności cywilnej za informacje zawarte w dokumentach informacyjnych dotyczących kryptoaktywów (rozdział 6 projektu);
- wyznacza Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) jako właściwy organ w rozumieniu art. 93 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114 (art. 56 projektu);
- ustanawia krajowy system nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów, obejmujący uczestników rynku oraz określa środki nadzorcze i sankcje administracyjne, a także przewiduje szczególne środki ingerujące w środowisko cyfrowe, w tym prowadzenie rejestru domen internetowych oraz obowiązki podmiotów pośredniczących (rozdział 7 projektu, w tym art. 56 i n. oraz oddziały dotyczące środków technicznych);
- określa strukturę instytucjonalną nadzoru, w tym przewiduje utworzenie Rady do spraw kryptoaktywów oraz technologii finansowych jako organu wyższego stopnia w stosunku do KNF (oddział 6 rozdziału 7 projektu, art. 117-124);

- określa odpowiedzialność karną za najpoważniejsze naruszenia przepisów regulujących rynek kryptoaktywów (rozdział 8 projektu);
- wprowadza zmiany w obowiązujących ustawach sektorowych (rozdział 9 projektu);
- określa przepisy przejściowe i dostosowujące (rozdział 10 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 70, który wszedłby w życie po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 176 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Cel, który ma być osiągnięty za pomocą proponowanej regulacji, nie może być zdaniem Wnioskodawców zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W poszczególnych państwach członkowskich UE przyjęto przepisy umożliwiające stosowanie rozporządzenia 2023/1114 i rozporządzenia 2023/1113, w tym uznające kryptoaktywa za część rynku finansowego oraz wskazujące organy nadzoru. W większości państw UE przyjęto odrębne ustawy regulujące rynek kryptoaktywów (np. Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Szwecja, Węgry), jednak w części państw przepisy umożliwiające stosowanie regulacji UE w zakresie kryptoaktywów zawarto w ustawach sektorowych dotyczących rynku finansowego – w szczególności przepisach regulujących działalność instytucji finansowych, nadzór finansowy, przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – a także kompetencji krajowych organów nadzoru (np. Dania, Francja, Hiszpania). W niektórych państwach obowiązują rozwiązania pośrednie, oparte na odrębnych aktach wykonawczych do unijnych przepisów z równoczesnymi nowelizacjami istniejących ustaw sektorowych rynku finansowego (Belgia, Niemcy, Włochy).

W państwach członkowskich UE przyjęto dwa zasadnicze modele w zakresie organu nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów³. Model scentralizowany – z jedną instytucją wyznaczoną jako organ nadzoru – występuje m.in. w Austrii, Danii, Estonii, Finlandii, Niemczech, Szwecji, gdzie organem nadzoru są instytucje nadzoru nad rynkiem finansowym oraz m.in. w Czechach, na Litwie, Łotwie i Węgrzech, gdzie organem nadzoru są banki centralne pełniące jednocześnie funkcję organu nadzoru finansowego. Model dualny – nadzór podzielony pomiędzy dwa organy, zazwyczaj bank centralny oraz instytucję nadzoru nad rynkiem finansowym – występuje m.in.

³ List of competent authorities designated under Article 93 of Regulation (EU) 2023/1114 on Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA), European Securities and Markets Authority, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/List_of_Competent_Authorities_notified_to_ESMA_under_MiCA.pdf

w Bułgarii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Słowenii, Włoszech. Należy zwrócić uwagę, że przypisanie kompetencji organu nadzorczego nad rynkiem kryptoaktywów danej instytucji wynika w poszczególnych państwach członkowskich z obowiązującego modelu ustrojowego nadzoru finansowego.

Po wejściu w życie rozporządzeń unijnych w obszarze rynku kryptoaktywów, różnice w regulacji tego rynku w poszczególnych państwach członkowskich UE dotyczą m.in. wysokości i struktury opłat administracyjnych oraz nadzorczych, środków ingerencyjnych oraz reżimów sankcyjnych.

Jeśli chodzi o opłaty administracyjne i nadzorcze, to państwa członkowskie przyjęły zróżnicowane rozwiązania pod względem wysokości, ale także struktury opłat. Na przykład w Czechach przewidziano opłatę pobieraną w momencie składania wniosku o zezwolenie dla działalności dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów (*Crypto-Asset Service Provider*, CASP), która wynosi 20 000 koron czeskich (ok. 800 euro⁴) oraz opłatę pobieraną w momencie składania wniosku o zezwolenie dla działalności emitenta tokenów powiązanych z aktywami w wysokości 50 000 koron czeskich (ok. 2 000 euro)⁵. Z kolei we Francji obowiązuje ryczałtowa opłata uiszczana w momencie uzyskania zezwolenia przez dostawcę usług w zakresie kryptoaktywów (*Crypto-Asset Service Provider*, CASP) w wysokości 10 000 euro. Opłata za zgłoszenie dokumentu informacyjnego (w przypadku kryptoaktywów innych niż tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące pieniądzem elektronicznym) wynosi 3 000 euro. Opłata roczna za nadzór to 10 000 euro. W przypadku dostawców usług w zakresie przechowywania i administrowania kryptoaktywami w imieniu klientów opłata za nadzór dodatkowo obejmuje kwotę w wysokości 0,0094‰ sumy aktywów przechowywanych w imieniu klientów (min. 1 500 euro)⁶. W Holandii z kolei opłata za udzielenie zezwolenia dla CASP jest kalkulowana według rzeczywistego nakładu pracy organu udzielającego zezwolenie. Rozpatrzenie wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności CASP podlega opłacie w wysokości 200 euro za godzinę pracy organu, nie więcej jednak niż 100 000 euro. W ramach procedury udzielenia zezwolenia Holenderski Urząd ds. Rynków Finansowych (*Autoriteit Financiële Markten*, AFM) przeprowadza również ocenę „odpowiedniości” (odpowiednia wiedza, umiejętności i doświadczenie) i reputacji członków organu zarządzającego CASP, za którą pobierana jest opłata 700 euro za ocenę reputacji oraz 2 900 euro za ocenę „odpowiedniości”⁷. Z kolei czynności dotyczące dokumentu informacyjnego nie są obciążone opłatami⁸. Opłaty za nadzór są określane corocznie przez Ministra

⁴ Według kursu referencyjnego Europejskiego Banku Centralnego na dzień 27 III 2026.

⁵ Zákon č. 634/2004 Sb. Zákon o správních poplatcích, tekst w j. czeskim, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-634#f5768875>; *Licensing of Crypto-Asset Providers in Czechia*, CEE Legal Matters, <https://ceelegalmatters.com/jsk/29004-licencing-of-crypto-asset-providers-in-czechia>.

⁶ *Fees and contributions due to the AMF*, January 2025, https://www.amf-france.org/sites/institutionnel/files/private/2025-12/2025-guide-des-contributions-en_clean.pdf.

⁷ Informacje na stronie internetowej Holenderskiego Urzędu ds. Rynków Finansowych, <https://www.afm.nl/en/sector/cryptopartijen/vereisten-en-vergunningen/kosten>.

⁸ Informacje na stronie internetowej Holenderskiego Urzędu ds. Rynków Finansowych, <https://www.afm.nl/en/sector/cryptopartijen/toezicht/white-papers>.

Finansów⁹ i obejmują kwotę stałą (2 000 euro) plus określoną kwotę w EUR od 1 000 euro przychodu, uzależnioną od wysokości rocznego przychodu (np. 31,83 euro za każde 1 000 euro przychodu dla przychodów rocznych poniżej 1 mln euro). Przy wyższych progach przychodu stawka za 1 000 euro maleje¹⁰. We Włoszech obowiązuje opłata nakładana na CASP w momencie składania wniosku o uzyskanie zezwolenia w wysokości 20 000 euro. Ponadto, system opłat związanych z rynkiem kryptoaktywów obejmuje opłaty jednorazowe związane z procedurami administracyjnymi, jak i rozbudowany system rocznych składek nadzorczych¹¹. Opłaty te stanowią element systemu finansowania działalności regulacyjnej i nadzorczej organów właściwych, w szczególności włoskiego organu nadzoru finansowego (*Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, CONSOB). Finansowanie CONSOB jest zarządzane zarówno poprzez specjalną alokację z budżetu centralnego, jak i częściowo poprzez opłaty pobierane bezpośrednio od uczestników rynku. CONSOB ustala rodzaje i wysokości opłat w uchwałach, które wchodzi w życie na mocy dekretu podpisanego przez przewodniczącego Rady Ministrów po konsultacji z ministrem gospodarki¹².

Państwa członkowskie UE stosują odmienne modele wykonywania uprawnień ingerencyjnych. Przykładowo, w zakresie blokowania stron internetowych, we Włoszech CONSOB jest uprawniony do blokowania stron internetowych pośredników finansowych dopuszczających się nadużyć (w tym na rynku kryptowalut)¹³. We Francji natomiast konieczna jest decyzja sądu. Zgodnie z art. L.621-13-5 kodeksu monetarnego i finansowego¹⁴, przewodniczący Urzędu ds. Rynków Finansowych (*Autorité des marchés financiers*, AMF) może wystąpić do sądu o zastosowanie środków wobec dostawców usług internetowych w celu uniemożliwienia dostępu do strony oferującej nieautoryzowane usługi finansowe (usunięcie lub przeniesienie domen na rzecz właściwego organu).

W zakresie sankcji część państw zdecydowała się, poza karami o charakterze administracyjnym, na wprowadzenie sankcji karnych w aktach prawnych umożliwiających stosowanie rozporządzenia 2023/1114. Na przykład w Holandii odpowiedzialność karna za naruszenia MiCA została wprowadzona poprzez włączenie wybranych naruszeń rozporządzenia do reżimu ustawy o przestępstwach gospodarczych¹⁵ (pozbawienie wolności do 6 lat albo kara grzywny). W Niemczech,

⁹ Informacje na stronie internetowej Holenderskiego Urzędu ds. Rynków Finansowych, <https://www.afm.nl/en/over-de-afm/kosten>.

¹⁰ *Regeling bekostiging financieel toezicht 2025*, tekst w j. holenderskim, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0051095/2025-12-03?g=2026-01-01&z=2026-02-22>.

¹¹ *Resolution No. 23799 of 17/12/2025. Determination of the contribution due for the 2026 financial year, pursuant to art. 40 of Law no. 724/1994*, tekst w j. angielskim: https://www.consob.it/documents/d/asset-library-1912910/d23799_en-1.

¹² Informacje na stronie internetowej włoskiego organu nadzoru finansowego, <https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/contribution-system>.

¹³ Informacje ze strony internetowej CONSOB, <https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/-/consob-warning-of-2025-12-15-blackout-websites->.

¹⁴ *Code monétaire et financier*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072026/.

¹⁵ *Wet op de economische delicten*, tekst w j. holenderskim, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002063/2026-01-01>.

zgodnie z ustawą o nadzorze nad rynkami kryptoaktywów¹⁶, kto świadczy usługi w zakresie kryptoaktywów bez wymaganego zezwolenia podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 lub karze grzywny. Odpowiedzialność ta obejmuje także pewne inne umyślne naruszenia przepisów MiCA¹⁷. We Włoszech, zgodnie z dekretem legislacyjnym w sprawie dostosowania przepisów krajowych do MiCA¹⁷, m.in. kto świadczy usługi w zakresie kryptoaktywów bez wymaganego zezwolenia na prowadzenie działalności jako CASP lub emituje tokeny pieniądza elektronicznego z naruszeniem obowiązku zapewnienia pełnego pokrycia w środkach rezerwowych, podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do 4 lat oraz karze grzywny w wysokości od 2 066 euro do 10 329 euro.

W większości państw członkowskich UE kontrola decyzji organów nadzoru odbywa się w ramach ogólnego modelu postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego. Przykładowo w Holandii, na Litwie i w Niemczech przepisy nie przewidują odrębnego trybu odwoławczego dla rynku kryptoaktywów. Kontrola decyzji organów nadzoru odbywa się na podstawie ogólnych przepisów prawa administracyjnego. W Holandii kontrola jest sprawowana przez wyspecjalizowany sąd administracyjny właściwy w sprawach gospodarczych i regulacyjnych¹⁸. W Danii skargi dotyczące decyzji podejmowanych m.in. przez Duński Urząd Nadzoru Finansowego rozpatruje Rada Odwoławcza ds. Gospodarczych (*Erhvervsankenævnet*). Rada składa się z przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz członków eksperckich posiadających wiedzę z zakresu spraw gospodarczych, w tym rynków kapitałowych. Członkowie powoływani są przez ministra gospodarki¹⁹. Kompetencja Rady jest ograniczona do skarg na decyzje wydane przez właściwy organ administracji, ale nie obejmuje np. sposobu prowadzenia postępowania przez urząd, w tym czasu trwania postępowania ani standardu działania organu, chyba że sposób prowadzenia postępowania stanowi element oceny decyzji zaskarżonej do organu odwoławczego²⁰. Decyzję Rady można zaskarżyć do sądu²¹. W Irlandii kontroli decyzji irlandzkiego banku centralnego, pełniącego funkcję organu nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym rynkiem kryptoaktywów w reżimie MiCA, dokonuje

¹⁶ Gesetz zur Aufsicht über Märkte für Kryptowerte (Kryptomärkteaufsichtsgesetz - KMAg), BGBl. 2024 I Nr. 438, S. 2 ze zm., tekst w j. niemieckim, <https://www.gesetze-im-internet.de/kmag/BJNR1B60B0024.html>.

¹⁷ Decreto legislativo 5 settembre 2024, n. 129. Adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo ai mercati delle crypto-attività e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 1095/2010 e le direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/1937, GU n.215 del 13-09-2024, tekst w j. włoskim, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2024-09-05:129>.

¹⁸ Informacje z portalu Bird&Bird, <https://www.twobirds.com/en/insights/2025/germany/deutschlands-erste-entscheidung-zur-micar-das-vq-frankfurt-zu-ethena>; informacje ze strony internetowej holenderskiego banku centralnego, <https://www.dnb.nl/en/general-news/enforcement-measures-2026/fine-for-crypto-service-provider-for-offering-crypto-services-in-the-netherlands-without-the-legally-required-registration/>; informacje ze strony internetowej litewskiego banku centralnego, <https://www.lb.lt/en/enforcement-measures-1>.

