SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 3090

Warszawa, 11 maja 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Zbigniewa Kuźmiuka.

(-) Waldemar Andzel; (-) Dorota Arciszewska-Mielewczyk; (-) Barbara Bartuś; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Joanna Borowiak; (-) Anna Gembicka; (-) Maria Kurowska; (-) Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Maciej Małecki; (-) Grzegorz Matusiak; (-) Jan Mosiński; (-) Marcin Porzucek; (-) Urszula Rusecka; (-) Jacek Sasin; (-) Ryszard Terlecki; (-) Agnieszka Wojciechowska van Heukelom.

Projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym

Art. 1. W ustawie z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 845) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 w pkt 12 kropkę na końcu zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 13 i 14 w brzmieniu:

„13) kryptoaktywie – rozumie się przez to kryptoaktywo w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 150 z 09.06.2023, str. 40, z późn. zm.) zwanego dalej „rozporządzeniem 2023/1114”;
14) działalność w zakresie kryptoaktywów – rozumie się przez to emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów lub inne usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114.”;

2) w art. 4 po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Za nieuczciwą praktykę rynkową uznaje się prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów, o której mowa w art. 2 pkt 14. Praktyki te nie podlegają ocenie w świetle przesłanek określonych w ust. 1.”;

3) po art. 11 dodaje się art. 11a-11b w brzmieniu:

„Art. 11a.W przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia art. 4 ust. 4, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów występuje do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z pisemnym żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów, w rozumieniu art. 3 pkt 19 rozporządzenia 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 (Dz. Urz. UE L 150 z 09.06.2023, str. 1) lub rachunku pieniężnego, na którym są rejestrowane środki pieniężne powierzone przez klienta, służącego dokonywaniu rozliczeń w następstwie czynności mających za przedmiot kryptoaktywa.

2. Dokonanie blokady, o której mowa w ust. 1, polega na uniemożliwieniu dysponowania całością kryptoaktywów lub środków pieniężnych objętych blokadą i korzystania z nich, w tym przez podmiot prowadzący działalność zakresie kryptoaktywów.

3. Żądanie, o którym mowa w ust. 1, zawiera datę jego wydania, zakres i sposób dokonania blokady, o której mowa w ust. 1 oraz uzasadnienie.

4. Żądanie, o którym mowa w ust. 1, opatruje się podpisem własnoręcznym albo kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

5. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego dokonuje blokady, o której mowa w ust. 1, niezwłocznie po otrzymaniu żądania, o którym mowa w ust. 1, nie później niż w terminie 24 godzin od jego otrzymania.

6. Prezes Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego niezwłocznie po dokonaniu blokady, o której mowa w ust. 1 informuje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o jej dokonaniu.

Art. 11b. W przypadku, o którym mowa w art. 11a przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do sieci Internet na pisemne żądanie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest obowiązany do uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących domenę internetową do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przepisy art. 11a ust. 3-6 stosuje się odpowiednio.”;

4) po art. 16 dodaje się art. 16a w brzmieniu

„Art. 16a. 1. Kto stosuje nieuczciwą praktykę rynkową, o której mowa w art. 4 ust. 4 podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

2. Jeżeli wartość mienia zgromadzonego w wyniku popełnienia czynu, o którym mowa w ust. 1 jest wielka, sprawca czynu określonego w ust. 1, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.”;

5) w art. 17 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Z wnioskiem o ściganie przestępstw określonych w art. 16 i art. 16a mogą wystąpić także podmioty, o których mowa w art. 12 ust. 2.”.

Art. 2. 1. Podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy działalność w zakresie kryptoaktywów, o której mowa w art. 2 pkt 14 ustawy zmienianej w art. 1, są obowiązane zakończyć prowadzenie tej działalności w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podmioty prowadzące działalność w zakresie kryptoaktywów są obowiązane:

1) zakończyć przyjmowanie od klientów nowych środków pieniężnych oraz kryptoaktywów;

2) zamknąć wszystkie prowadzone platformy obrotu kryptoaktywami, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114, rachunki, o których mowa w art. 11a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, systemy teleinformatyczne oraz strony internetowe służące prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów;

3) dokonać rozliczenia wszystkich zobowiązań wobec klientów.

Art. 3. 1. Podmioty, prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy działalność w zakresie kryptoaktywów, o której mowa w art. 2 pkt 14 ustawy zmienianej w art. 1, są obowiązane do zwrotu klientom całości środków pieniężnych powierzonych przez klientów w związku ze świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów, wraz z należnymi klientom korzyściami majątkowymi wynikającymi z zawartych umów lub osiągniętego wyniku inwestycyjnego, w szczególności równowartości kryptoaktywów, nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Zwrot środków oraz równowartości korzyści majątkowych, o którym mowa w ust. 1, nastąpi bez pobierania jakichkolwiek opłat, prowizji lub innych należności obciążających klienta.

Art. 4. W przypadku niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 2-3 przez podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy działalność w zakresie kryptoaktywów, o której mowa w art. 2 pkt 14 ustawy zmienianej w art. 1, zadania te wykonują podmioty, o których mowa w art. 11a i 11b ustawy zmienianej w art. 1. Przepisy art. 11a i 11b ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

U Z A S A D N I E N I E

W ciągu ostatnich lat obserwujemy rozwój rynku kryptowalut, które przyciągają zainteresowanie części społeczeństwa. Temat wirtualnych „walut" pojawia się w dyskursie publicznym, zwracając uwagę na atrakcyjność tej formy lokowania kapitału. Z wielu strony słyszymy gwarancję wysokiego zysku, bez podkreślania istotnego elementu - ryzyka utraty kapitału. Kryptowaluty, które w opinii wielu, stały się sposobnością do lokowania i powiększania oszczędności nie są jednak pieniądzem elektronicznym w rozumieniu prawa. To cyfrowa reprezentacja umownej wśród jej użytkowników wartości, która nie jest emitowana i gwarantowana przez żaden bank centralny na świecie. Używana jest jako imitacja pieniądza, jeśli dwie strony transakcji tak między sobą uzgodnią.

Poprawnym określeniem kryptowaluty, zgodnie z definicją stosowaną przez Narodowy Bank Polski, jest „waluta" wirtualna, pseudowaluta lub nibywaluta, która działa według komputerowego programu, algorytmu. Środki utrzymywane w „walutach" wirtualnych nie są gwarantowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, gdyż nie są one depozytami bankowymi. Nie są też prawnym środkiem płatniczym.

W świecie kryptoaktywów, który charakteryzuje się szybkim rozwojem i brakiem regulacji, oszustwa związane z kryptowalutami stały się powszechne. Wykorzystują zarówno technologiczne luki, jak też psychologiczne mechanizmy manipulacji. Wśród oszustw technologicznych wyszczególnić należy fałszywe strony internetowe i aplikacje mobilne. Każda próba regulacji omawianej materii pociąga za sobą szereg zagrożeń. Ostrożność i sceptyczne podejście użytkowników nie chronią przed licznymi niebezpieczeństwami.

Szybki rozwój rynku „walut" wirtualnych sprawił, że wzbudził zainteresowanie konsumentów, jednocześnie obfitując w liczne oszustwa i manipulacje działające na szkodę angażujących swoje oszczędności z nadzieją zysku. Ceny walut wirtualnych charakteryzują się wysoką zmiennością, a niektóre formy inwestowania w waluty wirtualne mogą mieć charakter piramidy finansowej. Inwestycje w kryptowaluty wiążą się z ryzykiem cyberprzestępczości, straty kapitału i braku płynności.

Manipulacje cenowe na rynku kryptoaktywów to wręcz powszechny proceder. Pump and dump polega na tym, że grupa osób sztucznie zawyża cenę mało znanej kryptowaluty, aby następnie sprzedać ją po wyższej cenie, gdy wzrośnie nią zainteresowanie. Komisja Nadzoru Finansowego

wyróżniła także inne manipulacje rynkowe, które niosą ze sobą zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników rynku kryptowalut.

Przewagą rynku kryptowalut jest narracja o możliwości ogromnych zysków, co w zestawieniu z tradycyjnymi formami oszczędzania m.in. lokaty, obligacje skarbowe, fundusze inwestycyjne, jest niezwykle kuszące. Jednakże kluczowa jest kwestia bezpieczeństwa i przejrzystych zasad, gwarantowanych prawnie.

Dynamiczny rozwój rynku kryptoaktywów, przy jednoczesnym wysokim poziomie anonimowości transakcji, ograniczonej możliwości identyfikacji rzeczywistych beneficjentów środków finansowych, stworzył istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa konsumentów i stabilności rynku finansowego. Jednocześnie specyfika rynku kryptoaktywów utrudnia skuteczne dochodzenie roszczeń przez konsumentów oraz szybkie reagowanie organów państwa.

Dotychczasowe instrumenty prawne okazały się niewystarczające dla zapewnienia efektywnej ochrony interesu publicznego. Obserwowane są przypadki utraty środków przez konsumentów w związku z działalnością podmiotów oferujących usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności platform obrotu, usług przechowywania kryptoaktywów oraz systemów inwestycyjnych opartych na aktywach cyfrowych

W związku z powyższym projekt ustawy przewiduje zakaz prowadzenia działalności kryptoaktywów w Polsce. Zgodnie z proponowanymi zapisami prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów stanowi nieuczciwą praktykę rynkową niezależnie od spełnienia przesłanek ogólnych określonych w ustawie. Rozwiązanie to ma charakter szczególny i służy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów wobec działalności obarczonej szczególnie wysokim ryzykiem ekonomicznym i organizacyjnym

W przypadku uzasadnionego podejrzenia prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów występuje do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z pisemnym żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego, na którym są rejestrowane środki pieniężne powierzone przez klienta, służącego dokonywaniu rozliczeń w następstwie czynności mających za przedmiot kryptoaktywa.

W przypadku uzasadnionego podejrzenia prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów, przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do sieci Internet na pisemne żądanie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest obowiązany do

uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących domenę internetową do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.
Zakładanym celem powyższych regulacji jest umożliwienie szybkiego i skutecznego przeciwdziałania dalszemu powierzaniu środków przez konsumentów oraz zabezpieczenie majątku klientów.

Za prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów projekt ustawy zakłada wprowadzenie kary pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Jeśli jednak wartość zgromadzonego w wyniku działalności w zakresie kryptoaktywów jest wielka, kara pozbawienia wolności wynosić będzie od roku do lat 10.

Projekt wprowadza także przepisy przejściowe, dotyczące zamknięcia prowadzonych w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy działalności w zakresie kryptoaktywów oraz „rozliczenia się" z klientami. Zgodnie z nimi podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie proponowanej ustawy działalność w zakresie kryptoaktywów, obowiązane są zakończyć prowadzenie tej działalności w terminie 2 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, a także zwrócić klientom całość środków pieniężnych powierzonych przez klientów w związku ze świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów, wraz z należnymi klientom korzyściami majątkowymi wynikającymi z zawartych umów lub osiągniętego wyniku inwestycyjnego, w szczególności równowartości kryptoaktywów.

Celem proponowanej regulacji jest zapewnienie bezpieczeństwa konsumentów. Gdy mówimy o możliwości zysku, rolę odgrywają ludzkie emocje oraz psychologia. Niestety, w tej warstwie rynek „walut" wirtualnych stosuje wiele socjotechnik, aby zachęcić do lokowania kapitału w określonych kryptowalutach. Osoby zainteresowane szybkim zyskiem podatne są na manipulacje. Niejednokrotnie inwestują duże kwoty, będące efektem wieloletnich oszczędności, z nadzieją powiększenia kapitału. Wówczas pojawia się zagrożenie manipulacji rynkowych, niosących zagrożenia dla uczestników rynku kryptowalut.

Regulacje panujące na rynku finansowym są jednoznaczne i określone. Obywatel jako klient banku czy też innej instytucji finansowej jest chroniony posiadając określone prawa, zaś wspomniane podmioty tj. banki i instytucje finansowe podlegają konkretnym ustawom, a także znajdują się pod nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego. W przypadku kryptowalut możemy jedynie mówić o wewnętrznych zasadach, do których klient musi się stosować, ale jego prawa i dobra nie są w żaden sposób chronione.

Termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i nie stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Przedmiot projektowanej regulacji jest objęty prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Zbigniew Kuźmiuk

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

W ciągu ostatnich lat obserwujemy rozwój rynku kryptowalut, które przyciągają zainteresowanie części społeczeństwa. Temat wirtualnych „walut" pojawia się w dyskursie publicznym, zwracając uwagę na atrakcyjność tej formy lokowania kapitału. Z wielu strony słyszymy gwarancję wysokiego zysku, możliwości powiększenia kapitału, bez podkreślania istotnego elementu - ryzyka utraty kapitału. Kryptowaluty, które w opinii wielu, stały się sposobnością do lokowania i powiększania oszczędności nie są jednak pieniądzem elektronicznym w rozumieniu prawa. To cyfrowa reprezentacja umownej wśród jej użytkowników wartości, która nie jest emitowana i gwarantowana przez żaden bank centralny na świecie. Używana jest jako imitacja pieniądza, jeśli dwie strony transakcji tak między sobą uzgodnią.

Poprawnym określeniem kryptowaluty, zgodnie z definicją stosowaną przez Narodowy Bank Polski, jest „waluta" wirtualna, pseudowaluta lub nibywaluta, która działa według komputerowego programu, algorytmu. Środki utrzymywane w „walutach" wirtualnych nie są gwarantowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, gdyż nie są one depozytami bankowymi. Nie są też prawnym środkiem płatniczym.

W świecie kryptoaktywów, który charakteryzuje się szybkim rozwojem i brakiem regulacji, oszustwa związane z kryptowalutami stały się powszechne. Wykorzystują zarówno technologiczne luki, jak też psychologiczne mechanizmy manipulacji. Wśród oszustw technologicznych wyszczególnić należy

fałszywe strony internetowe i aplikacje mobilne. Każda próba regulacji omawianej materii pociąga za sobą szereg zagrożeń.

Szybki rozwój rynku „walut" wirtualnych sprawił, że wzbudził zainteresowanie konsumentów, jednocześnie obfitując w liczne oszusta i manipulacje działające na szkodę angażujących swoje oszczędności z nadzieją zysku. Ceny walut wirtualnych charakteryzują się wysoką zmiennością, a niektóre formy inwestowania w waluty wirtualne mogą mieć charakter piramidy finansowej. Inwestycje w kryptowaluty wiążą się z ryzykiem cyberprzestępczości, straty kapitału i braku płynności.

Manipulacje cenowe na rynku kryptoaktywów to wręcz powszechny proceder. Pump and dump polega na tym, że grupa osób sztucznie zawyża cenę mało znanej kryptowaluty, aby następnie sprzedać ją po wyższej cenie, gdy wzrośnie nią zainteresowanie. Komisja Nadzoru Finansowego wyróżniła także inne manipulacje rynkowe, które niosą ze sobą zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników rynku kryptowalut.

Przewagą rynku kryptowalut jest narracja o możliwości ogromnych zysków, co w zestawieniu z tradycyjnymi formami oszczędzania m.in. lokaty, obligacje skarbowe, fundusze inwestycyjne, jest niezwykle kuszące. Jednakże kluczowa jest kwestia bezpieczeństwa i przejrzystych zasad, gwarantowanych prawnie.

Dynamiczny rozwój rynku kryptoaktywów, przy jednoczesnym wysokim poziomie anonimowości transakcji, ograniczonej możliwości identyfikacji rzeczywistych beneficjentów środków finansowych, stworzył istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa konsumentów i stabilności rynku finansowego. Jednocześnie specyfika rynku kryptoaktywów utrudnia skuteczne dochodzenie roszczeń przez konsumentów oraz szybkie reagowanie organów państwa. Dotychczasowe instrumenty prawne okazały się niewystarczające dla zapewnienia efektywnej ochrony interesu publicznego

W związku z powyższym projekt ustawy przewiduje zakaz prowadzenia działalności kryptoaktywów w Polsce. Zgodnie z proponowanymi zapisami prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów stanowi nieuczciwą praktykę rynkową niezależnie od spełnienia przesłanek ogólnych określonych w ustawie. Rozwiązanie to ma charakter szczególny i służy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów wobec działalności obarczonej szczególnie wysokim ryzykiem ekonomicznym i organizacyjnym

W przypadku uzasadnionego podejrzenia prowadzenia działalności w zakresie kryptoatywów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów występuje do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z pisemnym żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego, na

którym są rejestrowane środki pieniężne powierzone przez klienta, służącego dokonywaniu rozliczeń w następstwie czynności mających za przedmiot kryptoaktywa.

W przypadku uzasadnionego podejrzenia prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów, przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do sieci Internet na pisemne żądanie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest obowiązany do uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących domenę internetową do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Zakładanym celem powyższych regulacji jest umożliwienie szybkiego i skutecznego przeciwdziałania dalszemu powierzaniu środków przez konsumentów oraz zabezpieczenie majątku klientów.

Za prowadzenie działaności w zakresie kryptoaktywów projekt ustawy zakłada wprowadzenie kary pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Jeśli jednak wartość zgromadzonego w wyniku działalności w zakresie kryptoaktywów jest wielka, kara pozbawienia wolności wynosić będzie od roku do lat 10.

Projekt wprowadza także przepisy przejściowe, dotyczące zamknięcia prowadzonych w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy działalności w zakresie kryptoaktywów oraz „rozliczenia się" z klientami. Zgodnie z nimi podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie proponowanej ustawy działalność w zakresie kryptoaktywów, obowiązane są zakończyć prowadzenie tej działalności w terminie 2 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, a także zwrócić klientom całość środków pieniężnych powierzonych przez klientów w związku ze świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów, wraz z należnymi klientom korzyściami majątkowymi wynikającymi z zawartych umów lub osiągniętego wyniku inwestycyjnego, w szczególności równowartości kryptoaktywów.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- Nie

Cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

a) Proponowana regulacja prowadzi do całkowitego wyłączenia możliwości prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustanowienia szczególnego reżimu ochronnego wobec podmiotów prowadzących taką działalność.
b) Projekt przyznaje Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nowe kompetencje o charakterze nadzorczym i interwencyjnym. Skutkiem prawnym będzie możliwość natychmiastowego ograniczenia dostępu do środków finansowych oraz infrastruktury wykorzystywanej przez podmioty prowadzące działalność związaną z kryptoaktywami.
c) Projekt wprowadza nowy typ czynu zabronionego polegający na prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów (proponowana odpowiedzialność karna obejmująca karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat, w przypadku mienia wielkiej wartości - od roku do 10 lat pozbawienia wolności).
d) Projekt przyczyni się do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów.
e) Przedmiot projektowanej regulacji jest objęty prawem Unii Europejskiej.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne. Projektowana ustawa będzie miała korzystny wpływ poprzez zwiększenie ochrony konsumentów.

Celem proponowanej regulacji jest zapewnienie bezpieczeństwa konsumentów. Gdy mówimy o możliwości zysku, rolę odgrywają ludzkie emocje oraz psychologia. Niestety, w tej warstwie rynek „walut" wirtualnych stosuje wiele socjotechnik, aby zachęcić do lokowania kapitału w określonych kryptowalutach. Osoby zainteresowane szybkim zyskiem podatne są na manipulacje. Niejednokrotnie inwestują duże kwoty, będące efektem wieloletnich oszczędności, z nadzieją powiększenia kapitału. Wówczas pojawia się zagrożenie manipulacji rynkowych, niosących zagrożenia dla uczestników rynku kryptowalut.

