



KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-547/26

Warszawa, 12 maja 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.60.12.2026

Data wpływu 12.05.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji
poselskiego projektu ustawy o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej
autopoprawki z 13 marca 2026 r. i 17 kwietnia 2026 r.¹
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen)**

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

Z uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że Wnioskodawcy wskazali na kilka powiązanych ze sobą problemów, związanych z wejściem w życie rozporządzenia (UE) 2023/1114² (ang. *Markets in Crypto-Assets Regulation*; dalej: MiCA), przy braku odpowiednich regulacji krajowych.

Po pierwsze, jako zasadniczy problem zidentyfikowano brak krajowych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych niezbędnych do prawidłowego stosowania rozporządzenia 2023/1114, w szczególności przepisów określających organ właściwy i zasady prowadzenia postępowań w sprawach objętych

¹ Opinia dotyczy projektu z 27 lutego 2026 r., ujętego w druku sejmowym nr 2530, z uwzględnieniem autopoprawek z 13 marca 2026 r. (RPW/8833/2026) i 17 kwietnia 2026 r. (RPW/13433/2026). Opinia nie uwzględnia autopoprawki 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>) [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 11 V 2026 r.].

rozporządzeniem oraz krajowego mechanizmu wykonywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kar pieniężnych i okresowych kar pieniężnych nakładanych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA).

Po drugie, Wnioskodawcy wskazują na brak krajowych podstaw prawnych do pobierania opłat na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów, nieokreślenie ustawowych limitów maksymalnych opłat oraz zasad ich poboru, co zagraża przewidywalności finansowania nadzoru i może wpływać na pewność otoczenia regulacyjnego.

Po trzecie, brak krajowych przepisów przejściowych dostosowanych do reżimu rozporządzenia 2023/1114 zwiększa, zdaniem Wnioskodawców, ryzyko nieciągłości funkcjonowania rynku w okresie przejściowym i może prowadzić do niepewności po stronie podmiotów działających w oparciu o dotychczasowe przepisy krajowe.

Po czwarte, Wnioskodawcy podnoszą problem braku krajowych rozwiązań zapewniających jednolite zasady tajemnicy zawodowej i udostępniania informacji w sprawach dotyczących rynku kryptoaktywów, w tym wobec organów uprawnionych, co ma utrudniać sprawne wykonywanie nadzoru i innych zadań publicznych przy jednoczesnej ochronie tajemnic prawnie chronionych.

Po piąte, wskazano na utrzymywanie się rozbieżności interpretacyjnych i praktycznych w wybranych obszarach rozliczeń podatkowych związanych z rynkiem kryptoaktywów oraz na brak jasnych zasad wykorzystania danych z rozproszonych rejestrów jako środka dowodowego, co – zdaniem Wnioskodawców – negatywnie wpływa na pewność rozliczeń, zwiększa ryzyko sporów oraz stanowi barierę dla skutecznego stosowania rozwiązań dopuszczonych przez MiCA.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Zgodnie z uzasadnieniem, przypisem 1 do tytułu oraz art. 1 projektu proponowana ustawa ma służyć skutecznemu i jednolitemu stosowaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia (UE) 2023/1114.

W szczególności projekt:

- wyznacza Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) jako organ właściwy w sprawach objętych MiCA oraz określa podstawowe zasady prowadzenia postępowań w tych sprawach (art. 3 oraz art. 6-8);
- reguluje współpracę KNF z EBA, 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);
- przewiduje odpowiednie stosowanie do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów oraz osób działających w ich imieniu przepisów art. 104 i art. 105 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe³,

³ Dz. U. z 2026 r. poz. 38 i 176.

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 KFN 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 stosowania do osób wykonujących działalność w zakresie kryptoaktywów środków nadzorczych oraz sankcji administracyjnych przewidzianych w przepisach MiCA (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 MiCA 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 przewiduje (w art. 22-27) zmiany dostosowujące w:

- 1) ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴;
- 2) ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵;
- 3) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁶;
- 4) ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁷;
- 5) ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej⁸;
- 6) ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁹.

Projekt zawiera przepisy przejściowe i dostosowujące, w tym postanowienia zapewniające ciągłość świadczenia usług w okresie przejściowym oraz doprecyzowanie trybu rozpatrywania wniosków o udzielenie zezwolenia¹⁰ (art. 28-36).

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 640 i 1069.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1109, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 644 i 1669.

¹⁰ O którym mowa w art. 63 MiCA.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia, z wyjątkiem art. 27¹¹, który wszedłby w życie z dniem 31 grudnia 2026 r. (art. 37).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań, ponieważ według nich nie ma możliwości podjęcia takich działań. Bez przyjęcia projektowanej ustawy występowałyby zdaniem Wnioskodawców: „niepewność w zakresie tego, który organ wykonuje kompetencje nadzorcze przewidziane w MiCA oraz w jaki sposób prowadzone są postępowania w sprawach objętych rozporządzeniem. Określenie podmiotu właściwego oraz trybu postępowania musi zostać dokonane w formie ustawy”.

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

W poszczególnych państwach członkowskich UE przyjęto przepisy umożliwiające stosowanie rozporządzenia (UE) 2023/1114 i rozporządzenia (UE) 2023/1113¹², 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 kryptoaktywów¹³. 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

¹¹ Tj. przepisu zmieniającego ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2015/849 (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 150 z 9.6.2023, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj>).

¹³ *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.

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. w Bułgarii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Słowenii, Włoszech. Należy zwrócić uwagę, że przypisanie kompetencji organu nadzorczego nad rynkiem kryptoaktywów danej instytucji wynika w poszczególnych państwach 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 euro¹⁴) 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)¹⁵. 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)¹⁶. 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) oraz reputacji członków organu zarządzającego CASP, za którą pobierana jest opłata 700 euro za ocenę reputacji

¹⁴ Według kursu referencyjnego Europejskiego Banku Centralnego na dzień 27 III 2026 r.

¹⁵ Zákon č. 634/2004 Sb. Zákon o správních poplatcích, tekst w j. czeskim,

<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-634#f5768875>; *Licencing of Crypto-Asset Providers in Czechia*, CEE Legal Matters, <https://ceelegalmatters.com/jsk/29004-licencing-of-crypto-asset-providers-in-czechia>.

¹⁶ *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.

oraz 2 900 euro za ocenę „odpowiedniości”¹⁷. Z kolei czynności dotyczące dokumentu informacyjnego nie są obciążone opłatami¹⁸. Opłaty za nadzór są określane corocznie przez Ministra Finansów¹⁹ 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 maleje²⁰. 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 nadzorczych²¹. 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 gospodarki²².

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)²³. We Francji natomiast konieczna jest decyzja sądu. Zgodnie z art. L.621-13-5 kodeksu monetarnego i finansowego²⁴, 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).

¹⁷ Informacje na stronie internetowej Holenderskiego Urzędu ds. Rynków Finansowych, <https://www.afm.nl/en/sector/cryptopartijen/vereisten-en-vergunningen/kosten>.

¹⁸ Informacje na stronie internetowej Holenderskiego Urzędu ds. Rynków Finansowych, <https://www.afm.nl/en/sector/cryptopartijen/toezicht/white-papers>.

¹⁹ Informacje na stronie internetowej Holenderskiego Urzędu ds. Rynków Finansowych, <https://www.afm.nl/en/over-de-afm/kosten>.

²⁰ *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>.

²¹ *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>.

²² Informacje na stronie internetowej włoskiego organu nadzoru finansowego, <https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/contribution-system>.

²³ Informacje ze strony internetowej CONSOB, <https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/-/consob-warning-of-2025-12-15-blackout-websites->.

²⁴ *Code monétaire et financier*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072026/.