¹⁹ Informacje ze strony internetowej Duńskiego Urzędu ds. Organów Odwoławczych (Nævnenes Hus), <https://naevneneshus.dk/naevnsoversigt/erhvervsankenaevnet/om-naevnet/>.

²⁰ Informacje ze strony internetowej Duńskiego Urzędu ds. Organów Odwoławczych (Nævnenes Hus), <https://naevneneshus.dk/naevnsoversigt/erhvervsankenaevnet/erhvervsankenaevnets-kompetence/>.

²¹ Informacje ze strony internetowej Duńskiego Urzędu ds. Organów Odwoławczych (Nævnenes Hus), <https://naevneneshus.dk/naevnsoversigt/erhvervsankenaevnet/vejledning/>.

wyspecjalizowany trybunał odwoławczy (*Irish Financial Services Appeals Tribunal*, IFSAT). IFSAT rozpatruje odwołania od określonych decyzji banku centralnego dotyczących sektora finansowego²². Trybunał składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i od jednego do pięciu członków, mianowanych przez prezydenta na wniosek rządu. Osoba może zostać mianowana na stanowisko przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego tylko wtedy, gdy jest byłym sędzią Sądu Najwyższego lub Wysokiego Trybunału, lub wykonuje zawód adwokata lub radcy prawnego przez co najmniej 7 lat. Osoba kwalifikuje się do mianowania na członka spoza środowiska prawniczego tylko wtedy, gdy Prezydent uzna, że osoba ta posiada specjalistyczną wiedzę lub umiejętności w zakresie świadczenia usług finansowych. Strona postępowania odwoławczego rozpatrywanego przez IFSAT może wnieść odwołanie do Wysokiego Trybunału²³.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Regulacja rynku kryptoaktywów jest niezbędna, ponieważ warunkuje stworzenie „infrastruktury prawnej” umożliwiającej zintegrowanie kryptoaktywów z istniejącym systemem finansowym w Polsce oraz zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii Europejskiej w tym obszarze. Chodzi przede wszystkim o: rozporządzenie 2023/1114 (MiCA), rozporządzenie 2023/1113 (ToFR), a także o dyrektywę (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu²⁴ (dalej: dyrektywa AML), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem ToFR.

Przepisy MiCA i ToFR weszły już w życie. Od stycznia 2025 r. powinny być stosowane w państwach członkowskich w pełnym zakresie. Brak zapewnienia skuteczności prawa UE może prowadzić do wszczęcia wobec państwa członkowskiego postępowania naruszeniowego przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 i 260 TFUE²⁵.

MiCA przewiduje przepisy przejściowe umożliwiające czasowe kontynuowanie działalności przez podmioty funkcjonujące wcześniej na podstawie prawa krajowego. Dostawcy usług, którzy prowadzili działalność zgodnie z prawem krajowym przed dniem 30 grudnia 2024 r., mogą kontynuować świadczenie usług na dotychczasowych zasadach do czasu uzyskania nowego zezwolenia albo odmowy jego udzielenia, nie dłużej jednak niż do dnia 1 lipca 2026 r. (art. 143 ust. 3

²² Strona internetowa Irlandzkiego Trybunału Odwoławczego do spraw Usług Finansowych, <https://www.ifsat.ie/>.

²³ *Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act 2003*, tekst w j. angielskim: <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2003/act/12/revised/en/html>.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. Urz. UE L 141 z 5.6.2015, s. 73, ze zm.

²⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 47.

MiCA). Możliwość korzystania z tego reżimu przejściowego przez dostawców usług w zakresie kryptoaktywów wygaśnie zatem z dniem 1 lipca 2026 r.

Dodać należy, że w związku z nowym reżimem regulacyjnym wynikającym z prawa UE od dnia 30 grudnia 2024 r. nie jest już możliwe dokonywanie nowych wpisów do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych²⁶.

W związku z powyższym wymaga podkreślenia, że projekt nie ma charakteru aktu samoistnie i kompleksowo regulującego rynek kryptoaktywów. Pełni on funkcję wykonawczą i uzupełniającą wobec MiCA i ToFR. Zasadniczo niedopuszczalne jest powtarzanie w prawie krajowym przepisów rozporządzeń unijnych, które co do zasady mają skutek bezpośredni²⁷. Mogą z nich również wynikać podstawy kompetencyjne do działania organów państw członkowskich. Rozporządzenia unijne mogą jednak również zawierać upoważnienia dla państw członkowskich do przyjmowania dalszych regulacji albo wymagać ustanowienia przepisów krajowych zapewniających ich skuteczne stosowanie²⁸. Przykładowo taki charakter ma art. 94 ust. 1 MiCA, który wyraźnie wymaga wyposażenia właściwych organów, na podstawie prawa krajowego, w określone uprawnienia nadzorcze i dochodzeniowe.

Bezpośredni skutek przepisów rozporządzeń zależy też od tego, czy są one wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe oraz czy nie wymagają przyjęcia środków wykonawczych. Zagadnienie rodzaju i zakresu obowiązków oraz praw jednostek, jakie wynikają z norm rozporządzeń, nie jest wbrew pozorom proste, i wymaga gruntownej analizy treści danego rozporządzenia unijnego²⁹. W związku z tym należałoby najpierw szczegółowo przeanalizować MiCA i ToFR, m.in. w jakim zakresie kompetencje krajowego organu nadzoru wynikają bezpośrednio z tego aktu, a w jakim wymagają regulacji krajowej. Dopiero na tej podstawie można przystąpić do kształtowania podstaw kompetencyjnych organów krajowych w związku z tymi rozporządzeniami.

Ogólnie można stwierdzić, że bez przyjęcia przepisów krajowych nie jest możliwe pełne i skuteczne stosowanie MiCA i ToFR. Konieczne jest w szczególności wskazanie organów właściwych do nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów, określenie – tam, gdzie jest to niezbędne, ponieważ przepisy tych rozporządzeń mogą też zawierać wystarczające podstawy kompetencyjne – zakresu i sposobu wykonywania kompetencji nadzorczych i dochodzeniowych, wskazanie proceduralnych ram działania krajowych organów oraz ustanowienie reżimu sankcyjnego. Konieczna jest również transpozycja zmian wprowadzonych w powiązanych dyrektywach, w szczególności w dyrektywie AML, przez rozszerzenie zakresu podmiotów obowiązanych do stosowania wymogów przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu o dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (art. 38 pkt 2 lit. a ToFR), a także w dyrektywie

²⁶ Komunikat dotyczący rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych, dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/fias-katowice/komunikat-dotyczacy-rejestru-dzialalnosci-w-zakresie-walut-wirtualnych>.

²⁷ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z 24 VI 2004 r., *Handlbauer*, C-278/02 (EU:C:2004:388, pkt 26); a także z 28 X 2010 r., *SGS Belgium i in.*, C-367/09 (EU:C:2010:648, pkt 33).

²⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 24 VI 2004 r., *Handlbauer*, C-278/02, op.cit., pkt 27.

²⁹ S. Biernat [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. I-280.

2013/36/UE dotyczącej nadzoru nad instytucjami kredytowymi³⁰ (art. 146 i art. 148 ust. 1 MiCA) oraz w dyrektywie 2019/1937 dotyczącej ochrony sygnalistów³¹ (art. 116 i art. 147 MiCA).

Merytorycznie projekt w stosunkowo niewielkim stopniu różni się od ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. o rynku kryptoaktywów, której podpisania odmówił Prezydent RP³², oraz od poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów zawartego w druku sejmowym nr 2363, w odniesieniu do którego Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu sporządziło opinię z dnia 27 stycznia 2026 r.³³ Różnice sprowadzają się do kilkunastu zmian w obszernym tekście normatywnym, z których najistotniejsza dotyczy dodania przepisów oddziału 6 rozdziału 7 (art. 117-124 projektu), regulujących Radę do spraw Kryptoaktywów oraz Technologii Finansowej.

W związku z powyższym większość uwag zgłoszonych we wskazanej powyżej opinii BEOS z dnia 27 stycznia 2026 r. pozostaje aktualnych w odniesieniu do opiniowanego projektu. Także obecnie należy stwierdzić, że projekt zastępuje dotychczasowy, relatywnie łagodny model rejestracji działalności w zakresie walut wirtualnych nowym, znacznie bardziej restrykcyjnym systemem zezwoleń dla dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, opartym na MiCA. Prowadzi to do istotnego zwiększenia stopnia reglamentacji publicznoprawnej oraz obciążeń administracyjnych po stronie zarówno przedsiębiorców, jak i administracji publicznej. Projekt koncentruje się przede wszystkim na publicznoprawnych aspektach funkcjonowania rynku kryptoaktywów, pozostawiając kwestie prywatnoprawne zasadniczo poza zakresem regulacji. Stanowi to konsekwencję szerokiej definicji kryptoaktywa przyjętej w MiCA oraz uzupełniającego względem prawa UE charakteru projektowanej ustawy. Projekt zawiera też incydentalne regulacje prywatnoprawne, np. dotyczące zabezpieczeń na kryptoaktywach (art. 11 projektu).

Materiał normatywny zawarty w projekcie jest bardzo obszerny. Projekt zmierza do szczegółowego uregulowania kompetencji organów nadzoru, co z jednej strony może zostać ocenione pozytywnie, z drugiej jednak rodzi ryzyko powielenia norm rozporządzeń unijnych oraz wprowadzenia regulacji nadmiarowych, a w związku z tym wystąpienia zjawiska „gold-platingu”³⁴. Z kolei nadregulacja w stosunku do wymagań prawa UE może skłaniać przedsiębiorców do prowadzenia działalności w reżimach nadzorczych innych państw członkowskich. Ryzyko to jest istotne zwłaszcza wobec przewidzianego w MiCA tzw. paszportu europejskiego, czyli mechanizmu, w ramach którego zezwolenie udzielone w jednym państwie

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz. Urz. UE L 176 z 27.6.2013, s. 338, ze zm.

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17, ze zm.

³² Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustawy o rynku kryptoaktywów z dnia 1 grudnia 2025 r., s. 10–11; dostępny na stronie: <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-zawetowane/weto-do-ustawy-o-rynku-kryptoaktywow,111337>.

³³ *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (przed nadaniem numeru druku)*, opinia BEOS z 27 I 2026 r., BEOS-2726/25.

³⁴ „Gold plating” to potoczna nazwa praktyki wprowadzania do prawa krajowego dodatkowych wymogów lub regulacji wykraczających poza minimalne wymagania prawa unijnego.

członkowskim umożliwia dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów prowadzenie działalności na terytorium całej Unii Europejskiej (zob. art. 59 ust. 7 MiCA)³⁵. Dodatkowo trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 67 pkt 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców³⁶, przy implementacji prawa UE i prawa międzynarodowego należy dążyć do nakładania wyłącznie takich obowiązków administracyjnych, które są niezbędne do osiągnięcia celów implementowanych przepisów. Problem nadregulacji, trudności w regulowaniu dynamicznego rynku kryptoaktywów oraz ryzyka podniesienia progu wejścia na ten rynek dostrzeżono również w konsultacjach społecznych³⁷.

W związku z powyższym można wskazać przykładowo, że znaczna część regulacji zawartej w art. 4 projektu, dotyczącej doradztwa oraz informacji o usługach w zakresie kryptoaktywów (ust. 1-6), wydaje się nadmiarowa wobec rozbudowanej regulacji art. 81 MiCA. O ile niektóre kwestie powinny zostać uregulowane w prawie krajowym, zwłaszcza w zakresie wynikającym z art. 81 ust. 7 MiCA, o tyle art. 4 projektu sprawia wrażenie zbyt szczegółowego. Kolejny przykład może stanowić art. 4 ust. 7 projektu, zgodnie z którym, przyznając zezwolenie, organ nadzoru sprawdza w szczególności, czy osoby kierujące działalnością przedsiębiorcy posiadają odpowiednią wiedzę i doświadczenie związane ze świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów. Tymczasem art. 62 ust. 2 lit. g MiCA uzależnia uzyskanie zezwolenia szerzej od posiadania wiedzy, umiejętności i doświadczenia potrzebnych do zarządzania dostawcą usług, a nie wyłącznie od wiedzy i doświadczenia branżowego. Wątpliwości budzi bardzo rozbudowana regulacja obowiązków informacyjnych w rozdziale 3 projektu (art. 23 i n. projektu) w zestawieniu z przepisami MiCA, np. art. 23 i art. 88, które bezpośrednio określają obowiązki informacyjne uczestników rynku kryptoaktywów. Z kolei art. 26 ust. 2 projektu powtarza w istocie treść art. 23 ust. 4 MiCA. Kompetencja Komisji Nadzoru Finansowego, o której mowa w art. 86 ust. 1 projektu, wynika już z art. 47 ust. 1 MiCA. Niepotrzebny wydaje się także art. 61 projektu. Podobnie art. 111 i art. 113 projektu, które jedynie odsyłają do przepisów MiCA.

Projekt wyposaża organ nadzoru, tj. KNF, w bardzo rozległy zakres kompetencji, w tym wykonywanych w znacznym stopniu dyskrejonalnie (na uznaniowość organu nadzoru zwrócono uwagę w konsultacjach społecznych³⁸). Obejmują one m.in. blokowanie rachunków kryptoaktywów i rachunków pieniężnych, wstrzymywanie transakcji oraz blokowanie i usuwanie domen internetowych, często przy jednoczesnym nadaniu decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności i ograniczeniu gwarancji proceduralnych. Tak szerokie ukształtowanie kompetencji nadzorczych znajduje co do zasady oparcie w prawie UE, w szczególności w art. 94

³⁵ W tym kontekście mówi się o ryzyku tzw. arbitrażu regulacyjnego, rozumianego jako sytuacja, w której podmioty gospodarcze wykorzystują różnice między systemami prawnymi poszczególnych państw lub luki w przepisach w celu prowadzenia działalności w jurysdykcjach, w których wymogi regulacyjne są najłagodniejsze, a koszty nadzoru najniższe. Warto zauważyć, że ryzyko arbitrażu regulacyjnego stanowiło jedną z przesłanek przyjęcia rozporządzeń MiCA oraz ToFR. Zob. motyw 5 rozporządzenia MiCA. Szerzej na ten temat K. Wosiak, *Kryptoaktywa jako papiery wartościowe. Perspektywa prywatnoprawna i regulacyjna*, 2025, rozdz. II *Status kryptoaktywów w MiCA*, § 1, ak. 4.

³⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

³⁷ ID ankiety: 158733, 160254.

³⁸ ID ankiety: 160254.

MiCA. Konkretnie rozwiązania przyjęte w projekcie budzą jednak zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony praw i interesów jednostki. Przykładowo art. 85 ust. 1 oraz art. 87 ust. 1 projektu przewidują, że w określonych postępowaniach związanych ze stosowaniem MiCA możliwe jest odstępianie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, a decyzje Komisji wydawane w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 85 ust. 2 oraz art. 87 ust. 2 projektu). Można mieć wątpliwości, czy w każdym przypadku działań podejmowanych na podstawie art. 46 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 MiCA konieczne jest nadawanie decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności z mocy prawa, bez względu na stan faktyczny sprawy. Również art. 10 § 2 k.p.a.³⁹ przewiduje już możliwość odstąpienia od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu w sytuacjach szczególnych. Powstaje pytanie, dlaczego projekt nie poprzestaje na rozwiązaniach ogólnych albo przynajmniej nie dookreśla szczególnych materialnoprawnych przesłanek odstępstwa od ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Podobny problem występuje w innych przepisach projektu, które przewidują, że decyzje dotyczące środków nadzorczych lub administracyjnych kar pieniężnych podlegają z mocy prawa natychmiastowemu wykonaniu (por. art. 96 ust. 9 oraz art. 114 ust. 2 projektu). MiCA odwołuje się do takiego rozwiązania znacznie ostrożniej (por. art. 94 ust. 1 lit. h oraz lit. u MiCA). Daleko idące uproszczenia proceduralne i odstępstwa od ogólnych zasad postępowania wywołują wątpliwości, czy są one niezbędne dla skutecznego nadzoru nad podmiotami rynku kryptoaktywów.

W stosunku do ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. o rynku kryptoaktywów, której podpisania odmówił Prezydent RP, w projekcie wprowadzono istotne zmiany w art. 67 oraz art. 71 ust. 1 projektu. Do art. 67 dodano pkt 3, natomiast art. 71 ust. 1 rozszerzono przez objęcie prawem sprzeciwu wszystkich przypadków wpisania domeny internetowej do rejestru. W art. 67 pkt 3 projektu utrzymano wprowadzenie przesłankę wpisu do rejestru domen internetowych w postaci „ryzyka wyrządzenia poważnych szkód klientom lub posiadaczom kryptoaktywów”, która została zakwestionowana przez Prezydenta przy odmowie podpisania ustawy z dnia 7 listopada 2025 r., jednak wpis dokonany na tej podstawie nie wiąże się już z usunięciem albo wyłączeniem interfejsu internetowego lub usunięciem nazwy domeny internetowej, lecz wywołuje znacznie łagodniejszy skutek określony w art. 70 ust. 5 projektu. Zmiana art. 67 umożliwia realizację celu ochronnego przez informowanie uczestników rynku o ryzyku, pozostając jednocześnie zgodna z art. 94 ust. 1 lit. z tiret pierwsze MiCA.

Również rozszerzenie prawa sprzeciwu przewidziane w art. 71 ust. 1 projektu należy ocenić pozytywnie. Zgodnie z art. 113 ust. 1 MiCA państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, aby decyzje organów nadzoru były należycie uzasadnione oraz podlegały prawu do odwołania przed sądem. Pomimo tego treść art. 67 pkt 3 projektu budzi zastrzeżenia z tego względu, iż art. 94 ust. 1 lit. aa MiCA przewiduje środki ingerujące w interfejs internetowy, hosting i domenę jako instrumenty stosowane w warunkach wyznaczonych przez rozporządzenie, w szczególności

³⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

przy braku innych skutecznych środków, a projekt nie zakłada, że przedmiotowy środek będzie stosowany w ostateczności.

Odmawiając podpisania ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. o rynku kryptoaktywów, Prezydent RP zgłosił również zastrzeżenia dotyczące konstrukcji blokady rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego oraz wstrzymania transakcji, wskazując, że organ administracji publicznej nie powinien być wyposażony w tak daleko idące, samoistne kompetencje, pozbawione efektywnej kontroli. Regulacje o tożsamej treści zostały zawarte w art. 63-65 projektu. Przepisy te przewidują możliwość blokowania rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego oraz wstrzymywania określonych transakcji na żądanie Przewodniczącego KNF. Przewodniczący KNF został uprawniony do ustanowienia blokady rachunku na okres 96 godzin, z możliwością żądania jej dalszego przedłużenia na czas do sześciu miesięcy, a także do żądania wstrzymania określonej transakcji na czas oznaczony, nie dłuższy niż sześć miesięcy (art. 63 ust. 7 projektu). Żądania te podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Co więcej, z treści art. 63 projektu wynika możliwość ponawiania takich żądań, co powoduje, że przewidziane ograniczenie czasowe może mieć w praktyce charakter iluzoryczny.

MiCA rzeczywiście wymaga przyznania właściwym organom (organom nadzoru) rozległych kompetencji nadzorczych i dochodzeniowych. Obejmują one m.in. możliwość zawieszenia świadczenia usług przez dostawcę usług w zakresie kryptoaktywów lub zobowiązania go do zawieszenia świadczenia tych usług na okres każdorazowo nie dłuższy niż 30 kolejnych dni roboczych w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia rozporządzenia (art. 94 ust. 1 lit. b i nast.), zakazania świadczenia usług w razie stwierdzenia naruszenia rozporządzenia (art. 94 ust. 1 lit. c), a także zawieszenia świadczenia usług, jeżeli obrót kryptoaktywami byłby szkodliwy dla interesów ich posiadaczy, zwłaszcza detalicznych (art. 94 ust. 1 lit. t). W związku z regulacjami dotyczącymi zakazu nadużyć na rynku kryptoaktywów MiCA przewiduje również uprawnienia do żądania zamrożenia lub zajęcia aktywów albo zastosowania obu tych środków (art. 94 ust. 3 lit. f). Z drugiej strony zakłada się w MiCA proporcjonalne traktowanie emitentów kryptoaktywów i dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (motyw 6 rozporządzenia).

Art. 63 ust. 7 projektu przyznaje Przewodniczącemu KNF kompetencję do natychmiastowego wstrzymywania określonych transakcji na okres do sześciu miesięcy wyłącznie ze względu na potrzebę „zapewnienia bezpieczeństwa obrotu na platformie obrotu kryptoaktywami” lub „zagrożenie interesów posiadaczy kryptoaktywów”. Przesłanki te są wysoce niedookreślone i w przeciwieństwie do art. 63 ust. 1 projektu, przesłanki te nie zostały powiązane z naruszeniem konkretnych przepisów MiCA. Dodatkowo żądaniu wstrzymania transakcji nie towarzyszy obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego przez Komisję. Z art. 64 ust. 2 projektu wynika jedynie możliwość wszczęcia takiego postępowania. Projekt przewiduje wprawdzie możliwość zaskarżania rozstrzygnięć organu nadzoru do sądu administracyjnego (art. 63 ust. 8 oraz art. 65 ust. 3 projektu), lecz z art. 64 ust. 2 projektu wynika, że wszczęcie postępowania administracyjnego powoduje z mocy prawa przedłużenie blokady rachunku lub wstrzymanie transakcji i dopiero decyzja kończąca postępowanie w sprawie będzie podlegać zaskarżeniu.

W związku z powyższym można zasygnalizować pewne wątpliwości dotyczące modelu sądowej kontroli decyzji organu nadzoru przyjętego w projekcie. Projekt przewiduje możliwość zaskarżania rozstrzygnięć KNF do sądu administracyjnego (np. art. 63 ust. 8 i art. 65 ust. 3 projektu). Wynika to również z ogólnej regulacji obejmującej rozstrzygnięcia KNF kontrolą sądów administracyjnych (art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴⁰). MiCA wymaga, aby decyzje właściwych organów nadzoru były uzasadnione i podlegały prawu do odwołania przed sądem (art. 113 MiCA). Nie oznacza to, że prawo unijne bezwzględnie wymaga klasycznej kontroli merytorycznej, polegającej na zastąpieniu organu przez sąd i wydaniu rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, i że w związku z tym obowiązujący w Polsce model kontroli sądowoadministracyjnej jest niewystarczający. Prawo unijne wymaga jednak, aby kontrola sądowa była realna, skuteczna oraz obejmowała wszystkie istotne kwestie prawne i faktyczne. Jeżeli zatem w sprawach prowadzonych na podstawie projektowanej ustawy sądy administracyjne ograniczałyby zakres kontroli decyzji nadzorczych, czemu może sprzyjać model kontroli legalności wynikający z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴¹, mogłoby powstać ryzyko naruszenia prawa Unii Europejskiej⁴².

W projekcie zaproponowano powołanie Rady do spraw kryptoaktywów oraz technologii finansowych (art. 117-124 projektu). Rada ma być „organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez Komisję”, a do jej kompetencji ma należeć w szczególności rozpatrywanie odwołań od decyzji Komisji oraz ponaglerń w sprawach prowadzonych przez Komisję (art. 117 ust. 2 pkt 1-2 projektu). W jej skład mają wchodzić m.in. trzech przedstawiciele branży kryptoaktywów wybrani w wyborach (art. 118 ust. 1 pkt 5 projektu). Można dostrzec potencjalne zalety takiego rozwiązania. Powierzenie rozpoznawania odwołań nowemu organowi o odrębnym składzie może zwiększać pluralizm oceny spraw oraz ograniczać koncentrację funkcji nadzorczych w ramach KNF. Udział przedstawicieli branży może także sprzyjać uwzględnianiu praktycznych uwarunkowań rynku kryptoaktywów i perspektywy jego uczestników. Mimo to jednak przedmiotową propozycję należy ocenić krytycznie.

Po pierwsze, brzmienie art. 117 ust. 2 projektu nie przesądza jednoznacznie, czy Rada ma być wyłącznie organem odwoławczym w rozumieniu k.p.a., czy też organem o ustrojowo wyższej pozycji wobec KNF w sprawach rynku kryptoaktywów. Wątpliwość tę wzmacnia użycie zwrotu „w szczególności” oraz przyznanie Radzie kompetencji do przedstawiania Sejmowi informacji obejmującej ocenę działań nadzorczych KNF (art. 117 ust. 2 pkt 3 projektu). Jeżeli intencją Wnioskodawców jest ustanowienie szczególnego organu odwoławczego od decyzji KNF, przepis powinien wskazywać, że Rada jest organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego albo organem odwoławczym

⁴⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 640, ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1267.

⁴² Nie jest to zagadnienie nierealne; zostało ono podniesione na gruncie art. 70 § 6 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa. Zob. D. Dominik-Ogińska, Czy sąd administracyjny może odstąpić od kontroli nadużycia prawa popełnionego przez organy skarbowe? Uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.11.2016 r., I FSK 759/15, *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2018, nr 4, s. 39 i n.

w rozumieniu art. 127 § 2 k.p.a. Obecna redakcja może sugerować, że Rada pełni dalej idącą funkcję niż tylko rozpatrywanie odwołań od decyzji KNF i ponagleń w sprawach tego organu.

Po drugie, projektowane art. 117-124 wprowadzają istotne odstępstwo od systemowego modelu zaskarżania decyzji KNF. Zgodnie z art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴³ (dalej: u.n.r.f.) do decyzji KNF stosuje się odpowiednio art. 127 § 3 k.p.a., chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Zasadą jest więc wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie odwołanie do odrębnego organu administracji publicznej. Samo ustanowienie szczególnego organu odwoławczego jest formalnie dopuszczalne, jednak nie jest jasne, dlaczego właśnie w sprawach rynku kryptoaktywów należy odejść od modelu przyjętego dla pozostałych segmentów rynku finansowego nadzorowanych przez KNF. Rynek kryptoaktywów zostaje wyróżniony bez wyraźnej racji systemowej.

Po trzecie, tak daleko idący wyjątek od ogólnego modelu zaskarżania decyzji KNF powinien zostać ujęty w sposób jednoznaczny i ściśle zakreślony. Tymczasem art. 117 ust. 2 projektu posługuje się formułą generalną obejmującą „sprawy określone w ustawie, rozstrzygane w drodze decyzji przez Komisję”, a dodatkowo używa zwrotu „w szczególności”, który otwiera katalog kompetencji Rady. W konsekwencji nie jest jasne, czy Rada ma być organem odwoławczym we wszystkich sprawach decyzyjnych KNF przewidzianych w projekcie, czy tylko w określonych kategoriach spraw. Ma to istotne znaczenie procesowe, ponieważ odwołanie podlega co do zasady wyczerpaniu przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, podczas gdy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy może zostać pominięty przy kierowaniu skargi do sądu (art. 52 § 1-3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴; dalej: p.p.s.a.).

Projekt jest ponadto niekonsekwentny w omawianym zakresie. Z jednej strony ustanawia Radę jako organ rozpatrujący odwołania od decyzji Komisji (art. 117 ust. 2 pkt 1 projektu), z drugiej zaś zachowuje w innych przepisach konstrukcję „wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy” od decyzji Komisji (art. 85 ust. 4, art. 87 ust. 4, art. 114 ust. 2 projektu).