W świecie kryptoaktywów, który charakteryzuje się szybkim rozwojem i brakiem regulacji, oszustwa związane z kryptowalutami stały się powszechne. Wykorzystują zarówno technologiczne luki, jak też psychologiczne mechanizmy manipulacji. Wśród oszustw technologicznych wyszczególnić należy fałszywe strony internetowe i aplikacje mobilne. Każda próba regulacji omawianej materii pociąga za sobą szereg zagrożeń. Przewidziane uprawnienia m.in. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczące blokowania rachunków i stron

internetowych mogą zwiększyć poczucie bezpieczeństwa części społeczeństwa wobec zagrożeń finansowych w internecie.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki gospodarcze. Projektowana ustawa będzie miała korzystny wpływ poprzez zwiększenie bezpieczeństwa finansowego Polek i Polaków oraz zwiększenia transparentności obrotu gospodarczego.

Regulacje panujące na rynku finansowym są jednoznaczne i określone. Obywatel jako klient banku czy też innej instytucji finansowej jest chroniony posiadając określone prawa, zaś wspomniane podmioty tj. banki i instytucje finansowe podlegają konkretnym ustawom, a także znajdują się pod nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego. W przypadku kryptowalut możemy jedynie mówić o wewnętrznych zasadach, do których klient musi się stosować, ale jego prawa i dobra nie są w żaden sposób chronione.

Szybki rozwój rynku „walut" wirtualnych sprawił, że wzbudził zainteresowanie konsumentów, jednocześnie obfitując w liczne oszusta i manipulacje działające na szkodę angażujących swoje oszczędności z nadzieją zysku. Ceny walut wirtualnych charakteryzują się wysoką zmiennością, a niektóre formy inwestowania w waluty wirtualne mogą mieć charakter piramidy finansowej. Inwestycje w kryptowaluty wiążą się z ryzykiem cyberprzestępczości, straty kapitału i braku płynności.

Manipulacje cenowe na rynkowe kryptoaktywów to wręcz powszechny proceder. Pump and dump polega na tym, że grupa osób sztucznie zawyża cenę mało znanej kryptowaluty, aby następnie sprzedać ją po wyższej cenie, gdy wzrośnie nią zainteresowanie. Komisja Nadzoru Finansowego wyróżniła także inne manipulacje rynkowe, które niosą ze sobą zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników rynku kryptowalut.

Projekt ustawy będzie miał wpływ na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP). Projektowana ustawa dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców. Projekt ustawy dotyczy praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej. Projekt może będzie skutkował ograniczeniem działalności gospodarczej podmiotów funkcjonujących na rynku kryptoaktywów, jednak ograniczenie to uzasadnione jest koniecznością ochrony interesu publicznego oraz bezpieczeństwa ekonomicznego obywateli

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projektowana ustawa może wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa, związane z realizacją nowych zadań przez organy administracji publicznej oraz służby państwowe,

głównie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. Wydatki te będą finansowane z budżetu państwa w części pozostającej w dyspozycji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. Zwiększone koszty dla budżetu państwa nie powinny przekroczyć kwoty 30 mln zł, (na którą będą się składać m.in. koszty prowadzenia przez organy państwa działań nadzorczych i blokujących, obsługi technicznej tych zadań, ewentualnych postępowań przygotowawczych w zakresie przestępstw prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów, spraw sądowych).

Projekt ustawy nie ma wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowana ustawa może wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa, związane z realizacją nowych zadań przez organy administracji publicznej oraz służby państwowe, głównie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. Wydatki te będą finansowane z budżetu państwa w części pozostającej w dyspozycji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. Zwiększone koszty dla budżetu państwa nie powinny przekroczyć kwoty 30 mln zł, (na którą będą się składać m.in. koszty prowadzenia przez organy państwa działań nadzorczych i blokujących, obsługi technicznej tych zadań, ewentualnych postępowań przygotowawczych w zakresie przestępstw prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów, spraw sądowych).

Projekt ustawy nie ma wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- Nie

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Tak

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Tak

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- Nie

BEOS-1073/26

Warszawa, 19 czerwca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (przed nadaniem numeru druku)[1]

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

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że problemem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, jest brak wystarczającej ochrony interesu publicznego, jakim jest ochrona konsumentów inwestujących w kryptowaluty.

Wnioskodawcy wskazują na rozwój rynku kryptowalut, które przyciągają zainteresowanie części społeczeństwa. Kryptowaluty, które w opinii wielu stały się sposobnością do lokowania i powiększania oszczędności, nie są jednak pieniądzem elektronicznym w rozumieniu prawa. To cyfrowa reprezentacja wartości umownej wśród jej użytkowników, która nie jest emitowana i gwarantowana przez żaden bank centralny na świecie. Używana jest jako imitacja pieniądza, jeśli dwie strony transakcji tak między sobą uzgodnią. Środki utrzymywane w „walutach" wirtualnych nie są gwarantowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, gdyż nie są one depozytami bankowymi. Nie są też prawnym środkiem płatniczym. Zdaniem Wnioskodawców w świecie kryptoaktywów, który charakteryzuje się szybkim rozwojem i brakiem regulacji, oszustwa związane z kryptowalutami stały się powszechne. Wśród oszustw technologicznych Wnioskodawcy wskazują fałszywe strony internetowe i aplikacje mobilne.

[1] Projekt znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/16436/2026.

Wnioskodawcy uważają, że każda próba regulacji omawianej materii pociąga za sobą szereg zagrożeń. Szybki rozwój rynku „walut" wirtualnych wzbudził zainteresowanie konsumentów, jednocześnie obfitując w liczne oszustwa i manipulacje działające na szkodę angażujących swoje oszczędności z nadzieją zysku. Ceny walut wirtualnych charakteryzują się wysoką zmiennością, a niektóre formy inwestowania w waluty wirtualne mogą mieć charakter piramidy finansowej. Inwestycje w kryptowaluty wiążą się z ryzykiem cyberprzestępczości, straty kapitału i braku płynności. Manipulacje cenowe na rynku kryptoaktywów to wręcz powszechny proceder. Polegają one np. na tym, że grupa osób sztucznie zawyża cenę mało znanej kryptowaluty, aby następnie sprzedać ją po wyższej cenie, gdy wzrośnie nią zainteresowanie. Komisja Nadzoru Finansowego wyróżniła także inne manipulacje rynkowe, które niosą ze sobą zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników rynku kryptowalut. W ocenie Wnioskodawców przewagą rynku kryptowalut jest narracja o możliwości ogromnych zysków, co w zestawieniu z tradycyjnymi formami oszczędzania m.in. lokaty, obligacje skarbowe, fundusze inwestycyjne, jest niezwykle kuszące. Jednak kluczowa jest kwestia bezpieczeństwa i przejrzystych zasad, gwarantowanych prawnie. Dynamiczny rozwój rynku kryptoaktywów, przy wysokim poziomie anonimowości transakcji, ograniczonej możliwości identyfikacji rzeczywistych beneficjentów środków finansowych, stworzył istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa konsumentów i stabilności rynku finansowego. Jednocześnie specyfika rynku kryptoaktywów utrudnia skuteczne dochodzenie roszczeń przez konsumentów i szybkie reagowanie organów państwa. Według Wnioskodawców dotychczasowe instrumenty prawne okazały się niewystarczające dla zapewnienia efektywnej ochrony interesu publicznego.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym[2] (dalej: „ustawa"). Zmiana dotyczy wprowadzenia regulacji uznającej prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów za nieuczciwą praktykę rynkową; praktyki te nie podlegałyby ocenie w świetle przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 ustawy[3] (art. 1 pkt 2 projektu – dodawany art. 4 ust. 4 ustawy).

Projekt wprowadza definicje pojęć „kryptoaktywa" [4] oraz „działalność w zakresie kryptoaktywów", przy czym działalność ta obejmuje emisję, ofertę

[2] Dz. U. z 2023 r. poz. 845.

[3] Art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, że praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu.

[4] Odwołującą się do definicji kryptoaktywa w art. 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 150 z 9.6.2023, s. 40, ze zm., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/2024-01-09) (dalej: „rozporządzenie 2023/1114") [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 22 VI 2026 r.].

publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów i inne usługi związane z kryptoaktywami[5] (art. 1 pkt 1 projektu – dodawane art. 2 pkt 13 i 14 ustawy).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) występowałby do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) z pisemnym żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów[6] lub rachunku pieniężnego wykorzystywanego w związku z działalnością w zakresie kryptoaktywów. Dokonanie blokady polegałoby na uniemożliwieniu dysponowania całością kryptoaktywów lub środków pieniężnych objętych blokadą oraz korzystania z nich. Projekt określa dane objęte żądaniem, sposób jego podpisania oraz terminy i tryb dokonania blokady przez ABW, a także obowiązek poinformowania Prezesa UOKiK o jej dokonaniu (art. 1 pkt 3 projektu – dodawany art. 11a ustawy).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów, przedsiębiorca telekomunikacyjny[7] byłby obowiązany, na pisemne żądanie Prezesa UOKiK, uniemożliwić dostęp do stron internetowych służących tej działalności przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych (art. 1 pkt 3 projektu – dodawany art. 11b ustawy).

Projekt zakłada wprowadzenie odpowiedzialności karnej za stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej polegającej na prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów, przewidując kary pozbawienia wolności i ich surowszy wymiar w przypadku mienia o wielkiej wartości (art. 1 pkt 4 projektu – dodawany art. 16a ustawy). Z wnioskiem o ściganie tych przestępstw mogłyby wystąpić także podmioty wymienione w art. 12 ust. 2 ustawy[8] (art. 1 pkt 5 projektu – zmieniany art. 17 ust. 2 ustawy).

Projekt zawiera również przepisy przejściowe, które nakładają na podmioty prowadzące działalność w zakresie kryptoaktywów obowiązek: zakończenia tej działalności w określonym terminie[9], zaprzestania przyjmowania nowych środków pieniężnych i kryptoaktywów; zamknięcia platform obrotu kryptoaktywami[10], rachunków[11], systemów teleinformatycznych oraz stron internetowych służących prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów; dokonania rozliczeń zobowiązań wobec klientów (art. 2 projektu). Podmioty te są ponadto zobowiązane do zwrotu klientom całości powierzonych środków pieniężnych oraz należnych korzyści majątkowych, w tym równowartości kryptoaktywów, bez pobierania opłat (art. 3 projektu). W przypadku niewykonania tych obowiązków przewiduje się ich realizację przez organy wskazane w przepisach ustawy zmienianej[12] (art. 4 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

[5] W szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114.
[6] W rozumieniu art. 3 pkt 19 rozporządzenia 2023/1114.
[7] Świadczący usługi dostępu do sieci Internet.
[8] Tj. Rzecznik Praw Obywatelskich; Rzecznik Finansowy; krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów konsumentów; powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów.
[9] Tj. 2 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.
[10] O których mowa w rozporządzenia 2023/1114.
[11] O których mowa w dodawanym art. 11a ust. 1 ustawy.
[12] Tj. wymienione w art. 11a i art. 11b ustawy.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

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

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

W żadnym z państw członkowskich UE nie wprowadzono całkowitego zakazu świadczenia usług związanych z kryptoaktywami. W poszczególnych państwach członkowskich UE przyjęto przepisy umożliwiające stosowanie rozporządzenia (UE) 2023/1114 i rozporządzenia (UE) 2023/1113, w tym uznające kryptoaktywa za część rynku finansowego oraz wskazujące organy nadzoru. W większości państw UE przyjęto odrębne ustawy regulujące rynek kryptoaktywów (np. Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Szwecja, Węgry), jednak w części państw przepisy umożliwiające stosowanie regulacji UE w zakresie kryptoaktywów zawarto w ustawach sektorowych dotyczących rynku finansowego – w szczególności przepisach regulujących działalność instytucji finansowych, nadzór finansowy, przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – a także kompetencji krajowych organów nadzoru (np. Dania, Francja, Hiszpania). W niektórych państwach obowiązują rozwiązania pośrednie, oparte na odrębnych aktach wykonawczych do unijnych przepisów z równoczesnymi nowelizacjami istniejących ustaw sektorowych rynku finansowego (Belgia, Niemcy, Włochy)[13].

Na świecie generalny zakaz prowadzenia działalności związanej z kryptoaktywami lub zakaz większości rodzajów takiej działalności obowiązuje m.in. w Algierii, Arabii Saudyjskiej, Chinach, Egipcie. W Algierii w 2018 r. zakazano nabywania, sprzedaży, wykorzystywania i posiadania kryptoaktywów. W Arabii Saudyjskiej obrót kryptoaktywami nie jest dopuszczony w ramach obowiązujących regulacji, a instytucjom finansowym zakazano świadczenia usług związanych z kryptoaktywami. Jednocześnie brak jest jednoznacznych przepisów przewidujących sankcje karne dla osób fizycznych dokonujących transakcji na własny rachunek. W Chinach wprowadzono szeroki zakaz działalności związanej z prywatnymi kryptoaktywami, obejmujący m.in. obrót i świadczenie usług na rynku kryptoaktywów, co jednak nie powstrzymało ich dalszego wykorzystywania przez część użytkowników. W grudniu 2022 r. uruchomiono wspieraną przez podmioty państwowe platformę umożliwiającą obrót tokenami NFT (*Non-Fungible Tokens*). W Egipcie zakazane są emisja, obrót i reklamowanie kryptoaktywów. Egipski Bank Centralny podjął pierwszą próbę stworzenia ram regulacyjnych dla rynku kryptoaktywów, publikując w 2020 r. zasady dotyczące licencjonowania działalności

[13] Szerzej por. m.in. *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów (druk sejmowy nr 2527)* z 12 V 2026 r.

w tym obszarze. Jednak w oświadczeniu z 2023 r. bank centralny ostrzegł obywateli przed korzystaniem z kryptoaktywów[14].

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projektowany zakaz prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów pozostaje w szczególności nie do pogodzenia z rozporządzeniem 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 (dalej: „rozporządzenie MiCA") [15]. Akt ten opiera się na założeniu, że działalność w obszarze kryptoaktywów jest co do zasady dopuszczalna, o ile wykonywana jest w reżimie przewidzianym przez prawo Unii Europejskiej.

Z art. 59 ust. 1 rozporządzenia MiCA wynika, że świadczenie w Unii usług w zakresie kryptoaktywów jest dozwolone po uzyskaniu zezwolenia na prowadzenie działalności jako dostawca usług w zakresie kryptoaktywów zgodnie z art. 63 tego rozporządzenia albo przez podmioty wymienione w art. 60 rozporządzenia MiCA, w tym instytucje kredytowe, centralne depozyty papierów wartościowych, firmy inwestycyjne, operatorów rynku, instytucje pieniądza elektronicznego, spółki zarządzające UCITS oraz zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, którym zezwolono na świadczenie usług w zakresie kryptoaktywów. Rozporządzenie MiCA weszło w życie 29 czerwca 2023 r. i zasadniczo stosuje się je od 30 grudnia 2024 r. Od tej daty państwa członkowskie powinny zapewnić jego pełną skuteczność w krajowych porządkach prawnych. Brak takiej skuteczności może prowadzić do wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania naruszeniowego przeciwko państwu członkowskiemu na podstawie art. 258 i art. 260 TFUE[16].

Prawo Unii Europejskiej korzysta z pierwszeństwa przed prawem krajowym, co w polskim porządku konstytucyjnym potwierdza art. 91 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem prawo stanowione przez organizację międzynarodową jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, jeżeli wynika to z ratyfikowanej umowy konstytuującej tę organizację. Prawodawca krajowy powinien zatem zapewnić wykonanie rozporządzenia MiCA w zakresie pozostawionym państwom członkowskim, nie może natomiast przyjmować regulacji, która niweczyłaby zasadniczy skutek tego rozporządzenia.

Rozporządzenie MiCA przewiduje, że zezwolenie na prowadzenie działalności w charakterze dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, uzyskane na jego podstawie, wywołuje skutek w całej Unii. Zezwolenie to jest ważne we wszystkich państwach członkowskich i uprawnia dostawcę usług w zakresie kryptoaktywów

[14] *Cryptocurrency Regulation Tracker*, https://www.atlanticcouncil.org/programs/geoeconomics-center/cryptoregulationtracker/.
[15] 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.
[16] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 47 i n.

do świadczenia w całej Unii usług objętych zezwoleniem, zarówno w ramach swobody przedsiębiorczości, w tym za pośrednictwem oddziału, jak i w ramach swobody świadczenia usług. Od dostawców usług w zakresie kryptoaktywów świadczących usługi transgranicznie nie można przy tym wymagać fizycznej obecności na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (art. 59 ust. 7 rozporządzenia MiCA). Oznacza to, że jeżeli dostawca usług w zakresie kryptoaktywów uzyskał zezwolenie w innym państwie członkowskim UE, to Polska jako państwo przyjmujące nie może zakazać temu dostawcy wykonywania działalności na swoim terytorium. Taki zakaz byłby w kolizji ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług, gwarantowanymi bezpośrednio w TFUE.

Dodać można, że rozporządzenie MiCA zmierza do wykorzystania potencjału finansów cyfrowych, wspierania innowacji i wzmocnienia konkurencyjności gospodarki europejskiej[17]. Krajowy zakaz prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów byłby w opozycji do tego celu regulacyjnego.

Skutek projektowanej regulacji ma charakter skrajny. Wszelka działalność związana z kryptoaktywami miałaby zostać uznana za nieuczciwą praktykę rynkową, podlegać blokadom i sankcji karnej, a podmioty prowadzące już taką działalność zostałyby zobowiązane do jej zakończenia w terminie dwóch miesięcy (projektowane art. 4 ust. 4, art. 11a, art. 11b i art. 16a ustawy, art. 2 projektu).

Projektowany zakaz prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów stanowi szczególnie intensywne ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Konstytucja opiera ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej na społecznej gospodarce rynkowej, wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej (art. 20 Konstytucji). Ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). Każda ingerencja w konstytucyjne wolności i prawa musi ponadto spełniać wymóg konieczności w demokratycznym państwie dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie może naruszać istoty tych wolności i praw.

Ochrona konsumentów, bezpieczeństwo rynku i przeciwdziałanie przestępczości mogą uzasadniać reglamentację działalności gospodarczej, ale całkowity zakaz wszelkiej działalności gospodarczej związanej z kryptoaktywami wymaga bardzo dobrego uzasadnienia. Konieczne jest bowiem wykazanie, że zakaz taki jest przydatny, konieczny i proporcjonalny.

Sam fakt, że rynki kryptoaktywów wiążą się z podwyższonym ryzykiem, nie stanowi wystarczającej podstawy do wprowadzenia generalnego zakazu prowadzenia działalności w tym zakresie. Wnioskodawcy powinni zatem wykazać, że dotychczasowy model publicznoprawnego nadzoru nad rynkiem walut wirtualnych, wynikający z ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[18], w szczególności z art. 129m i nast., jest niewystarczający, a jego wzmocnienie nie pozwala osiągnąć zakładanych celów

[17] Dokument Komisji z 24 IX 2020 r., Wniosek dotyczących rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937, COM(2020) 593 final, s. 1.

