

DRF-DRF0.0210.3.2026.WG

Warszawa, 14 maja 2026 roku

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dot. poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów

Szanowny Panie Marszałku,

nawiązując do pisma z dnia 24 kwietnia 2026 r. (SPS-III.020.123.7.2026) dotyczącego opinii w zakresie poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (dalej: „projekt”), w załączeniu przesyłam uwagi i komentarze Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego do projektu.

Główne zastrzeżenia UKNF względem projektu dotyczą następujących zagadnień:

- nadmiarowego względem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 150 z 09.06.2023, str. 40, z późn. zm., dalej: „Rozporządzenie MiCA”) charakteru regulacji zawartych w projekcie dotyczących np. wymogów dla członków organu zarządzającego dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów ubiegającego się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie kryptoaktywów;
- wprowadzenia szerokiej i jednocześnie nieprecyzyjnej przesłanki wpisu do rejestru domen internetowych oraz nałożenia na Komisję Nadzoru Finansowego, będącej organem administracji publicznej właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, obowiązku zapobiegania popełnianiu niektórych przestępstw;
- skutecznego wdrożenia art. 94 ust. 1 lit. aa) Rozporządzenia MiCA;
- wprowadzenia maksymalnej wysokości rocznej wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów wnoszonej przez dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, uniemożliwiającej najpewniej pokrycie całości kosztów nadzoru nad tym rynkiem;
- prawidłowości wyznaczenia właściwego organu zgodnie z art. 93 ust. 1 Rozporządzenia MiCA oraz sprzeczności przedstawionej w tym zakresie propozycji utworzenia organu wyższego stopnia w stosunku do Komisji Nadzoru Finansowego z obecnym modelem funkcjonowania Komisji.

Z wyrazami szacunku

Jacek Jastrzębski

Przewodniczący

Komisji Nadzoru Finansowego

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.123.7.2026

Data wpływu 15.05.26r.

Uwagi do poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów

I. Uwagi szczegółowe do poszczególnych części projektu

Lp.	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy/ pkt Uzasadnienia/ pkt OSR	Podmiot zgłaszający	Uwaga/ Propozycja zmian zapisu
1.	Art. 4 ust. 7	UKNF	Przepis jest zbędny, gdyż powiela brzmienie bezpośrednio stosowanego art. 62 ust. 2 lit. g rozporządzenia 2023/1114, zgodnie z którym wniosek o zezwolenie na prowadzenie działalności w charakterze dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów zawiera m.in. „dowód potwierdzający, że członkowie organu zarządzającego dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów ubiegającym się o zezwolenie cieszą się wystarczająco dobrą opinią i posiadają odpowiednią wiedzę, umiejętności i doświadczenie potrzebne do zarządzania tym dostawcą”. Zgodnie z motywem 10 Rozporządzenia Delegowanego Komisji UE 2025/305 wydanego na podstawie art. 62 ust. 5 rozporządzenia 2023/1114, odzwierciedlonym w art. 7 tego RTS, „W szczególności ubiegający się o zezwolenie powinni przekazywać właściwym organom wszelkie informacje na temat wcześniejszych wyroków skazujących oraz informacje na temat toczących się postępowań przygotowawczych, spraw cywilnych i administracyjnych, kar, działań egzekucyjnych i innych postępowań orzekających dotyczących członków organu zarządzającego, prowadzonych lub zasądzonych na podstawie przepisów prawa handlowego, prawa dotyczącego niewypłacalności oraz przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, finansowaniu terroryzmu, zwalczania nadużyć finansowych lub odpowiedzialności zawodowej. Aby zapewnić właściwym organom odpowiednie informacje na temat dobrej opinii członków organu zarządzającego, ubiegający się o zezwolenie powinni przekazywać informacje dotyczące bezpośrednio danego członka lub organizacji, w której członek ten sprawował funkcję członka organu zarządzającego, akcjonariusza lub udziałowca posiadającego znaczne pakiety akcji lub znaczne udziały bądź był osobą pełniącą kluczową funkcję. W celu zapewnienia, by właściwe organy otrzymywały wystarczające informacje na temat odmowy lub wycofania m.in. rejestracji, zezwoleń lub pełnienia funkcji członka związanych ze świadczeniem przez ubiegających się o zezwolenie usług w zakresie kryptoaktywów, ubiegający się o zezwolenie powinni przekazywać takie informacje na temat każdego członka organu zarządzającego. Ponadto ubiegający się o zezwolenie powinni przedstawić odpowiednie informacje na temat każdego członka organu zarządzającego umożliwiające właściwym organom ocenę jego wiedzy zawodowej, umiejętności i doświadczenia w zakresie stanowiska, o które się ubiega, oraz opis wszystkich interesów finansowych i