W zakresie sankcji część państw zdecydowała się w aktach prawnych umożliwiających stosowanie rozporządzenia (UE) 2023/1114, poza karami o charakterze administracyjnym, na wprowadzenie sankcji karnych. Na przykład w Holandii odpowiedzialność karna za naruszenia MiCA została wprowadzona poprzez włączenie wybranych naruszeń rozporządzenia do reżimu ustawy o przestępstwach gospodarczych²⁵ (pozbawienie wolności do 6 lat albo kara grzywny). W Niemczech, zgodnie z ustawą o nadzorze nad rynkami kryptoaktywów²⁶, 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 MiCA. We Włoszech, zgodnie z dekretem legislacyjnym w sprawie dostosowania przepisów krajowych do rozporządzenia (UE) 2023/1114²⁷, 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.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt ma na celu zapewnienie stosowania rozporządzenia (UE) 2023/1114. Przyjęto założenie, że ustawa o kryptoaktywach powinna mieć charakter wykonawczy wobec bezpośrednio stosowanego MiCA. Założono zatem, że zakres przedmiotowy projektu zostanie ograniczony do obszarów, w których MiCA wymaga lub dopuszcza regulację na poziomie krajowym. Ma to dotyczyć w szczególności wskazania organu właściwego, określenia trybów postępowania, zasad finansowania nadzoru, środków ingerencyjnych oraz przepisów przejściowych. W uzasadnieniu projektu podkreślono podejście „UE+0”, polegające na unikaniu nadregulacji oraz tworzenia krajowego reżimu równoległego wobec prawa unijnego. Założenie to należy uznać za trafne. W literaturze przedmiotu i dokumentach politycznych identyfikuje się zjawisko nadmiernego lub zbyt rozbudowanego wdrażania prawa Unii Europejskiej do porządków krajowych, określane jako „gold-plating”²⁸.

²⁵ *Wet op de economische delicten*, tekst w j. holenderskim, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002063/2026-01-01>.

²⁶ *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>.

²⁷ *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 cripto-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>.

²⁸ W odniesieniu do polskiego prawa rynku kapitałowego zjawisko „gold platingu” zidentyfikowano w raporcie CFA Society Poland pt. *Gold-plating w prawie polskiego rynku kapitałowego*, 2021, dokument

Uwzględnić należy również, że przepisy rozporządzeń unijnych co do zasady znajdują bezpośrednie zastosowanie i nie powinny być powtarzane w ustawach krajowych. Także Zasady techniki prawodawczej²⁹ (dalej: ZTP) zakazują powtarzania w ustawie postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, jeżeli postanowienia te nadają się do bezpośredniego stosowania (§ 4 ust. 2 ZTP).

Zakres przedmiotowy MiCA jest bardzo rozległy. Akt ten ustanawia ramy prawne funkcjonowania rynków kryptoaktywów, wprowadzając szczegółową regulację usług i działalności związanych z kryptoaktywami, które nie zostały dotychczas objęte unijnymi aktami ustawodawczymi dotyczącymi usług finansowych. Rozporządzenie reguluje emisję, publiczne oferowanie oraz dopuszczanie do obrotu na platformach obrotu kryptoaktywów tokenów powiązanych z aktywami (*asset-referenced tokens* – ART), tokenów będących pieniądzem elektronicznym (*electronic money tokens* – EMT), a także określonych kategorii tokenów innych niż ART i EMT. MiCA wprowadza zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów (*crypto-asset service provider* – CASP). MiCA ustanawia system nadzoru publicznego nad podmiotami uczestniczącymi w rynku kryptoaktywów. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wyznaczenia organu właściwego odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru nad podmiotami objętymi regulacją MiCA, działającego w ramach europejskiego systemu nadzoru finansowego. Nadzór krajowy obejmuje podmioty oferujące kryptoaktywa, osoby ubiegające się o ich dopuszczenie do obrotu, emitentów tokenów ART i EMT oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (CASP). Nadzór ten wykonywany jest przede wszystkim poprzez wydawanie zezwoleń i nakładanie sankcji za naruszenie przepisów rozporządzenia MiCA.

Polska powinna była dostosować swoje przepisy do MiCA do dnia 30 grudnia 2024 r., a w odniesieniu do niektórych regulacji – nawet wcześniej (zob. art. 149 ust. 2-4 MiCA). Oznacza to, że w chwili obecnej występuje już ponad roczne opóźnienie w przyjęciu odpowiednich regulacji krajowych. Z doniesień prasowych wynika, że Polska pozostaje ostatnim państwem członkowskim UE, które nie wprowadziło dotychczas rozwiązań umożliwiających pełne stosowanie MiCA³⁰.

Rozporządzenie (UE) 2023/1114 przewiduje okres przejściowy umożliwiający uczestnikom rynku kryptoaktywów kontynuowanie działalności na podstawie dotychczas uzyskanych zezwoleń do dnia 1 lipca 2026 r. (art. 143 ust. 3 ak. 1 MiCA). Po tej dacie prowadzenie działalności będzie możliwe wyłącznie na podstawie zezwoleń uzyskanych zgodnie z MiCA. W przypadku braku przepisów krajowych o charakterze wykonawczym wobec MiCA uzyskanie od polskiego organu

dostępny na stronie: https://cfapoland.org/application/media/images/pdf_pliki/2021-gold-plating-polski-rynek-kapitalowy.pdf.

²⁹ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

³⁰ M. Kosiarski, *Kryptoaktywa – jest błyskawiczna odpowiedź rządu na weto*, 9 XII 2025 r., <https://www.prawo.pl/biznes/kryptoaktywa-we-wtorek-nowa-ustawa.536240.html>.

zezwolenia na emitowanie kryptoaktywów albo zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów nie będzie możliwe. Podmioty zainteresowane uzyskaniem takiego zezwolenia będą mogły uzyskać je w innym państwie członkowskim UE i na tej podstawie wykonywać działalność gospodarczą również w Polsce (zob. art. 16 ust. 3 oraz art. 59 ust. 7 MiCA).

Z informacji prasowych wynika, że wielu dostawców usług w zakresie kryptoaktywów przenosi działalność do innych państw, a podmioty nadal działające w Polsce otrzymują od zagranicznych organów nadzoru zaproszenia do rozważenia uzyskania licencji CASP w ich jurysdykcjach. Zwraca się uwagę, że obecna sytuacja negatywnie wpływa na konkurencyjność Polski w obszarze rynku kryptoaktywów oraz nowych technologii na tle innych państw UE, które sprawniej dostosowują swoje regulacje³¹. Potrzeba pilnego wprowadzenia ustawy o kryptoaktywach w związku z MiCA została również dostrzeżona w konsultacjach społecznych³².

Należy zauważyć, że dotychczas uchwalono dwie ustawy dotyczące rynku kryptoaktywów, których podpisania odmówił Prezydent RP. Pierwszą z nich była ustawa z dnia 7 listopada 2025 r. o rynku kryptoaktywów³³, zawetowana przez Prezydenta RP 5 grudnia 2025 r. Drugą była ustawa z dnia 18 grudnia 2025 r. o rynku kryptoaktywów³⁴, której podpisania Prezydent RP odmówił 12 lutego 2026 r. Odmawiając podpisania obu ustaw Prezydent RP zakwestionował w szczególności nieproporcjonalnie wysokie opłaty nadzorcze, arbitralny mechanizm blokowania domen internetowych oraz możliwość długotrwałego wstrzymywania transakcji na rachunkach bez uprzedniej kontroli sądowej. Wskazał również na niedostateczną precyzję części przepisów projektowanych regulacji. Obie zawetowane przez Prezydenta RP ustawy o kryptoaktywach przewidywały rozległe zmiany w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu³⁵ (dalej: ustawa AML) w związku z koniecznością zapewnienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 (ang. *Transfer of Funds Regulation*, dalej: ToFR).

ToFR określa zasady dotyczące informacji o płatnikach i odbiorcach, które muszą towarzyszyć transferom środków pieniężnych, oraz informacji o inicjatorach i beneficjentach, które muszą towarzyszyć transferom kryptoaktywów (art. 1 ToFR). Rozszerza tym samym wymogi stosowane dotychczas do tradycyjnych transferów środków pieniężnych na sektor aktywów cyfrowych. ToFR zmieniło również

³¹ Ł. Zalewski, *Krypto już poza Polską? Skutki uporu rządu i drugiego weta Karola Nawrockiego*, 13 II 2026 r., <https://businessinsider.com.pl/prawo/koniec-polskich-gield-kryptowalut-weto-karola-nawrockiego-i-upor-rzadu-poglebia/ebymkwj>; K. Witwicka-Jurek, *Rynek kryptoaktywów przegrywa z polityką. „Nie znam firmy, która nie stara się o zagraniczną licencję”*, 12 III 2026 r., <https://xyz.pl/rynek-kryptoaktywow-przegrywa-z-polityka-nie-znam-firmy-ktora-nie-stara-sie-o-zagraniczna-licencje/>.

³² ID ankiety: 129450, 127954.