[18] Dz. U. z 2025 r. poz. 644.

regulacyjnych. Powinni również wykazać, że niewystarczające jest także wykonanie rozporządzenia MiCA, mimo że prawodawca unijny przewidział w nim system zezwoleń, nadzoru, obowiązków informacyjnych i organizacyjnych, sankcji oraz mechanizmów ograniczających ryzyko nadużyć na rynku kryptoaktywów.

Projekt przewiduje dodanie art. 4 ust. 4 do ustawy, a tym samym wprowadzenie nowego typu nieuczciwej praktyki rynkowej zakazanej w każdych okolicznościach. Ustawa implementuje dyrektywę 2005/29/WE[19] i opiera się na modelu oceny praktyk handlowych przedsiębiorcy wobec konsumenta według przesłanek sprzeczności z wymogami staranności zawodowej oraz rzeczywistego albo potencjalnego istotnego zniekształcenia zachowania gospodarczego przeciętnego konsumenta (art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/29/WE). Odrębnie uregulowano praktyki wprowadzające w błąd oraz praktyki agresywne (art. 6-9 dyrektywy 2005/29/WE). Za nieuczciwe w każdych okolicznościach mogą zostać uznane wyłącznie praktyki wymienione w załączniku I do tej dyrektywy (art. 5 ust. 5 dyrektywy 2005/29/WE).

Dyrektywa 2005/29/WE przewiduje odstępstwa od tego modelu. Szczególne znaczenie ma art. 3 ust. 9 dyrektywy, zgodnie z którym w odniesieniu do usług finansowych oraz nieruchomości państwa członkowskie mogą ustanawiać wymogi bardziej restrykcyjne lub nakazowe niż wymogi wynikające z dyrektywy w zakresie objętym harmonizacją. Możliwość oparcia projektowanego art. 4 ust. 4 ustawy na tym odstępstwie budzi jednak istotne wątpliwości. Po pierwsze, projekt obejmuje zakazem „działalność w zakresie kryptoaktywów", a więc posługuje się kategorią bardzo szeroką i nie ogranicza się do usług finansowych. Po drugie, art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE dopuszcza ustanowienie wymogów bardziej restrykcyjnych lub nakazowych, nie zaś generalnego zakazu działalności, którą rozporządzenie MiCA uznaje za działalność co do zasady dopuszczalną.

Dyrektywa 2005/29/WE dokonuje na poziomie Unii pełnej harmonizacji regulacji dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorców wobec konsumentów. Państwa członkowskie nie mogą zatem przyjmować środków bardziej restrykcyjnych niż przewidziane w tej dyrektywie, nawet w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony konsumentów. Wprowadzenie takich środków można traktować jako ograniczenie swobód rynku wewnętrznego przez państwo członkowskie (zob. art. 4 dyrektywy 2005/29/WE).

Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym dotyczy relacji między przedsiębiorcą a konsumentem. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy nieuczciwą praktyką rynkową może być praktyka stosowana przez przedsiębiorcę wobec konsumentów. Tymczasem art. 2 projektu nakazuje zakończenie wszelkiej działalności w zakresie kryptoaktywów, a więc także działalności niemającej związku z relacjami konsumenckimi. Jeżeli celem projektu ma być ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, nie jest jasne, dlaczego projekt obejmuje również działalność wykonywaną w relacjach między przedsiębiorcami.

[19] Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych") (Dz. Urz. UE L 149 z 11.6.2005, s. 22, ze zm., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2005/29/2026-09-27).

Z punktu widzenia zasady legalizmu zastrzeżenia budzą projektowane art. 11a i art. 11b ustawy (art. 1 pkt 3 projektu). Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ustawowa podstawa działania organu powinna zatem obejmować nie tylko jego ogólne zadanie, lecz także kompetencję, tryb działania, skutki prawne podejmowanych czynności, środki kontroli oraz gwarancje przysługujące adresatowi ingerencji. Projektowane kompetencje związane z wykonaniem żądań Prezesa UOKiK dotyczących blokady rachunku kryptoaktywów albo rachunku pieniężnego nie zostały dostatecznie dookreślone. Projekt wprowadza środki o bardzo daleko idącym charakterze, nie regulując zarazem podstawowych elementów proceduralnych: czasu trwania blokady rachunku i domeny, trybu jej uchylenia, kontroli sądowej, ochrony osób trzecich, odpowiedzialności za szkodę ani relacji tych środków do postępowań karnych i administracyjnych. Poza tym kompetencje przypisuje się w projektowanym art. 11a ust. 5 ustawy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, podczas gdy nie jest ona organem państwa, lecz urzędem administracji rządowej (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu[20]).

Blokada rachunku pieniężnego i blokada rachunku kryptoaktywów stanowią środki ingerujące w prawo własności oraz inne prawa majątkowe, objęte ochroną konstytucyjną (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-2 Konstytucji). Własność może być ograniczona wyłącznie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie to nie narusza istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Istotne znaczenie odgrywa również zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, o której była już mowa wyżej. Ograniczenie własności wymaga precyzyjnych przesłanek ograniczenia, ograniczenia czasowego, kontroli sądowej i mechanizmu ochrony osób trzecich, zwłaszcza klientów, których środki mogą znajdować się na rachunku.

W tym zakresie punktem odniesienia może być regulacja ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe [21], dotycząca blokady rachunku bankowego w razie podejrzenia czynów przestępczych (art. 106a tej ustawy). Blokada bankowa ma co do zasady charakter czasowy i podlega ścisłym rygorom proceduralnym. Prokurator może w drodze postanowienia wstrzymać transakcję albo dokonać blokady środków na czas oznaczony, przy czym w postanowieniu określa się zakres, sposób i termin blokady. Na postanowienie prokuratora przysługuje zażalenie do sądu, a blokada upada, jeżeli przed upływem okresu jej stosowania nie zostanie wydane postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym albo postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych (art. 106a ust. 8 Prawa bankowego). Na tym tle projektowane art. 11a i art. 11b ustawy można ocenić jako niewystarczające z punktu widzenia standardu ustawowej określoności ingerencji w prawa majątkowe.

Dodać można, że projektowana blokada obejmuje całość kryptoaktywów albo środków pieniężnych znajdujących się na rachunku, wyłączając możliwość dysponowania nimi oraz korzystania z nich. Zgodnie z projektem już samo przeznaczenie rachunku pieniężnego do przeprowadzania rozliczeń dotyczących kryptoaktywów ma uzasadniać blokadę rachunku pieniężnego (projektowane

[20] Dz. U. z 2025 r. poz. 902, ze zm.
[21] Dz. U. z 2026 r. poz. 38, ze zm.

art. 11a ust. 1 i 2 ustawy). Tymczasem na rachunku pieniężnym mogą znajdować się również środki niepochodzące z transakcji dotyczących kryptoaktywów. Rodzi to uzasadnione zastrzeżenia co do nadmiarowego charakteru proponowanej regulacji.

Nadmiarowy charakter wydają się mieć również projektowane przepisy art. 11b ustawy, dotyczące blokady dostępu do stron internetowych (art. 1 pkt 3 projektu). Projekt posługuje się konstrukcją uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących domenę internetową do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów przez usunięcie tej domeny z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Jedna domena może jednak służyć wykonywaniu różnego rodzaju aktywności, obejmujących nie tylko usługi obrotu kryptoaktywami, lecz także treści edukacyjne, komentarze rynkowe, ostrzeżenia przed ryzykiem, materiały naukowe, blogi, regulaminy, dane kontaktowe oraz treści niezwiązane z kryptoaktywami. Blokada całej domeny może więc obejmować również treści legalne i informacyjne. Rodzi to ryzyko nadmiernej ingerencji w działalność gospodarczą oraz komunikację elektroniczną, a także naruszenia wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Środek blokujący powinien mieć charakter punktowy, proporcjonalny i pozostawać w związku z konkretną bezprawną treścią albo usługą, nie zaś obejmować całą domenę, w ramach której publikowane mogą być mieszane treści.

Projekt przewiduje, że podmioty prowadzące działalność w zakresie kryptoaktywów mają zakończyć ją w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia projektowanej ustawy w życie. Już od dnia wejścia projektowanej ustawy w życie ww. podmioty byłyby natomiast obowiązane do zaprzestania przyjmowania nowych środków pieniężnych i kryptoaktywów, zamknięcia platform obrotu, rachunków, systemów teleinformatycznych i stron internetowych oraz rozliczenia zobowiązań wobec klientów (art. 2 ust. 1-2 projektu). Tak ukształtowany mechanizm dostosowawczy może prowadzić do poważnych strat majątkowych przedsiębiorców oraz ryzyka utraty płynności, zwłaszcza jeżeli środki klientów są ulokowane w aktywach o zmiennej wartości. Zastrzeżenia budzi art. 4 projektu, który przewiduje wykonywanie obowiązków związanych z likwidacją działalności w zakresie kryptoaktywów w zastępstwie podmiotu prowadzącego tę działalność. Projekt nie określa jednak precyzyjnie, które „podmioty" miałyby wykonywać obowiązki likwidacyjne zamiast przedsiębiorcy. Nie jest jasne, czy chodzi wyłącznie o organy państwa, czy również o przedsiębiorców telekomunikacyjnych, podmioty prowadzące rachunki pieniężne oraz inne podmioty uczestniczące w infrastrukturze rynku.

Obowiązki określone w art. 2-3 projektu, do których odsyła art. 4 projektu, mają przede wszystkim charakter likwidacyjny, rozliczeniowy i kontraktowo-majątkowy. Obejmują zakończenie działalności, zaprzestanie przyjmowania nowych środków, zamknięcie platform, rachunków, systemów teleinformatycznych i stron internetowych, a także rozliczenie zobowiązań wobec klientów. Projekt nie określa przy tym dostatecznie kompetencji organów państwa w tym zakresie. Środki przewidziane w projektowanych art. 11a i art. 11b ustawy, do których również odsyła art. 4 projektu, mają charakter blokujący. Obejmują blokadę rachunku kryptoaktywów albo rachunku pieniężnego oraz blokadę dostępu do domeny. Nie są

to jednak instrumenty wystarczające do wykonania obowiązków rozliczeniowych, w szczególności obowiązku zwrotu środków pieniężnych, kryptoaktywów i pożytków oraz rozliczenia zobowiązań wobec klientów. Wykonanie takich czynności wymaga dostępu do dokumentacji księgowej, umów, historii transakcji, danych klientów, rachunków, portfeli, kluczy, systemów informatycznych oraz relacji kontraktowych przedsiębiorcy. Ani organy państwa, ani przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie mogą bez szczegółowej procedury wejść w sytuację prawną przedsiębiorcy i wykonać za niego obowiązków prawnych.

Dwumiesięczny termin zakończenia działalności oraz natychmiastowy obowiązek zamknięcia platform, rachunków, systemów teleinformatycznych i stron internetowych należy oceniać przez pryzmat zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony interesów w toku. Zasada ta wymaga, aby niekorzystne zmiany sytuacji prawnej były wprowadzane z zastosowaniem odpowiednich przepisów przejściowych albo co najmniej odpowiedniej vacatio legis, umożliwiających adresatom regulacji dokończenie przedsięwzięć podjętych pod rządem dotychczasowego prawa oraz dostosowanie się do nowych reguł. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego przyjmuje się, że granicę dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w prawa podmiotowe wyznacza wymaganie, aby wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące ani arbitralne[22].

W świetle projektu obowiązek zamknięcia działalności ma charakter gwałtowny i obejmuje działalność prowadzoną dotychczas legalnie na podstawie przepisów art. 129m i n. ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, co uzasadnia zarzut niedostatecznej ochrony interesów w toku. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją powinna być poddana przepisom przejściowym, aby mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez państwo prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku", a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów[23].

Zaproponowany termin vacatio legis jest również problematyczny z perspektywy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[24]. Projekt przewiduje wejście ustawy w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 5 projektu). Jest to projekt określający zasady wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej oraz zwiększający obciążenia regulacyjne przedsiębiorców, a Prawo przedsiębiorców stanowi, że w projektach zwiększających obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorców termin wejścia w życie przepisów wyznacza się na dzień przypadający nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 68b ust. 1 Prawa przedsiębiorców). Odstąpienie od tej reguły jest możliwe, jeżeli

[22] Por. wyroki TK: z 8 XII 2011 r., sygn. akt P 31/10, OTK-A 2011, nr 10, poz. 114, cz. III, pkt 5.3; z 28 II 2012 r., sygn. akt K 5/11, OTK-A 2012, nr 2, poz. 16, cz. III, pkt 4.1; z 13 VI 2013 r., sygn. akt K 17/11, OTK-A 2013, nr 5, poz. 58, cz. III, pkt 7.1; postanowienie SN z 14 V 2024 r., sygn. akt III USK 135/23, LEX nr 3713926.

[23] Wyrok TK z 8 XII 2011 r., sygn. akt P 31/10, cz. III, pkt 5.3.

[24] Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

przemawia za tym ważny interes publiczny albo wynika to z konieczności implementacji lub wykonania prawa UE, a przyczyny odstąpienia trzeba przedstawić w uzasadnieniu projektu (art. 68b ust. 2-3 Prawa przedsiębiorców). Ewentualne powołanie się na ważny interes publiczny wymagałoby pogłębionego uzasadnienia, w tym wykazania, dlaczego nie wystarczy wdrożenie rozporządzenia MiCA, sankcje za konkretne niedozwolone praktyki i wprowadzenie punktowych środków ochronnych.

Projekt zmienia ustawę dotyczącą ochrony konsumentów, ale wywołuje skutek w postaci likwidacji całej działalności kryptoaktywowej, także poza relacjami konsumenckimi. Jednocześnie nie przewiduje nowelizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w kwestiach dotyczących działalności w zakresie walut wirtualnych (art. 129m i n.). Rodzi to zastrzeżenia co do kompletności regulacji ustawowej (§ 2 Zasad techniki prawodawczej[25]).

Projekt jest przedmiotem odrębnych opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz oceny, czy stanowi projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu[26].

W opinii w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej stwierdzono, że projekt jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Wskazano ponadto, że projektowane art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 pkt 14, art. 11a, art. 11b i art. 16a ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (odpowiednio art. 1 pkt 1-4 projektu) oraz art. 2-4 projektu są niezgodne z rozporządzeniem 2023/1114.

W tej samej opinii stwierdzono również, że projektowany art. 4 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, przewidziany w art. 1 pkt 2 projektu, jest niezgodny z dyrektywą 2005/29/WE w zakresie, w jakim kwalifikuje prowadzenie działalności dotyczącej kryptoaktywów jako praktykę nieuczciwą w każdych okolicznościach, mimo że praktyka taka nie została przewidziana w załączniku I do tej dyrektywy i nie podlega ocenie według określonych w niej kryteriów.

Stwierdzono także, że w zakresie, w jakim projekt przewiduje obowiązek uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności dotyczącej kryptoaktywów oraz obowiązek zamknięcia platform obrotu kryptoaktywami, systemów teleinformatycznych i stron internetowych służących prowadzeniu tej działalności (odpowiednio projektowany art. 11b ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz w art. 2 ust. 2 pkt 2

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

[26] *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk)*, opinia BEOS z 21 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1065/26; *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 21 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1066/26.

projektu), zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 2015/1535 [27] i wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie tej dyrektywy.

Dodano, że projekt wymaga zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego w trybie art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 TFUE oraz decyzji Rady 98/415/WE[28].

W opinii BEOS w sprawie ustalenia, czy projekt jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu, stwierdzono natomiast, że projekt nie ma takiego charakteru.

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w art. 1 (ochrona mienia) Protokołu Dodatkowego Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Proponowany zakaz działalności w zakresie kryptoaktywów stanowi formę ingerencji w prawa majątkowe objęte ochroną art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do EKPC. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) pozostawia państwom-stronom EKPC szeroką swobodę w zakresie kształtowania polityki gospodarczej i społecznej. Niemniej w świetle orzecznictwa (zob. w szczególności wyroki ETPC z: 16 października 2018 r. w sprawie *Könyv-Tár Kft i in. p. Węgrom*, 21623/13; 6 grudnia 2022 r. w sprawie *Pannon Plakát Kft i in. p. Wegrom*, 39859/14) całkowite wygaszenie wymienionej działalności gospodarczej, w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, nasuwa wątpliwości z punktu widzenia wymogu proporcjonalności ingerencji w prawa majątkowe.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt:

1. osoby inwestujące w Polsce w kryptoaktywa – szacunki dotyczące liczby tych osób wahają się od 1,2 mln do 5,5 mln osób [29], najbardziej prawdopodobna wydaje się liczba 1,2-1,7 mln osób[30];

[27] Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) (Dz. Urz. UE L 241 z 17.9.2015, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1535/oj).

[28] Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 3.7.1998, s. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 1, t. 1, s. 446, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj).

[29] 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/.

[30] 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=20240927113223316710724 4, s. 30.

2. przedsiębiorcy wpisani do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych: 1 140 podmiotów[31];
3. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
4. Prezes Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
5. przedsiębiorcy telekomunikacyjni świadczący usługi dostępu do sieci Internet: 2 566 podmiotów[32];
6. sądy powszechne: 377 (w tym: 317 sądów rejonowych, 47 sądów okręgowych, 11 sądów apelacyjnych)[33];
7. Rzecznik Praw Obywatelskich;
8. Rzecznik Finansowy;
9. powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów: 374[34];
10. Policja;
11. prokuratura;
12. Izba Administracji Skarbowej w Katowicach – ze względu na prowadzenie rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych;
13. Generalny Inspektor Informacji Finansowej;
14. Fundusz Edukacji Finansowej;
15. banki: 25 banków komercyjnych, 488 banków spółdzielczych[35];
16. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe: 17 podmiotów[36];
17. krajowe instytucje pieniądza elektronicznego: 1 podmiot[37];
18. krajowe instytucje płatnicze: 47 podmiotów[38];
19. małe instytucje płatnicze: 154 podmioty[39];
20. firmy inwestycyjne, w tym domy maklerskie i biura maklerskie: 27 podmiotów[40];

[31] Rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych na dzień 6 V 2026 r. zawiera 1 841 wpisów, w tym 701 podmiotów wykreślonych, https://www.gov.pl/web/ias-katowice/rejestr-dzialalnosci-w-zakresie-walut-wirtualnych.

[32] W tym 2 228 przedsiębiorców świadczy usługi stacjonarnego dostępu do internetu, a 338 – usługi mobilnego dostępu do internetu: Urząd Komunikacji Elektronicznej, Odpowiedź na zapytanie z dnia 29 V 2026 r. (DSA.WZD.613.1238.2026.2).

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

[34] Baza Rzeczników Konsumentów, https://dane.gov.pl/pl/dataset/73/resource/1144,baza-rzecznikow-konsumentow/table.

[35] Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Podmioty objęte gwarancjami*, https://bfg.pl/gwarantowanie-depozytow/podmioty-objete-gwarancjami/.

[36] *Ibidem*.

[37] Obecnie w rejestrze figuruje wyłącznie Stabillon spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (d. Billon Solutions spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) – https://www.knf.gov.pl/podmioty/podmioty_rynku_uslug_platniczych/rejestr_krajowych_instytucji_pieniadza_elektronicznego.

[38] System ERUP KNF v 2.0 podaje 55 podmiotów, z czego 8 o statusie "wykreślone": https://e-rup.knf.gov.pl/?type=PSD_PI.

