

Warszawa, 12 maja 2026 r.

BEOS-WPEiM-1069/26

TRYB PILNY

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.60.46.2026
Data wpływu 12.05.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej
autopoprawki¹ (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 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:

1. Przedmiot projektu ustawy

Zgodnie z przypisem 1 do tytułu projektowanej ustawy ma ona służyć stosowaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia 2023/1114².

W szczególności projekt ustawy:

- wyznacza Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) jako organ właściwy w sprawach objętych rozporządzeniem 2023/1114 oraz określa podstawowe zasady prowadzenia postępowań w tych sprawach (art. 3, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6-8);
- reguluje współpracę KNF z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EBA³), Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i właściwymi organami innych państw członkowskich, w tym zasady wykonywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kar pieniężnych i okresowych kar pieniężnych nakładanych przez EBA (art. 4 ust. 3-6);
- przewiduje odpowiednie stosowanie do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów oraz do osób zatrudnionych u tych dostawców albo działających w ich imieniu przepisów art. 104 i art. 105 ustawy z dnia 29

¹ Tj. autopoprawkę z 13 marca 2026 r. (RPW/8833/2026), autopoprawkę z 17 kwietnia 2026 r. (RPW/13433/2026) oraz autopoprawkę z 11 maja 2026 r. (RPW/16483/2026).

² Zob. pkt 2 niniejszej opinii.

³ W odniesieniu do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego projekt posługuje się akronimem „EBA”, natomiast rozporządzenie – „EUNB”. W niniejszej opinii używa się wyłącznie akronimu „EBA”.

sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁴, określających obowiązki w zakresie przestrzegania tajemnicy bankowej oraz udzielania informacji objętych tą tajemnicą (art. 5);

- reguluje środki dotyczące interfejsów internetowych w sposób zapewniający kontrolę sądową oraz upoważnia KNF do wydawania postanowień tymczasowych w wypadkach niecierpiących zwłoki (art. 9 i art. 10);
- określa zasady pobierania opłat z tytułu złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia oraz wnoszenia rocznej opłaty na pokrycie kosztów nadzoru (art. 11-14);
- reguluje kwestie dotyczące odpowiedzialności cywilnej emitentów kryptoaktywów za wyrządzone szkody oraz nakłada obowiązek stosowania przez KNF administracyjnych kar i innych środków administracyjnych, o których mowa w art. 111 rozporządzenia 2023/1114 (art. 15 i art. 16);
- określa udział Rzecznika Finansowego w pozasądowym rozwiązywaniu sporów na rynku kryptoaktywów (art. 17 i art. 18);
- zawiera przepisy gwarancyjne dotyczące dostępu podmiotów objętych rozporządzeniem 2023/1114 do infrastruktury finansowej, w szczególności obowiązek uzasadniania odmowy zawarcia lub wypowiedzenia umowy rachunku bankowego oraz obowiązek zapewnienia rozwiązań umożliwiających segregację środków klientów (art. 19 i art. 20).

Projekt ustawy przewiduje (w art. 22-27) zmiany w:

- 1) ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵;
- 2) ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶;
- 3) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷;
- 4) ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁸;
- 5) ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej⁹;
- 6) ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁰.

Projekt zawiera przepisy przejściowe i dostosowujące, w tym postanowienia mające zapewnić ciągłość świadczenia usług w okresie przejściowym oraz doprecyzowanie trybu rozpatrywania wniosków o udzielenie zezwolenia¹¹ (art. 28-36).

⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 38 i 176.

⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 592.

⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 554.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 640 i 1069.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1109, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 644 i 1669.

¹¹ O którym mowa w art. 63 rozporządzenia 2023/1114.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 27¹², który wszedłby w życie z dniem 31 grudnia 2026 r. (art. 37).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać rozporządzenie 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) 2019/1937¹³ (dalej: „rozporządzenie 2023/1114” lub „MiCA”).

Rozporządzenie 2023/1114 określa zharmonizowane ramy prawne dla rynków kryptoaktywów w celu wprowadzenia szczegółowych przepisów dotyczących kryptoaktywów i związanych z nimi usług i działań, które nie są jeszcze objęte unijnymi aktami ustawodawczymi dotyczącymi usług finansowych. Ramy te mają przede wszystkim służyć wspieraniu innowacji i uczciwej konkurencji, a jednocześnie zapewniać wysoki poziom ochrony posiadaczy detalicznych i integralności rynków kryptoaktywów w Unii Europejskiej (motyw 6). Rozporządzenie 2023/1114 ustanawia jednolite wymogi dotyczące oferty publicznej i dopuszczania do obrotu na platformie obrotu kryptoaktywów innych niż tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące e-pieniędzem, tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących e-pieniędzem, a także wymogi w odniesieniu do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (art. 1).