Bardzo problematyczny jest udział przedstawicieli branży kryptoaktywów w składzie Rady. Zakaz członkostwa obejmuje wprawdzie osoby będące wspólnikami, udziałowcami, akcjonariuszami albo osobami zatrudnionymi przez podmiot posiadający albo ubiegający się o zezwolenie (art. 118 ust. 3 projektu), nie usuwa jednak zasadniczego problemu: członkowie ci nadal mają być przedstawicielami środowiska bezpośrednio zainteresowanego kierunkiem rozstrzygnięć nadzorczych albo być powiązani z tym środowiskiem własnymi interesami. Taka konstrukcja osłabia gwarancję bezstronności organu i zwiększa ryzyko „regulatory capture”, czyli przejmowania wpływu na organ nadzorczy przez sektor regulowany (przedsiębiorców, których działalność jest regulowana). Może również generować ryzyka konkurencyjne, jeżeli przedstawiciele branży uzyskają

⁴³ Dz. U. z 2025 r. poz. 640, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 143, ze zm.

dostęp do informacji dotyczących innych uczestników rynku, w szczególności ich modeli biznesowych, procedur compliance, sytuacji finansowej lub problemów nadzorczych.

Zastrzeżenia budzi brak wyraźnego określenia quorum Rady. Projekt stanowi jedynie, że decyzje Rady zapadają zwykłą większością głosów, a przy równej liczbie głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego (art. 122 projektu). Wprowadzie projekt przewiduje odpowiednie stosowanie do działalności Rady przepisów dotyczących Komisji (art. 124 projektu), a w odniesieniu do KNF quorum zostało określone jednoznacznie (art. 11 ust. u.n.r.f.), jednak przedmiotowe odesłanie zawarte w projekcie nie jest jednoznaczne i może wywoływać wątpliwości.

W projekcie zastrzeżenia budzą również zmiany dotyczące tzw. działalności na rzecz spółek lub trustów, stanowiącej działalność regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, uregulowaną w rozdziale 11a ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴⁵ (dalej jako: ustawa AML) (art. 164 pkt 13 projektu). Wątpliwości wywołuje zmiana art. 129b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy AML, polegająca na dodaniu wymogu wpisu odpowiednio do CEIDG albo rejestru przedsiębiorców KRS. Jeżeli działalność na rzecz spółek lub trustów stanowi działalność regulowaną w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, to nie powinno budzić wątpliwości, że ma ona charakter działalności gospodarczej. Wpis do rejestru działalności regulowanej nie zwalnia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną z obowiązku wpisu do CEIDG ani osób prawnych lub jednostek organizacyjnych z obowiązku wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS. Trudno zatem ustalić cel wprowadzenia dodatkowego wymogu wykonywania działalności. Nadano mu przy tym istotną doniosłość normatywną, skoro zgodnie z art. 167 ust. 1 projektu jego niespełnienie w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy skutkuje obligatoryjnym wykreśleniem z rejestru działalności regulowanej. Przedmiotowa zmiana może też powodować dalsze problemy, np. mogą pojawić się wątpliwości co do możliwości wykonywania działalności na rzecz spółek lub trustów przez osoby prawne niepodlegające wpisowi do rejestru przedsiębiorców KRS.

Zastrzeżenia budzi również rozszerzenie katalogu przesłanek obligatoryjnego wykreślenia podmiotu z rejestru działalności na rzecz spółek i trustów przewidziane w art. 129k ust. 1 pkt 3 ustawy AML (art. 164 pkt 17 projektu). Dotyczy to zwłaszcza przesłanki wykreślenia podmiotu z rejestru w przypadku stwierdzenia „niespełniania przez podmiot warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności na rzecz spółek lub trustów” (art. 129k ust. 1 pkt 3 lit. a). Co do zasady, w przypadku stwierdzenia naruszeń przedsiębiorca powinien zostać najpierw wezwany do ich usunięcia, a dopiero rażące lub uporczywe naruszenie prawa mogłoby uzasadniać wykreślenie z rejestru bez uprzedniego wezwania. Podobne zastrzeżenia dotyczą wykreślenia podmiotu z rejestru w przypadku odmowy przyjęcia albo niepodjęcia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 129k ust. 1 pkt 3 lit. d). Zgodnie z art. 44 § 4 k.p.a. niepodjęcie przesyłki wywołuje skutek doręczenia zastępczego, a po skutecznym doręczeniu zawiadomienia możliwe jest przeprowadzenie kontroli (art. 48 ust. 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców). Należy przy tym zauważyć,

⁴⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 644.

że wykreślenie z rejestru ma w tym przypadku charakter sankcyjny, ponieważ powoduje czasową niemożność ponownego ubiegania się o wpis (art. 129k ust. 4 projektu).

Zastrzeżenia można też sformułować wobec art. 129i ust. 3 ustawy AML, przewidującego obowiązek zgłaszania zmian dotyczących beneficjenta rzeczywistego do ministra właściwego do spraw finansów publicznych jako organu prowadzącego rejestr działalności na rzecz spółek lub trustów. Tożsamy minister prowadzi jednak już Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych, a na podmiotach ciąży obowiązek aktualizacji danych ujawnionych w tym rejestrze (art. 56 oraz art. 60 ust. 1a ustawy AML). Rozwiązanie to prowadzi więc do częściowego dublowania obowiązków informacyjnych.

Należy przypomnieć, że przy projektowaniu przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej trzeba kierować się zasadami proporcjonalności, adekwatności i równoważenia obowiązków administracyjnych. Nowe obowiązki administracyjne i informacyjne powinny być nakładane wyłącznie w zakresie koniecznym do osiągnięcia celu regulacji (art. 67 Prawa przedsiębiorców).

W projekcie można dostrzec również drobniejsze uchybienia redakcyjne. Przykładowo art. 31 ust. 2 pkt 1 projektu został zredagowany w sposób sugerujący, że obowiązek złożenia powiadomienia dotyczy każdego zastawnika i użytkownika udziału lub akcji uprawnionego do wykonywania prawa głosu, a nie wyłącznie podmiotu, z którym wiąże się uzyskanie statusu jednostki dominującej względem emitenta kryptoaktywów. Zastrzeżenia budzi redakcja art. 63 ust. 7 projektu, w którym możliwość wstrzymania transakcji została ujęta niejako incydentalnie, przy okazji regulacji dotyczącej przedłużania blokady rachunków. Zgodnie z § 55 Zasad techniki prawodawczej⁴⁶ (dalej: ZTP) każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Należałoby zatem unikać łączenia w jednym ustępie dwóch odrębnych środków ingerencji.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę na częste posługiwanie się w projekcie formułą „odpowiedniego stosowania” przepisów, m.in. w art. 6 ust. 7, art. 31 ust. 4, art. 38 ust. 2 oraz art. 63 ust. 7 projektu. Formuła ta powinna być odczytywana jako nakaz uwzględnienia szczególnych okoliczności związanych z przystosowaniem treści wskazanego fragmentu tekstu do treści zdania, w którym zawarty jest zwrot odsyłający⁴⁷. Problem polega jednak na tym, że w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się szerokie rozumienie odpowiedniego stosowania prawa, iż organ może nie tylko zdecydować o zastosowaniu przepisu, do którego następuje odesłanie, wprost lub ze zmianami, ale nawet odstąpić od jego zastosowania, jeżeli uzna to za uzasadnione specyfiką nowej sytuacji⁴⁸. Ten sposób rozumienia tej formuły generuje daleko idącą niepewność co do sposobu obowiązywania prawa, więc powinno się z niej korzystać w ostateczności. Należy kierować się zasadami

⁴⁶ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2026 r. poz. 300.

⁴⁷ A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2008, s. 182.

⁴⁸ Wyrok SA w Warszawie z 25 VI 2015 r., sygn. akt III AUa 991/14, LEX nr 1827166; wyrok NSA z 26 I 2012 r., sygn. akt II OSK 2144/10, LEX nr 1138087; wyrok NSA z 25 IV 2024 r., sygn. akt II GSK 89/21, LEX nr 3724779.

wynikającymi z § 156 ust. 1-3 ZTP, zgodnie z którymi odesłania powinny służyć skrótości tekstu albo zapewnieniu spójności regulowanych instytucji prawnych oraz jednoznacznie wskazywać przepisy, do których następuje odesłanie.

Projekt jest przedmiotem odrębnej opinii BEOS dotyczącej zgodności z prawem UE⁴⁹. W opinii stwierdzono, że projekt jest objęty zakresem regulacji prawa UE oraz że zawiera przepisy, które mogą zostać uznane za niezgodne z tym prawem. Dotyczy to art. 23 projektu, art. 24 ust. 2 projektu w związku z art. 22 ust. 1 i art. 58 ust. 3 MiCA, art. 70 ust. 1 i 3 projektu w związku z art. 67 pkt 1 i 2 projektu oraz art. 94 ust. 1 lit. aa MiCA. Wskazano również, że w zakresie, w jakim projekt nie reguluje jednolicie prawa do zaskarżania decyzji, może on być uznany za niezgodny z art. 113 ust. 1 MiCA, jak również że projekt nie zapewnia pełnego stosowania art. 111 ust. 1 MiCA.

Projekt jest także przedmiotem odrębnej opinii dotyczącej tego, czy stanowi projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu⁵⁰. W opinii stwierdzono, że projekt ustawy o rynku kryptoaktywów może zostać uznany za projekt ustawy wykonującej prawo UE w tym rozumieniu.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt wpływa na następujące podmioty:

1. osoby inwestujące w Polsce w kryptoaktywa – szacunki odnośnie do liczby tych osób wahają się od 1,2 mln do 5,5 mln osób⁵¹, najbardziej prawdopodobna wydaje się liczba 1,2-1,7 mln osób⁵²;
2. Narodowy Bank Polski;
3. Komisja Nadzoru Finansowego;
4. Generalny Inspektor Informacji Finansowej;
5. Inspektor Nadzoru Wewnętrzznego;
6. Rzecznik Finansowy;
7. banki: 25 banków komercyjnych, 488 banków spółdzielczych⁵³;
8. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe: 17 podmiotów⁵⁴;

⁴⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski)*, opinia BEOS z 24 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-900/26.

⁵⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o rynku kryptoaktywów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 24 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-901/26.

⁵¹ Opracowanie na podstawie: K. Łukasik, J. Witczak, Polski Instytut Ekonomiczny, *Popularność kryptowalut w Polsce*, Warszawa 2023, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/09/PIE-Raport-kryptowaluty-2023.pdf>, R. Kowalski, *Bitcoin i aktywa krypto w Polsce*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, <https://tep.org.pl/bitcoin-i-aktywa-krypto-w-polsce-tog-31-2025/>.

⁵² Raport PKO Banku Polskiego i Maison&Partners, *Portret Finansowy Polaków. Raport z badania ilościowego*, maj 2025 r., https://businessinsider.ocdn.eu/static/portretFinansowyPolakow2025.pdf#dlapi_npa=0&dlapi_aid=7446f5517abc26cad067b0ea158010dc&dlapi_lu=202409271132233167107244, s. 30.

⁵³ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Podmioty objęte gwarancjami, <https://bfg.pl/gwarantowanie-depozytow/podmioty-objete-gwarancjami/>.

⁵⁴ *Ibidem*.

9. krajowe instytucje pieniądza elektronicznego: 1 podmiot⁵⁵;
10. krajowe instytucje płatnicze: 47 podmiotów⁵⁶;
11. małe instytucje płatnicze: 154 podmioty⁵⁷;
12. firmy inwestycyjne, w tym domy maklerskie i biura maklerskie: 27 podmiotów⁵⁸;
13. podmioty infrastruktury rynku kapitałowego (spółki prowadzące rynek regulowany i instytucje powiązane): GPW S. A., TGE S. A., BondSpot S. A., Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S. A., KDPW CCP S. A.⁵⁹;
14. towarzystwa funduszy inwestycyjnych: 64 podmioty⁶⁰;
15. Izba Administracji Skarbowej w Katowicach⁶¹;
16. przedsiębiorcy wpisani do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych: 1189 podmiotów⁶²;
17. Polska Agencja Nadzoru Audytowego;
18. firmy audytorskie: 1 153⁶³;
19. biegli rewidenci: 2 536 osób⁶⁴;
20. sądy administracyjne: 17, w tym Naczelny Sąd Administracyjny i 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych;
21. sądy powszechne: 377 (w tym: 317 sądów rejonowych, 47 sądów okręgowych, 11 sądów apelacyjnych)⁶⁵;
22. podmioty świadczące usługę bezgotówkowej wymiany walut (tzw. kantory internetowe).
23. Centralne Biuro Antykorupcyjne;
24. Policja;

⁵⁵ Obecnie w rejestrze figuruje wyłącznie Stabillon spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (d. Billon Solutions spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) – https://www.knf.gov.pl/podmioty/podmioty_ryнку_usług_płatniczych/rejestr_krajowych_instytucji_pieniądza_elektronicznego.

⁵⁶ System ERUP KNF v 2.0 podaje 55 podmiotów, z czego 8 o statusie "wykreślone": https://erup.knf.gov.pl/?type=PSD_PI.

⁵⁷ System ERUP KNF v 2.0 podaje 288 podmiotów, z czego 134 o statusie "wykreślone": https://erup.knf.gov.pl/?type=PSD_EPI@MIP.

⁵⁸

https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_ryнку_kapitałowego/Firmy_inwestycyjne_i_Agenci_firm_inwestycyjnych/domy_maklerskie.

⁵⁹

https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_ryнку_kapitałowego/Podmioty_infrastruktury_ryнку_kapitałowego.

⁶⁰ KNF, Wykaz towarzystw i funduszy inwestycyjnych, https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_ryнку_kapitałowego/Fundusze_inwestycyjne/TFI_i_FI.

⁶¹ Ze względu na prowadzenie rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych.

⁶² Rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych na dzień 6 maja 2026 r. zawiera 1 841 wpisów, w tym 652 podmiotów wykreślonych, <https://www.gov.pl/web/ias-katowice/rejestr-dzialalnosci-w-zakresie-walut-wirtualnych>.

⁶³ Rejestr prowadzony przez Polską Agencję Nadzoru Audytowego, <https://strefa.pana.gov.pl/wyszukiwarka/>.