[39] System ERUP KNF v 2.0 podaje 288 podmiotów, z czego 134 o statusie "wykreślone": https://e-rup.knf.gov.pl/?type=PSD_EPI@MIP.

[40] https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_rynku_kapitalowego/Firmy_inwestycyjne_i_Agenci_firm_inwestycyjnych/domy_maklerskie.

21. towarzystwa funduszy inwestycyjnych: 64 podmioty[41];
22. podmioty świadczące usługę bezgotówkowej wymiany walut (tzw. kantory internetowe).

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 kraju[42]. Jednocześnie inne źródła podają znacznie wyższe liczby – raport z badania ankietowego PIE wspomina o tym, że 11,7% Polaków zadeklarowało posiadanie kryptowalut[43]. Najwyższą wartość podaje natomiast UCE Group Ltd.[44].

B. Wpływ na społeczeństwo

Wejście w życie opiniowanej regulacji skutkowałoby koniecznością zaprzestania działalności związanej z inwestowaniem w kryptowaluty na terytorium Polski przez wszystkie podmioty ją prowadzące, a także obowiązkiem wycofania środków ulokowanych w kryptowalutach przez wszystkich inwestorów. W związku z krótkim vacatio legis opiniowanego projektu (14 dni) oraz brakiem uregulowania informowania klientów na temat zmian mogłoby dojść do chaotycznego wycofywania środków, prowadzącego do zjawisk takich jak opóźnienia w wypłatach czy nawet upadłość niektórych podmiotów. Sytuacja mogłaby przypominać tzw. run na banki[45] (w zakresie sektora usług finansowych, który obejmuje kryptowaluty).

Jednocześnie należy się spodziewać, że istotna część osób, które w obszarze kryptowalut korzystają z usług oferowanych przez działające na terenie Polski podmioty, przeniesie swoje środki do podmiotów działających poza Polską. „Cyfrowa natura" kryptowalut i ponadprzeciętne kompetencje tych grup społecznych, które je posiadają, pozwalają przypuszczać, że zostaną podjęte właśnie takie decyzje inwestycyjne.

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 & Partners[46], a to z uwagi na największą próbę (ponad 12 tysięcy osób) i opisany mechanizm jej ważenia oraz nieodległy termin realizacji badania (w pierwszym kwartale 2025 roku). Uzyskane dane wskazują, że spośród 79% dorosłych Polaków deklarujących posiadanie oszczędności, 7% wybiera „alternatywne formy inwestowania (np. kryptowaluty, start-upy itp.)"[47]. Spośród

---

[41] KNF, *Wykaz towarzystw i funduszy inwestycyjnych*, https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_rynku_kapitalowego/Fundusze_Inwestycyjne/TFI_i_FI.

[42] Triple A, *Digital Currency Ownership Data*, https://www.triple-a.io/cryptocurrency-ownership-data#report.

[43] K. Łukasik, J. Witczak, Polski Instytut Ekonomiczny, *Popularność kryptowalut*…, op.cit., s. 4.

[44] Zespół Prasowy UCE, *Raport rynkowy. Już prawie co piąty dorosły Polak inwestuje w kryptowaluty*, https://uce-pl.com/news/co-piaty-dorosly-polak-inwestuje-w-kryptowaluty.

[45] Por. D. Wroński, *Analiza potencjalnego scenariusza „runu na banki" w Polsce*, https://set.org.pl/analiza-potencjalnego-scenariusza-runu-na-banki-w-polsce/.

[46] *Raport PKO Banku Polskiego i Maison & Partners…,* op. cit.

[47] Ibidem, s. 32.

wszystkich dorosłych Polaków (których jest ok. 30,7 mln[48]) 5,5% deklaruje, że wybiera inwestycje alternatywne (zapewne znacznie częściej są to łatwo dostępne kryptowaluty niż udziały w startupach)[49].

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"[50]. 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.

Wydaje się, że opiniowany projekt nie jest zgodny ze społecznymi oczekiwaniami dotyczącymi kryptowalut. Podane wyżej wartości liczbowe pokazują istotną popularność tego sposobu inwestowania w polskim społeczeństwie. Jednocześnie poglądy Polaków na temat regulacji kryptowalut cechują się widoczną niespójnością między deklaracjami a praktykami. Z jednej strony Polacy posiadający kryptowaluty odróżniają się podejściem do państwa i prawa od ogółu społeczeństwa. W mniejszym stopniu reprezentują postawę propaństwową, co przejawia się m.in. niższym zaufaniem do instytucji państwowych, częstszym wyrażaniem opinii, że „podatki w Polsce są zbyt wysokie" oraz deklarowaniem przekonania o nadmiernej roli państwa i sektora bankowego w kontrolowaniu przepływu pieniędzy[51]. Nie bez znaczenia pozostaje istotna, tożsamościowa rola kryptoaktywów dla części osób w nie inwestujących (w szczególności dla młodych mężczyzn)[52].

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)* kryptoaktywów[53]. 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.

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"[54]. Skala

---

[48] 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.

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

[50] K. Łukasik, J. Witczak, Polski Instytut Ekonomiczny, *Popularność kryptowalut*…, op. cit., s. 37.

[51] Ibidem, s. 38-39.

[52] Zob. D. Cassino, *Bitcoin Bros: Masculinity, Cryptocurrency, and the Future of Men*, 2026.

[53] Ibidem.

[54] 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.

powiązanej z kryptoaktywami przestępczości jest trudna do ustalenia (jak zwykle w przypadku nielegalnych działań). Zapobieganie tym niepożądanym zjawiskom społecznym poprzez regulowanie rynku kryptoaktywów może być bardzo trudne, także ze względu na to, że techniczna struktura niektórych kryptowalut sprawia, że wprowadzanie dodatkowych regulacji nie będzie znacząco ograniczać możliwości ich wykorzystywania w związku z działalnością przestępczą[55]. Niezgodne z prawem działania związane z kryptowalutami mogą być na przykład dalej realizowane bez udziału zarejestrowanych i prowadzących działalność w Polsce podmiotów.

Pomimo tego, zasadnym jest postulat „nadążania" 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" [56]. M.in. z powodu braku dostatecznych regulacji kryptoaktywa są wrażliwe na różnego rodzaju oszustwa i manipulacje[57]. W kwietniu br. wszczęto śledztwo w sprawie Zondacrypto[58]. 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"[59]. Choć jest to najgłośniejszy taki przypadek w Polsce, to upadki dużych giełd kryptowalut nie są zdarzeniem wyjątkowym[60]. Lokowanie środków u dużych, rozpoznawalnych pośredników nie jest gwarancją bezpieczeństwa i pokazuje konieczność regulowania tego rynku[61].

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 media[62], jak i te

---

[55] „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. Kutyłowski, E. Lewańska, P. Błaśkiewicz, *Kryptowaluty wybrane kluczowe aspekty*, Raport przygotowany na zlecenie Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa, kwiecień 2023, s. 40.

[56] J. Wróblewski, C. B. Martysz, *Kryptowaluty a finansowanie przestępczości…,* op. cit., s. 220.

[57] 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.

[58] Prokuratura Regionalna w Katowicach, *Śledztwo w sprawie Zondacrypto*, https://www.gov.pl/web/pr-katowice/sledztwo-w-sprawie-zondacrypto.

[59] 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.

[60] Zob. np. S. Winfrey, *FTX bankruptcy*, https://www.ebsco.com/research-starters/law/ftx-bankruptcy#overview.

[61] 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.

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

o charakterze branżowym[63], szczególne nasilenie przekazów medialnych miało związek z aferą Zondacrypto, szczegółowo relacjonowaną przez większość ogólnopolskich i branżowych mediów[64].

W ostatnich miesiącach kryptoaktywa były przedmiotem kolejnych projektów ustaw: trzech rządowych, prezydenckiego oraz trzech poselskich[65] (które były opiniowane przez BEOS[66]). Niniejsza opinia dotyczy kolejnego, czwartego poselskiego (a łącznie ósmego) projektu dotyczącego rynku kryptoaktywów.

Tak duża liczba projektów, nawet pomimo braku ich wejścia w życie, może wywoływać stan niepewności regulacyjnej. Zjawisko to jest negatywnie oceniane w literaturze, z uwagi na niekorzystne skutki społeczne: „ogromna podaż aktów prawnych wywołuje brak stabilności i nieprzewidywalność prawa. Nie tylko nie sprzyja to budowaniu zaufania do prawa, ani nie pozwala przedsiębiorcom na znalezienie w prawie oparcia, ale też zwiększa w sposób oczywisty ryzyko popełniania błędów, wymusza nieustanne śledzenie zmian w prawie i pociąga za sobą duże koszty bycia na bieżąco z kolejnymi, często niespójnymi ze sobą regulacjami”[67]. Dodatkowym skutkiem społecznym jest w takim przypadku spadek zaufania do instytucji publicznych i państwa[68]. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w części komentarzy złożonych w ramach konsultacji społecznych opiniowanego projektu[69].

---

[63] Ł. Zalewski, *Co dalej z kryptoaktywami. Burza w Sejmie. Prawnicy tłumaczą skutki, na chłodno*, https://businessinsider.com.pl/prawo/kryptoaktywa-polska-opoznia-wdrozenie-eksperci-ostrzegaja-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.

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

[65] Nr druków sejmowych: projekty rządowe – 1424, 2064, 2529, projekt prezydencki – 2528, projekty poselskie – 2363, 2527, 2530.

[66] Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o rynku kryptoaktywów, BEOS-2726/25, 547/26, 925/26 https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/4B551997E6595E64C1258DBE00498AEF/%24File/2363.pdf, 221-262, https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2241A92069351267C1258DF5005476E5/%24File/2530-002.pdf, https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/9CA0A23B3066F2F2C1258DF500541575/%24File/2527-008.pdf.

[67] G. Skąpska, *Rządy prawa a gospodarka: uwagi socjologa prawa*, Przegląd Socjologiczny, 3(65), 2016, s. 35, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-01049314-c68d-4fda-9a9f-e0e5708890e7?q=bwmeta1.element.desklight-2f2fcbe3-272a-447f-8a7d-7a651aa7cd30;1&qt=CHILDREN-STATELESS.

[68] Zaufanie Polaków do publicznych instytucji należy do jednych z niższych w krajach OECD (https://www.oecd.org/en/data/indicators/trust-in-government.html?oecdcontrol-0ad85c6bab-var1=CZE%7CDNK%7CEST%7CFIN%7CFRA%7CDEU%7CGRC%7CHUN%7CISL%7CIRL%7CITA%7CLVA%7CLTU%7CLUX%7CNLD%7CNZL%7CNOR%7CPOL%7CPRT%7CSVK%7CSVN%7CESP%7CSWE%7CCHE%7CGBR%7CBEL%7CAUT), zatem zasadnym jest rekomendować ostrożność w działaniach, które mogłyby je dodatkowo nadwyrężać. Z perspektywy legitymizacji sposób podejmowania decyzji może mieć równie doniosłe znaczenie co ostateczna decyzja. Koncepcje sprawiedliwości proceduralnej w podejmowaniu decyzji kładą nacisk na jasność procesu podejmowania decyzji, co ma kluczowe znaczenie dla ich legitymizacji (niezależnie od ich treści i ostatecznego kształtu przyjętego rozstrzygnięcia) – Zob. S. Burdziej, *Legitymizacja władzy a sprawiedliwość proceduralna*, Studia Socjologiczne 4 (223)/2016, https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/3941/Studia_Socjologiczne_2016_4_s.167_199.pdf?sequence=1.

[69] ID ankiet: 172804, 172718.

Należy również zauważyć, że przedłużający się stan niepewności regulacyjnej, prowadzący do wspomnianego wyżej utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej, ma swój widoczny skutek w przypadku branży kryptowalut[70]. Tylko w bieżącym roku z rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych wykreślone zostało ponad sto pięćdziesiąt podmiotów[71], a od 30 grudnia 2024 r. nie są dokonywane nowe wpisy w tym rejestrze[72].

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono jedynie 29 ankiet. Uczestnicy konsultacji zamieścili 55 komentarzy. Większość z nich krytycznie odniosła się do opiniowanego projektu. Przedstawiano liczne uwagi dotyczące głównie społecznych i gospodarczych skutków projektu (w ocenie komentujących – jednoznacznie negatywnych) oraz niezgodności projektu z prawem unijnym i konstytucyjną zasadą proporcjonalności[73].

Zainteresowanie konsultacjami społecznymi tego projektu należy określić jako bardzo niskie, zwłaszcza wobec licznych przekazów medialnych dotyczących tego zagadnienia, oraz faktu, że tematyka kryptoaktywów dotyczy raczej osób młodych (oraz ponadprzeciętnie biegłych w stosowaniu narzędzi on-line).

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

DSR w zakresie skutków gospodarczych są wysoce syntetyczne i koncentrują się na oczekiwanych korzyściach, do których Wnioskodawcy zaliczają zwiększenie bezpieczeństwa finansowego Polek i Polaków oraz zwiększenie transparentności obrotu gospodarczego. Jednocześnie przyznają, że projekt może skutkować ograniczeniem działalności gospodarczej podmiotów funkcjonujących na rynku kryptoaktywów[74]. Inne, potencjalne skutki gospodarcze zostały pominięte, by wymienić choćby takie jak: wpływ na pracowników sektora, skutki dla konsumentów i przedsiębiorstw zobligowanych do zakończenia prowadzenia działalności w terminie 2 miesięcy od wejścia w życie ustawy czy ocenę wykonalności przepisów przejściowych (np. zwrot „wyniku inwestycyjnego")[75].

---

[70] 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.

[71] *Rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych*…, op.cit.

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

[73] ID ankiet: 172718, 172804.

[74] Warto zauważyć, że w komentarzach prawniczych i eksperckich rynek kryptoaktywów opisuje się już nie jako margines, lecz realną część gospodarki cyfrowej angażującą miliony Polaków i rosnącą liczbę podmiotów technologicznych oraz inwestorów instytucjonalnych, zob. *Czas na regulacje. Dlaczego Polska potrzebuje ustawy o rynku kryptoaktywów*, https://pro.rp.pl/nawigator-prawny-poradnik/art42808861-czas-na-regulacje-dlaczego-polska-potrzebuje-ustawy-o-rynku-kryptoaktywow.

[75] W konsultacjach społecznych podnoszono argumenty za utrzymaniem możliwości funkcjonowania rynku kryptoaktywów wynikające z jego dochodowości, innowacyjnego charakteru (ID ankiety: 174541, 172118, i 166113), podnoszono także negatywne konsekwencje zakazu dla rynku pracy (ID ankiety: 172804 i 172718), spodziewaną ucieczkę firm do jurysdykcji przyjaznych kryptoaktywom (ID ankiety: 172804) oraz nieskuteczność samego zakazu wynikającego ze sposobu funkcjonowania sektora (ID ankiety: 16701, 166113 i 174541).

Analizowany projekt skutkować będzie w praktyce niemal automatyczną likwidacją polskiej branży kryptoaktywów w czasie niewystarczającym do przeprowadzenia jakiegokolwiek uporządkowanego zamknięcia działalności.

Rynek pracy jest obszarem, który może odczuć efekty wejścia w życie projektowanej regulacji. Według dostępnych danych Rejestr Działalności w Zakresie Walut Wirtualnych prowadzony przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach obejmował ponad 1400 podmiotów[76]. Jednym z istotnych skutków w sektorze kryptoaktywów byłaby konieczność zwolnienia osób zaangażowanych w funkcjonowanie tego rynku. Przedsiębiorstwa w sektorze (giełdy, kantory, dostawcy portfeli, firmy analityczne) zatrudniają programistów, specjalistów ds. compliance, audytorów bezpieczeństwa, inżynierów infrastruktury, prawników, analityków finansowych. To zwykle osoby o wiedzy specjalistycznej, z reguły wysoko wynagradzani[77]. Nie chodzi więc jedynie o specjalistów IT, ale o kilka ww. wymienionych, odrębnych grup zawodowych, których cechuje mobilność geograficzna i zawodowa. Kadry te nie są bowiem związane z fizyczną infrastrukturą (na wzór fizycznie istniejących miejsc pracy w przemyśle) lub lokalnym rynkiem pracy (w sektorze ICT odsetek pracujących zdalnie jest jednym z najwyższych w gospodarce)[78]. Zlikwidowanie rynku z pewnością będzie stanowiło poważne wyzwanie dla specjalistów świadczących na nim swoje usługi. Wszyscy oni w ciągu dwóch miesięcy utraciliby miejsca pracy lub byliby zmuszeni do relokacji do państw przyjaznych regulacjom UE.

Z punktu widzenia przedsiębiorstw rynku kryptoaktywów – oprócz konieczności zamknięcia działalności w tym sektorze – kluczowe ma znaczenie art. 3 analizowanego projektu. Zobowiązuje on podmioty do zwrotu nie tylko powierzonych środków, ale też należnych klientom korzyści majątkowych wynikających z zawartych umów lub osiągniętego wyniku inwestycyjnego, w szczególności równowartości kryptoaktywów. To przepis mogący spowodować szereg istotnych wstrząsów gospodarczych. Po pierwsze, „wynik inwestycyjny" kryptoaktywów jest zmienny w czasie. Projekt nie określa daty wyceny kryptoaktywów. Po drugie, jeśli klient przez ostatni rok pomnożył wartość swoich kryptoaktywów, firma powinna zwrócić wielokrotność powierzonych środków. Projektowana regulacja mogłaby prowadzić do niewypłacalności części podmiotów na rynku kryptoaktywów, co naraziłoby na straty tych konsumentów, których projekt miał chronić, jednocześnie powodując spadek cen kryptoaktywów.

Projektowana ustawa nie zlikwiduje popytu na kryptoaktywa, a jedynie zmniejszy podaż takich usług. Polscy inwestorzy będą korzystać wyłącznie z platform zagranicznych, a w przypadku osób mniej technologicznie i regulacyjnie świadomych, z usług platform spoza UE. Poziom rzeczywistej ochrony konsumenta

[76] https://www.prawo.egospodarka.pl/191765,Rynek-kryptowalut-licencja-CASP-obowiazkowa-od-czerwca-2025,1,82,1.html.

[77] Specjaliści IT zarabiają zdecydowanie najwięcej. Jednak nie tylko programiści zarabiają dobrze; specjaliści compliance czy product managerowie są coraz częściej poszukiwani, szczególnie w kontekście regulacji MiCA, *Praca w krypto – co, gdzie, jak i za ile? Podpowiadamy*, https://gieldomania.pl/praca-w-krypto-co-gdzie-jak-i-za-ile-podpowiadamy/.

[78] Sektor IT pozostaje liderem pracy zdalnej. Dane z platformy Just Join IT za 2026 r. wskazują, że ok. 60% specjalistów IT w Polsce realnie pracuje zdalnie; https://wppoland.com/pl/praca-zdalna-it-polska-2026-polemika/.

w takim wypadku może spaść. Co za tym idzie jednostronny zakaz w tym kształcie może pełnić funkcję subsydium dla zagranicznej konkurencji. W warunkach swobodnego przepływu usług i kapitału jednostronna prohibicja nie eliminuje rynku, lecz jedynie przesuwa korzyści ekonomiczne wynikające z jego funkcjonowania do innych państw UE i spoza Europy. Popyt polskich konsumentów pozostaje nietknięty, zmienia się wyłącznie to, kto go obsługuje. Polska finansowałaby de facto rozwój sektorów fintech w innych państwach, ponosząc przy tym koszty egzekucji zakazu (blokady, postępowania karne)[79].