³³ Zob. rządowy projekt ustawy o rynku kryptoaktywów, druk sejmowy nr 1424.

³⁴ Zob. rządowy projekt ustawy o rynku kryptoaktywów, druk sejmowy nr 2064.

³⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 644.

dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849³⁶ (dalej: dyrektywa AML), przez włączenie dostawców usług w zakresie kryptoaktywów do kategorii instytucji finansowych podlegających nadzorowi (art. 3 dyrektywy AML).

Analizowany projekt koncentruje się na wdrożeniu MiCA. Przewiduje jedynie czasowe rozciągnięcie reżimu ustawy AML na dostawców usług w zakresie kryptoaktywów do 1 lipca 2026 r. (art. 34 w związku z art. 31 ust. 1 projektu) oraz uchylenie z końcem bieżącego roku art. 129m ustawy AML (art. 37 w związku z art. 27 projektu). Oznacza to, że projekt nie zawiera zmian potrzebnych w związku z wejściem w życie ToFR. Na niewystarczający charakter zmian zaproponowanych w ustawie AML zwrócono uwagę w konsultacjach społecznych³⁷.

Tymczasem konieczne byłoby objęcie dostawców usług w zakresie kryptoaktywów pojęciem instytucji obowiązanych w rozumieniu ustawy AML, tak aby podlegali obowiązkowi wynikającemu z tej ustawy również po 1 lipca 2026 r. Należałoby również usunąć z ustawy AML przepisy dotyczące rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych, skoro MiCA ustanawia dalej idący system zezwoleń dla dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (CASP). Równoległe funkcjonowanie dwóch reżimów reglamentacyjnych tej samej działalności – systemu zezwoleń Komisji Nadzoru Finansowego oraz wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych prowadzonego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach, o którym mowa w art. 129m ustawy AML – jest systemowo niespójne. Celowe byłoby także usunięcie pojęcia waluty wirtualnej z art. 2 ust. 2 pkt 26 z ustawy AML albo przynajmniej jego odpowiednie dostosowanie do pojęcia kryptoaktywów przyjętego w MiCA. Obecnie sytuacja wygląda bowiem w ten sposób, że funkcjonuje pojęcie kryptoaktywa wprowadzone art. 3 pkt 5 MiCA, które obejmuje również tokeny będące pieniądzem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 7 tego rozporządzenia. Jednocześnie obowiązuje definicja waluty wirtualnej zawarta w art. 2 ust. 2 pkt 26 ustawy AML, zgodnie z którą walutą wirtualną nie może być pieniądz elektroniczny w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych³⁸, a więc walor w celu dokonywania transakcji płatniczych. Powoduje to niespójność, która może prowadzić do problemów w stosowaniu prawa.

Przechodząc do sposobu, w jaki projekt zapewnia stosowanie MiCA, należy stwierdzić, iż chociaż przepisy rozporządzeń unijnych mają bezpośredni skutek³⁹, to jednak skutek ten zależy od treści przepisów rozporządzeń, czy są one wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe oraz czy nie wymagają przyjęcia środków wykonawczych. W praktyce rozporządzenia unijne nie mają bowiem charakteru

³⁶ 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.).

³⁷ ID ankiety: 1279540.

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 30, ze zm.

³⁹ 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).

regulacji w pełni kompletnych i z reguły zachodzi potrzeba uzupełniania ich treści przez instytucje Unii Europejskiej bądź państwa członkowskie⁴⁰. Na poziomie państw członkowskich dotyczy to zwłaszcza przepisów ustrojowych i proceduralnych w związku z autonomią instytucjonalną i proceduralną państw członkowskich. Określenie zakresu, w jakim przepisy danego rozporządzenia wymagają konkretyzacji na poziomie krajowym, jest przy tym złożone⁴¹.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że w związku z MiCA nie jest wystarczające wskazanie w projekcie, iż KNF wykonuje zadania właściwego organu w rozumieniu art. 93 ust. 1 MiCA (art. 4 ust. 1 projektu). W wielu przypadkach konieczne jest bowiem zapewnienie Komisji Nadzoru Finansowego odpowiedniej podstawy kompetencyjnej do działania, zgodnej z wymogiem wynikającym z art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z orzecznictwa konstytucyjnego, zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny być określone w przepisach prawa w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Wszelkie działania tych organów muszą mieć podstawę w takich przepisach i w razie wątpliwości interpretacyjnych kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać⁴².

Jest możliwe, że przepisy rozporządzeń unijnych stanowią wystarczającą podstawę materialnoprawną do podejmowania działań przez krajowe organy, w tym – w analizowanym przypadku – działań nadzorczych KNF, jednak warunkiem jest ich odpowiedni stopień konkretności. Przykładowo można uznać, że art. 59 ust. 6 MiCA oraz inne przepisy tego rozdziału dotyczące udzielania zezwoleń dostawcom usług w zakresie kryptoaktywów (CASP) mogą stanowić samoistną podstawę kompetencyjną do działania KNF i jedynie w zakresie rozwiązań proceduralnych może zachodzić potrzeba uzupełnienia tych regulacji przez prawo krajowe. Do odmiennego wniosku można jednak dojść analizując art. 94 ust. 1 i 3 MiCA, w których postanowiono, że aby realizować obowiązki spoczywające na nich na mocy tytułów II–VI tego rozporządzenia, krajowe właściwe organy muszą „posiadać – zgodnie z prawem krajowym – co najmniej wskazane uprawnienia nadzorcze i dochodzeniowe”. W związku z tym należałoby najpierw szczegółowo przeanalizować MiCA i ustalić, w jakim zakresie kompetencje organu krajowego wynikają bezpośrednio z tego aktu, a w jakim wymagają regulacji krajowej. Dopiero na tej podstawie możliwe jest prawidłowe ukształtowanie podstaw kompetencyjnych organu nadzoru w prawie krajowym.

Wydaje się, że art. 94 ust. 1 i 3 MiCA nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyznania organom nadzoru kompetencji ukształtowanych w sposób umożliwiający realizację celów regulacji unijnej. Wniosek ten wzmacnia art. 94 ust.

⁴⁰ S. Biernat [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. I-200.

⁴¹ Zwrócił na to uwagę S. Biernat, op.cit., s. I-280.

⁴² Wyrok TK z 14 VII 2021 r., sygn. akt P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49; wyrok TK z 24 X 2017 r., sygn. akt K 3/17, OTK-A 2017, poz. 68; wyrok TK z 14 VI 2006 r., sygn. akt K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66.

5 MiCA, który pozostawia państwom członkowskim swobodę co do sposobu wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 94 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia. Zaproponowane w projekcie wyposażenie kompetencyjne organu nadzoru w rozumieniu art. 93 ust. 1 MiCA nie jest wystarczające. Merytorycznie niewystarczająca jest w szczególności zawartość rozdziałów 2 i 4 projektu. Zwraca uwagę, że tytuł rozdziału 4 projektu koncentruje się na środkach dotyczących interfejsów internetowych, mimo że w art. 9 ust. 1 projektu zawarto ogólne odesłanie do art. 94 ust. 1 MiCA. Tymczasem art. 94 ust. 1 i 3 MiCA przewiduje bardzo szeroki katalog środków nadzorczych wobec różnych podmiotów i służących różnym celom. Nie ogranicza się on do środków dotyczących interfejsów internetowych. Kwestia interfejsów internetowych stanowi jedynie jeden z elementów tego katalogu, ujęty w art. 94 ust. 1 lit. aa MiCA. Na tym polega zasadnicza luka konstrukcyjna projektu: nie tworzy on pełnej krajowej podstawy wykonywania całego katalogu uprawnień nadzorczych i dochodzeniowych wymaganych przez MiCA (również w konsultacjach społecznych wyrażono wątpliwości, czy projekt w istocie wdraża art. 94 ust. 1 MiCA⁴³).

MiCA wymaga także określenia kryteriów świadczenia doradztwa w zakresie kryptoaktywów oraz zarządzania portfelem kryptoaktywów (art. 81 ust. 7 MiCA). Również w tym zakresie, dotyczącym świadczenia doradztwa w zakresie kryptoaktywów oraz zarządzania portfelem kryptoaktywów, w projekcie brakuje odpowiednich regulacji.