			niefinansowych członków organu zarządzającego, które mogłyby powodować potencjalne istotne konflikty interesów znacząco wpływające na wiarygodność członków podczas wykonywania ich zadań”. Zgodnie z powyższym Komisja, oceniając wniosek o zezwolenie na prowadzenie działalności w charakterze dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów jest obowiązana uwzględnić znacznie szersze spektrum informacji na temat członków organów zarządzających niż tylko „odpowiednią wiedzę i doświadczenie związane ze świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów”.
2.	Art. 67 pkt 2	UKNF	Proponowany art. 67 pkt 2 zawiera dodatkową – w stosunku do ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. ustawy o rynku kryptoaktywów – przesłankę wpisu do Rejestru. Przesłanka ta jest bardzo szeroka i jednocześnie nieprecyzyjna, ponieważ odnosi się do nieokreślonego pojęcia „niezbędności do zapobieżenia popełnieniu przestępstwa wskazanego w rozdziale 8 lub innego przestępstwa, o którym mowa w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym”. Wątpliwości budzi również adekwatność i zasadność przyznania KNF jako organowi administracji publicznej właściwemu w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, niebędącemu organem ścigania, kompetencji i narzędzia służących do zapobiegania przestępstwom. Dodatkowo wskazać należy, że nie jest jasne odesłanie projektodawcy do przestępstw wskazanych w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym. Charakter tych przestępstw wskazuje, że albo nie będą one popełniane w związku z rynkiem kryptoaktywów (dotyczą np. sekurytyzacji czy operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego – por. art. 20b i art. 20c ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym), albo dotyczą czynów, co do których trudno mówić o możliwości „zapobieżenia”, jak w przypadku art. 20a czy art. 20b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, które dotyczą utrudniania lub udaremniania wykonywania kompetencji nadzorczych KNF. Jeśli intencją projektodawcy (niewynikającą z brzmienia projektu) jest objęcie wskazaną przesłanką wszystkich przestępstw określonych w ustawach sektora rynku finansowego wskazanych w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, to tym bardziej należy uznać, że propozycja ta, narusza zasadę proporcjonalności i budzi wątpliwości natury konstytucyjnej.
3.	Art. 69	UKNF	Dodanie przypadku z art. 67 pkt 2 w art. 69 projektu jest błędne niezależnie od wątpliwości wyrażonych powyżej w odniesieniu do art. 67 pkt 2 projektu. Skoro wpis do Rejestru dokonywany na podstawie art. 67 pkt 2 projektu miałby dotyczyć „zapobieżenia popełnieniu przestępstwa”, to nie ma możliwości złożenia w takiej sytuacji zawiadomienia o uzasadnionym popełnieniu przestępstwa, gdyż do przestępstwa nie doszło.
4.	Art. 70 ust. 1, 3 i 5	UKNF	Niezrozumiałe jest ograniczenie zastosowania tych przepisów tylko do przypadków wskazanych w art. 67 pkt 1 i 2. Czyni to całą procedurę wpisu do Rejestru iluzoryczną w odniesieniu do przypadku wskazanego w art. 67 pkt 3 projektu. W stosunku do tego przypadku brak jakichkolwiek regulacji zapewniających możliwość „zablokowania domeny” czy usunięcia znajdujących się na niej treści budzi wątpliwości w zakresie skutecznego wdrożenia art. 94 ust. 1 lit. aa) rozporządzenia 2023/1114. W konsekwencji proponowany przepis nie zabezpiecza w dostatecznym stopniu interesów klientów, którzy