Jednocześnie wejście w życie analizowanego projektu wygenerowałoby skutki systemowe i makroekonomiczne. Zakaz wysłałby silny sygnał do całego sektora technologii finansowych, że Polska jest porządkiem prawnym o wysokim stopniu niepewności regulacyjnej. To osłabiłoby atrakcyjność Polski dla inwestycji w szeroko pojęty fintech i gospodarkę cyfrową, dużo szerzej niż tylko sektor kryptoaktywów. Podczas gdy Polska rezygnowałaby z rynku, Estonia, Litwa, czy Holandia umacniałyby pozycję regionalnych hubów kryptoaktywowych, przyciągając firmy i kapitał wypchnięty z Polski[80].

Wprowadzenie zakazu i odejście firm kryptoaktywowych z Polski uruchomiłoby z dużym prawdopodobieństwem tzw. pętlę wzmacniającą[81], która osłabiłaby krajowy rynek fintech. Odpływ kapitału, talentów i klientów zmniejszyłby gęstość ekosystemu, czyli nastąpiłby spadek liczby kontrahentów, infrastruktury i specjalistów od compliance. To obniżyłoby opłacalność pozostania w kraju dla kolejnych firm z sektora fintech (już nie tylko powiązanych z rynkiem kryptoaktywów) i zmusiło je do migracji, co jeszcze bardziej pogłębiłoby kryzys w obszarze nowoczesnych technologii w finansach[82]. Jednocześnie proces ten korzystnie wpływałby na kraje docelowe, w przypadku których napływ firm zwiększyłby gęstość ich ekosystemów, przyciągając kolejne podmioty i tworząc efekt aglomeracji (jak np. w Dolinie Krzemowej)[83]. W efekcie jednorazowy zakaz wywołałby trwałą, trudno odwracalną redystrybucję wartości ekonomicznej w UE, której nie cofnęłoby nawet późniejsze zniesienie restrykcji[84].

Trzeci skutek dotyczy przewidywalności prawa, ochrony własności, czyli stabilności reguł działalności gospodarczej. Pojedynczy zakaz wydaje się dotyczyć tylko sektora kryptoaktywów. Systemowo jednak każda taka regulacja wysyła sygnał wszystkim pozostałym sektorom gospodarki cyfrowej. Ten sygnał trafia do każdego

---

[79] Por. *Pathways to the Regulation of Crypto-Assets: A Global Approach*, https://www3.weforum.org/docs/WEF_Pathways_to_the_Regulation_of_Crypto_Assets_2023.pdf; https://xyz.pl/rynek-kryptoaktywow-przegrywa-z-polityka-nie-znam-firmy-ktora-nie-stara-sie-o-zagraniczna-licencje/.

[80] *Bybit x DL Research World Crypto Rankings: małe europejskie kraje najszybciej wdrażają kryptowaluty, a przepisy MiCA zmieniają sytuację w regionie*, https://www.pap.pl/mediaroom/bybit-x-dl-research-world-crypto-rankings-male-europejskie-kraje-najszybciej-wdrazaja.

[81] D. Meadows, *Myślenie systemowe*, Helion 2020.

[82] Warto odnotować potencjał polskiego sektora fintech zatrudniającego dziś 22 tys. specjalistów w ponad 400 aktywnych podmiotach, https://fintechpoland.com/pl/raport/nowy-raport-how-to-do-fintech-in-poland-3-0/.

[83] G. Duranton, W. Kerr, *The Logic of Agglomeration*, https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/16-037_eb512e96-28d6-4c02-a7a9-39b52db95b00.pdf.

[84] To jest rodzaj zjawiska, który Paul Krugman opisywał jako path dependence: raz uruchomione przesunięcie geograficzne sektora staje się samowzmacniające i niezmienne. W rezultacie Polska utraciłaby nie tylko sektor, ale również przyszłą zdolność do jego odtworzenia.

inwestora rozważającego ulokowanie kapitału w Polsce w sektorach AI, fintech, biotech, telekomunikacji, energii odnawialnej, czyli wszędzie tam, gdzie kluczowa jest przewidywalność regulacyjna**.** W teorii systemów to klasyczny problem określany jako *delay between cause and effect*: skutki utraty zaufania instytucjonalnego ujawniają się z opóźnieniem wieloletnim i są wówczas niemal niemożliwe do powiązania z konkretną decyzją regulacyjną. Zakaz prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów może przejawiać się w innych obszarach, nawet w sytuacji, gdy niezwykle trudno będzie wskazać go jako przyczynę traktowania państwa jako źródła niepewności dla np. bezpośrednich zagranicznych inwestycji[85].

Niepewność regulacyjna, spowodowana wprowadzeniem zakazu, może stanowić rodzaj mierzalnego kosztu inwestycyjnego. Badania Europejskiego Banku Inwestycyjnego pokazują, że wysoka niepewność regulacyjna wiąże się ze spadkiem wzrostu zatrudnienia o 1 punkt procentowy i obniżeniem stopy inwestycji o 3 punkty procentowe[86]. Przedsiębiorstwa w Europie Południowej i Wschodniej znacznie częściej postrzegają niepewność jako przeszkodę inwestycyjną niż firmy w Europie Zachodniej, zatem region Europy Środkowej jest strukturalnie bardziej wrażliwy na szoki regulacyjne typu zakaz kryptoaktywów**.**

Projektowany zakaz działalności w zakresie kryptoaktywów stanowi radykalną modyfikację ram prawnych, która generuje daleko idącą niepewność regulacyjną, uderzającą w atrakcyjność inwestycyjną Polski jako gospodarki o mniejszej głębokości kapitału instytucjonalnego. Wprowadzenie jednostronnego zakazu w warunkach swobodnego przepływu kapitału nie eliminuje popytu, lecz jedynie przesuwa korzyści ekonomiczne do innych państw, trwale osłabiając krajowy ekosystem technologii finansowych poprzez odpływ talentów i kapitału. Koszty tej regulacji mają charakter systemowy i długofalowy, gdyż wbudowują się w premię za ryzyko stosowaną przy przyszłych inwestycjach, co w praktyce funkcjonuje jako trwały, niewidoczny podatek od kapitału.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Zdaniem Wnioskodawców projektowana ustawa może wywoływać skutki dla budżetu państwa w wysokości do 30 mln zł. Przy czym skutki te będą związane z realizacją nowych zadań przez organy administracji publicznej oraz służby państwowe, głównie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania i wiązać się będą m.in. z dokonaniem blokady rachunku kryptoaktywów i uniemożliwieniem dostępu do stron internetowych wykorzystujących domenę internetową do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

[85] D. Meadows, *Myślenie systemowe*, Helion 2020.
[86] A. Kolev, T. Randall, *The effect of uncertainty on investment: Evidence from EU survey data*, EIB Working Paper 2024/02; *The cost of uncertainty – new estimates*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2024-economic-forecast-gradual-rebound-adverse-environment/cost-uncertainty-new-estimates_en.

Wydatki związane z realizacją tych nowych zadań przez organy administracji publicznej oraz służby państwowe będą finansowane z budżetu państwa w części pozostającej w dyspozycji Prezesa UOKiK, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. Wnioskodawcy dodają też, że projekt nie ma wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do powyższych skutków należy zaznaczyć, iż Wnioskodawcy nie przedstawili kalkulacji zwiększonych wydatków. Zgodzić się można z tym, że projekt będzie generować koszty dla takich podmiotów sektora finansów publicznych jak UOKiK, ABW, sądy, prokuratura i policja. Może on też w mniejszym stopniu generować koszty u podmiotów, o których mowa w art. 12 ust. 2 projektu, takich jak: Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Finansowy, krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów konsumentów, powiatowy/miejski rzecznik konsumentów. Jednocześnie można zasygnalizować, że wprowadzenie ustawy wprowadzającej całkowity zakaz działalności w zakresie kryptoaktywów w Polsce oznaczać może utratę dochodów podatkowych budżetu państwa i budżetów jednostek samorządów terytorialnych, w tym zwłaszcza z PIT i CIT[87]. Utrata ta może być większa w przypadku osiągania wyższych zysków od inwestowania w kryptowaluty[88], a także w sytuacji założenia pomyślnego rozwoju polskich firm prowadzących działalność w zakresie kryptowalut. Wycofanie się z rynku takich firm i inwestorów po wprowadzeniu zakazu lub ich ucieczka za granicę bądź przejście do szarej strefy może spowodować trwałe ograniczenie bazy podatkowej i wywołać inne niemierzalne koszty związane przykładowo z ograniczaniem rozwoju nowych technologii.

Jak wskazano wcześniej skutki dla budżetu państwa (zwiększenia wydatków) wynikać będą z nowych zadań szeregu instytucji. W odniesieniu do UOKiK będą to: prowadzenie postępowań, wydawanie żądań blokad i monitoring rynku. W przypadku zaś ABW: blokady rachunków krypto i rachunków bankowych (co *nota bene* może wymagać współpracy z sektorem bankowym), obsługa techniczna i analityczna. Natomiast w odniesieniu do sądów, prokuratury i policji czy więziennictwa wiązać się to będzie z dodatkowymi sprawami karnymi z uwagi na wprowadzenie przez Wnioskodawców nowego przestępstwa zagrożonego karą do 10 lat.

Powyższe oznacza potrzebę zwiększenia zatrudnienia lub dodatkowych etatów i środków na wynagrodzenia, a także poniesienia innych wydatków umożliwiających realizację zadań (np. na informatykę i telekomunikację).

Określenie skutków finansowych projektowanej ustawy może być trudne m.in. z uwagi na to, że także rząd w swoich projektach ustaw o rynku kryptoaktywów, zmierzających do wprowadzenia nowych rozwiązań mających na celu realizację

[87] Zob. art. 3 ust. 2 oraz art. 78 b ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 1572 ze zm.
Jednostki samorządu terytorialnego mają swoje udziały w tych podatkach:
Zob. też. https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-dochodow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-rok-2026-potrzeby-finansowe-podlegajace-sfinansowaniu-oraz-szczegolowe-dane-wykorzystane-do-ich-obliczenia, https://www.gov.pl/web/finanse/udzialy-za-2026-r.

[88] Podatek od inwestowania w kryptowaluty (wynoszący 19% od wypracowanego dochodu) płaci każdy inwestor indywidualny (osoba fizyczna), który w danym roku podatkowym dokonał odpłatnego zbycia walut wirtualnych i osiągnął zysk.

zadań wynikających z unijnego rozporządzenia 2023/1114, w szczególności w zakresie skutecznego nadzoru nad tym rynkiem i ochrony inwestorów (druki sejmowe 2064 i 2529) nie przytaczał informacji o skutkach finansowych wskazując m.in. na brak szczegółowych danych o stanie rynku kryptowalut, w tym w odniesieniu liczby podmiotów i skali ich działalności, czy przyjętego modelu działalności, w tym transgranicznego charakteru świadczenia usług[89]. Ponadto z informacji uzyskanych z Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów na zapytanie BEOS z dnia 29 maja 2026 r. wynika m.in., że brak jest możliwości wyodrębnienia danych dotyczących wpływów podatkowych dotyczących prowadzonej działalności w zakresie kryptoaktywów. Rodzaj tej działalności nie jest także uwzględniony/wyszczególniony w Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) [90]. Dodatkowo brak jest informacji o tym, ile środków otrzymają w kolejnych latach jednostki samorządu terytorialnego z PIT i CIT.

Niemniej przyjmując różne hipotetyczne założenia, w tym np. w odniesieniu do liczby klientów rynku kryptowalut (od 1 do 2 mln osób, w tym 1,3 mln w wariancie realistycznym i 0,9 mln w wariancie defensywnym) [91], procenta aktywnych podatników (w wariancie realistycznym 35% i w wariancie defensywnym 30%), średniego dochodu (6 tys. zł w wariancie realistycznym i 4 tys. zł w wariancie defensywnym), czy reakcji rynku [92] można wykazać, iż projekt może rodzić negatywne skutki dla sektora finansów publicznych w zależności od czterech przyjętych wariantów rynku (zob. załączona tabela[93]).

Tabela porównawcza skutków finansowych (warianty OSR)

Parametr	Wariant maksymalny (rynek dochodowy)	Wariant realistyczny	Wariant defensywny	Wariant „rynek stratny”
Roczne dochody sektora przed regulacją	1,5-2,0 mld zł	~745 mln zł	~315 mln zł	60-130 mln zł
Założenie dot. rynku	wysoka rentowność i opodatkowanie	umiarkowane zyski	niska baza dochodowa	strata netto inwestorów
Utrata dochodów (%)	70-90%	80%	60%	40-60%
Ubytek dochodów budżetu państwa	0,5-1,6 mld zł	~600 mln zł	~190 mln zł	40-80 mln zł

[89] Zob. Proces legislacyjny nad tymi projektami: Zob. Oceny skutków regulacji dołączone do tych projektów; https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=12B0E819062F38BBC1258D5C006449B6, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=FC43C8DC9B7CFBA3C1258DF1004B0B4D. Skutki te wyliczano przy przyjmowaniu różnych założeń.

[90] Odpowiedź z Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów z dnia 29 V 2026 r. na zapytanie dotyczące tego, czy jest możliwe uzyskanie informacji nt. ogólnej kwoty przychodów, kosztów ich uzyskania oraz zapłaconego podatku dochodowego w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność w zakresie kryptoaktywów w roku 2025 lub 2024.

[91] Zob. pkt VI opinii co do rozbieżnych szacunków liczby klientów rynku kryptowalut.

[92] Np. w wariancie realistycznym 80% rynku wypada z opodatkowania z uwagi na migrację lub szarą strefę, a w wariancie defensywnym 60%.

[93] Tabelę sporządzono przy wykorzystaniu AI. Przyjęto m.in. szacowane łączne wydatki budżetu państwa w kwocie 19-53 mln zł rocznie (średnio 36 mln zł rocznie, a więc nieznacznie więcej niż założyli Wnioskodawcy).

Ubytek dochodów JST	200-670 mln zł	~210 mln zł	~60 mln zł	10-20 mln zł
Koszty administracyjne	20–50 mln zł	~36 mln zł	~21 mln zł	30-40 mln zł
Saldo budżetu państwa (roczne)	–0,5 do –1,65 mld zł	–636 mln zł	–211 mln zł	–70 do –120 mln zł
Saldo JST (roczne)	–0,2 do –0,67 mld zł	–210 mln zł	–60 mln zł	–10 do –20 mln zł
Saldo sektora FP (roczne)	–0,7 do –2,3 mld zł	–846 mln zł	–271 mln zł	–80 do –140 mln zł
Saldo 10-letnie sektora FP	7-25 mld zł	~9,3 mld zł	~2,9 mld zł	~1,2 mld zł
Dominujący czynnik kosztu	utrata PIT	utrata PIT	utrata PIT (ograniczona)	koszty administracyjne

Źródło: Opracowanie własne.

Skutki te w praktyce mogą okazać się jeszcze inne zważywszy np. na potrzebę zatrudnienia większej liczby osób w sektorze finansów publicznych, czy inną reakcję rynku. Należy też zauważyć, że przyjęte założenia nie uwzględniają kosztów wypłaty odszkodowań i sporów sądowych związanych z szybkim zamknięciem rynku kryptowalut czy związanych z zahamowaniem rozwoju nowych technologii.

W trakcie konsultacji wskazywano na to, że projekt może wywołać wysokie koszty dla państwa: utratę wpływów podatkowych, odpływ kapitału za granicę oraz wydatki na egzekwowanie zakazu, który i tak byłby trudny do pełnego wdrożenia. Istnieje też ryzyko odszkodowań i sporów sądowych, a obowiązek szybkiego zwrotu środków może prowadzić do niewypłacalności firm. Zakaz może zwiększyć niepewność regulacyjną, zniechęcić inwestorów oraz przenieść działalność do szarej strefy lub zagranicy, pozbawiając użytkowników ochrony. Jednocześnie pomija się potencjał rozwoju sektora fintech i blockchain oraz założenie, że ograniczy to straty obywateli, które mogą jedynie przenieść się na inne ryzykowne inwestycje[94].

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt prowadzi do zasadniczego zwiększenia obciążeń regulacyjnych. Projekt wygeneruje nowy typ obciążeń administracyjnych związany z przymusową samolikwidacją działalności przedsiębiorstw w zakresie w nim wskazanym. W ciągu dwóch miesięcy każdy podmiot działający w zakresie kryptoaktywów musiałby jednocześnie: zidentyfikować i powiadomić wszystkich klientów, obliczyć

[94] ID ankiet: 172033, 172718 i 172804.

indywidualny „wynik inwestycyjny" każdego z nich według nieokreślonej metodologii wyceny, dokonać zwrotu środków bez pobierania jakichkolwiek opłat i prowizji, zamknąć wszystkie rachunki, wyłączyć platformy obrotu, systemy teleinformatyczne, a równolegle prowadzić obsługę prawną wynikającą z pewnych roszczeń kontrahentów, dostawców infrastruktury i pracowników objętych zwolnieniami.

Projekt zwiększa zadania Prezesa UOKiK, a także Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wprowadzenie nowego typu czynu zabronionego, który ma być nieuczciwą praktyką rynkową, ale również przestępstwem (projektowany art. 16a ustawy) oznacza zwiększenie obciążeń po stronie prokuratury, Policji, sądów.

Koszt obciążeń administracyjnych wprowadzonych projektowaną regulacją szacuje się na kilkadziesiąt mln zł rocznie z uwagi na potrzebę zwiększenia zatrudnienia i realizacji nowych zadań.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowany zakaz działalności w zakresie kryptoaktywów jest systemowo wadliwy, ponieważ zastępuje przewidziany w unijnym rozporządzeniu 2023/1114 (rozporządzeniu MiCA) model dopuszczalnej, reglamentowanej działalności modelem generalnego zakazu, co koliduje z bezpośrednio stosowanym prawem UE, zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, skutkiem unijnego zezwolenia paszportowego oraz swobodą przedsiębiorczości i świadczenia usług. Zakaz stanowi zarazem bardzo daleko idące ograniczenie wolności działalności gospodarczej i praw majątkowych, niewykazane jako konieczne ani proporcjonalne wobec możliwych alternatyw: wdrożenia rozporządzenia MiCA, wzmocnienia nadzoru, sankcji za konkretne nadużycia i punktowych środków ochronnych. Konstrukcja uznania całej działalności kryptoaktywowej za nieuczciwą praktykę rynkową budzi zastrzeżenia z perspektywy unijnej dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, ponieważ dyrektywa ta opiera się na pełnej harmonizacji i zamkniętym katalogu praktyk zawsze nieuczciwych, a projekt obejmuje także działalność niezwiązaną z relacjami konsumenckimi. Projektowane blokady rachunków, środków pieniężnych, kryptoaktywów i domen internetowych są nadmierne i proceduralnie niedookreślone: brakuje określenia czasu trwania blokady, trybu uchylenia, kontroli sądowej, ochrony osób trzecich, odpowiedzialności za szkodę i stosunku do innych postępowań. Blokada całych domen może obejmować również treści legalne i informacyjne, co rodzi ryzyko naruszenia wolności komunikacji i dostępu do informacji. Dwumiesięczny termin likwidacji obecnie legalnie prowadzonej działalności oraz czternastodniowe vacatio legis naruszają standard ochrony interesów w toku, zasadę zaufania do państwa i regułę z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców wymagającą co do zasady sześciomiesięcznego terminu wejścia w życie przepisów zwiększających obciążenia regulacyjne. Art. 4 projektu jest niewykonalny konstrukcyjnie, ponieważ obowiązki likwidacyjne i rozliczeniowe wymagają wejścia w sytuację prawną przedsiębiorcy, dostępu do dokumentacji, systemów, portfeli, kluczy, danych klientów i relacji kontraktowych, czego same środki blokujące nie zapewniają. Projektowana regulacja jest ponadto niekompletna, ponieważ likwiduje działalność

kryptoaktywową za pomocą projektu ustawy chroniącej konsumentów, nie porządkując równolegle reżimu ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w kwestiach dotyczących działalności w zakresie walut wirtualnych. W odrębnych opiniach BEOS wskazano niezgodność kluczowych przepisów projektu z rozporządzeniem MiCA i dyrektywą 2005/29/WE, potrzebę notyfikacji niektórych rozwiązań jako przepisów technicznych oraz konieczność zasięgnięcia opinii EBC, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że projekt nie stanowi ustawy wykonującej prawo UE.
Opiniowany projekt nasuwa wątpliwości z punktu widzenia art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 do EKPC.