⁶⁴ „Na dzień 31 grudnia 2024 r. w rejestrze biegłych rewidentów znajdowało się 4 854 osoby (decyzje prawomocne), w tym 3 082 kobiety i 1 772 mężczyzn. Spośród ww. ogółu biegłych rewidentów 2 536 deklaroowało wykonywanie zawodu, a średnia wieku biegłego rewidenta wynosiła 52,31 lata.” – Sprawozdanie Krajowej Rady Biegłych Rewidentów za 2024 r., <https://pana.gov.pl/wp-content/uploads/2025/04/Sprawozdanie-KRBR-za-2024-r.pdf>, s. 24.

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (Dz. U. z 2025 r. poz. 925).

25. Straż Graniczna;
26. Żandarmeria Wojskowa;
27. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
28. Agencja Wywiadu;
29. minister właściwy do spraw wewnętrznych;
30. Fundusz Edukacji Finansowej;
31. Krajowa Administracja Skarbowa.

Ustalenie dokładnej liczby osób inwestujących w Polsce w kryptowaluty jest trudne. W 2023 r. Polski Instytut Ekonomiczny (PIE) podał, za raportem Triple A, liczbę 1,1 mln osób w Polsce posiadających kryptowaluty. Nowszy (z 2024 r.) raport Triple A wskazuje już liczbę 1,2 mln posiadaczy kryptoaktywów w naszym kraju⁶⁶. Jednocześnie inne źródła podają daleko wyższe liczby – raport z badania ankietowego PIE wspomina o tym, że 11,7% Polaków zadeklarowało posiadanie kryptowalut⁶⁷. Najwyższą wartość podaje natomiast UCE Group Ltd.⁶⁸

B. Wpływ na społeczeństwo

Precyzyjne określenie skali oddziaływania projektu na społeczeństwo jest niezwykle trudne, z uwagi na brak możliwości jednoznacznego ustalenia ile osób posiada kryptoaktywa w Polsce. Uzyskane w badaniach wartości znacząco się od siebie różnią. Za najbardziej wiarygodne można uznać wyniki badań PKO Banku Polskiego i Maison & Partners⁶⁹, a to z uwagi na największą próbę (ponad 12 tysięcy osób) i opisany mechanizm jej ważenia oraz nieodległy termin realizacji badania (w pierwszym kwartale 2025 roku). Uzyskane dane wskazują, że spośród 79% dorosłych Polaków deklarujących posiadanie oszczędności, 7% wybiera „alternatywne formy inwestowania (np. kryptowaluty, start-upy itp.)”⁷⁰. Spośród wszystkich dorosłych Polaków (których jest ok. 30,7 mln⁷¹) 5,5% deklaruje, że wybiera inwestycje alternatywne (zapewne znacznie częściej są to łatwo dostępne kryptowaluty niż udziały w start-upach)⁷².

Co istotne, posiadane przez Polaków oszczędności zgromadzone w kryptoaktywach są stosunkowo niewielkie – ich mediana wynosi około 1 000 zł. Do tego „37 proc. [posiadaczy kryptoaktywów] deklaruje, że stanowiły one mniej niż 1 proc. wszystkich posiadanych aktywów finansowych. Dla 90 proc. posiadaczy kryptowaluty nie stanowiły więcej niż 25 proc. aktywów finansowych”⁷³. Pokazuje to, że dla ponad 1/3 inwestujących w kryptoaktywa stanowiły one znikomą część ich

⁶⁶ Triple A, *Digital Currency Ownership Data*, <https://www.triple-a.io/cryptocurrency-ownership-data#report>.

⁶⁷ K. Łukasik, J. Witczak, Polski Instytut Ekonomiczny, *Popularność kryptowalut...*, op.cit., s. 4.

⁶⁸ Zespół Prasowy UCE, *Raport rynkowy. Już prawie co piąty dorosły Polak inwestuje w kryptowaluty*, <https://uce-pl.com/news/co-piasty-dorosly-polak-inwestuje-w-kryptowaluty>.

⁶⁹ *Raport PKO Banku Polskiego i Maison & Partners...*, op. cit.

⁷⁰ Ibidem, s. 32.

⁷¹ Główny Urząd Statystyczny, *Struktura Ludności, Zbiór tablic: Stan i struktura ludności według wieku w latach 1989-2024*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/16/1/1/tablica_1.xls.

⁷² Nabywanie udziałów w spółkach, które nie są publicznie notowane jest trudno dostępnym sposobem inwestowania. Badanie uwzględniło akcje oraz fundusze inwestycyjne jako oddzielną kategorię.

⁷³ K. Łukasik, J. Witczak, Polski Instytut Ekonomiczny, *Popularność kryptowalut...*, op. cit., s. 37.

oszczędności. Jedynie niewielka część (10%) spośród osób inwestujących w kryptoaktywa lokowała w nich istotną część swojego majątku.

Poglądy Polaków na temat regulacji kryptowalut cechują się widoczną niespójnością pomiędzy deklaracjami, a praktykami. Z jednej strony Polacy posiadający kryptowaluty mają odmienne niż ogół społeczeństwa podejście do państwa i prawa. W mniejszym stopniu reprezentują postawę propaństwową, co przejawia się m.in. niższym zaufaniem do instytucji państwowych, częstszym wyrażaniem opinii, że „podatki w Polsce są zbyt wysokie” oraz deklarowaniem przekonania o nadmiernej roli państwa i sektora bankowego w kontrolowaniu przepływu pieniędzy⁷⁴.

Z drugiej strony, te same osoby, nabywając kryptowaluty, korzystają przede wszystkim ze scentralizowanych pośredników będących jednocześnie bankami czy innymi zarejestrowanymi (i nadzorowanymi) instytucjami finansowymi. Bardzo rzadko sięgają natomiast po bezpośrednie nabywanie czy tzw. „wykopywanie” (ang. *mining*) kryptoaktywów⁷⁵. Z uwagi na ten stan rzeczy, poddanie nadzorowi finansowemu tej gałęzi działalności gospodarczej powinno zwiększyć zaufanie do kryptoaktywów, a w rezultacie sprzyjać popularyzacji tej formy tezauryzacji i inwestowania.

Wrażliwość branży kryptoaktywów na różnego rodzaju oszustwa i manipulacje wynika m.in. z braku dostatecznych regulacji⁷⁶. W kwietniu br. wszczęto śledztwo w sprawie Zondacrypto⁷⁷. Rzecznik Prokuratury Regionalnej w Katowicach Michał Binkiewicz potwierdził informację o ok. 700 poszkodowanych osobach i łącznej stracie, która jest „na pewno większa niż wskazana pierwotnie kwota 350 milionów złotych”⁷⁸. Choć jest to najgłośniejszy taki przypadek w Polsce, to upadki dużych giełd kryptowalut nie są zdarzeniem wyjątkowym⁷⁹. Lokowanie środków u dużych, rozpoznawalnych pośredników nie jest gwarancją bezpieczeństwa i pokazuje konieczność regulowania tego rynku⁸⁰. Warto przy tym zauważyć, że przyjęcie przepisów w tym obszarze będzie się więc wiązało z koniecznością ich dostosowywania do ewentualnych zmian technologicznych lub społecznych. Tym niemniej, projekt odpowiada w dużym stopniu na rosnące oczekiwania społeczne związane z poprawą bezpieczeństwa środków ułokowanych w kryptoaktywach.

Omawiając skutki społeczne uregulowania kwestii kryptowalut warto nadmienić, że środki te mogą być wykorzystywane do prania brudnych pieniędzy

⁷⁴ Ibidem, s. 38-39.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Komisja Nadzoru Finansowego, *Kryptoaktywa – czy wiążą się z wyższym ryzykiem, Oszustwa i manipulacje*,

https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/kryptoaktywa_czy_wiaza_sie_z_wyzszym_ryzykiem/oszustwa_i_manipulacje.

⁷⁷ Prokuratura Regionalna w Katowicach, Śledztwo w sprawie Zondacrypto, <https://www.gov.pl/web/pr-katowice/sledztwo-w-sprawie-zondacrypto>.

⁷⁸ B. Ciepielewski, Prokuratura: ponad 700 poszkodowanych przez Zondacrypto, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/zondacrypto-prokuratura-okregowa-w-katowicach-wszystkie-watki-w-sprawie-zondacrypto-beda-badane-trwaja-przeszukania-st9019023>.

⁷⁹ Zob. np. S. Winfrey, FTX bankructcy, <https://www.ebsco.com/research-starters/law/ftx-bankruptcy#overview>.

⁸⁰ Por. KPMG, The collapse of FTX. Lessons and implications for stakeholders in the crypto industry, 2022, <http://assets.kpmg.com/content/dam/kpmgsites/cn/pdf/en/2022/11/the-collapse-of-ftx.pdf.coredownload.inline.pdf>.

czy finansowania przestępczości (często zorganizowanej): „rozpowszechnienie się aktywów opartych na *blockchain* zwiększa możliwości prania pieniędzy, jak i tworzy nowe, bezpieczniejsze dla przestępców metody zdobywania kapitału”⁸¹. Skala powiązanej z kryptoaktywami przestępczości jest trudna do ustalenia. Zapobieganie tym niepożądanym zjawiskom społecznym poprzez regulowanie rynku kryptoaktywów może być bardzo trudne, także ze względu na to, że techniczna struktura niektórych kryptowalut sprawia, że wprowadzanie dodatkowych regulacji nie będzie znacząco ograniczać możliwości ich wykorzystywania w związku z działalnością przestępczą⁸². Pomimo tego, zasadnym jest postulat „nadażania” ustawodawstwa i innych działań władz publicznych za nowymi zjawiskami z obszaru kryptoaktywów. Jak sugerują eksperci: „Jednym z rozwiązań tego problemu mogłoby być zwiększenie reżimu regulacyjnego oraz szerzenie wiedzy o cyberprzestępczości wśród pracowników instytucji finansowych odpowiedzialnych za przeciwdziałanie praniu pieniędzy”⁸³.

Zagadnienie kryptoaktywów ma rosnące znaczenie dla polskiego społeczeństwa, co można dostrzec zarówno na płaszczyźnie samego ich nabywania, jak również dyskursu medialnego dotyczącego kryptowalut i prób ich regulowania. O kwestii tej pisały zarówno główne ogólnopolskie media⁸⁴, jak i te o charakterze branżowym⁸⁵. Ilość doniesień medialnych w ostatnich miesiącach⁸⁶ wynikała po części z faktu, że kryptoaktywa były przedmiotem kolejnych projektów ustaw: trzech rządowych, prezydenckiego oraz trzech poselskich (jeden był opiniowany przez BEOS w styczniu br.⁸⁷, a w przypadku dwóch kolejnych trwają prace legislacyjne – jednego z nich dotyczy niniejsza opinia). Gwałtowne nasilenie przekazów medialnych dotyczących kryptowalut w ostatnich tygodniach ma związek

⁸¹ J. Wróblewski, C. B. Martysz, *Kryptowaluty a finansowanie przestępczości i pranie pieniędzy*, Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 193/2023, s. 220.

⁸² „Wymuszenie (na przykład poprzez regulacje ustawowe lub też zapisy umowne) powiązania tożsamości cyfrowej kont kryptowalutowych z tożsamością deklarowanych posiadaczy niewiele wnosi jako przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom w obrocie kryptowalutami.” – Zob. M. Kutylowski, E. Lewańska, P. Błażkiewicz, *Kryptowaluty wybrane kluczowe aspekty*, Raport przygotowany na zlecenie Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa, kwiecień 2023, s. 40.

⁸³ J. Wróblewski, C. B. Martysz, *Kryptowaluty a finansowanie przestępczości...*, op. cit., s. 220.

⁸⁴ M.in. M. Baczyński, *Dlaczego Karol Nawrocki zawetował ustawę o kryptowalutach? "Jedna rzecz budzi wątpliwości"*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/dlaczego-karol-nawrocki-zawetowal-ustawe-o-kryptowalutach-jedno-budzi-watpliwosci/7y9q7le>, czy TVN24, *Kryptowaluty w politycznym klinczu. Sejm wrócił do zawetowanej ustawy*, <https://tvn24.pl/biznes/prawo/kryptowaluty-w-politycznym-klinczu-sejm-wrocil-do-zawetowanej-ustawy-st8807063>.

⁸⁵ Ł. Zalewski, *Co dalej z kryptoaktywami. Burza w Sejmie. Prawnicy tłumaczą skutki, na chłodno*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/kryptoaktywa-polska-opoznia-wdrozenie-ekspertci-ostzegaja-i-tlumacza-skutki/pb4phjw>, P. Gospodarczyk, *Sejm zagłosował ws. kryptoaktywów. Prezydent już raz zawetował ten projekt*, <https://www.money.pl/gospodarka/sejm-zaglosowal-ws-kryptoaktywow-prezydent-juz-raz-zawetowal-ten-projekt-7233730214214144a.html>.

⁸⁶ Nie bez znaczenia dla natężenia medialnych przekazów pozostaje istotna, tożsamościowa rola kryptoaktywów dla części osób w nie inwestujących (w szczególności dla młodych mężczyzn) – Zob. D. Cassino, *Bitcoin Bros: Masculinity, Cryptocurrency, and the Future of Men*, 2026.

⁸⁷ Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów, BEOS-2726/25, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/4B551997E6595E64C1258DBE00498AEF/%24File/2363.pdf>, 221-262.

z tzw. aferą Zondacrypto, szczegółowo relacjonowaną przez większość ogólnopolskich i branżowych mediów⁸⁸.