Rozporządzenie 2023/1114 ustanawia wymogi dotyczące udzielania zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów. Dostawcy po uzyskaniu zezwolenia będą uprawnieni do świadczenia na rzecz klientów usług w zakresie kryptoaktywów przewidzianych w rozporządzeniu. Rozporządzenie 2023/1114 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia organu właściwego, odpowiedzialnego, wraz z europejskim systemem nadzoru¹⁴, za nadzór nad podmiotami objętymi regulacją rozporządzenia, w tym przede wszystkim poprzez wydawanie zezwoleń oraz nakładanie sankcji za nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia.

Rozporządzenie 2023/1114 jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich od dnia 30 grudnia 2024 r.¹⁵

¹² Tj. przepisu zmieniającego ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

¹³ 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>.

¹⁴ Zgodnie z motywem 14 rozporządzenia 2023/1114 Europejskie Urzędy Nadzoru obejmują ESMA, EBA oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA).

¹⁵ Zgodnie z art. 149 ust. 3 i 4 rozporządzenia 2023/1114 w odniesieniu do wymienionych w tym artykule przepisów tego rozporządzenia przyjęto w drodze odstępstwa wcześniejsze terminy ich stosowania.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Art. 3 w związku z art. 1 projektu ustawy wyznacza KNF jako organ właściwy w rozumieniu art. 93 rozporządzenia 2023/1114. Projektowana regulacja wypełnia tym samym wymóg art. 93 ust. 1 zdanie pierwsze tego rozporządzenia, nakładającego na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia właściwych organów odpowiedzialnych za wykonywanie funkcji i obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 93 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia 2023/1114 państwa członkowskie powiadamiają o tych właściwych organach EBA i ESMA.

3.2. Zgodnie z art. 4 ust. 1 projektu ustawy KNF wykonuje zadania właściwego organu w rozumieniu przepisów rozporządzenia 2023/1114. W zakresie wykonywania tych zadań KNF posiada uprawnienia nadzorcze i dochodzeniowe określone w art. 94 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114 (art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze projektu ustawy). Art. 94 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby właściwy organ krajowy posiadał – zgodnie z prawem krajowym – co najmniej określony w tym przepisie katalog uprawnień nadzorczych i dochodzeniowych, obejmujących m.in. możliwość żądania informacji i dokumentów, przeprowadzania kontroli, nakładania nakazów zaprzestania naruszeń oraz stosowania szeregu środków ingerencyjnych wobec dostawców usług w zakresie kryptoaktywów. Wobec tego można uznać, że projekt ustawy w tym zakresie nie jest sprzeczny z rozporządzeniem 2023/1114.

3.3. W art. 4 ust. 3 projektu ustawy wskazano na obowiązek współpracy KNF z EBA, ESMA i właściwymi organami innych państw członkowskich zgodnie z przepisami rozporządzenia 2023/1114. Należy zauważyć, że dyspozycja proponowanej regulacji jest zgodna z wymogami tego rozporządzenia, regulującego m.in. zasady sprawowania nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność na rynku kryptoaktywów oraz współpracy odpowiednich organów w tym zakresie.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 projektu ustawy decyzje EBA nakładające kary pieniężne lub okresowe kary pieniężne na podstawie przepisów rozporządzenia 2023/1114 podlegałyby wykonaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w trybie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁶, w zakresie egzekucji świadczeń pieniężnych, na podstawie decyzji EBA. Proponowana regulacja jest zgodna z art. 133 ust. 3 rozporządzenia 2023/1114, stanowiącym, że kary pieniężne i okresowe kary pieniężne nałożone zgodnie z art. 131 i art. 132 tego rozporządzenia podlegają egzekucji zgodnie z przepisami dotyczącymi postępowania cywilnego obowiązującymi w państwie, na którego terytorium jest prowadzona jest egzekucja kary pieniężnej lub okresowej kary pieniężnej.

3.4. Zgodnie z art. 16 ust. 1 projektu ustawy w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z rozporządzenia 2023/1114 KNF stosuje

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

administracyjne kary i inne środki administracyjne, o których mowa w art. 111 tego rozporządzenia.

Należy zauważyć, że rozporządzenie 2023/1114 – w szczególności jego art. 111 – nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia w prawie krajowym nie tylko administracyjnych kar pieniężnych, lecz także innych administracyjnych kar i środków, które mogą zostać zastosowane w przypadku co najmniej naruszeń wskazanych w tym przepisie. Rozporządzenie 2023/1114 określa przy tym minimalne kategorie środków i minimalne pułapy maksymalnych sankcji, różnicując je w zależności od rodzaju naruszenia. Wynika to bezpośrednio z brzmienia art. 111 rozporządzenia 2023/1114, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia właściwemu organowi możliwości stosowania odpowiednich administracyjnych kar i innych środków administracyjnych, w tym m.in.: podania do wiadomości publicznej informacji wskazującej osobę odpowiedzialną za naruszenie oraz charakter naruszenia; nakazu zobowiązującego do zaprzestania określonego postępowania stanowiącego naruszenie oraz do powstrzymania się od jego powtarzania; a w niektórych przypadkach także dalszych środków, takich jak zawieszenie lub cofnięcie zezwolenia, tymczasowe zakazy pełnienia funkcji kierowniczych w przedsiębiorstwach dostawców usług w zakresie kryptoaktywów albo wyższe pułapy administracyjnych kar pieniężnych.