2. Skutki społeczne: Zakres oddziaływania regulacji jest trudny do precyzyjnego określenia, jednak najbardziej wiarygodne źródła wskazują na ok. 1,2-1,7 mln osób w Polsce posiadających kryptoaktywa. Krótkie vacatio legis oraz brak uregulowania procedury informowania klientów może doprowadzić do chaotycznego wycofywania zgromadzonych środków przez klientów, co może wywołać problemy z płatnościami, a nawet upadłość niektórych podmiotów. Przedłużająca się niepewność regulacyjna utrudnia funkcjonowanie branży oraz obniża zaufanie do państwa i jego instytucji. Uchwalenie projektu zlikwiduje sektor kryptowalut w Polsce, jednocześnie nie wpływając na korzystanie przez mieszkańców Polski z takich usług oferowanych przez podmioty zagraniczne.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja wywołałaby skutki gospodarcze znacznie wykraczające poza sam sektor objęty zakazem. W wymiarze rynku pracy oznaczałaby utratę zatrudnienia lub relokację wysoko wykwalifikowanej i geograficznie mobilnej kadry (m.in. programistów, specjalistów compliance, analityków), która mogłaby się przenieść do jurysdykcji przyjaznych regulacji MiCA. Dla przedsiębiorstw kluczowe ryzyko stwarzałby obowiązek zwrotu nie tylko powierzonych środków, lecz także zmiennego w czasie i niedookreślonego co do daty wyceny wyniku inwestycyjnego, co mogłoby prowadzić do niewypłacalności części podmiotów i paradoksalnie narazić na straty tych samych konsumentów, których regulacja miała chronić. W warunkach swobodnego przepływu usług i kapitału jednostronny zakaz nie eliminowałby popytu, a jedynie przesuwałby obsługę polskich inwestorów na platformy zagraniczne, w tym nieuregulowane platformy spoza UE, obniżając tym samym rzeczywisty poziom ochrony konsumenta i pełniąc de facto funkcję subsydium dla zagranicznej konkurencji. Najpoważniejszy, choć rozłożony w czasie, byłby skutek systemowy: zakaz w sektorze regulowanym przez UE stanowiłby przykład niepewności regulacyjnej, osłabiający atrakcyjność inwestycyjną Polski w całej gospodarce cyfrowej i wbudowujący się trwale w premię za ryzyko.

4. Skutki finansowe: Proponowana przez Wnioskodawców regulacja będzie rodzić skutki dla sektora finansów publicznych, przy czym skutki te mogą być znacząco wyższe niż to zakładają Wnioskodawcy. Dotyczy to także sytuacji, gdy na rynku odnotowywane są straty. Zauważyć jednak należy, że precyzyjne określenie skutków

stanowi wyzwanie z uwagi na trudne do przewidzenia reakcje uczestników rynku kryptowalut.

5. Rozwiązania zagraniczne: W żadnym z państw członkowskich UE nie wprowadzono całkowitego zakazu świadczenia usług związanych z kryptoaktywami. W poszczególnych państwach członkowskich UE przyjęto przepisy umożliwiające stosowanie rozporządzenia (UE) 2023/1114 i rozporządzenia (UE) 2023/1113, w tym uznające kryptoaktywa za część rynku finansowego oraz wskazujące organy nadzoru. Na świecie generalny zakaz prowadzenia działalności związanej z kryptoaktywami lub zakaz większości rodzajów takiej działalności obowiązuje m.in. w Algierii, Arabii Saudyjskiej, Chinach, Egipcie.

Autorzy:
Marcin Fryźlewicz, Bartosz Pawłowski, eksperci ds. legislacji (pkt I-III)
dr Danuta Adamiec, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)
dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)
prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, 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 Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Warszawa, 21 maja 2026 r.

BEOS-WPEiM-1065/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.144.10.2026
Data wpływu 25.05.2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk)

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

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym[1], zwanej dalej „ustawą". Zmiana dotyczy wprowadzenia regulacji uznającej prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów za nieuczciwą praktykę rynkową; praktyki te nie podlegałyby ocenie w świetle przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 ustawy[2] (art. 1 pkt 2 projektu – dodawany art. 4 ust. 4 ustawy).

Projekt wprowadza definicje pojęć „kryptoaktywa" [3] oraz „działalność w zakresie kryptoaktywów", przy czym działalność ta obejmuje emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów oraz inne usługi związane z kryptoaktywami[4] (art. 1 pkt 1 projektu – dodawane art. 2 pkt 13 i 14 ustawy).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji

[1] Dz. U. z 2023 r. poz. 845.
[2] Art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, że praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu.
[3] Odwołującą się do definicji pojęcia „kryptoaktywa" w art. 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia 2023 1114; zob. pkt 2 niniejszej opinii.
[4] W szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114.

i Konsumentów (dalej: UOKiK) występowałby do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) z pisemnym żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów [5] lub rachunku pieniężnego wykorzystywanego w związku z działalnością w zakresie kryptoaktywów. Dokonanie blokady polegałoby na uniemożliwieniu dysponowania całością kryptoaktywów lub środków pieniężnych objętych blokadą oraz korzystania z nich. Projekt określa dane objęte żądaniem, sposób jego podpisania oraz terminy i tryb dokonania blokady przez ABW, a także obowiązek poinformowania Prezesa UOKiK o jej dokonaniu (art. 1 pkt 3 projektu – dodawany art. 11a ustawy).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów przedsiębiorca telekomunikacyjny[6] na pisemne żądanie Prezesa UOKiK byłby obowiązany uniemożliwić dostęp do stron internetowych służących tej działalności przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych (art. 1 pkt 3 projektu – dodawany art. 11b ustawy).

Projekt zakłada wprowadzenie odpowiedzialności karnej za stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej polegającej na prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów, przewidując kary pozbawienia wolności oraz ich surowszy wymiar w przypadku mienia o wielkiej wartości (art. 1 pkt 4 projektu – dodawany art. 16a ustawy). Z wnioskiem o ściganie tych przestępstw mogłyby wystąpić także podmioty wymienione w art. 12 ust. 2 ustawy[7] (art. 1 pkt 5 projektu – zmieniany art. 17 ust. 2 ustawy).

Projekt zawiera również przepisy przejściowe, które nakładają na podmioty prowadzące działalność w zakresie kryptoaktywów obowiązek: zakończenia tej działalności w określonym terminie [8], zaprzestania przyjmowania nowych środków pieniężnych oraz kryptoaktywów; zamknięcia platform obrotu kryptoaktywami [9], rachunków [10], systemów teleinformatycznych oraz stron internetowych służących prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów; dokonania rozliczeń zobowiązań wobec klientów (art. 2 projektu). Podmioty te są ponadto zobowiązane do zwrotu klientom całości powierzonych środków pieniężnych i należnych korzyści majątkowych, w tym równowartości kryptoaktywów, bez pobierania opłat (art. 3 projektu). W przypadku niewykonania tych obowiązków przewiduje się ich realizację przez organy wskazane w przepisach ustawy zmienianej[11] (art. 4 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

[5] W rozumieniu art. 3 pkt 19 rozporządzenia 2023. 1113; zob. pkt 2 niniejszej opinii.
[6] Świadczący usługi dostępu do sieci Internet.
[7] Tj. Rzecznik Praw Obywatelskich; Rzecznik Finansowy; krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów konsumentów; powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów.
[8] Tj. 2 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.
[9] O których mowa w rozporządzenia 2023/1114.
[10] O których mowa w dodawanym art. 11a ust. 1 ustawy.
[11] Tj. wymienione w art. 11a i art. 11b ustawy.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać w szczególności następujące przepisy prawa Unii Europejskiej:

- art. 127 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), zgodnie z którym Europejski Bank Centralny (EBC) jest konsultowany przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających kompetencji EBC;
- art. 282 ust. 5 TfUE, zgodnie z którym EBC jest konsultowany, w zakresie swoich uprawnień, w sprawie każdego projektu aktu UE i każdego projektu regulacji na poziomie krajowym oraz może wydawać opinie;
- art. 288 akapit drugi TfUE, zgodnie z którym rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich;
- 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[12] (dalej: „rozporządzenie 2023/1113");
- 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[13] (dalej: „rozporządzenie 2023/1114" lub „MiCA");
- dyrektywę 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotyczącą sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniającą dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE[14] (dalej: „dyrektywa 2002/65/WE");
- dyrektywę 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającą dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych)[15] (dalej: „dyrektywa 2005/29/WE");
- dyrektywę (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie)[16] (dalej: „dyrektywa 2015/1535");
- decyzję Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym

[12] Dz. Urz. UE L 150 z 9.6.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj.
[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] Dz. Urz. UE L 271 z 9.10.2002, s. 16, ze zm., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2002/65/2018-01-13.
[15] Dz. Urz. UE L 149 z 11.6.2005, s. 22, ze zm., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2005/29/2026-09-27.
[16] Dz. Urz. UE L 241 z 17.9.2015, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1535/oj.

w sprawie projektów przepisów prawnych [17] (dalej: „decyzja Rady 98/415/WE").

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 ustanawia jednolite wymogi dotyczące oferty publicznej i dopuszczania do obrotu na platformie obrotu kryptoaktywów innych niż tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące e-pieniądzem, tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących e-pieniądzem, 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 są uprawnieni do świadczenia na rzecz klientów usług w zakresie kryptoaktywów przewidzianych w rozporządzeniu. Rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia właściwych organów odpowiedzialnych za wykonywanie funkcji i obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu, w tym w szczególności w zakresie udzielania zezwoleń, sprawowania nadzoru i stosowania sankcji za naruszenia jego przepisów.

Rozporządzenie 2023/1114 jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich od dnia 30 grudnia 2024 r.[18]

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

3.1. Jak wskazano w pkt 2 niniejszej opinii, rozporządzenie 2023/1114 ustanawia jednolite ramy prawne dotyczące rynków kryptoaktywów, w tym oferty publicznej, dopuszczania do obrotu kryptoaktywów oraz świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów. Rozporządzenie 2023/1114 dopuszcza prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów pod warunkiem spełnienia wymogów przewidzianych w tym akcie, w szczególności dotyczących dokumentu informacyjnego, zezwoleń, nadzoru, ochrony klientów oraz przeciwdziałania nadużyciom na rynku.

Projektowana regulacja jest niezgodna z rozporządzeniem 2023/1114, ponieważ wprowadza generalny zakaz prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów, podczas gdy rozporządzenie to przewiduje możliwość

---

[17] Dz. Urz. WE L 189 z 3.7.1998, s. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 1, t. 1, s. 446, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj.

[18] 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.

prowadzenia takiej działalności po spełnieniu jednolitych warunków określonych w prawie Unii. Z tego względu projekt nie może być uznany za krajowy środek wykonujący lub uzupełniający MiCA, lecz za regulację zmieniającą materialny skutek rozporządzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Projektowany art. 4 ust. 4 ustawy (art. 1 pkt 2 projektu) stanowi, że za nieuczciwą praktykę rynkową uznaje się prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów[19], a praktyki te nie podlegają ocenie w świetle przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 ustawy. W konsekwencji projekt nie odnosi się wyłącznie do działalności prowadzonej bez wymaganego zezwolenia, z naruszeniem obowiązków informacyjnych, z naruszeniem zasad uczciwego obrotu albo w sposób wprowadzający konsumentów w błąd, lecz uznaje za nieuczciwą praktykę rynkową samo prowadzenie działalności objętej zakresem rozporządzenia 2023/1114. Jest to rozwiązanie sprzeczne z konstrukcją MiCA, która harmonizuje działalność w zakresie kryptoaktywów i przewiduje jej prowadzenie w ramach jednolitych warunków unijnych.

Niezgodność ta jest szczególnie widoczna w odniesieniu do projektowanego art. 2 pkt 14 ustawy zmienianej (art. 1 pkt 1 projektu). Przepis ten definiuje „działalność w zakresie kryptoaktywów" jako emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów lub inne usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114. Taki zakres odpowiada zasadniczemu zakresowi regulacji MiCA. Rozporządzenie 2023/1114 w art. 4 ust. 1 dopuszcza ofertę publiczną kryptoaktywów innych niż tokeny powiązane z aktywami lub tokeny będące e-pieniądzem po spełnieniu wskazanych warunków, w szczególności po sporządzeniu, zgłoszeniu i opublikowaniu dokumentu informacyjnego dotyczącego kryptoaktywa oraz spełnieniu wymogów dla oferujących. Projektowany art. 4 ust. 4 ustawy prowadzi natomiast do odmiennego skutku prawnego: czynność dopuszczona przez art. 4 rozporządzenia 2023/1114 po spełnieniu wymogów unijnych staje się z mocy prawa krajowego nieuczciwą praktyką rynkową.

Analogiczna sprzeczność występuje w odniesieniu do tokenów będących e-pieniądzem. Art. 48 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114 przewiduje, że osoba może dokonywać oferty publicznej lub ubiegać się o dopuszczenie do obrotu tokena będącego e-pieniądzem w Unii, jeżeli jest emitentem takiego tokena, posiada zezwolenie na prowadzenie działalności jako instytucja kredytowa lub instytucja pieniądza elektronicznego oraz zgłosiła i opublikowała dokument informacyjny. Art. 48 ust. 2 rozporządzenia 2023/1114 stanowi ponadto, że tokeny będące e-pieniądzem uznaje się za pieniądz elektroniczny. Projektowany art. 4 ust. 4 ustawy, w związku z projektowanym art. 2 pkt 14 ustawy, obejmuje także emisję, ofertę publiczną i dopuszczanie do obrotu tego rodzaju kryptoaktywów, a więc zakazuje prowadzenia działalności, którą rozporządzenie 2023/1114 reguluje jako dopuszczalną po spełnieniu warunków.

---

[19] Działalności, o której mowa w projektowanym art. 2 pkt 14 tej ustawy.

Projekt pozostaje również w sprzeczności z art. 59 ust. 1 i 7 rozporządzenia 2023/1114. Zgodnie z art. 59 ust. 1 MiCA usługi w zakresie kryptoaktywów w Unii mogą świadczyć osoby prawne lub inne przedsiębiorstwa posiadające zezwolenie zgodnie z art. 63 tego rozporządzenia oraz podmioty finansowe uprawnione do świadczenia takich usług na podstawie art. 60 MiCA, w zakresie określonym w tym przepisie. Art. 59 ust. 7 stanowi natomiast, że dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów są uprawnieni do świadczenia usług w całej Unii, korzystając ze swobody przedsiębiorczości, w tym przez oddział, albo ze swobody świadczenia usług, bez obowiązku posiadania fizycznej obecności w przyjmującym państwie członkowskim. Projektowany art. 4 ust. 4 ustawy (art. 1 pkt 2 projektu) oraz art. 2 projektu prowadzą do wyłączenia stosowania tego mechanizmu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ odpowiednio zakazują prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów w Polsce i nakazują jej zakończenie w terminie 2 miesięcy od wejścia ustawy w życie, a także zamknięcie platform, rachunków, systemów teleinformatycznych i stron internetowych służących prowadzeniu tej działalności. W odniesieniu do podmiotów posiadających zezwolenie na podstawie art. 63 MiCA albo uprawnionych na podstawie art. 60 MiCA oznaczałoby to wyłączenie skutku zezwolenia lub uprawnienia wynikającego z rozporządzenia 2023/1114 na terytorium Polski.

Projekt jest niezgodny także z art. 65 rozporządzenia 2023/1114, który ustanawia mechanizm transgranicznego świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów. Przepis ten wymaga od dostawcy zamierzającego świadczyć usługi w więcej niż jednym państwie członkowskim przekazania właściwemu organowi państwa członkowskiego pochodzenia określonych informacji, w tym wykazu państw członkowskich, rodzaju usług oraz daty rozpoczęcia ich świadczenia. Zgodnie z art. 65 ust. 4 MiCA dostawca usług w zakresie kryptoaktywów może rozpocząć świadczenie usług w państwie członkowskim innym niż macierzyste od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w art. 65 ust. 3 MiCA, albo najpóźniej od piętnastego dnia kalendarzowego od przekazania informacji, o których mowa w art. 65 ust. 1 MiCA. Projektowany zakaz prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów w Polsce wyklucza korzystanie z tego mechanizmu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mimo że rozporządzenie 2023/1114 przewiduje go jako element jednolitego rynku usług w zakresie kryptoaktywów.

Nie można uznać, że projekt mieści się w zakresie swobody państwa członkowskiego do przyjęcia przepisów wykonujących rozporządzenie 2023/1114. MiCA przewiduje kompetencje właściwych organów, w tym uprawnienia nadzorcze i dochodzeniowe, środki interwencji produktowej[20] oraz

[20] Zob. art. 105 rozporządzenia 2023/1114, który przewiduje możliwość wprowadzenia przez właściwy organ zakazów lub ograniczeń dotyczących wprowadzania do obrotu, dystrybucji lub sprzedaży niektórych kryptoaktywów albo kryptoaktywów o pewnych określonych cechach, lub rodzaju działalności bądź praktyki związanej z kryptoaktywami, po spełnieniu warunków określonych w tym artykule.

kary administracyjne i inne środki administracyjne, ale wyłącznie w zakresie i w celach określonych w tym rozporządzeniu. Art. 111 ust. 1 MiCA zobowiązuje państwa członkowskie do przyznania właściwym organom uprawnienia do stosowania odpowiednich kar administracyjnych i innych środków administracyjnych w odniesieniu do naruszeń m.in. art. 4-14, art. 48-51, art. 53-55 oraz art. 59, 60, 64 i 65-83. Przepis ten nie upoważnia państwa członkowskiego do zastąpienia zasad udzielania zezwoleń i sprawowania nadzoru przewidzianych w rozporządzeniu 2023/1114 generalnym zakazem prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów.