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono jedynie 4 ankiety, uczestnicy konsultacji zamieścili 17 komentarzy. Przyspieszenie prac legislacyjnych nad ustawą może tłumaczyć tak niskie zainteresowanie konsultacjami społecznymi, ale jedynie częściowo. Obywatele mieli możliwość zamieszczania komentarzy od 17 kwietnia, zatem przez ponad trzy tygodnie (warto przy tym zaznaczyć, że nierzadko istotna część ankiet wypełniana jest w ostatnich dniach konsultacji). Niskie zainteresowanie tematem może też częściowo tłumaczyć wspomniana wyżej duża liczba projektów ustaw. Można założyć, że część komentujących zdążyła już wyrazić swoje stanowisko w poprzednio konsultowanych projektach. Komentujący krytykowali ocenę skutków regulacji dołączoną do projektu i przedstawiali liczne uwagi dotyczące szczegółów regulacji⁸⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazują w DSR, że objęcie rynku kryptoaktywów proponowanymi ramami prawnymi wygeneruje złożone skutki gospodarcze. Po pierwsze, przyczyni się do zwiększenia liczby procedur związanych z wprowadzeniem nadzoru, co w konsekwencji wygeneruje dodatkowe koszty dostosowawcze. Następstwem objęcia tego sektora kontrolą instytucjonalną będzie więc nałożenie na podmioty aktywne na tym rynku szeregu obowiązków sprawozdawczych, informacyjnych, technicznych, a także ostrożnościowych i organizacyjnych. Komisja Nadzoru Finansowego, jako organ właściwy do sprawowania nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów, będzie wykonywać swoje zadania ustawowe w oparciu o analizę nadzorczą, obejmującą procesy licencyjne, analityczne oraz działania kontrolne. W odniesieniu do kosztów zgodności podnoszona jest argumentacja, wedle której ich ostateczny pułap pozostanie uzależniony od skali i intensywności operacji prowadzonych przez poszczególne podmioty.

Wnioskodawcy podkreślają, że przejście na model działalności reglamentowanej wymusi zmianę dotychczasowej logiki funkcjonowania przedsiębiorstw, wynikającą głównie z konieczności dostosowania się do dodatkowych warunków prawnych. Przedłużający się stan niepewności regulacyjnej prowadzić może jednak do utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej w branży kryptowalut⁹⁰. Tylko bieżącym roku z rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych wykreślone zostało ponad sto podmiotów⁹¹, a od 30 grudnia 2024 r. nie

⁸⁸ M.in. Onet.pl, Tvn24, TV Republika, Forbes, Money.pl, OKO.press, Rzeczpospolita, Wprost, wPolityce.

⁸⁹ W szczególności komentarze zamieszczone przez Oleha Rokitę (ID ankiety: 160254) zawierały liczne uwagi dotyczące szczegółowych uregulowań.

⁹⁰ Zob. T. Ciechoński, *Przepisy o kryptoaktywach - ochrona klienta, obowiązki dla firm*, <https://www.prawo.pl/biznes/projekt-ustawy-o-kryptoaktywach-i-rozporzadzenie-mica,532147.html>.

⁹¹ Rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych..., op.cit.

są dokonywane nowe wpisy w tym rejestrze⁹². Jednocześnie Wnioskodawcy zwracają uwagę na pozytywny wymiar nowej regulacji, wskazując, iż analizowana ustawa stworzy fundamenty pozwalające na zwiększenie skali działalności podmiotów poprzez umożliwienie prowadzenia działalności operacyjnej na terytorium wszystkich państw członkowskich UE. Wnioskodawcy podkreślają także w DSR, że kontrola instytucjonalna ma z jednej strony zapewnić sprawne rozpoznawanie spraw, a z drugiej umożliwić podmiotom operującym na rynku kryptoaktywów skorzystanie z efektywnego środka odwoławczego.

W zakresie skutków gospodarczych w DSR podkreślono również znaczenie bardziej szczegółowych instytucji analizowanej ustawy, np. fakt, że jej projekt ogranicza możliwość stosowania blokady stron internetowych przez KNF do konkretnych sytuacji, a także doprecyzowuje zasady obliczania całkowitych przychodów dostawców usług w obszarze kryptoaktywów, co bezpośrednio determinuje wysokość rocznej opłaty uiszczanej na pokrycie kosztów nadzoru nad tym rynkiem. Regulacja ustanawia górny limit tej opłaty na poziomie 10 000 euro. Wprowadzenie maksymalnego pułapu ma zapobiegać sytuacjom, w których opłata kalkulowana wyłącznie w oparciu o przychód byłaby niewspółmiernie wysoka, co w konsekwencji stawiałoby przedsiębiorstwa w niekonkurencyjnej pozycji na europejskim rynku kryptoaktywów.

Kolejnym szczegółowym rozwiązaniem wymienionym w obszarze skutków gospodarczych w DSR jest pierwotna emisja kryptoaktywów, która w swoim założeniu ma zachęcać podatników do inwestowania. Środki pieniężne lub kryptoaktywa uzyskane w zamian za przeprowadzenie pierwotnej emisji kryptoaktywów nie będą kwalifikowane jako przychód. Jednocześnie wprowadzono ograniczenie, zgodnie z którym zgromadzone w ten sposób środki nie będą mogły zostać wypłacone wspólnikom lub akcjonariuszom przez okres trzech lat. Wnioskodawcy podkreślają również, że projektowana regulacja zakłada redukcję z poziomu 0,5% do 0,1% stawki bazowej uwzględnianej w procesie wyliczania wpłaty, jaką emitenci tokenów powiązanych z aktywami lub tokenów o charakterze e-pieniądza uiszczają w celu pokrycia kosztów sprawowania nadzoru nad sektorem kryptoaktywów.

Proponowany projekt wygeneruje także szereg skutków gospodarczych innych niż te wymienione w DSR, których analizę należy przeprowadzić w celu zasygnalizowania pozytywnych i negatywnych scenariuszy związanych z jej wpływem na rynek kryptoaktywów⁹³.

Kluczową rolę w nowo tworzonym systemie nadzoru nad rynkiem będzie odgrywała Komisja Nadzoru Finansowego dysponująca szeregiem uprawnień w wielu obszarach funkcjonowania podmiotów na rynku kryptoaktywów. W zakresie

⁹² Izba Administracji Skarbowej w Katowicach, *Komunikat dotyczący rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych*, <https://www.gov.pl/web/ias-katowice/komunikat-dotyczacy-rejestru-dzialalnosci-w-zakresie-walut-wirtualnych>.

⁹³ W ramach prowadzonych konsultacji społecznych podnoszono również kwestię wykraczającą poza analizowaną regulację, mianowicie problem niedostatecznej wiedzy ekonomicznej inwestorów. Nawet w sytuacji, gdy rynek kryptoaktywów zostanie objęty nadzorem KNF, to w dalszym ciągu jest to sektor relatywnie wysokiego ryzyka inwestycyjnego, dużej zmienności i niekiedy nieprecyzyjnej granicy między inwestycją a spekulacją, dlatego zwracano uwagę na konieczność edukacji ekonomicznej inwestorów detalicznych i uwzględnienie kosztów braku takiej edukacji (ID ankiety: 158733).

dostępu do informacji KNF może np. kontrolować działalność emitentów, dostawców usług, osób ubiegających się o dopuszczenie kryptoaktywów do obrotu pod kątem sytuacji finansowej i zgodności ich działalności z prawem (art. 58 ust. 1 i 2), przedstawiciele KNF uzyskują prawo dostępu do informacji poufnych, danych osobowych oraz informacji stanowiących tajemnice zawodową (art. 59), KNF może żądać ustnych lub pisemnych informacji lub wyjaśnień oraz kopii dokumentów na koszt podmiotu (art. 38), a w razie wątpliwości dotyczących sprawozdań finansowych KNF może zlecić ich kontrolę wskazanej firmie audytorskiej na koszt nadzorowanego (art. 39).

KNF dysponuje również uprawnieniami ingerującymi w obrót i możliwościami zabezpieczenia środków⁹⁴. Na przykład, przewodniczący KNF może w określonych przypadkach zażądać zablokowania rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego na okres do 96 godzin (art. 63 ust. 1 projektu), a w przypadku zagrożenia obrotu lub interesu posiadaczy kryptoaktywów może przedłużyć blokadę lub wstrzymać określoną transakcję na czas do 6 miesięcy. Na żądanie, o którym mowa dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów ma służyć skarga do sądu administracyjnego. Co więcej, KNF będzie mógł po wystąpieniu określonych przesłanek zawiesić obrót kryptoaktywami (na ustalony termin), wstrzymać ich dopuszczenie do obrotu do 30 dni, a w sytuacji istotnego zagrożenia – całkowicie wykluczyć kryptoaktywa z platformy (art. 95 projektu).

Jednym z ważniejszych uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego będą możliwości działania w obszarze stron i domen internetowych. KNF ma prowadzić rejestr domen internetowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności naruszającej przepisy powszechnie obowiązujące i decydować o wpisach do niego (art. 66 i 67 projektu). Po wpisie, KNF będzie mógł żądać od dostawców usług hostingowych usunięcia, wyłączenia danego interfejsu internetowego lub przekierowania połączeń odwołujących się do nazwy domeny internetowej wpisanej do rejestru do strony internetowej prowadzonej przez Komisję, zawierającej komunikat skierowany do odbiorców usługi dostępu do sieci internet (art. 70 projektu). KNF będzie mógł także nakładać surowe kary pieniężne m.in. za utrudnianie lub uniemożliwianie przeprowadzenia kontroli (art. 102 projektu), niewykonanie nakazów i żądań KNF (art. 103 projektu) oraz za inne naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia MiCA. To tylko kilka przykładów kompetencji nadzorczych będących w dyspozycji KNF na mocy analizowanej regulacji.

Wymienione powyżej możliwości kontroli i narzędzia nadzorcze będące w dyspozycji KNF mogą ograniczyć ryzyko oszustw, manipulacji rynkowych, swobodę funkcjonowania nierzetelnych podmiotów i oferowania kryptoaktywów bez odpowiedniej informacji o ryzyku. Ten złożony system narzędzi może działać jak mechanizm eliminujący z rynku kryptoaktywów podmioty nieuczciwe, słabo skapitalizowane albo działające wyłącznie na arbitrażu regulacyjnym⁹⁵. Dla konsumenta oznacza to potencjalnie mniejsze ryzyko inwestycyjne i mniejsze

⁹⁴ Jednym z ryzyk, na które zwracano uwagę w konsultacjach społecznych jest duże obciążenie KNF i w związku z tym możliwe trudności w efektywnym realizowaniu nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów (ID ankiety: 160254 i 158733).

⁹⁵ R. Kurek, *Arbitraż nadzorczy na rynku usług finansowych – identyfikacja zjawiska*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu”, 2014, s. 132–139.

prawdopodobieństwo utraty zainwestowanych środków oraz większy poziom zaufania do nadzorowanego sektora⁹⁶.

Silniejszy nadzór może więc zwiększyć wiarygodność rynku kryptoaktywów w Polsce. Jeżeli uczestnicy rynku będą mieli świadomość, że działalność podlega realnym wymogom informacyjnym, kontrolnym i kapitałowo-organizacyjnym, to może to sprzyjać większemu zaufaniu inwestorów, międzynarodowych i krajowych instytucji finansowych, partnerów technologicznych i innych podmiotów zainteresowanych funkcjonowaniem na nadzorowanym i przewidywalnym rynku kryptoaktywów.

Jednak szerokie kompetencje nadzorcze przyznane KNF mogą w istotny sposób wpłynąć na wzrost nakładów finansowych związanych z bieżącym funkcjonowaniem przedsiębiorstw. Podmioty nadzorowane zostaną obarczone koniecznością finansowania procedur z zakresu zgodności regulacyjnej, profesjonalnej obsługi prawnej, szkoleniowej, technologicznej oraz systematycznego raportowania⁹⁷. Dodatkowe obciążenia obejmą także sporządzanie dokumentacji informacyjnej, poddawanie się procesom audytowym, a także opracowywanie planów naprawy i wykupu oraz utrzymywanie stałej komunikacji z organem nadzorczym. Powyższe uwarunkowania mogą okazać się bardziej dotkliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw, start-upów, podmiotów wywodzących się z środowiska akademickiego oraz podmiotów o charakterze stricte innowacyjnym, które zazwyczaj nie posiadają rozbudowanych struktur typu compliance⁹⁸. W konsekwencji projektowane regulacje mogą pełnić funkcję bariery wejścia na rynek⁹⁹. Choć ich formalnym celem jest zapewnienie ochrony obrotu gospodarczego, w praktyce mogą one prowadzić do uprzywilejowania największych uczestników rynku dysponujących odpowiednimi zasobami do obsługi wymagających wymogów regulacyjnych¹⁰⁰.

Wymagania związane z nadzorem nad rynkiem kryptoaktywów i ich bezpośredni wpływ na wysokość kosztów transakcyjnych po stronie przedsiębiorców są determinowane przede wszystkim przez zakres niepewności co do praktyki stosowania narzędzi owego nadzoru. W przypadku, gdy decyzje KNF będą wydawane w sposób relatywnie sprawny, proporcjonalny oraz poparte rzetelnym uzasadnieniem merytorycznym, ostateczny efekt rynkowy może mieć

⁹⁶ Charakterystyka rynku kryptoaktywów z perspektywy konsumenta: W. Mincewicz, *Użytkownicy kryptowalut w Polsce – wybrane charakterystyki*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2024, nr 91, s. 47–67; zob. także: „Obawiam się scenariusza, w którym kryptowaluty trafiają pod strzechy”. Szef KNF nie zamierza ułatwiać życia spekulantom, <https://www.forbes.pl/finanse/kryptowaluty-w-polsce-obawiam-sie-scenariusza-w-ktorym-kryptowaluty-trafiaja-pod/thern5s>, K. Łukasik, J. Witczak, *Popularność kryptowalut w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2023.

⁹⁷ Konieczność ponoszenia wysokich kosztów w zakresie obsługi IT, zgodności czy kosztów związanych z koniecznością spełnienia innych wymogów wybrzmiewały w konsultacjach społecznych (ID ankiety: 160254).

⁹⁸ Zob. m.in. *Kryptoaktywa: Polska opóźnia wdrożenie. Eksperti ostrzegają i tłumaczą skutki*, „Business Insider Polska”, <https://businessinsider.com.pl/prawo/kryptoaktywa-polska-opoznia-wdrozenie-eksperti-ostrzegaja-i-tlumacza-skutki/pb4phjw>.

⁹⁹ W konsultacjach społecznych zwrócono uwagę, że oprócz pozytywnych skutków regulacji należy zwrócić uwagę na możliwe skutki negatywne, takie jak wysokie koszty dostosowania dla małych podmiotów, ryzyko koncentracji rynku, możliwą migrację przedsiębiorstw do innych państw (ID ankiety: 160254).