			mogliby być poszkodowani działaniami podmiotu, którego domena internetowa została wpisana do Rejestru.
5.	Art. 71 ust. 1	UKNF	Nie jest zrozumiałe i nie znajduje uzasadnienia prawnego usunięcie czasowego ograniczenia na złożenie środka prawnego w postaci sprzeciwu od wpisu.
6.	Art. 71 ust. 4	UKNF	Przepis budzi wątpliwości w kontekście zasady „res iudicata”. Zgodnie z wyrokiem NSA z 23 maja 2024 r. (sygn. I OSK 1835/22) powaga rzeczy osądzonej (res iudicata) stanowi uzasadnioną przyczynę odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., jeżeli w tej samej sprawie wcześniej wydano ostateczne decyzje administracyjne. Tymczasem proponowany przepis umożliwia powtórne złożenie sprzeciwu (a w domyśle – jego rozpatrzenie), o ile oparty jest on na innych przesłankach niż sprzeciw pierwotny, niezależnie od wydania w tej procedurze ostatecznej decyzji administracyjnej.
7.	Art. 73 pkt 3	UKNF	Przepis jest zbędny. Jeśli Komisja błędnie dokona wpisu do Rejestru, wpis ten zostanie usunięty w wyniku kontroli wpisu na drodze sprzeciwu lub ewentualnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w ostateczności kontroli sądowej.
8.	Art. 78 ust. 1	UKNF	Maksymalna wysokość rocznej wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów, wnoszonej przez dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, została określona na poziomie, który może uniemożliwić pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów. Może to wpłynąć na brak możliwości zatrudnienia w UKNF właściwej liczby osób legitymujących się odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w zakresie technologii blockchain i rynku kryptoaktywów, jak również może uniemożliwiać nabycie odpowiednich narzędzi (oprogramowania) niezbędnych do skutecznego sprawowania nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów. Ponadto zalimitowanie opłaty służyć będzie interesom większych podmiotów, które po osiągnięciu pewnego rozmiaru działalności, będą ponosić nieproporcjonalnie niski koszt w stosunku do innych podmiotów na rynku i do nadzoru, jakiego będą wymagać.
9.	Rozdział 7, oddział 6	UKNF	Oddział ten budzi wątpliwości z perspektywy wyznaczenia właściwego organu zgodnie z art. 93 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114, gdyż z jednej strony art. 56 projektu wskazuje Komisję jako właściwy organ, a z drugiej strony – treść proponowanego oddziału 6 projektu zdaje się wskazywać, że uprawnienia właściwego organu przewidziane w rozporządzenia 2023/1114 byłyby ograniczone uprawnieniami organu wyższego stopnia w postaci rady do spraw kryptoaktywów oraz technologii finansowych (dalej: „Rada”), na co rozporządzenie 2023/1114 nie pozwala. Konstrukcja taka jest również sprzeczna z modelem funkcjonowania Komisji, który, co do zasady, przewiduje dewolutywność spłaszczoną i jeżeli miałyby zostać zrealizowana, stałyby się wyłomem systemowym i anomalią organizacyjną. Wprowadzenie tego rozwiązania jedynie dla nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów jest nieuzasadnione i wprowadzałoby istotną niespójność systemową. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w pozostałym szerokim zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym (sektor bankowy, ubezpieczeniowy, kapitałowy) Komisja funkcjonuje jako organ administracji publicznej nieposiadający organu wyższego stopnia. Ponadto wyłomem systemowym, w porównaniu do obecnego modelu funkcjonowania Komisji, jest zaproponowany skład Rady, o którym mowa w art. 117 projektu. W Radzie zasiadać mogliby

			przedstawiciele środowiska rynku kryptoaktywów, niekoniecznie mając przy tym jakiekolwiek inne kwalifikacje, wykształcenie lub doświadczenie. Nieznajdującym uzasadnienia prawnego ani merytorycznego wyłomem systemowym byłby również zaproponowany w projekcie tryb powoływania składu Rady, zakładający wyłanianie przedstawicieli branży kryptoaktywów w toku wyborów, o których mowa w art. 120 projektu. Odbiegałby on od ugruntowanych i funkcjonujących od lat rozwiązań w zakresie powoływania członków Komisji. Jednocześnie przepisy proponowanej ustawy nie określają sposobu przeprowadzenia wspomnianych wyborów i organu odpowiedzialnego za ich przeprowadzenie.
10.	Art. 80 ust. 2	UKNF	Błąd redakcyjny. Przepis powinien odnosić się do opłat określonych w art. 77, a nie 76 projektu ustawy.
11.	Art. 154 ust. 4	UKNF	Przepis zbędny i niezgodny z rozporządzeniem 2023/1114. Firmy inwestycyjne będą mogły świadczyć usługi w zakresie kryptoaktywów równoważne usługom inwestycyjnym i działalności inwestycyjnej na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów rozporządzenia 2023/1114, w tym w szczególności na podstawie art. 60 ust. 3 rozporządzenia 2023/1114. Ponadto przepisy rozporządzenia 2023/1114 nie zrównują świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów z działalnością maklerską, lecz jedynie stanowią, że niektóre z tych usług mogą być równoważne usługom inwestycyjnym i działalności inwestycyjnej.
12.	Art. 142 pkt 3 lit. a	UKNF	Proponuje się zmianę w zmienianym art. 81 ust. 2 pkt 2a ustawy o rachunkowości: 2a) po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, szczególne zasady rachunkowości dostawców usług w zakresie kryptoaktywów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937, dla których jedyną wpłatą na pokrycie kosztów nadzoru w rozumieniu art. 19a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 640, 1069 i ...) jest wpłata wnoszona na podstawie art. 78 ustawy z dnia o rynku kryptoaktywów (Dz. U. poz. ...), w tym:" Zmiany polegają na dodaniu zastrzeżenia, że jedyną opłatą na nadzór jest opłata na podstawie ustawy o rynku kryptoaktywów ze względu na to, że rozporządzenie powinno dotyczyć wyłącznie CASP działających na podstawie zezwolenia udzielonego na podstawie rozporządzenia 2023/1114, natomiast inne podmioty nadzorowane, jak banki i domy maklerskie, stosują przepisy szczególne, i nie mogą stosować podwójnej rachunkowości. Korekty wymaga odesłanie, nie do art. 77 jak obecnie, lecz do art. 78.