Zgodnie z MiCA państwa członkowskie muszą przyznać właściwym organom uprawnienia do nakładania kar pieniężnych oraz innych środków administracyjnych za konkretne naruszenia wymienione w tym rozporządzeniu (art. 111 ust. 1 i 2 MiCA). W tym zakresie autopoprawka do projektu (RWP/13433/2026) rozbudowała treść art. 16 projektu. Nadal jednak nie określono dostatecznie czynu sankcjonowanego karą administracyjną. Zgodnie z orzecznictwem konstytucyjnym podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować się na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)⁴⁴. Również § 81a ust. 1 ZTP wymaga, aby w przepisach o administracyjnych karach pieniężnych wyczerpująco określić okoliczności powstania odpowiedzialności. Ustawa powinna ponadto pozwalać na ustalenie nie tylko organu właściwego do nałożenia kary, lecz także konstrukcji należności oraz zasad jej wykonania. Projekt nie doprecyzowuje, w jaki sposób kara ma być uiszczana i egzekwowana ani czyj dochód stanowi. Niepełność tej regulacji może prowadzić do poważnych problemów wykonawczych.

MiCA wymaga również uregulowania kwestii związanych z tajemnicą zawodową. Koncentruje się jednak na tajemnicy w relacjach między organami nadzoru (art. 100 MiCA), a w tym zakresie projekt nie zawiera regulacji. Projekt

⁴³ ID ankiety: 134010.

⁴⁴ Wyrok TK z 8 VII 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003/6/62.

odnosi się natomiast do tajemnicy zawodowej dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (CASP), obejmującej informacje uzyskane w związku z prowadzeniem działalności (art. 5 projektu). Zastosowano tu odesłanie do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁴⁵. Powstaje jednak wątpliwość, czy takie odesłanie jest dopuszczalne z punktu widzenia § 157 ZTP, który wyklucza stosowanie odesłań kaskadowych. W przypadku odesłania do tak rozbudowanych regulacji jak art. 105 i 106 Prawa bankowego ryzyko powstania odesłań tego rodzaju jest trudne do uniknięcia. Ponadto art. 105 i 106 Prawa bankowego zawierają przepisy o wysokim stopniu złożoności, a ich odpowiednie stosowanie do rynku kryptoaktywów może prowadzić do istotnych trudności interpretacyjnych oraz niepewności co do zakresu obowiązków dostawców usług w zakresie kryptoaktywów.

MiCA wymaga wprowadzenia przez emitentów kryptoaktywów procedur reklamacyjnych (art. 31 i 71 MiCA), a także ustanowienia procedur rozpatrywania skarg wnoszonych przez klientów i inne zainteresowane podmioty, w tym organizacje konsumenckie, do organu właściwego w rozumieniu tego rozporządzenia (art. 108 MiCA). Wprowadza się również wymóg, aby – w interesie konsumentów – prawo krajowe umożliwiał, na wniosek organów państwa lub organizacji konsumenckich bądź zawodowych, wszczęcie postępowania przed sądem lub właściwym organem administracyjnym w celu zapewnienia stosowania MiCA (art. 113 ust. 2 MiCA). W związku z tym w projekcie przewiduje się nowelizację ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej⁴⁶, polegającą na uznaniu CASP za podmioty rynku finansowego i objęcie ich procedurą reklamacyjną, a także procedurą pozasądowego rozwiązania sporów przewidzianą w tej ustawie. Przewidziano również regulację w rozdziale 7 projektu, dotyczącą możliwości zwrócenia się przez konsumenta będącego klientem CASP do Rzecznika Finansowego o podjęcie interwencji. Regulacje te nie wydają się jednak wystarczające. Z art. 108 ust. 1 MiCA wynika bowiem, że to właściwe organy, czyli krajowy organ lub organy wyznaczone przez państwo członkowskie do wykonywania funkcji i obowiązków przewidzianych w tym rozporządzeniu, powinny być uprawnione do rozpatrywania skarg klientów i innych zainteresowanych stron, w tym organizacji konsumenckich, dotyczących naruszeń rozporządzenia MiCA przez oferujących, emitentów kryptoaktywów oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (CASP). Ponadto zamiast wprowadzania odrębnych regulacji w rozdziale 7 projektu bardziej spójne systemowo byłoby odpowiednie znowelizowanie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej.

W związku z regulacją dotyczącą tzw. dostępu do infrastruktury finansowej niejasny jest przepis art. 19 ust. 3 projektu, zgodnie z którym prowadzenie

⁴⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 38, ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1109, ze zm.

działalności regulowanej na podstawie przepisów MiCA „nie może stanowić przesłanki uznania podmiotu za podwyższone ryzyko ani podstawy odmowy zawarcia umowy rachunku bankowego albo jej wypowiedzenia”. W konsultacjach społecznych wyrażono w tym kontekście nadzieję, że ustawa poprawi dostęp do rachunków bankowych podmiotów działających na rynku kryptoaktywów⁴⁷. Regulacja art. 19 ust. 3 projektu jest jednak niejasna (podniesiono to również w konsultacjach społecznych⁴⁸). Nie jest jasne, czy przepis ten odnosi się wyłącznie do obowiązku kontraktowego, czy też wprowadza zakaz uznawania działalności w zakresie kryptoaktywów za działalność podwyższonego ryzyka, czy też może wyłącza możliwość dokonywania przez bank oceny ryzyka związanego z kryptoaktywami. Wątpliwości te są istotne, zważywszy że w MiCA wyraźnie zróżnicowano poziom ryzyka w odniesieniu do poszczególnych rodzajów kryptoaktywów (zob. motyw 18 MiCA). Pojawia się również wątpliwość co do zgodności tego rozwiązania z art. 9a i 9b Prawa bankowego, który nakłada na zarząd banku obowiązek wdrożenia efektywnego systemu zarządzania ryzykiem obejmującego wszystkie rodzaje ryzyka istotne dla działalności banku, w tym ryzyko związane ze świadczeniem usług finansowych. System ten zakłada identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyk.

Wątpliwości budzi zakres obowiązków banków wynikający z art. 20 projektu. Nie jest jasne, czy przepis ten obejmuje wyłącznie rozwiązania służące prowadzeniu rachunków pieniężnych, czy również prowadzenie przez bank rejestru pozycji kryptoaktywów albo rachunku kryptoaktywów. W odniesieniu do środków pieniężnych klientów MiCA przewiduje obowiązek ich deponowania w instytucji kredytowej albo banku centralnym oraz przechowywania na rachunku dającym się wyodrębnić od rachunków własnych dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów (art. 70 ust. 3 MiCA). W odniesieniu do kryptoaktywów klientów MiCA przewiduje natomiast obowiązek oddzielenia pakietów klientów od pakietów własnych oraz prawne wydzielenie przechowywanych kryptoaktywów z majątku dostawcy (art. 75 ust. 7 MiCA).

Pod względem redakcji językowej należy pozytywnie ocenić, że projekt posługuje się prostymi zdaniami oraz konsekwentnie stosuje zasadę „jedna myśl – jeden artykuł”. Zgodnie z § 55 ZTP każdą samodzielną myśl należy ująć w odrębny artykuł, który – w miarę możliwości – powinien być jednozdaniowy. Tam, gdzie materia regulacyjna jest bardziej złożona, Wnioskodawcy prawidłowo posługują się podziałem na ustępy. Przykładowo art. 4 zawiera cztery ustępy, z których każdy precyzuje odrębny aspekt współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z organami Unii Europejskiej. Wątpliwości budzą użyte w projekcie wyrażenia, takie jak „segregacja środków klientów” (art. 20), „staking” oraz „proof-of-stake” (art. 22). Zasadniczo, zgodnie z § 7 ust. 2 ZTP, w ustawie należy posługiwać się poprawnymi określeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Należy unikać określeń specjalistycznych, o ile ich użycie nie jest konieczne dla

⁴⁷ ID ankiety: 129450.

⁴⁸ ID ankiety: 133835.

zapewnienia należytej precyzji tekstu, jak również zapożyczeń obcojęzycznych, chyba że nie mają one dokładnego odpowiednika w języku polskim. Należy również unikać nowotworzonych określeń, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia. Z drugiej strony, zgodnie z § 9 ZTP, należy posługiwać się terminologią przyjętą w aktach podstawowych dla danej dziedziny, a więc w tym przypadku w MiCA. W wersji angielskiej MiCA posłużono się określeniem „segregacja” w kontekście wydzielenia pakietów kryptoaktywów (art. 75 ust. 7 MiCA).