¹⁰⁰ M. Hviid, M. Olczak, *Raising Rivals' Fixed Costs*, „International Journal of the Economics of Business”, 2016, vol. 23, nr 1, s. 19–36.

charakter pozytywny i stabilizujący. Taka praktyka pozwoli podmiotom na bardziej precyzyjne przewidywanie skutków podejmowanych działań oraz minimalizację ryzyka regulacyjnego w ramach obowiązującego porządku prawnego. Jeżeli jednak uczestnicy rynku będą postrzegać działania nadzorcze jako arbitralne i nieprzewidywalne, doprowadzi to do istotnego wzrostu trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie Polski. Brak transparentności i stabilności w stosowaniu przepisów może stać się impulsem dla przedsiębiorców do poszukiwania bardziej przyjaznych jurysdykcji ¹⁰¹ w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Zgodnie z analizowanym projektem kluczowym czynnikiem warunkującym aktywność podmiotów na rynku kryptoaktywów jest konieczność ponoszenia określonych opłat. Opłaty te można podzielić na dwie główne kategorie, obejmujące jednorazowe należności za konkretne czynności urzędowe oraz opłaty roczne przeznaczone na pokrycie kosztów nadzoru sprawowanego przez KNF.

Wysokość opłat jednorazowych została określona jako konkretne kwoty (1000 lub 3000 euro) bądź ograniczona górnym limitem do równowartości 4500 euro, co stanowi bezpośredni koszt wejścia na rynek i sfinansowania odpowiednich czynności autoryzacyjnych (art. 77 projektu).

Z kolei wymiar rocznych opłat nadzorczych ma być zróżnicowany i uzależniony od charakteru działalności prowadzonej przez dany podmiot (art. 78 i 79 projektu). Art. 78 pkt. 1 wskazuje, że dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów wnosiliby roczną opłatę na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów ustalaną na podstawie średniej wartości przychodów ogółem w okresie ostatnich 3 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 i nie większej niż równowartość w złotych kwoty 10 000 euro.

Z kolei emitenci tokenów powiązanych z aktywami (ART) oraz tokenów będących e-pieniędzem (EMT) uiszczałiby roczną opłatę wyliczaną jako iloczyn średniej arytmetycznej sum zobowiązań finansowych z tytułu wyemitowanych tokenów (liczonej na koniec każdego dnia z ostatnich 12 miesięcy) i stawki nieprzekraczającej 0,1%. Dla tej grupy minimalna wpłata również wynosiłaby równowartość 500 euro (art. 79 pkt 1. projektu).

Taka struktura kosztów ma na celu zapewnienie finansowania mechanizmów nadzorczych państwa, przy jednoczesnym dostosowaniu obciążeń do specyfiki i skali ryzyka ponoszonego przez poszczególne typy uczestników na rynku kryptoaktywów. Wprowadzenie systemu opłat za wydawanie zezwoleń, zatwierdzanie dokumentów informacyjnych i zgłoszenia, a także wprowadzenie cyklicznych opłat może przyczynić się do podniesienia poziomu profesjonalizacji rynku.

Podmioty aspirujące do roli dostawców usług w zakresie kryptoaktywów bądź emitentów tokenów zostaną zobligowane do udowodnienia zdolności do pokrywania nie tylko nakładów technologicznych i operacyjnych, ale również kosztów

¹⁰¹ Dynamiczny rynek kryptoaktywów, rozwijający się szybciej niż systemy prawne, może mieć trudności w rozwijaniu innowacji technologicznych w reżimie rygorystycznego nadzoru, co może doprowadzić do poszukiwania bardziej przyjaznych regulacji prawnych w innych państwach członkowskich (ID ankiety: 158733).

zapewnienia pełnej zgodności regulacyjnej. Z perspektywy struktury rynku rozwiązanie to może pełnić funkcję kolejnego mechanizmu selekcyjnego. Przedsiębiorstwa bez odpowiednich zasobów organizacyjnych, niedostatecznie skapitalizowane lub zorientowane na krótkotrwałą obecność w obrocie napotkają istotne bariery wejścia i funkcjonowania. Może to prowadzić do podniesienia standardów bezpieczeństwa klientów oraz uwiarygodnienia firm prowadzących działalność zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym.

Istotne jest zasygnalizowanie potencjalnych efektów drugiego rzędu, które mogą wynikać z implementacji projektowanego systemu opłat. Nałożenie na przedsiębiorców nowych obciążeń finansowych oraz rygorystycznych wymogów ostrożnościowych i organizacyjnych spowoduje, że próg wejścia na licencjonowany rynek kryptoaktywów ulegnie drastycznemu podwyższeniu. Jednostkowe opłaty nie muszą stanowić bariery dla dużych podmiotów finansowych. Jednak dla mniejszych przedsiębiorstw, start-upów oraz innowacyjnych projektów znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju mogą one stanowić odczuwalne obciążenie kapitałowe.

Jeszcze większym wyzwaniem dla uczestników rynku mogą okazać się koszty pośrednie, obejmujące profesjonalną obsługę prawną, utrzymanie systemów teleinformatycznych, zapewnienie bezpieczeństwa danych, a także przeprowadzanie obligatoryjnych audytów. Katalog ten uzupełniają wydatki na szkolenia pracowników, archiwizację dokumentacji, bieżącą obsługę kontroli prowadzonych przez organ nadzoru oraz realizację obowiązków raportowych. Efektem takiej struktury kosztów może być ograniczenie liczby nowych podmiotów wchodzących na rynek, osłabienie konkurencji oraz uprzywilejowanie większych graczy rynkowych, dysponujących zasobami niezbędnymi do utrzymywania rozbudowanych struktur prawnych oraz działów compliance i bezpieczeństwa.

Z kolei zaproponowane reżimy odpowiedzialności karnej oraz cywilnej mogą wywoływać pośrednie skutki gospodarcze. Do pozytywnych następstw należy zaliczyć zwiększenie poziomu bezpieczeństwa uczestników obrotu oraz ograniczenie zjawiska selekcji negatywnej. Surowe sankcje przewidziane m.in. za sporządzanie nierzetelnych dokumentów informacyjnych eliminują z rynku podmioty nieuczciwe, co służy stabilności sektora i budowania zaufania do niego w długim terminie. W rezultacie prowadzi to do redukcji asymetrii informacyjnej oraz wzmocnienia zaufania inwestorów do podmiotów działających zgodnie z prawem.

Z kolei do potencjalnych skutków negatywnych można ewentualnie zaliczyć zjawisko tzw. over-compliance. Perspektywa wysokich kar finansowych lub kary pozbawienia wolności za naruszenie przepisów zawierających np. pojęcia nieostre generuje u przedsiębiorców silną awersję do ryzyka. Może to prowadzić do spowolnienia postępu innowacyjnego, przejawiającego się rezygnacją z wdrażania nowatorskich usług w obawie przed błędną interpretacją regulacji przez organ nadzoru.

Zgodnie z analizowanym projektem, status formalnoprawny doradców w sektorze kryptoaktywów został ściśle określony, a porady dotyczące kryptoaktywów oraz powiązanych z nimi usług będą mogły być udzielane wyłącznie przez osoby fizyczne powiązane z dostawcą usług stosunkiem pracy, umową zlecenia lub innym stosunkiem prawnym o podobnym charakterze, co wynika bezpośrednio z art. 4 ust. 1 projektu. Fundamentalną zasadą będzie wymóg

posiadania przez te osoby wiedzy i kompetencji w zakresie rynku finansowego, które są niezbędne do prawidłowego wykonywania powierzonych zadań¹⁰².

Wdrożenie obowiązku posiadania udokumentowanej wiedzy pozwala na wyeliminowanie z obrotu osób nieposiadających stosownych kompetencji merytorycznych, co ogranicza asymetrię informacji i chroni klientów przed korzystaniem z porad podmiotów nieprzygotowanych zawodowo. Mechanizm ten służy oczyszczeniu rynku z podmiotów działających nieuczciwie, co przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Jednocześnie przymus formalizacji współpracy między osobą fizyczną a dostawcą usług sprawia, że za błędy personelu odpowiedzialność ponosi podmiot nadzorowany (art.4 pkt 3 projektu), a nie anonimowy podmiot działający poza strukturami regulowanymi. Taka internalizacja ryzyka zmusza firmy do nadzorowania jakości świadczonych usług, ponieważ ewentualne odszkodowania obciążają bezpośrednio wynik finansowy przedsiębiorstwa.

Z drugiej strony rygorystyczne wymogi szkoleniowe i nadzorcze generują znaczące koszty zgodności regulacyjnej, które przedsiębiorcy prawdopodobnie przeniosą na użytkowników końcowych w formie wyższych prowizji oraz opłat za korzystanie z platform. Może to też prowadzić do koncentracji rynkowej, w wyniku której na rynku pozostaną jedynie największe podmioty, co zazwyczaj skutkuje ograniczeniem wyboru oraz potencjalnym obniżeniem jakości usług dostępnych dla konsumentów.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt może wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa i sektora finansów publicznych oraz wpływać na wzrost ryzyka fiskalnego. Proponowane przez Wnioskodawców powołanie Rady ds. kryptoaktywów oraz technologii finansowych i konieczności jej obsługi finansowej będzie wywoływało coroczne obciążenie dla budżetu państwa. Zgodnie z zaproponowanym rozwiązaniem w skład Rady ma wchodzić łącznie siedem osób, które powinny otrzymać wynagrodzenia. Wnioskodawcy proponują, aby koszty działania Rady, w tym wynagrodzenia jej członków oraz obsługa administracyjno-biurowa, pokrywane były z budżetu państwa w części, której dysponentem jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w Polsce funkcjonują już rady o charakterze opiniotwórczym-doradczym w obszarze nowych technologii, tj. Rada ds. Cyfryzacji wspierająca Ministerstwo Cyfryzacji oraz Komitet do spraw Cyfryzacji, a także Krajowa Rada do spraw Usług Cyfrowych, której obecnym koordynatorem jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Ze względu na brak w projekcie szczegółowych wytycznych, dotyczących zasad naliczania wynagrodzeń członków proponowanej Rady ds. kryptoaktywów oraz technologii finansowych, należy wskazać, iż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji

¹⁰² W konsultacjach społecznych podnoszono, że wymogi dotyczące polityk szkoleniowych, zapewnienia odpowiedniej wiedzy osobom fizycznym działającym w powiązaniu z aktywnymi podmiotami na rynku kryptoaktywów będą znacznie łatwiejsze do poniesienia przez duże przedsiębiorstwa niż małe start-upy lub firmy z sektora MŚP (ID ankiety: 158733).

jednorazowe wynagrodzenia członków Rady Cyfryzacji za udział w posiedzeniach wynosi 400 zł dla Przewodniczącego i jego zastępcy oraz 350 zł dla pozostałych członków¹⁰³. Jednak w związku z brakiem propozycji Wnioskodawców, dotyczącej zasad organizacji proponowanej Rady, obecnie nie jest możliwe wskazanie rocznych łącznych wydatków budżetowych związanych z powołaniem tego organu. Stąd nie można także zweryfikować szacunku przedstawionego przez Wnioskodawców, zgodnie z którym koszty działania Rady, na które składają się koszty obsługi Rady oraz wynagrodzenie członków Rady miałyby wynosić około 1,2 mln zł.

Ze względu na to, iż Wnioskodawcy proponują uregulowanie rynku kryptoaktywów jako nowego segmentu rynku finansowego podległego bezpośrednio nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, należy zwrócić uwagę, iż zakładane rozwiązania mogą oddziaływać na Skarb Państwa i sektor finansów publicznych dwoma ważnymi kanałami.

Po pierwsze, prawo do nakładania przez KNF administracyjnych kar pieniężnych może oddziaływać w przyszłości na dochody publiczne. Zgodnie bowiem z dotychczasowymi regulacjami oraz praktyką, KNF przekazuje środki z nakładanych kar pieniężnych do budżetu państwa, Funduszu Edukacji Finansowej lub Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Należy więc zakładać możliwy wzrost dochodów sektora finansów publicznych z tego tytułu, w tym także dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (zgodnie z klasyfikacją unijną). Kwestia ta wydaje się istotna ze względu na relatywnie wysoki poziom maksymalnych proponowanych kar pieniężnych.

Po drugie, należy też zauważyć, iż wprowadzenie niniejszą ustawą rynku kryptoaktywów pod nadzór KNF może spowodować zwiększenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, co może przyczyniać się do wzrostu ryzyka fiskalnego związanego z potencjalnymi przyszłymi nieplanowanymi wydatkami budżetowymi z tytułu zasądzonych przez podmioty tego rynku decyzji krajowego organu nadzorczego podjętych z naruszeniem prawa (np. w zakresie blokady rachunków lub wstrzymania działalności albo wykonania transakcji z wykorzystaniem kryptoaktywów).

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt wprowadza znaczące nowe obciążenia administracyjne dla administracji publicznej. Wynika to przede wszystkim z przejścia

¹⁰³ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków Rady do Spraw Cyfryzacji (Dz. U. poz. 819).

od dotychczasowego, relatywnie ograniczonego modelu rejestracji działalności w zakresie walut wirtualnych do systemu zezwoleń, nadzoru i sankcji opartego na MiCA i ToFR.

Dla administracji publicznej, w szczególności dla KNF, oznacza to konieczność sprawowania pełnego nadzoru nad emitentami tokenów powiązanych z aktywami, emitentami tokenów będących e-pieniędzem oraz dostawcami usług w zakresie kryptoaktywów. Nowe zadania obejmują m.in. prowadzenie postępowań zezwoleniowych, wykonywanie kontroli, stosowanie środków nadzorczych, nakładanie kar administracyjnych, zatwierdzanie planów naprawy i wykupu, prowadzenie rejestru domen internetowych oraz współpracę z organami innych państw członkowskich.

Dla przedsiębiorców projekt oznacza istotne zwiększenie zakresu obowiązków compliance, czyli konieczność zapewniania zgodności z wymogami regulacyjnymi. Emitenci i dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów będą obciążeni obowiązkiem uzyskiwania zezwoleń, ponoszenia opłat nadzorczych, przekazywania informacji organowi nadzoru, przechowywania dokumentacji, wdrożenia procedur wewnętrznych oraz przestrzegania wymogów tajemnicy zawodowej. Dodatkowe obciążenia wynikają z ToFR i przepisów AML: dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów będą musieli wykonywać obowiązki związane z identyfikowalnością transferów kryptoaktywów, w tym gromadzeniem, przekazywaniem i weryfikowaniem.