Również projektowany art. 16a ustawy (art. 1 pkt 4 projektu) budzi z tego punktu widzenia zasadnicze zastrzeżenia. Przepis ten przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 za stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej, o której mowa w projektowanym art. 4 ust. 4 ustawy, a więc za samo prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów. Z art. 111 ust. 1 akapit drugi MiCA wynika, że państwa członkowskie mogą ustanowić sankcje karne za naruszenia rozporządzenia 2023/1114. Projektowany art. 16a nie penalizuje naruszenia konkretnych obowiązków wynikających z MiCA, lecz działalność co do zasady dopuszczoną przez MiCA. W tym zakresie projekt nie wykonuje rozporządzenia 2023/1114, lecz zmienia jego materialny zakres zastosowania.

Niezgodne z MiCA są także projektowane art. 11a i art. 11b ustawy (art. 1 pkt 3 projektu) w zakresie, w jakim przewidują blokadę rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego oraz uniemożliwienie dostępu do stron internetowych już w przypadku „uzasadnionego podejrzenia" naruszenia projektowanego art. 4 ust. 4 ustawy, czyli podejrzenia samego prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów. Art. 94 ust. 1 lit. aa MiCA przewiduje możliwość zastosowania niezbędnych środków, w tym usunięcia treści lub ograniczenia dostępu do interfejsu internetowego, nakazania dostawcy usług hostingowych usunięcia lub wyłączenia interfejsu internetowego lub ograniczenia dostępu do niego albo nakazania rejestrom domen lub rejestratorom domen usunięcia pełnej nazwy domenowej. Uprawnienie to może być jednak wykonywane w celu zapobieżenia ryzyku wyrządzenia poważnych szkód interesom klientów lub posiadaczy kryptoaktywów, w przypadku braku innych skutecznych środków prowadzących do zaprzestania naruszenia rozporządzenia 2023/1114. Projektowane art. 11a i art. 11b wiążą natomiast stosowanie tych środków z naruszeniem projektowanego krajowego zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów, a nie z naruszeniem rozporządzenia 2023/1114. Ponadto projekt nie uzależnia zastosowania tych środków od spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 94 ust. 1 lit. aa MiCA, w szczególności od braku innych skutecznych środków oraz od istnienia ryzyka wyrządzenia poważnych szkód interesom klientów lub posiadaczy kryptoaktywów.

Zastrzeżenia dotyczą również przepisów przejściowych, tj. art. 2-4 projektu. Art. 2 projektu nakazuje podmiotom prowadzącym działalność w zakresie kryptoaktywów zakończenie tej działalności, zamknięcie platform

obrotu, rachunków, systemów teleinformatycznych i stron internetowych oraz rozliczenie zobowiązań wobec klientów. Art. 3 projektu nakazuje zwrot klientom całości środków pieniężnych wraz z należnymi korzyściami majątkowymi wynikającymi z zawartych umów lub osiągniętego wyniku inwestycyjnego. Art. 4 projektu przewiduje wykonanie tych obowiązków przez podmioty wskazane w projektowanych art. 11a i art. 11b ustawy. Tymczasem MiCA zawiera własne przepisy przejściowe. Art. 143 ust. 3 MiCA stanowi, że dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, którzy świadczyli usługi zgodnie z obowiązującym prawem przed 30 grudnia 2024 r., mogą kontynuować działalność do 1 lipca 2026 r. lub do momentu uzyskania przez nich zezwolenia zgodnie z art. 63 lub do momentu odmowy udzielenia im takiego zezwolenia, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niestosowaniu tych uregulowań przejściowych albo skrócić okres ich obowiązywania, jeżeli uznają, że ich dotychczasowe krajowe ramy regulacyjne są mniej rygorystyczne niż MiCA. Uprawnienie do skrócenia albo niestosowania okresu przejściowego nie może być utożsamiane z kompetencją do ustanowienia trwałego, generalnego zakazu działalności objętej MiCA po zakończeniu okresu przejściowego.

Z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej istotne jest również to, że rozporządzenie jako akt prawa UE wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 288 akapit drugi TfUE). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać środków krajowych, które utrudniałyby bezpośrednie stosowanie rozporządzenia lub zagrażały jego jednolitemu stosowaniu w Unii[21]. Zasada ta ma bezpośrednie znaczenie dla oceny projektu: ustawa krajowa nie może zastąpić unijnego systemu działalności regulowanej krajowym zakazem tej działalności. Projektowany art. 4 ust. 4 ustawy oraz art. 2-4 projektu prowadzą do takiego skutku, ponieważ eliminują z polskiego porządku prawnego zasadniczy element rozporządzenia 2023/1114, tj. możliwość zgodnego z prawem prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów po spełnieniu wymogów określonych w tym rozporządzeniu.

Należy również odwołać się do zasady pierwszeństwa prawa UE. W orzecznictwie TSUE, począwszy od wyroku w sprawie 6/64 *Costa przeciwko ENEL*, przyjmuje się, że prawo UE nie może być uchylane przez późniejszy jednostronny akt państwa członkowskiego[22]. W wyroku w sprawie 106/77 *Simmenthal* Trybunał wskazał natomiast, że sąd krajowy ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność prawa UE i odstąpić od stosowania sprzecznego przepisu krajowego, niezależnie od tego, czy został on przyjęty wcześniej, czy później niż przepis prawa UE[23]. W konsekwencji, gdyby projektowane przepisy zostały

[21] Zob. wyrok TSUE z 7 lutego 1973 r., *Komisja przeciwko Włochom*, 39/72 (ECLI:EU:C:1973:13, pkt 17); wyrok TSUE z 10 października 1973 r., *Variola*, 34/73 (ECLI:EU:C:1973:101, pkt 10).

[22] Zob. wyrok TSUE z 15 lipca 1964 r., *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, 6/64 (ECLI:EU:C:1964:66).

[23] Zob. wyrok TSUE z 9 marca 1978 r., *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko*

uchwalone, sąd krajowy byłby zobowiązany do odmowy ich zastosowania w zakresie sprzecznym z MiCA.

Reasumując, projektowane art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 pkt 14 ustawy, art. 11a, art. 11b i art. 16a ustawy oraz art. 2-4 projektu są niezgodne z rozporządzeniem 2023/1114, ponieważ projekt nie ustanawia krajowych przepisów wykonujących MiCA ani sankcji za naruszenie obowiązków przewidzianych w tym rozporządzeniu, lecz wprowadza generalny zakaz prowadzenia działalności, którą rozporządzenie 2023/1114 harmonizuje, dopuszcza i obejmuje mechanizmami nadzoru, zezwoleń, transgranicznego świadczenia usług, środków interwencji produktowej oraz sankcji. Taka regulacja narusza bezpośrednie stosowanie, jednolitość i skuteczność rozporządzenia 2023/1114.

3.2. Projekt wymaga oceny w świetle dyrektywy 2005/29/WE. Ocena ta jest uzasadniona tym, że projekt zmienia ustawę, która wdraża do prawa polskiego dyrektywę 2005/29/WE [24], a projektowany art. 4 ust. 4 ustawy kwalifikuje prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów jako nieuczciwą praktykę rynkową niezależnie od przesłanek ogólnych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy.

Dyrektywa 2005/29/WE ustanawia zharmonizowane zasady oceny nieuczciwych praktyk handlowych przedsiębiorców wobec konsumentów. Załącznik I tej dyrektywy zawiera wykaz praktyk handlowych, które uznaje się za nieuczciwe w każdych okolicznościach; wykaz ten obowiązuje jednolicie we wszystkich państwach członkowskich i może zostać zmodyfikowany wyłącznie poprzez zmianę tej dyrektywy (art. 5 ust. 5). Z orzecznictwa TSUE wynika, że praktyki handlowe mogą być zakazane w każdych okolicznościach tylko wtedy, gdy zostały wymienione w załączniku I do dyrektywy; pozostałe praktyki wymagają oceny na podstawie kryteriów określonych w dyrektywie [25]. Projektowany art. 4 ust. 4 ustawy prowadzi natomiast do uznania za nieuczciwą praktykę rynkową samego prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów, bez badania, czy konkretne zachowanie przedsiębiorcy spełnia przesłanki praktyki wprowadzającej w błąd, agresywnej albo sprzecznej z wymogami staranności zawodowej.

Zgodnie z art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE w odniesieniu do usług finansowych państwa członkowskie mogą nakładać wymogi bardziej restrykcyjne lub nakazowe niż przewidziane w tej dyrektywie w dziedzinie

---

Simmenthal SpA, 106/77 (ECLI:EU:C:1978:49, pkt 21-24).

[24] Zgodnie z przypisem do tytułu ustawy dokonuje ona w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 2005/29/WE.

[25] Zob. wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 2009 r., *VTB-VAB NV przeciwko Total Belgium NV oraz Galatea BVBA przeciwko Sanoma Magazines Belgium NV*, C-261/07 i C-299/07 (ECLI:EU:C:2009:244, pkt 52-56); wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 r., *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG przeciwko „Österreich"-Zeitungsverlag GmbH*, C-540/08 (ECLI:EU:C:2010:660, pkt 30-38).

objętej jej harmonizacją[26]. Uprawnienie to nie zmienia jednak oceny projektu. Po pierwsze, projektowana definicja „działalności w zakresie kryptoaktywów" obejmuje szeroki zakres czynności, w tym emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów i inne usługi związane z kryptoaktywami, a więc nie ogranicza się wyłącznie do usług finansowych w rozumieniu prawa UE. Po drugie, nawet w zakresie, w jakim dana działalność mogłaby zostać zakwalifikowana jako usługa finansowa, art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE nie może uzasadniać przyjęcia krajowego zakazu niezgodnego z rozporządzeniem 2023/1114. Przepis ten dopuszcza bardziej restrykcyjne wymogi w ramach dyrektywy 2005/29/WE, nie zaś odstępstwo od bezpośrednio stosowanego rozporządzenia MiCA.

W konsekwencji projektowany art. 4 ust. 4 ustawy jest niezgodny z dyrektywą 2005/29/WE w zakresie, w jakim kwalifikuje prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów jako praktykę nieuczciwą w każdych okolicznościach, mimo że taka praktyka nie została przewidziana w załączniku I do tej dyrektywy i nie podlega ocenie według kryteriów określonych w dyrektywie.

3.3. Projekt ustawy wymaga oceny w świetle dyrektywy 2015/1535. Pojęcie „przepisy techniczne" obejmuje m.in. zasady dotyczące usług, których przestrzeganie jest obowiązkowe *de iure* lub *de facto* w przypadku świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub korzystania z usług w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, a także przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi (art. 1 ust. 1 lit. f dyrektywy 2015/1535).

Zgodnie z dyrektywą 2015/1535 „usługa" oznacza usługę społeczeństwa informacyjnego, tj. usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług (art. 1 ust. 1 lit. b). „Zasada dotycząca usług" oznacza natomiast wymóg o charakterze ogólnym odnoszący się do podejmowania i wykonywania działalności usługowych[27], w szczególności przepisy dotyczące dostawcy usług, usług i odbiorców usług (art. 1 ust. 1 lit. e dyrektywy 2015/1535).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji Europejskiej wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Państwa członkowskie przekazują Komisji także uzasadnienie konieczności przyjęcia takich przepisów technicznych, jeżeli uzasadnienie to nie zostało wyraźnie ujęte w projekcie.

---

[26] Usługi finansowe są zdefiniowane w art. 2 lit. b dyrektywy 2002/65/WE jako wszelkie usługi o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym; zob. także art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE. Zob. również wyrok TSUE z 18 lipca 2013 r., *Citroën Belux NV przeciwko Federatie voor Verzekerings- en Financiële Tussenpersonen (FvF)*, C-265/12 (ECLI:EU:C:2013:498, pkt 21-25 i 39).

[27] W rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. b dyrektywy 2015/1535.

Komisja i pozostałe państwa członkowskie są uprawnione do zgłaszania uwag do danego projektu, a państwo członkowskie, które dokonało notyfikacji, obowiązane jest do możliwie pełnego uwzględnienia tych uwag (art. 5 ust. 2).

Art. 6 dyrektywy 2015/1535 przewiduje obowiązek wstrzymania przyjmowania notyfikowanego projektu aktu prawnego. Okres wstrzymania może wynosić, w zależności od przypadku, od trzech do osiemnastu miesięcy.

Projektowany art. 11b ustawy oraz art. 2 ust. 2 pkt 2 projektu przewidują odpowiednio obowiązek uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów oraz obowiązek zamknięcia platform obrotu kryptoaktywami, systemów teleinformatycznych i stron internetowych służących prowadzeniu tej działalności. Proponowane przepisy można uznać za przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 2015/1535, ponieważ wprowadzają zakaz lub istotne ograniczenie możliwości świadczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej usług społeczeństwa informacyjnego związanych z kryptoaktywami. W związku z tym projekt ustawy należy uznać za podlegający notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535. Zgodnie z orzecznictwem TSUE nienotyfikowane przepisy techniczne nie mogą być powoływane wobec jednostek[28].

Notyfikacja projektu przepisów technicznych następuje w krajowym systemie notyfikacji norm i aktów prawnych. Zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych [29] koordynatorem krajowego systemu jest minister właściwy do spraw gospodarki.

3.4. Projekt ustawy wymaga zasięgnięcia opinii EBC. Jak wskazano w pkt 2 opinii, podstawę obowiązku zasięgnięcia opinii EBC stanowią art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 TfUE oraz decyzja Rady 98/415/WE. Z art. 2 ust. 1 tej decyzji wynika, że władze państw członkowskich zasięgają opinii EBC w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji, w szczególności dotyczących środków płatności, systemów płatności i rozliczeń oraz zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków. Z wyjaśnień EBC wynika, że zasięgnięcie opinii jest wymagane także wtedy, gdy projekt przepisu prawnego jedynie marginalnie dotyczy dziedzin kompetencji EBC, nawet jeżeli nie wywiera istotnego wpływu na te dziedziny i EBC mógłby ostatecznie zdecydować o niewydaniu opinii[30].

---

[28] Zob. wyrok TSUE z 30 kwietnia 1996 r., *CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL*, C-194/94 (ECLI:EU:C:1996:172, pkt 54); wyrok TSUE z 26 września 2000 r., *Unilever Italia SpA przeciwko Central Food SpA*, C-443/98 (ECLI:EU:C:2000:496, pkt 49-52).

[29] Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597.

[30] Zob. *Guide to consultation of the European Central Bank by national authorities regarding draft legislative provisions*, EBC, 2025, s. 13, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.consultationguide202505.en.pdf?utm_source=chatgpt.com, gdzie wskazano: „The ECB must be consulted by national authorities on draft legislative provisions

W analizowanym przypadku za skierowaniem projektu do EBC przemawia zakres projektowanej regulacji. Projekt obejmuje działalność w zakresie kryptoaktywów, w tym emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów oraz świadczenie usług związanych z kryptoaktywami. Obejmuje także tokeny będące e-pieniądzem, które zgodnie z art. 48 ust. 2 rozporządzenia 2023/1114 uznaje się za pieniądz elektroniczny. Ponadto projekt przewiduje blokadę rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego, na którym rejestrowane są środki pieniężne powierzone przez klienta, zamknięcie platform obrotu kryptoaktywami, systemów teleinformatycznych i stron internetowych służących prowadzeniu tej działalności oraz zwrot klientom środków pieniężnych powierzonych w związku ze świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów (projektowany art. 11a ustawy, art. 2 ust. 2 pkt 2 oraz art. 3 projektu).

Projekt dotyczy zatem materii, która może pozostawać w związku ze środkami płatności, systemami płatności i rozliczeń, zasadami mającymi zastosowanie do instytucji finansowych w zakresie mogącym oddziaływać na stabilność instytucji finansowych i rynków, a także z funkcjonowaniem Narodowego Banku Polskiego jako krajowego banku centralnego należącego do Europejskiego Systemu Banków Centralnych. W konsekwencji należy przyjąć, że projekt ustawy powinien zostać skierowany do EBC w celu zasięgnięcia jego opinii.

4. Konkluzje

4.1. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

4.2. Projektowane art. 4 ust. 4 w związku z art. 2 pkt 14, art. 11a, art. 11b i art. 16a ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (odpowiednio art. 1 pkt 1-4 projektu) oraz art. 2-4 projektu są niezgodne z rozporządzeniem 2023/1114.

4.3. Projektowany art. 4 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (art. 1 pkt 2 projektu) jest niezgodny z dyrektywą 2005/29/WE w zakresie, w jakim kwalifikuje prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów jako praktykę nieuczciwą w każdych okolicznościach, mimo że taka praktyka nie została przewidziana w załączniku I do tej dyrektywy i nie podlega ocenie według kryteriów określonych w dyrektywie.

4.4. W zakresie, w jakim projekt przewiduje obowiązek uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów i obowiązek zamknięcia platform obrotu kryptoaktywami, systemów teleinformatycznych i stron internetowych służących prowadzeniu tej działalności (odpowiednio projektowany art. 11b ustawy

---

relating to these matters, even if the draft national legislative provisions only touch marginally on the ECB's fields of competence, without substantially impacting on them, with the consequence that the ECB would decide not to adopt an opinion".

o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz art. 2 ust. 2 pkt 2 projektu), zawiera on przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 2015/1535 i wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie tej dyrektywy.

4.5. Projekt ustawy wymaga zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego w trybie art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 TfUE oraz decyzji Rady 98/415/WE.

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/

KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Warszawa, 21 maja 2026 r.

BEOS-WPEiM-1066/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.141.11.2026
Data wpływu 25.05.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym[1], zwanej dalej „ustawą". Zmiana dotyczy wprowadzenia regulacji uznającej prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów za nieuczciwą praktykę rynkową; praktyki te nie podlegałyby ocenie w świetle przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 ustawy[2] (art. 1 pkt 2 projektu – dodawany art. 4 ust. 4 ustawy).

Projekt wprowadza definicje pojęć „kryptoaktywa" [3] oraz „działalność w zakresie kryptoaktywów", przy czym działalność ta obejmuje emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów oraz inne usługi związane z kryptoaktywami[4] (art. 1 pkt 1 projektu – dodawane art. 2 pkt 13 i 14 ustawy).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) występowałby do Agencji Bezpieczeństwa

[1] Dz. U. z 2023 r. poz. 845.
[2] Art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, że praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu.
[3] Odwołującą się do definicji pojęcia „kryptoaktywa" w art. 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia 2023/1114; zob. pkt 2 niniejszej opinii.
[4] W szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114.

Wewnętrznego (dalej: ABW) z pisemnym żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów [5] lub rachunku pieniężnego wykorzystywanego w związku z działalnością w zakresie kryptoaktywów. Dokonanie blokady polegałoby na uniemożliwieniu dysponowania całością kryptoaktywów lub środków pieniężnych objętych blokadą oraz korzystania z nich. Projekt określa dane objęte żądaniem, sposób jego podpisania oraz terminy i tryb dokonania blokady przez ABW, a także obowiązek poinformowania Prezesa UOKiK o jej dokonaniu (art. 1 pkt 3 projektu – dodawany art. 11a ustawy).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów przedsiębiorca telekomunikacyjny [6] na pisemne żądanie Prezesa UOKiK byłby obowiązany uniemożliwić dostęp do stron internetowych służących tej działalności przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych (art. 1 pkt 3 projektu – dodawany art. 11b ustawy).