W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 16 projektu ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z art. 111 rozporządzenia 2023/1114, gdyż zawiera jedynie ogólne odesłanie do tego przepisu, natomiast nie zapewnia zróżnicowania minimalnych progów sankcyjnych właściwych dla poszczególnych kategorii naruszeń.

4. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej autopoprawki jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Art. 16 projektu ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z art. 111 rozporządzenia 2023/1114.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 12 maja 2026 r.

BEOS-WPEiM-1070/26

TRYB PILNY

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-111.020.60.45.2026

Data wpływu 12.05.26v.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy
o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej autopoprawki¹ (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen) jest projektem ustawy
wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a
regulaminu Sejmu**

Zgodnie z przypisem 1 do tytułu projektowanej ustawy ma ona służyć stosowaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia 2023/1114².

W szczególności projekt ustawy:

- wyznacza Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) jako organ właściwy w sprawach objętych rozporządzeniem 2023/1114 oraz określa podstawowe zasady prowadzenia postępowań w tych sprawach (art. 3, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6-8);
- reguluje współpracę KNF z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EBA³), Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i właściwymi organami innych państw członkowskich, w tym zasady wykonywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kar

¹ Tj. autopoprawkę z 13 marca 2026 r. (RPW/8833/2026), autopoprawkę z 17 kwietnia 2026 r. (RPW/13433/2026) oraz autopoprawkę z 11 maja 2026 r. (RPW/16483/2026).

² Rozporządzenie 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 9.6.2023, s. 40, ze zm., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/2024-01-09>).

³ W odniesieniu do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego projekt posługuje się akronimem „EBA”, natomiast rozporządzenie – „EUNB”. W niniejszej opinii używa się wyłącznie akronimu „EBA”.

pieniężnych i okresowych kar pieniężnych nakładanych przez EBA (art. 4 ust. 3-6);

- przewiduje odpowiednie stosowanie do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów oraz do osób zatrudnionych u tych dostawców albo działających w ich imieniu przepisów art. 104 i art. 105 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁴, określających obowiązki w zakresie przestrzegania tajemnicy bankowej oraz udzielania informacji objętych tą tajemnicą (art. 5);
- reguluje środki dotyczące interfejsów internetowych w sposób zapewniający kontrolę sądową oraz upoważnia KNF do wydawania postanowień tymczasowych w wypadkach niecierpiących zwłoki (art. 9 i art. 10);
- określa zasady pobierania opłat z tytułu złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia oraz wnoszenia rocznej opłaty na pokrycie kosztów nadzoru (art. 11-14);
- reguluje kwestie dotyczące odpowiedzialności cywilnej emitentów kryptoaktywów za wyrządzone szkody oraz nakłada obowiązek stosowania przez KNF administracyjnych kar i innych środków administracyjnych, o których mowa w art. 111 rozporządzenia 2023/1114 (art. 15 i art. 16);
- określa udział Rzecznika Finansowego w pozasądowym rozwiązywaniu sporów na rynku kryptoaktywów (art. 17 i art. 18);
- zawiera przepisy gwarancyjne dotyczące dostępu podmiotów objętych rozporządzeniem 2023/1114 do infrastruktury finansowej, w szczególności obowiązek uzasadniania odmowy zawarcia lub wypowiedzenia umowy rachunku bankowego oraz obowiązek zapewnienia rozwiązań umożliwiających segregację środków klientów (art. 19 i art. 20).

Projekt ustawy przewiduje (w art. 22-27) zmiany w:

- 1) ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵;
- 2) ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶;
- 3) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷;
- 4) ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁸;
- 5) ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej⁹;

⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 38 i 176.

⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 592.

⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 554.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 640 i 1069.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1109, ze zm.

6) ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁰.

Projekt zawiera przepisy przejściowe i dostosowujące, w tym postanowienia mające zapewnić ciągłość świadczenia usług w okresie przejściowym oraz doprecyzowanie trybu rozpatrywania wniosków o udzielenie zezwolenia¹¹ (art. 28-36).

Proponowana ustawa zawiera przepisy (m.in. art. 1-3 projektu) służące stosowaniu rozporządzenia 2023/1114¹².

Poselski projekt ustawy o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej autopoprawki **może być uznany za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marcin Fryźlewicz

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

¹⁰ Dz. U. z 2025 poz. 644 i 1669.

¹¹ O którym mowa w art. 63 rozporządzenia 2023/1114.

¹² Art. 16 projektu ustawy został oceniony jako budzący wątpliwości co do zgodności z rozporządzeniem 2023/1114. Zob. opinia w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej (BEOS-WPEiM-1096/26).