Projekt oddziałuje także na przedsiębiorców spoza właściwego rynku kryptoaktywów. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni, dostawcy usług hostingowych, rejestry domen i rejestratorzy domen zostaną włączeni w mechanizm przeciwdziałania nielegalnej działalności w internecie. Będą zobowiązani do wykonywania żądań związanych z blokowaniem dostępu do domen, przekierowywaniem połączeń, ograniczaniem dostępu do interfejsów internetowych albo usuwaniem treści lub nazw domen. W tym zakresie projekt rozszerza ciężar regulacyjny poza podmioty bezpośrednio prowadzące działalność na rynku kryptoaktywów. Ten pozabranżowy skutek regulacji, obejmujący koszty dostosowania oraz nowe ryzyka regulacyjne dla podmiotów, które nie są uczestnikami rynku kryptoaktywów, dostrzeżono w konsultacjach społecznych¹⁰⁴.

Wejście w życie projektu spowoduje konieczność dostosowania się instytucji finansowych i nadzorczych i ich pracowników do stosowania nowych regulacji. Wdrożenie projektowanych przepisów wygeneruje również po stronie podmiotów rynkowych wymierne obciążenia administracyjne, wynikające z konieczności sprostania rozbudowanym obowiązkom informacyjnym, przygotowania planów prewencyjnych na wypadek konieczności zarządzania kryzysowego, dostosowania wewnętrznych procedur, systemów informatycznych, procesów sprawozdawczych oraz obciążeń wynikających z konieczności zabezpieczenia i archiwizacji informacji dotyczącej prowadzonej działalności. Konieczność bieżącej obsługi nałożonych obowiązków wymusi zaangażowanie dodatkowych zasobów kadrowych oraz doradczych, trwale zwiększając koszty stałe prowadzenia działalności.

¹⁰⁴ ID ankiet: 158733, 160254.

Dodatkowe obciążenia administracyjne w ramach rozpatrywanego projektu będą dotyczyć przede wszystkim Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie obsługi Rady ds. kryptoaktywów oraz technologii finansowych, a także Komisji Nadzoru Finansowego z tytułu nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów. Wnioskodawcy zakładają, iż koszty obsługi wyżej wskazanej Rady zostaną pokryte z wydatków budżetu państwa w ramach właściwej części budżetowej (część 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów), z kolei wpływy z tytułu opłat nadzorczych, stanowiące przychód KNF, powinny pokryć koszty związane z działalnością nadzorczą w tym zakresie.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Regulacja rynku kryptoaktywów jest konieczna jako krajowe wykonanie rozporządzenia 2023/1114 (MiCA), rozporządzenia 2023/1113 (ToFR) oraz zmian w dyrektywach powiązanych. Bez wskazania organów właściwych, procedur, kompetencji nadzorczych i dochodzeniowych oraz sankcji nie jest możliwe pełne stosowanie prawa UE dotyczącego kryptoaktywów. Projekt powinien mieć jednak charakter uzupełniający, a nie kompleksowy: powinien regulować te kwestie, których rozporządzenia unijne nie rozstrzygają bezpośrednio albo które wymagają krajowej podstawy kompetencyjnej.

Projekt zasadniczo powtarza rozwiązania ustawy z dnia 7 listopada 2025 r., której podpisania odmówił Prezydent RP, oraz wcześniejszego projektu poselskiego zawartego w druku sejmowym nr 2363.

Projekt wprowadza bardziej restrykcyjny model zezwoleń, nadzoru i sankcji dotyczący kryptoaktywów w miejsce dotychczasowego, łagodniejszego reżimu reglamentacyjnego opartego na przepisach ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (ustawy AML). Oznacza to istotny wzrost reglamentacji publicznoprawnej, kosztów compliance oraz obciążeń administracyjnych po stronie KNF, przedsiębiorców rynku kryptoaktywów i części podmiotów spoza tego rynku, zwłaszcza dostawców hostingu, rejestrów domen, rejestratorów domen i przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Wątpliwości dotyczą ryzyka nadregulacji względem MiCA i ToFR. Część projektowanych przepisów powtarza albo nadmiernie uszczegóławia regulacje unijne, zwłaszcza w zakresie doradztwa, obowiązków informacyjnych, przesłanek zezwolenia oraz kompetencji KNF. Może to prowadzić do „gold-platingu”, podniesienia progu wejścia na rynek kryptoaktywów i przenoszenia działalności do innych państw członkowskich, tym bardziej że MiCA przewiduje taką możliwość.

Projekt przyznaje KNF bardzo szerokie kompetencje ingerencyjne, w tym blokowanie rachunków, wstrzymywanie transakcji oraz środki dotyczące domen i interfejsów internetowych. Choć kierunkowo znajduje to podstawę w MiCA, niektóre rozwiązania są zbyt daleko idące: przewidują natychmiastową wykonalność decyzji z mocy prawa, ograniczają udział strony w postępowaniu i opierają niektóre środki na niedookreślonych przesłankach. Szczególnie problematyczne są art. 63-65 projektu, ponieważ umożliwiają daleko idącą blokadę rachunków i transakcji bez dostatecznie precyzyjnych gwarancji proceduralnych.

Pozytywnie można ocenić złagodzenie skutków wpisu domeny do rejestru oraz rozszerzenie prawa sprzeciwu w stosunku do wcześniejszych projektów, jednak regulacja art. 67 projektu nadal nie traktuje przedmiotowego środka interwencji jako środka ostatecznego, co zakłada art. 94 ust. 1 lit. aa MiCA.

Powołanie Rady ds. kryptoaktywów oraz technologii finansowych stanowi jedną z najistotniejszych zmian względem wcześniejszych projektów ustaw o kryptoaktywach. Projekt zakłada, że Rada będzie organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez KNF, a do jej zadań należeć będzie w szczególności rozpatrywanie odwołań od decyzji KNF oraz ponagieł w sprawach prowadzonych przez KNF. Sama Rada może zwiększać pluralizm kontroli, ale jej pozycja ustrojowa, zakres kompetencji, udział przedstawicieli branży i brak jednoznacznego quorum budzą zasadnicze wątpliwości. Projekt nie przesądza jednoznacznie, czy Rada ma być wyłącznie szczególnym organem odwoławczym w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też organem o szerszej pozycji ustrojowej wobec KNF w sprawach rynku kryptoaktywów. Projekt wprowadza również wyjątek od systemowego modelu kontroli decyzji KNF. Zasadą w sprawach rozstrzyganych przez KNF jest odpowiednie stosowanie art. 127 § 3 k.p.a., a więc wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie odwołanie do odrębnego organu. Utworzenie takiego organu jest formalnie dopuszczalne, jednak wymaga przekonującego uzasadnienia systemowego. Projekt nie wyjaśnia, dlaczego właśnie rynek kryptoaktywów ma zostać wyodrębniony z ogólnego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym i objęty odmienną ścieżką zaskarżania decyzji KNF. Niejasny pozostaje także zakres spraw przekazanych Radzie. Formuła obejmująca „sprawy określone w ustawie, rozstrzygane w drodze decyzji przez Komisję” może oznaczać wszystkie sprawy decyzyjne KNF przewidziane w projekcie albo tylko niektóre ich kategorie. Poza tym model kontroli decyzji KNF pozostaje niespójny: projekt łączy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz odwołanie do nowej Rady ds. kryptoaktywów i technologii finansowych.

Bardzo problematyczny jest udział przedstawicieli branży kryptoaktywów w składzie Rady. Wyłączenie osób bezpośrednio powiązanych z uczestnikami rynku kryptoaktywów nie eliminuje ryzyka konfliktu interesów, ponieważ przedstawiciele branży mogą pozostawać związani z branżą kryptoaktywów interesem osobistym, zawodowym czy gospodarczym. Może to osłabiać zaufanie do bezstronności Rady, a także rodzi ryzyko przejmowania wpływu na organ nadzorczy przez sektor regulowany.

Dodatkowe zastrzeżenia dotyczą zmian w ustawie AML w zakresie działalności na rzecz spółek lub trustów. Projekt wprowadza obowiązki o niejasnym celu oraz przewiduje zbyt rygorystyczne podstawy wykreślenia z rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 129a ustawy AML.

Projekt jest przedmiotem odrębnej opinii dotyczącej zgodności z prawem UE. Wskazano w niej, że niektóre przepisy projektu mogą zostać uznane za niezgodne z MiCA. Projekt jest także przedmiotem odrębnej opinii dotyczącej tego, czy stanowi projekt ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu. Stwierdzono, że projekt może zostać uznany za projekt ustawy wykonującej prawo UE w tym rozumieniu.

Reasumując, projekt jest potrzebny i może zostać uznany za ustawę wykonującą prawo UE, lecz wymaga dopracowania. Konieczne jest ograniczenie regulacji powtarzających przepisy MiCA i ToFR, redukcja zbędnych obowiązków administracyjnych w celu przeciwdziałania nadregulacji, wzmocnienie gwarancji proceduralnych, ponowne rozważenie koncepcji Rady do spraw kryptoaktywów oraz technologii finansowych, ujednolicenie modelu zaskarżania decyzji oraz usunięcie niejasności redakcyjnych.

2. Skutki społeczne: Zakres oddziaływania regulacji jest trudny do precyzyjnego określenia, jednak najbardziej wiarygodne źródła wskazują na ok. 1,2-1,7 mln osób w Polsce posiadających kryptoaktywa. Najistotniejszym skutkiem wejścia w życie regulacji będzie zwiększenie poczucia bezpieczeństwa inwestowania w tego rodzaju aktywa, a w konsekwencji wzrost ich popularności.

Uregulowanie rynku kryptoaktywów powinno także przeciwdziałać powiązanej z tymi aktywami przestępczości. Będzie to wymagać zaangażowania licznych instytucji, zarówno nadzorczych, jak i świadczących usługi finansowe.

3. Skutki gospodarcze: Projekt ustanawia ramy regulacyjne zapewniające stabilne warunki funkcjonowania dla podmiotów aktualnie operujących w sektorze lub planujących rozpoczęcie takiej działalności, niemniej generuje przy tym koszty adaptacji do nowych wymogów prawnych. Obciążenia te mogą skutkować podwyższeniem barier wejścia, co faworyzuje większe podmioty o wystarczających zasobach kapitałowych oraz kadrowych i w efekcie może prowadzić do postępującej konsolidacji rynku. Jednocześnie przyjęty kształt regulacji i wymagań nadzorczych ma na celu ochronę uczestników, zapewnienie bezpieczeństwa obrotu oraz zwiększenie stabilności otoczenia instytucjonalnego. Działania te, pod warunkiem ich skutecznego i proporcjonalnego wdrożenia, mogą przyczynić się do budowy długofalowego zaufania do rynku kryptoaktywów.

Warto również wskazać, że zaproponowany mechanizm opłat nadzorczych, katalog wymagań regulacyjnych oraz sformalizowane wymogi szkoleniowe dla doradców stanowią relatywnie większe obciążenie dla mniejszych podmiotów technologicznych, podczas gdy duże organizacje mogą efektywniej absorbować te koszty stałe dzięki wykorzystaniu korzyści skali. Ponadto wysoki wymiar sankcji oraz szerokie uprawnienia KNF mogą skłaniać uczestników rynku do przyjmowania postaw zachowawczych charakteryzujących się awersją do ryzyka. Może to wywoływać zjawisko over-compliance oraz zachęcać do poszukiwania mniej rygorystycznych reżimów prawnych w ramach arbitrażu regulacyjnego.

4. Skutki finansowe: Projekt będzie oddziaływał na sektor finansów publicznych głównie w zakresie zwiększenia obciążenia budżetu państwa w części stanowiącej źródło finansowania proponowanej Rady ds. kryptoaktywów oraz technologii finansowych.

Ponadto ze względu na propozycję uregulowania nowego segmentu rynku finansowego oraz zwiększenia nadzoru w tym zakresie, z projektem może wiązać się niepewność fiskalna, w szczególności w ramach przyszłych kar administracyjnych KNF (nieplanowane dochody), ale także przyszłych zasądzonych

odszkodowań za decyzje nadzorcze podjęte z naruszeniem prawa (nieplanowane wydatki budżetu państwa).

5. Rozwiązania zagraniczne: W większości państw UE przyjęto odrębne ustawy regulujące rynek kryptoaktywów (np. Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Szwecja, Węgry). W części państw przepisy umożliwiające stosowanie regulacji UE w zakresie kryptoaktywów zawarto w ustawach sektorowych dotyczących rynku finansowego (np. Dania, Francja, Hiszpania) lub przyjęto rozwiązania oparte na odrębnych aktach wykonawczych do unijnych przepisów z równoczesnymi nowelizacjami istniejących ustaw sektorowych rynku finansowego (Belgia, Niemcy, Włochy).

W państwach członkowskich UE przyjęto dwa zasadnicze modele w zakresie organu nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów, wynikające z obowiązującego modelu ustrojowego nadzoru finansowego: model scentralizowany (Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Szwecja, Czechy, Litwa, Łotwa i Węgry) oraz model dualny (Bułgaria, Francja, Hiszpania, Holandia, Słowenia, Włochy). Państwa członkowskie, przyjęły zróżnicowane rozwiązania pod względem wysokości, ale także struktury opłat. W zakresie sankcji część państw zdecydowała się poza karami o charakterze administracyjnym, na wprowadzenie sankcji karnych (Holandia, Niemcy, Włochy).

W większości państw członkowskich UE kontrola decyzji organów nadzoru odbywa się w ramach ogólnego modelu postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego. Odrębne wyspecjalizowane organy rozpatrujące odwołania od decyzji organów nadzoru rynku finansowego, w tym rynku kryptoaktywów, funkcjonują m.in. w Danii i Irlandii.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, Bartosz Pawłowski, eksperci ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Radosław Zyzik, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/