Pod względem systematyki projektu należy pozytywnie ocenić zachowanie ogólnej kolejności przepisów określonej w § 15 ZTP, tj. wyodrębnienie przepisów ogólnych, przepisów merytorycznych (podzielonych na rozdziały), przepisów karnych, przepisów zmieniających oraz przepisów przejściowych i końcowych. Zastrzeżenia budzi jednak struktura szczegółowych przepisów merytorycznych. Wnioskodawcy odchodzą bowiem od modelowej kolejności wynikającej z § 24 ust. 1 ZTP, zgodnie z którą w pierwszej kolejności powinny zostać uregulowane zagadnienia prawa materialnego, a dopiero następnie kwestie ustrojowe i proceduralne. W projekcie przyjęto odwrotną sekwencję, eksponując najpierw właściwy organ oraz procedury.

Termin wejścia w życie ustawy został określony w art. 37 projektu poprzez wskazanie, że ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Jest to odstępstwo od zasady, że w projektach ustaw, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, termin wejścia w życie przepisów, z których wynika zwiększenie obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców, wyznacza się na dzień przypadający nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 68b ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴⁹). Odstępstwo od tej zasady jest jednak dopuszczalne m.in. ze względu na konieczność wykonania prawa Unii Europejskiej (art. 68b ust. 2 pkt 2 Prawa przedsiębiorców). Zgodnie z § 45 ust. 1 ZTP jest dopuszczalne, aby ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia. Niemniej jednak, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji, odstępstwo od *vacatio legis* stanowi rozwiązanie wyjątkowe i wymaga szczególnego, przekonującego uzasadnienia, opartego na istnieniu ważnego interesu państwa. W analizowanym przypadku argumentacja Wnioskodawców zasługuje na aprobatę. Utrzymujący się stan niepewności regulacyjnej na rynku kryptoaktywów, wynikający z braku krajowych przepisów umożliwiających stosowanie MiCA, uzasadnia potrzebę maksymalnego skrócenia okresu wejścia w życie ustawy (w konsultacjach społecznych wyrażono poparcie dla jak najszybszego wejścia w życie ustaw⁵⁰).

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu Kancelarii Sejmu dotyczących jego relacji do prawa Unii

⁴⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

⁵⁰ ID ankiety: 131946.

Europejskiej. Sporządzono trzy opinie w sprawie zgodności projektu z prawem UE⁵¹. W konkluzjach opinii z dnia 22 kwietnia 2026 r. stwierdzono, że projekt ustawy o kryptoaktywach, w wersji uwzględniającej autopoprawki, jest objęty zakresem regulacji prawa UE. Wskazano ponadto, że art. 9 ust. 1 projektu jest niezgodny z art. 94 ust. 1 MiCA, natomiast art. 16 projektu pozostaje w sprzeczności z art. 111 i 112 MiCA. Projekt był również przedmiotem trzech opinii BEOS dotyczących ustalenia, czy stanowi projekt ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu⁵². W konkluzji opinii z dnia 22 kwietnia 2026 r. stwierdzono, że poselski projekt ustawy o kryptoaktywach, w wersji uwzględniającej autopoprawki, może zostać uznany za projekt ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

2.

Proponowana ustawa nie narusza Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Niemniej, biorąc pod uwagę, że własność (ang. *possessions*) w ramach prawa własności, o którym mowa w art. 1 Pierwszego protokołu do EKPC, obejmuje również aktywa oraz pieniądze, a także wiąże się z opodatkowaniem osób fizycznych i prawnych w zakresie kryptoaktywów (podatki są formą ingerencji w prawo własności, aczkolwiek generalnie akceptowanym w ramach szerokiego marginesu oceny), stosowanie tej ustawy może w określonych sytuacjach wykazywać styczność z art. 1 tego protokołu. Można także wskazać na związek proponowanych regulacji z art. 6 EKPC (prawo do sądu w sprawach cywilnych i karnych), art. 13 EKPC (prawo do skutecznego środka odwoławczego) i art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego).

⁵¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o kryptoaktywach (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen)*, opinia BEOS z 11 III 2026 r., BEOS-WPEiM-538/26; *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej autopoprawki (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen)*, opinia BEOS z 20 III 2026 r., BEOS-WPEiM-639/26; *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej autopoprawki (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen)*, opinia BEOS z 22 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-914/26.

⁵² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o kryptoaktywach (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 11 III 2026 r., BEOS-WPEiM-539/26; *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 20 III 2026 r., BEOS-WPEiM-640/26; *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o kryptoaktywach w wersji uwzględniającej autopoprawki (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Mentzen) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 22 IV 2026 r., BEOS-WPEiM-915/26.

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 osób⁵³, najbardziej prawdopodobna wydaje się liczba 1,2-1,7 mln osób⁵⁴;
2. przedsiębiorcy wpisani do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych: 1189 podmiotów⁵⁵;
3. Komisja Nadzoru Finansowego;
4. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego;
5. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych;
6. Rzecznik Finansowy;
7. sądy administracyjne: NSA oraz 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych⁵⁶;
8. 11 sądów apelacyjnych i 45 sądów okręgowych⁵⁷;
9. banki: 25 banków komercyjnych, 488 banków spółdzielczych⁵⁸;
10. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe: 17 podmiotów⁵⁹;
11. Izba Administracji Skarbowej w Katowicach⁶⁰;
12. minister właściwy do spraw instytucji finansowych;
13. Prezes Rady Ministrów.

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 kraju⁶¹. Jednocześnie inne źródła podają daleko wyższe liczby – raport z badania

⁵³ 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/>.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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>.

⁵⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. z 2024 r., poz. 785).

⁵⁷ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (M.P.2020.241 z dnia 2020.03.05).

⁵⁸ Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Podmioty objęte gwarancjami, <https://bfg.pl/gwarantowanie-depozytow/podmioty-objete-gwarancjami/>.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Ze względu na prowadzenie rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych.

⁶¹ Triple A, *Digital Currency Ownership Data*, <https://www.triple-a.io/cryptocurrency-ownership-data#report>.

ankietowego PIE wspomina o tym, że 11,7% Polaków zadeklarowało posiadanie kryptowalut⁶². Najwyższą wartość podaje natomiast UCE Group Ltd.⁶³

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 & Partners⁶⁴, 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 r.). Uzyskane dane wskazują, że spośród 79% dorosłych Polaków deklarujących posiadanie oszczędności, 7% wybiera „alternatywne formy inwestowania (np. kryptowaluty, start-upy itp.)”⁶⁵. Spośród wszystkich dorosłych Polaków (których jest ok. 30,7 mln⁶⁶) 5,5% deklaruje, że wybiera inwestycje alternatywne (zapewne znacznie częściej są to łatwo dostępne kryptowaluty niż udziały w start-upach)⁶⁷.

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”⁶⁸. Pokazuje to, że dla ponad 1/3 inwestujących w kryptoaktywa stanowiły one znikomą część ich 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 propanstwową, 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 pieniędzy⁶⁹.

⁶² K. Łukasik, J. Witczak, Polski Instytut Ekonomiczny, *Popularność kryptowalut...*, op.cit., s. 4.

⁶³ 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>.

⁶⁴ *Raport PKO Banku Polskiego i Maison & Partners...*, op. cit.

⁶⁵ Ibidem, s. 32.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Nabywanie udziałów w spółkach, które nie są publicznie notowane jest trudno dostępnym sposobem inwestowania. Badanie uwzględniało akcje oraz fundusze inwestycyjne jako oddzielną kategorię.

⁶⁸ K. Łukasik, J. Witczak, Polski Instytut Ekonomiczny, *Popularność kryptowalut...*, op. cit., s. 37.

⁶⁹ Ibidem, s. 38-39.

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*) kryptoaktywów⁷⁰. 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 regulacji⁷¹. W kwietniu br. wszczęto śledztwo w sprawie Zondacrypto⁷². 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”⁷³. Choć jest to najgłośniejszy taki przypadek w Polsce, to upadki dużych giełd kryptowalut nie są zdarzeniem wyjątkowym⁷⁴. Lokowanie środków u dużych, rozpoznawalnych pośredników nie jest gwarancją bezpieczeństwa i pokazuje konieczność regulowania tego rynku⁷⁵. 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 ulokowanych w kryptoaktywach.

Omawiając skutki społeczne uregulowania kwestii kryptowalut warto nadmienić, że środki te mogą być wykorzystywane do prania brudnych pieniędzy 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”⁷⁶. 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

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ 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.

⁷² Prokuratura Regionalna w Katowicach, Śledztwo w sprawie Zondacrypto, <https://www.gov.pl/web/pr-katowice/sledztwo-w-sprawie-zondacrypto>.

⁷³ 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>.

⁷⁴ Zob. np. S. Winfrey, *FTX bankructcy*, <https://www.ebsco.com/research-starters/law/ftx-bankruptcy#overview>.

⁷⁵ 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>.

⁷⁶ 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.

nie będzie znacząco ograniczać możliwości ich wykorzystywania w związku z działalnością przestępczą⁷⁷. 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”⁷⁸.

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 media⁷⁹, jak i te o charakterze branżowym⁸⁰. Ilość doniesień medialnych w ostatnich miesiącach⁸¹ wynikała po części z faktu, że kryptoaktywa były przedmiotem kolejnych projektów ustaw: trzech rządowych, prezydenckiego i trzech poselskich (jeden był opiniowany przez BEOS w styczniu bieżącego roku⁸², 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 z tzw. aferą Zondacrypto, szczegółowo relacjonowaną przez większość ogólnopolskich i branżowych mediów⁸³.

⁷⁷ „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. Błaśkiewicz, *Kryptowaluty wybrane kluczowe aspekty*, Raport przygotowany na zlecenie Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa, kwiecień 2023, s. 40.

⁷⁸ J. Wróblewski, C. B. Martysz, *Kryptowaluty a finansowanie przestępczości...*, op. cit., s. 220.

⁷⁹ 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-ustawie-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>.

⁸⁰ Ł. Zalewski, *Co dalej z kryptoaktywami. Burza w Sejmie. Prawnicy tłumaczą skutki, na chłodno*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/kryptoaktywa-polska-opoznia-wdrozenie-ekspert-ostregaja-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>.

⁸¹ 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.

⁸² 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.

⁸³ M.in. Onet.pl, Tvn24, TV Republika, Forbes, Money.pl, OKO.press, Rzeczpospolita, Wprost, wPolityce.

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono 25 ankiet, w tym pięć w imieniu osób prawnych⁸⁴. Większość uczestników konsultacji wypowiadała się pozytywnie zarówno o potrzebie uchwalenia ustawy, jak i o rozwiązaniach przyjętych w projekcie. Rozbudowane i szczegółowe komentarze złożone zostały w imieniu Izby Gospodarczej Blockchain i Nowych Technologii⁸⁵ wskazującą propozycje rozwiązań szeregu problemów prawnych powiązanych z regulacją rynku kryptowalut.

Zainteresowanie konsultacjami społecznymi tego projektu należy ocenić jako niskie, co może dziwić w sytuacji licznych przekazów medialnych dotyczących tego zagadnienia, oraz faktu, że tematyka kryptoaktywów dotyczy w większości osób stosunkowo młodych i ponadprzeciętnie biegłych w stosowaniu narzędzi on-line.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazali w DSR, że projekt ma wywołać pozytywne efekty gospodarcze dla przedsiębiorców. Przede wszystkim ma zapewnić przewidywalność funkcjonowania rynku i proporcjonalną ingerencję regulacyjną w procesy biznesowe. Przedłużający się stan niepewności regulacyjnej prowadzić może do utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej w branży kryptowalut⁸⁶. Tylko w pierwszym kwartale 2026 r. z rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych wykreślone zostało ponad sto podmiotów⁸⁷, a od 30 grudnia 2024 r. nie są dokonywane nowe wpisy w tym rejestrze⁸⁸. Zagadnienie to poruszone zostało także w komentarzach społecznych, na problem ten zwracał uwagę m.in. przedstawiciel Fundacji FinTech Poland⁸⁹.

Wnioskodawcy podkreślili, że konstrukcja opłat została zaprojektowana w taki sposób, aby nie eliminować z rynku obecnie działających w tym sektorze modeli biznesowych, zwłaszcza modeli niskomarżowych. W DSR zaznaczono, że wprowadzenie maksymalnych limitów opłat i ryczałtu dla najmniejszych przedsiębiorców i podmiotów rozpoczynających działalność ma ograniczać bariery wejścia i stabilizować koszty transakcyjne prowadzenia działalności gospodarczej. Wnioskodawcy zaznaczyli również, że brak opłat za tzw. paszportowanie jest zgodny z zasadą swobody świadczenia usług w UE i nie tworzy krajowych barier dla

⁸⁴ ID ankiet: 127434, 131946, 131946, 133835, 134010.

⁸⁵ ID ankiety: 127434.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych..., op.cit.

⁸⁸ Izba Administracji Skarbowej w Katowicach, *Komunikat dotyczący rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych*, <https://www.gov.pl/web/fias-katowice/komunikat-dotyczacy-rejestru-dzialalnosci-w-zakresie-walut-wirtualnych>.

⁸⁹ „Opóźniające się procesy legislacyjne, których celem jest uchwalenie ustawy wdrażającej rozporządzenie MiCA, oddziałują negatywnie na rynek kryptoaktywów w Polsce i zniechęcają zarówno przedsiębiorców zagranicznych, jak i krajowych do utrzymywania obecności na polskim rynku.”, ID ankiety: 134010.

działalności transgranicznej. Wskazano ponadto, że uporządkowanie podstawowych reguł proceduralnych oraz dopuszczenie składania dokumentów w języku angielskim może ograniczać koszty administracyjne po stronie uczestników rynku i zwiększać przewidywalność postępowań. Dodano również, że przewidywalny system opłat oraz elektronizacja postępowań powinny obniżać koszty transakcyjne w sektorze kryptoaktywów, zaś ujednolicenie wybranych kwestii dowodowych i podatkowych może ograniczać liczbę sporów interpretacyjnych i koszty obsługi prawnej⁹⁰.

Analiza skutków gospodarczych projektu wskazuje na przyjęcie modelu „UE+0”, który minimalizuje krajową regulację i ogranicza bariery wejścia dla nowych podmiotów⁹¹. Kluczowym elementem tej strategii jest konstrukcja opłat nadzorczych, które mają charakter kosztowy, a nie fiskalny, co ma zapewniać finansowanie zadań Komisji Nadzoru Finansowego⁹² bez nadmiernego obciążania sektora.

Z perspektywy gospodarczej projekt może wspierać rozwój rynku kryptowalut⁹³ poprzez niskie koszty bezpośrednie, jednak wprowadza ukryte mechanizmy selekcyjne, które mogą prowadzić do konsolidacji rynku. Proponowana struktura opłat ustanawia sztywne górne limity finansowe dla podmiotów będących na rynku. Wniosek o zezwolenie dla dostawców usług (CASP) oraz emitentów tokenów powiązanych z aktywami (ART) wiązałby się z jednorazowym kosztem nieprzekraczającym 4 500 euro. Bieżący nadzór ma być finansowany z opłat rocznych: dla CASP wynosiłaby ona maksymalnie 0,1% podstawy (limit 15 000 euro rocznie), a dla emitentów tokenów powiązanych z aktywami lub tokenów będących pieniądzem elektronicznym – maksymalnie 0,05% średniej miesięcznej wartości zobowiązań finansowych z tytułu wyemitowanych tokenów w roku kalendarzowym poprzedzającym rok wniesienia opłaty (limit 25 000 euro). Najistotniejszym ułatwieniem dla sektora MŚP jest zaproponowana opłata zryczałtowana w wysokości 250 euro, dedykowana nowym podmiotom, których podstawa obliczenia opłaty nie przekracza 100 000 euro.

Z punktu widzenia teorii kosztów transakcyjnych, obciążenia te należy uznać za niskie, a w przypadku ryczałtu – za pomijalne w skali budżetu operacyjnego przedsiębiorstwa. Tak niski próg wejścia mógłby stymulować innowacyjność i zapobiegać wypychaniu małych podmiotów z regulowanego rynku. Jednakże, wprowadzenie limitów kwotowych (tzw. capów) może generować efekt degresywności realnego obciążenia dla największych podmiotów. Prowadzi to

⁹⁰ W ramach konsultacji społecznych wybrzmiewały głosy wskazujące na konieczność uregulowania rynku kryptowalut (ID ankiet: 132560, 132681, 129486, 128487, 126977).

⁹¹ Por. A. Zetzsche i in., *Regulatory Lag, Regulatory Friction and Regulatory Transition as FinTech Disenablers*, „Journal of Financial Regulation and Compliance” 2023.

⁹² Por. I. H.-Y. Chiu, *An Institutional Account of Responsiveness in Financial Regulation – Examining the Fallacy and Limits of “same activity, same risks, same rules” as the Answer to Financial Innovation and Regulatory Arbitrage*, „Computer Law & Security Review” 2023, vol. 51, 105868.

⁹³ K. Łukasik, J. Witczak, *Popularność kryptowalut w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2023.

do asymetrii, w której krańcowy koszt regulacyjny dla dużych graczy drastycznie spada wraz ze wzrostem skali operacji, co może utrudniać konkurencję cenową mniejszym firmom i sprzyjać koncentracji kapitału. Niskie opłaty bezpośrednie funkcjonują jedynie jako wstępny mechanizm selekcyjny, podczas gdy realna bariera wejścia zostaje przesunięta w obszar kosztów compliance i wymogów kapitałowych⁹⁴.

Projekt generuje również obciążenia regulacyjne po stronie podmiotów objętych nowym reżimem, ponieważ wymaga przygotowania i przekazania do KNF dokumentacji licencyjnej, dokumentów informacyjnych, prowadzenia komunikacji za pośrednictwem systemów teleinformatycznych oraz zapewnienia odpowiedniego raportowania finansowego niezbędnego do ustalenia podstawy opłat nadzorczych. Są to klasyczne koszty compliance⁹⁵, obejmujące nakłady organizacyjne, prawne i administracyjne związane z dostosowaniem działalności do wymogów nadzorczych. Skala tych obciążeń jest częściowo łagodzona przez dopuszczenie składania dokumentów w języku angielskim, co może ograniczać koszty tłumaczeń i część kosztów formalnych.

Projekt może ograniczać część niefinansowych kosztów regulacyjnych związanych z niepewnością postępowania administracyjnego, ponieważ przewiduje ustawowe terminy dla KNF na ocenę kompletności wniosku w przedmiocie udzielenia zezwolenia oraz wydania decyzji. Z perspektywy podmiotów ubiegających się o zezwolenie zwiększa to przewidywalność procesu licencyjnego, ułatwia planowanie działalności i ogranicza ryzyko przewlekłości postępowania. Jednocześnie skutek ten ma charakter ograniczony, ponieważ przekroczenie terminów nie prowadzi do automatycznego uzyskania zezwolenia, lecz jedynie stanowi podstawę do zarzutu bezczynności organu i uruchomienia środków prawnych przewidzianych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Istnieje ponadto ryzyko, że przy niewystarczającej przepustowości kadrowej nadzorca będzie stosował wezwania do uzupełnień wyłącznie w celu przerwania biegu terminów („restart licznika”), co de facto zneutralizuje zamierzony efekt dyscyplinujący.

W projekcie przyjęto także mechanizm blokowania lub ograniczania dostępu do interfejsów internetowych w modelu wymagającym kontroli sądowej. Należy zaznaczyć, że ta konstrukcja ogranicza ryzyko arbitralności decyzji nadzorczych, lecz jednocześnie jego skuteczność zależy od sprawności postępowań sądowych. W przypadku niskiej efektywności tego mechanizmu może utrzymywać się podwyższone ryzyko funkcjonowania podmiotów nieuczciwych lub nierzetelnych, co osłabiałoby wiarygodność rynku i obniżało poziom zaufania inwestorów. Nieskuteczność w sprawnej eliminacji podmiotów działających w złej wierze

⁹⁴ Por. E. Igbinenikaro, A. O. Adewusi, *Financial Law: Policy Frameworks for Regulating FinTech Innovations: Ensuring Consumer Protection While Fostering Innovation*, „Finance & Accounting Research Journal”, 2024, vol. 6, nr 4, s. 515-530.

⁹⁵ W konsultacjach społecznych również podnoszono kwestię wzrostu kosztów regulacyjnych po stronie przedsiębiorstw po wejściu w życie ustawy (ID ankiet: 127434, 132823).

generowałyby negatywne efekty zewnętrzne, które w długim terminie mogą obniżyć wiarygodność i podważyć fundamenty zaufania do sektora kryptoaktywów.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt może wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST), wpływając na ryzyko fiskalne po stronie dochodowej (podatkowej), jak i wydatkowej.

Proponowane w projekcie zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych wskazują na wyłączenia określonych zdarzeń przy ustalaniu przychodów z kapitałów pieniężnych, co może oddziaływać na dochody z tego tytułu do budżetu państwa oraz do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy proponują bowiem, aby przychodów nie stanowiły:

- w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT):
 - transfer własny nie stanowiący odpłatnego zbycia waluty wirtualnej, definiowany jako przeniesienie waluty wirtualnej pomiędzy adresami lub rachunkami należącymi do tego samego podatnika,
 - otrzymanie waluty wirtualnej w wyniku stakingu, oznaczającego udział bezpośredni lub pośredni w mechanizmie konsensusu typu proof-of-stake, w tym w drodze delegacji, skutkujący uzyskaniem waluty wirtualnej jako nagrody;
- w ramach podatku dochodowego od osób prawnych (CIT):
 - wartości majątkowe otrzymane przez emitenta z tytułu emisji tokenów będących pieniądzem elektronicznym (EMT) do momentu ich odkupu lub umorzenia,
 - wartości majątkowe otrzymane przez emitenta z tytułu emisji tokenów powiązanych z aktywami (ART) do momentu ich odkupu, umorzenia albo wygaśnięcia zobowiązań wobec posiadaczy tokenów.

Ze względu na brak wiarygodnych źródeł danych nie jest obecnie możliwe oszacowanie rzeczywistych wpływów podatkowych z powyższego tytułu.

W odniesieniu do propozycji zawartej w autopoprawce z dnia 17 kwietnia 2026 r. należy zwrócić uwagę, iż proponowana treść art. 16, umożliwiająca nakładanie 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. W rozpatrywanym projekcie nie doprecyzowano treści tego przepisu, należy więc zakładać, iż zaproponowana zmiana art. 16 będzie miała wpływ generalnie na wzrost dochodów sektora finansów publicznych, w tym unijnego sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Należy też zauważyć, iż wprowadzenie niniejszą ustawą rynku kryptoaktywów jako nowego segmentu rynku finansowego pod nadzór KNF może spowodować zwiększenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w związku z zasadzeniem przez podmioty działające na tym rynku decyzji organu nadzorczego podjętych z naruszeniem prawa (np. w zakresie wstrzymania działalności lub wykonania transakcji z wykorzystaniem kryptoaktywów). W przyszłości może to przyczynić się do wzrostu ryzyka fiskalnego i konieczności poniesienia nieplanowanych wydatków budżetowych.

Można również przyjąć, iż na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa, nie powinny mieć wpływu:

- nakładane na uczestników rynku kryptoaktywów kary pieniężne lub okresowe kary pieniężne przez Europejski Nadzór Bankowy (EBA), które na terenie Polski będą podlegać wykonaniu, gdyż będą one stanowiły wpływy budżetu UE a nie budżetu krajowego (zgodnie z art. 133 ust. 4 MiCA),
- dodatkowe obciążenia z tytułu kosztów nadzoru KNF nad rynkiem kryptoaktywów ze względu na przewidywane obowiązkowe roczne opłaty naliczane dla dostawców usług oraz emitentów tokenów, a także opłaty za wydawane przez KNF zezwolenia. Założeniem Wnioskodawców jest, iż wpływy z tytułu powyższych opłat będą stanowiły przychód KNF i powinny pokryć koszty związane z działalnością nadzorczą w tym zakresie.

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 z faktu, że zmierza on do kompleksowego uregulowania sektora kryptowalut, który dotychczas pozostawał pod ograniczonym nadzorem publicznoprawnym, w związku z objęciem działalności w zakresie walut wirtualnych reżimem działalności regulowanej na podstawie art. 129m i nast. ustawy AML.

Projekt zmierza do zastąpienia dotychczasowego krajowego systemu rejestracji działalności w zakresie walut wirtualnych nowym, unijnym systemem zezwoleń, opartym na MiCA. Dla administracji publicznej, w szczególności dla KNF, oznacza to konieczność sprawowania pełnego nadzoru nad emitentami oraz dostawcami usług w zakresie kryptoaktywów. Nadzór ten obejmuje w szczególności

wydawanie przez Komisję zezwoleń na emisję tokenów powiązanych z aktywami lub będących e-pieniędzem, a także wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności jako dostawca usług w zakresie kryptoaktywów. Przedsiębiorcy, tacy jak emitenci tokenów i dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, zostaną obciążeni obowiązkiem uzyskiwania odpłatnych zezwoleń, wnoszenia rocznych opłat na pokrycie kosztów nadzoru, a także realizowania rygorystycznych obowiązków raportowych.

W obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy projekt obejmuje dostawców usług w zakresie kryptoaktywów reżimem ustawy AML, choć czyni to w zakresie niewystarczającym. Oznacza to poddanie tych podmiotów, w odniesieniu do obowiązków związanych z zapobieganiem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, nadzorowi Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz KNF (art. 130 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy AML).

Wejście w życie projektu spowoduje konieczność dostosowania się instytucji finansowych i nadzorczych i ich pracowników do stosowania nowych regulacji. Projekt powoduje również umiarkowany wzrost obciążeń regulacyjnych po stronie podmiotów objętych reżimem nadzorczym poprzez wprowadzenie obowiązków licencyjnych, dokumentacyjnych, informacyjnych i sprawozdawczych oraz systemu opłat nadzorczych. Jednocześnie część tych obciążeń jest ograniczana przez przyjęcie podejścia „UE+0”, dopuszczenie składania dokumentów w języku angielskim, digitalizację postępowań oraz wprowadzenie opłaty zryczałtowanej dla najmniejszych podmiotów. W rezultacie zmiana poziomu obciążeń regulacyjnych ma charakter selektywny, wzrasta względem stanu sprzed implementacji regulacji MiCA, lecz pozostaje relatywnie niska na tle typowych regulacji sektora usług finansowych.

Koszty administracyjne związane z nadzorem nad rynkiem kryptoaktywów nie powinny natomiast obciążać budżetu państwa, gdyż zostaną pokryte przez KNF z odpowiednich opłat płaconych przez uczestników rynku kryptoaktywów.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt trafnie przyjmuje model „UE+0”, ograniczający ustawę do funkcji wykonawczej wobec bezpośrednio stosowanego rozporządzenia 2023/1114. Rozwiązanie to odpowiada zakazowi „gold-platingu” i zasadzie niewprowadzania do ustaw krajowych norm rozporządzeń unijnych nadających się do bezpośredniego stosowania (§ 4 ust. 2 ZTP).

Argumentem za ustawą jest opóźnienie Polski w dostosowaniu prawa do MiCA oraz zbliżający się koniec okresu przejściowego 1 lipca 2026 r. Brak ustawy uniemożliwi uzyskiwanie zezwoleń CASP w Polsce i będzie sprzyjał przenoszeniu działalności do innych państw UE.

Projekt koncentruje się wyłącznie na zapewnieniu stosowania MiCA i przewiduje jedynie czasowe objęcie dostawców usług w zakresie kryptoaktywów

reżimem ustawy AML do 1 lipca 2026 r. oraz uchylenie art. 129m ustawy AML dotyczącego rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych. Nie zawiera natomiast zmian koniecznych w związku z wejściem w życie rozporządzenia 2023/1113, co trafnie podniesiono w konsultacjach społecznych.

Zasadnicza wada projektu polega na niewystarczającym czy niepełnym ukształtowaniu kompetencji KNF. Samo wskazanie KNF jako organu właściwego nie wystarcza z punktu widzenia art. 7 Konstytucji. Kompetencje organu nadzoru powinny być ściśle określone i zgodnie z art. 94 MiCA, który wymaga wyposażenia właściwych organów (organów nadzoru) w kompetencje przez państwa członkowskie. Art. 94 MiCA wymaga przyznania organowi pełnego katalogu uprawnień nadzorczych i dochodzeniowych w prawie krajowym, tymczasem projekt koncentruje się głównie na interfejsach internetowych.

Brakuje w projekcie również regulacji określających kryteria świadczenia doradztwa w zakresie kryptoaktywów i zarządzania portfelem kryptoaktywów, wymaganych przez art. 81 ust. 7 MiCA.

Niepełna jest także regulacja sankcji. Projekt nie określa dostatecznie precyzyjnie czynów zagrożonych administracyjną karą pieniężną ani zasad wykonywania i egzekwowania tych kar, co narusza standard określoności prawa represyjnego i wymogi ZTP. Wątpliwości budzą ponadto: odesłanie do przepisów Prawa bankowego o tajemnicy bankowej, brak pełnej procedury skarg do organu właściwego, niejasna regulacja dostępu dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (CASP) do rachunków bankowych oraz nieprecyzyjne obowiązki banków w zakresie środków klientów i kryptoaktywów.

Projekt jest potrzebny i kierunkowo właściwy, wymaga jednak uzupełnienia w zakresie kompetencji KNF, sankcji administracyjnych, tajemnicy zawodowej, procedur skargowych oraz relacji CASP z infrastrukturą bankową i ewentualnie innych spraw wynikających z MiCA. Zasadne byłoby również objęcie projektem regulacji zapewniających wdrożenie ToFR, analogicznie do wcześniejszych projektów ustawy o kryptoaktywach.

Legislacyjnie projekt jest zasadniczo przejrzysty, lecz jego systematyka odbiega od modelu ZTP, a część terminologii wymaga dopracowania. Natychmiastowe wejście ustawy w życie, które zaproponowano, jest uzasadnione koniecznością wykonania prawa UE i usunięcia niepewności regulacyjnej.

Projekt prowadzi do zasadniczego rozszerzenia zakresu nadzoru publicznoprawnego nad sektorem kryptoaktywów oraz generuje istotne nowe obciążenia administracyjne zarówno po stronie administracji publicznej, przede wszystkim KNF, jak i po stronie przedsiębiorców zobowiązanych do uzyskiwania zezwoleń, ponoszenia opłat nadzorczych oraz realizacji rozbudowanych obowiązków regulacyjnych.

Projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Popularność kryptoaktywów w Polsce jest umiarkowana – korzysta z nich ok. 1,2-1,7 mln osób, ale alokowane środki mają najczęściej

niewielkie znaczenie w strukturze ich oszczędności. Ustawowe uregulowanie kryptowalut może sprzyjać upowszechnieniu tej formy inwestowania. Przyjęte w projekcie podejście „EU+0”, ze względu na minimalistyczne podejście niesie za sobą istotne ryzyka i wyzwania. W obszarze skutków społecznych obejmują one w szczególności ryzyko przedłużania się niepewności regulacyjnej (wynikające m.in. z odesłania do prawa unijnego) oraz zwalczanie przestępczości w obszarze kryptowalut.

3. Skutki gospodarcze: Projekt będzie oddziaływał na rynek kryptoaktywów przede wszystkim poprzez jego formalizację oraz wprowadzenie krajowych ram licencyjnych, nadzorczych i proceduralnych, przy relatywnie niskim poziomie kosztów regulacyjnych. Wysokość opłat nadzorczych oraz opłata zryczałtowana dla najmniejszych podmiotów wskazują, że regulacja nie tworzy istotnych barier wejścia i tylko w ograniczonym stopniu pełni funkcję selekcji podmiotów o niskiej skali działalności lub niewystarczającym zapleczu organizacyjnym. Może to sprzyjać utrzymaniu szerokiego dostępu do rynku po stronie nowych uczestników, natomiast rzeczywiste długoterminowe skutki gospodarcze regulacji będą zależeć przede wszystkim od skuteczności wykonywania nadzoru oraz praktyki stosowania przepisów.

4. Skutki finansowe: Projekt może generować skutki dla sektora finansów publicznym po stronie dochodowej, in minus – w zakresie wpływów z podatków dochodowych (PIT i CIT) w związku z wyłączeniem określonych zdarzeń przy ustalaniu przychodów oraz in plus – w zakresie wpływów z kar z tytułu ewentualnych administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez KNF. Ponadto projekt może powodować dodatkowe ryzyko fiskalne z tytułu zwiększenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zasądzone błędne decyzje KNF z tytułu nadzoru nad nowym segmentem rynku. Na obecnym etapie opiniowania *ex ante* nie jest jednak możliwe oszacowanie dokładnej skali możliwych skutków finansowych z tego tytułu.

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 (Bulgaria, 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).

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

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

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

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/