Projekt zakłada wprowadzenie odpowiedzialności karnej za stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej polegającej na prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów, przewidując kary pozbawienia wolności oraz ich surowszy wymiar w przypadku mienia o wielkiej wartości (art. 1 pkt 4 projektu – dodawany art. 16a ustawy). Z wnioskiem o ściganie tych przestępstw mogłyby wystąpić także podmioty wymienione w art. 12 ust. 2 ustawy [7] (art. 1 pkt 5 projektu – zmieniany art. 17 ust. 2 ustawy).

Projekt zawiera również przepisy przejściowe, które nakładają na podmioty prowadzące działalność w zakresie kryptoaktywów obowiązek: zakończenia tej działalności w określonym terminie [8], zaprzestania przyjmowania nowych środków pieniężnych oraz kryptoaktywów; zamknięcia platform obrotu kryptoaktywami [9], rachunków [10], systemów teleinformatycznych oraz stron internetowych służących prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów; dokonania rozliczeń zobowiązań wobec klientów (art. 2 projektu). Podmioty te są ponadto zobowiązane do zwrotu klientom całości powierzonych środków pieniężnych oraz należnych korzyści majątkowych, w tym równowartości kryptoaktywów, bez pobierania opłat (art. 3 projektu). W przypadku niewykonania tych obowiązków przewiduje się ich realizację przez organy wskazane w przepisach ustawy zmienianej [11] (art. 4 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

---

[5] W rozumieniu art. 3 pkt 19 rozporządzenia 2023/1113; zob. pkt 2 niniejszej opinii.
[6] Świadczący usługi dostępu do sieci Internet.
[7] Tj. Rzecznik Praw Obywatelskich; Rzecznik Finansowy; krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów konsumentów; powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów.
[8] Tj. 2 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.
[9] O których mowa w rozporządzenia 2023/1114.
[10] O których mowa w dodawanym art. 11a ust. 1 ustawy.
[11] Tj. wymienione w art. 11a i art. 11b ustawy.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym **nie jest projektem 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/

RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 26.05. 2026 r.

1001-1.0280.123.2026

dot. SPS-IIII.020.144.2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.144.16.2026
Data wpływu 28.05.26r.

RPW/18408/2026-1P
EZD RP KS
(GMS-ZS)
Data rejestracji: 2026-05-27
Data wpływu: 2026-05-27

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 maja 2026 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwedziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), uprzejmie informuję, co następuje.

Przedłożony do zaopiniowania projekt zmieniający ustawę z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 845), dalej jako projekt ustawy nowelizującej, ma na celu wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności kryptoaktywów w Polsce jako nieuczciwej praktyki rynkowej.

Opiniowana regulacja budzi poważne wątpliwości w kontekście art. 20 i 22 Konstytucji z uwagi na zawarte w art. 1 pkt 2 projektu ustawy nowelizującej rozwiązanie, prowadzące w praktyce do całkowitego zakazu obrotu kryptoaktywami oraz przepisy art. 2 i 3 zobowiązujące do zaprzestania prowadzonej obecnie tego typu działalności. Art. 20 Konstytucji proklamuje, jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, zasadę społecznej gospodarki rynkowej, w świetle której każdy ma prawo do swobodnego wyboru i prowadzenia własnej działalności gospodarczej, prawo do ochrony mienia służącego tej działalności i środków produkcji. Funkcjonowania tego rodzaju gospodarki opiera się m. in. na dialogu i współpracy partnerów społecznych, współdziałaniu pracodawców i pracowników oraz rządu,

a nadto samoregulacji rynku, gdzie ceny oraz alokacja zasobów są kształtowane głównie przez popyt i podaż a interwencjonizm państwowy jest ograniczony. Gospodarka nie jest sterowana centralnie, a państwo jedynie czuwa nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji, tworzy prawo i normy instytucjonalne w celu zapobieżenia nieprawidłowościom. W świetle art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Podkreślić należy, że rozwiązanie proponowane w ustawie nowelizującej ma najdalej idący charakter, gdyż wprowadza całkowity zakaz wszelkiej działalności w zakresie kryptoaktywów. W tych okolicznościach uzasadnienie projektu ustawy powinno szczegółowo wyjaśniać potrzebę i konieczność tak daleko idącej ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Jest ono jednak niewystarczające do oceny, czy istotnie ewentualne wprowadzanie takiego zakazu jest podyktowane ważnym interesem publicznym. Uzasadnienie nie wyjaśnia w szczególności, dlaczego inne, mniej restrykcyjne rozwiązania, np. ścisła reglamentacja tej działalności czy poddanie jej nadzorowi, nie są wystarczające do osiągnięcia celu projektodawców czyli ochrony interesu publicznego. Wszelkie ograniczenia praw podmiotowych winny bowiem uwzględniać zasadę proporcjonalności. Argumentacja, w dużej mierze o charakterze publicystycznym, polegająca m.in. na stwierdzeniu powszechności oszustw na rynku kryptoaktywów, nie została poparta żadnymi danymi statystycznymi umożliwiającymi ocenę rzeczywistego zagrożenia tego rodzaju przestępczością, choćby w porównaniu z przestępczością polegającą np. na oszustwach popełnionych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą na szeroko rozumianym rynku finansowym, także za pośrednictwem Internetu.

W art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej (który do ustawy nowelizowanej wprowadza art. 11a i 11b) zobowiązano Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do wystąpienia z żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów oraz rachunku pieniężnego, na którym rejestrowane są środki pieniężne klienta, przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego - w przypadku podejrzenia naruszenia zakazu działalności w zakresie kryptoaktywów. Podobne instrumenty są znane w polskim porządku prawnym i mają związek głównie z postępowaniem przygotowawczym.

Chodzi przede wszystkim o blokadę rachunku bankowego, która jest stosowana na podstawie postanowienia prokuratora - art. 106a ust. 3a i ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 38) oraz blokadę przewidzianą w art. 86 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2025 r. poz. 644). Na postanowienia w tym przedmiocie przewidziano możliwość wniesienia środka odwoławczego, a zatem poddania kontroli sądowej zasadność zastosowania blokady, czego nie przewidziano w projekcie ustawy nowelizującej odnośnie dokonania blokady przez ABW.

Rozwiązanie dotyczące blokady rachunku kryptoaktywów oraz rachunku pieniężnego, na którym rejestrowane są środki pieniężne klienta, pomijając możliwość zaskarżenia decyzji w tym przedmiocie, może zatem stanowić podstawę zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Regulacje zawarte w art. 2, art. 3 i art. 4 projektu ustawy nowelizującej dotyczące obowiązku zakończenia prowadzenia działalności na rynku kryptoaktywów, zwrotu środków oraz korzyści majątkowych, a nadto przejęcia zadań przez podmioty wymienione w art. 11a i 11b (w przypadku niewykonania zadań przez podmioty do tego zobowiązane), mają bardzo lakoniczny charakter i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne co do rozwiązań w nich zawartych i sposobu wykonania obowiązków nałożonych na różne podmioty. Wątpliwości dotyczą także zasadności tak daleko idącej ingerencji państwa w prawo własności, a zatem ewentualnego naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji. Projektowana regulacja budzi więc poważne zastrzeżenia w kontekście art. 2 Konstytucji, z którego wywodzona jest zasada demokratycznego państwa prawa, i której elementem jest zasada przyzwoitej legislacji i dostatecznej określoności przepisów prawa, w szczególności tych, które nakładają obowiązki na podmioty prawa.

Zauważyć także należy, że opisany projekt w części dotyczącej blokady rachunku kryptoaktywów jest niespójny z ustawą o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i ustawą z dnia 16 lutego 2017 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2025 r. poz. 1714), gdyż nie przewiduje wprowadzenia w tych ustawach zmian uwzględniających nowe obowiązki nałożone na te podmioty w zakresie blokady rachunku kryptoaktywów oraz rachunku pieniężnego, na którym rejestrowane są środki pieniężne klienta.

Współczesne realia gospodarcze i technologiczne wymagają stworzenia kompleksowych, spójnych i proporcjonalnych regulacji rynku kryptoaktywów, zapewniających bezpieczeństwo uczestników obrotu oraz stabilność rynku, a nie wprowadzania całkowitego zakazu działalności w tym obszarze. Wprowadzenie całkowitego zakazu działalności związanej z kryptoaktywami miałoby w praktyce charakter iluzoryczny ze względu na transgraniczny i zdecentralizowany charakter obrotu kryptoaktywami, umożliwiający funkcjonowanie rynku niezależnie od krajowych ograniczeń regulacyjnych. Rozwiązania o charakterze represyjnym mogą natomiast prowadzić do przeniesienia działalności do szarej strefy, ograniczenia możliwości skutecznego nadzoru nad uczestnikami rynku oraz osłabienia ochrony użytkowników.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

SĄD NAJWYŻSZY
Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 10 czerwca 2026 r.

BSA II.021.35.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 14 maja 2026 r., znak: SPS-III.020.144.8.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*.

Z poważaniem,

SSN Zbigniew Kapiński
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.144.20.2026
Data wpływu 10.06.26r.

Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 9 czerwca 2026 r.

BSA II.021.35.2026

Uwagi
do poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym
(druk nr RWP/16436/2026-1P)

I. Uwagi ogólne

1. Niniejsze uwagi dotyczą poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, który został przesłany Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 14 maja 2026 r., nr SPS-III.020.144.8.2026 (doręczonym w dniu 14 maja 2026 r.).
2. Przedłożony do opiniowania projekt zakłada wprowadzenie do ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 845; cyt. dalej jako: u.p.n.p.r.) zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów. Zgodnie z zamierzeniem projektodawcy prowadzenie takiej działalności należałoby kwalifikować jako nieuczciwą praktykę rynkową niezależnie od spełnienia przesłanek ogólnych określonych w ustawie. Zaproponowane w projekcie rozwiązanie miałoby służyć „zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów wobec działalności obarczonej szczególnie wysokim ryzykiem ekonomicznym i organizacyjnym" (s. 2 uzasadnienia projektu).
3. Projekt przewiduje ponadto wprowadzenie mechanizmów blokady rachunków kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego na żądanie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz obowiązek uniemożliwienia przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostępu do stron internetowych wykorzystujących domenę internetową do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów. Zakładanym celem proponowanych regulacji jest „umożliwienie szybkiego i skutecznego przeciwdziałania dalszemu powierzaniu środków pieniężnych przez konsumentów podmiotom świadczącym usługi związane z kryptoaktywami oraz zabezpieczenie majątku klientów" (s. 3 uzasadnienia projektu).
4. W przedłożonej do opiniowania regulacji zakłada się, że projektowane rozwiązania zapewnią bezpieczeństwo konsumentom oraz zwiększą transparentność obrotu gospodarczego (s. 3 uzasadnienia projektu, s. 5 DSR).
5. Odnosząc się do treści opiniowanego projektu, już na wstępie należy zaznaczyć, że z uwagi na treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 622) zakres uwag stanowiących treść opinii ogranicza się do materii prawa sądowego oraz aspektów legislacyjnotechnicznych. W powołanym wyżej przepisie ustawodawca ograniczył bowiem powierzoną Sądowi Najwyższemu kompetencję

do opiniowania aktów prawnych wskazując, że przedmiot opiniowania przez Sąd Najwyższy mogą stanowić projekty ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także inne projekty ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego (*por. K. Szczucki, Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz. WKP 2021, komentarz do art. 1, teza 17*).

6. W przedstawionym do opiniowania akcie prawnym najistotniejsze z punktu widzenia organów wymiaru sprawiedliwości są: projektowana regulacja przewidująca ponoszenie odpowiedzialności karnej przez osoby, które stosują nieuczciwą praktykę rynkową, o której mowa w art. 4 ust. 4 (projektowany art. 16a u.p.n.p.r.), a także implikacje, jakie dla zakresu stosowania projektowanego art. 16a u.p.n.p.r., wiążą się z proponowaną zmianą treści art. 2 u.p.n.p.r. (polegającą na dodaniu pkt 14 zawierającego definicję pojęcia „działalności w zakresie kryptoaktywów") oraz nadaniem nowego brzmienia art. 4 u.p.n.p.r. (poprzez dodanie ust. 4 określającego zakres znaczeniowy pojęcia „nieuczciwej praktyki rynkowej" w odniesieniu do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów).
7. Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 5 projektu).
8. Uwzględniając powyższe, należy zgłosić kilka zastrzeżeń dotyczących techniki prawodawczej i proponowanych rozwiązań w zakresie, w jakim projekt ten odnosi się do brzmienia projektowanego art. 16a, art. 2 pkt 14 oraz art. 4 ust. 4.

II. Uwagi szczegółowe:

1. Przesłanki podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego – analiza aktualnego stanu prawnego

Wyjściowe znaczenie dla oceny projektowanej regulacji powinna mieć ocena przesłanek podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy. Metodykę podejmowania decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego reguluje § 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 238, cyt. dalej jako z.t.p.). Przepis ten zawiera usystematyzowany zbiór zasad dotyczących sposobów prowadzenia prac legislacyjnych. Jednym z etapów poprzedzających podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy jest przeprowadzenie analizy aktualnego stanu prawnego.

Przedmiotem analizy regulacji zawartych w obowiązujących aktach normatywnych powinny być takie zagadnienia, jak: techniczna poprawność, skuteczność, kosztowność, stopień społecznej akceptacji dotychczasowej regulacji. Dzięki takiej analizie można ustalić wady dotychczasowych rozwiązań i ich przyczyny, a to może stać się punktem wyjścia dla dalszych prac legislacyjnych (*G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, WK 2016, komentarz do § 1, teza 6*). Jak podkreśla się w literaturze, należy wówczas zapoznać się ze wszystkimi obowiązującymi w danej dziedzinie regulacjami prawnymi i opisać je (*G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2015, komentarz do § 1, teza 6*).

Wymóg ten nie został zrealizowany w przedstawionym do zaopiniowania projekcie.

Po pierwsze, chociaż opiniowany projekt bezpośrednio jest związany z rozporządzeniem 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/UW i (UE) 2019/1937 (Dz. Urz. UE L 150 z 09.06.2023 z późn. zm.), które weszło w życie w dniu 30 grudnia 2024 r. – a art. 59 tego rozporządzenie wprost wskazuje, że „dostawcom usług w zakresie kryptoaktywów zezwala się na świadczenie usług w zakresie kryptoaktywów w całej Unii w ramach swobody przedsiębiorczości, w tym za pośrednictwem oddziału, albo w ramach swobody świadczenia usług. Od dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, którzy świadczą usługi w zakresie kryptoaktywów w wymiarze transgranicznym, nie wymaga się posiadania fizycznej obecności na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego" – to fakt ten w żaden sposób nie został poddany analizie przez projektodawców. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę, że stosownie do brzmienia art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U.2004.90.864/2 z dnia 2004.04.30; cyt. dalej jako: TfUE), powołane rozporządzenie stanowi akt prawny Unii Europejskiej, który ma zasięg ogólny, wiąże w każdej swej części, obowiązuje bezpośrednio oraz jest bezpośrednio stosowany we wszystkich Państwach Członkowskich.

Po drugie, jak wynika z treści uzasadnienia projektu przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, nie zostały poddane kompleksowej analizie ani przepisy zawarte w Konstytucji RP odnoszące się do ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ani zawarte w TfUE, regulacje dotyczące zasady swobody świadczenia usług (w szczególności art. 56, w myśl którego ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia). Nie wzięto również pod uwagę unormowań zawartych w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., z Maastricht (Dz.U.2004.90.864/30 z dnia 2004.04.30), który to przepis wprowadza do systemu prawa traktatowego zasadę lojalnej współpracy, opierając ją na wzajemnym poszanowaniu Unii i państw członkowskich oraz zobowiązując je do udzielania wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów (*zob. R. Grzeszczak [w:] Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz. R. Grzeszczak (red.), D. Kornobis-Romanowska (red.), WKP 2023, komentarz do art. 4, teza 1*). W tym kontekście należy zasygnalizować, że jedynym punktem odniesienia do regulacji unijnych w uzasadnieniu projektu, jest wskazanie przez projektodawców, że „przedmiot projektowanej regulacji jest objęty prawem Unii Europejskiej".

Jeśli chodzi o problem ochrony konsumentów w sektorze kryptoaktywów, w zakresie zagrożeń związanych z przestępczością, – na który wielokrotnie zwracają uwagę projektodawcy w uzasadnieniu projektu (przykładowo wskazując, że „oszustwa związane z kryptowalutami stały się powszechne" „oszustwa technologiczne (...) fałszywe strony internetowe i aplikacje mobilne", „inwestycje w kryptowaluty wiążą się z ryzykiem cyberprzestępczości, straty kapitału i braku płynności") – nie sposób nie zauważyć, że podejmując decyzję o przygotowaniu opiniowanego aktu prawnego projektodawcy zbagatelizowali również istnienie szeregu regulacji na poziomie krajowym i międzynarodowym mających na celu zwalczanie przestępczości, do których należy zaliczyć między innymi Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzoną w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. (Dz.U.2015.728 z dnia 2015.05.27), a także przepisy zawarte w części szczególnej Kodeksu karnego (a w szczególności: art. 286 k.k. – w którym dokonano penalizacji zachowania polegającego na doprowadzeniu innej osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu

lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej; art. 287 k.k. – odnoszący się do wpływania bez upoważnienia na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych lub zmienia, usuwa albo wprowadza nowy zapis danych informatycznych w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub wyrządzenia innej osobie szkody, art. 299 – pranie pieniędzy) oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (art. 171).

2. Uzasadnienie projektu

Zgłoszona propozycja brzmienia opiniowanych przepisów (art. 16a i związane z jego treścią art. 2 pkt 13 i pkt 14, art. 4 ust. 4) w sposób istotny ingeruje w prawa i wolności jednostki i w związku z tym powinna być wnikliwie i przekonująco umotywowana. W doktrynie powszechnie podkreśla się istotną rolę, jaką pełni uzasadnienie. Przede wszystkim służy ujawnieniu intencji prawodawcy i jest jednym z mechanizmów kontroli społecznej, umożliwiając pośrednie uczestnictwo ogółu obywateli danego państwa w procesie rządzenia państwem (*zob. G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK' 2016*). Rzetelne sporządzanie uzasadnień do projektów ustaw nie tylko podnosi jakość uchwalanych ustaw, ale również umożliwia weryfikację założonych celów projektu i projektowanych rozwiązań legislacyjnych. Przepis § 12 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 238, cyt. dalej jako z.t.p.), w szczególności stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. Z treści art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn.: M.P. z 2022 r. poz. 990) jednoznacznie wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, jak również wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym oraz przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Z kolei ust. 2a powołanego wyżej przepisu wskazuje, że „uzasadnienie projektu ustawy określającej zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tj. Dz.U.2025, poz. 1480), a jeżeli projekt zawiera przepisy zwiększające obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorców – także wymogom określonym w art. 68b ust. 3 tej ustawy".

Wymogi te nie zostały w pełni zrealizowane w przedstawionym do zaopiniowania projekcie w szczególności w zakresie odnoszącym się do projektowanej zmiany przepisów wskazanych w pkt 6 Uwag ogólnych przedmiotowej opinii.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, uzasadnienie do projektu ustawy powinno dowodzić empirycznie konieczność wprowadzanych zmian. Tymczasem w uzasadnieniu opiniowanego projektu legislator wskazując ogólnikowo na rozwój rynku kryptowalut oraz zagrożenia, jakie wiążą się z rosnącym zainteresowaniem konsumentów tym rynkiem (wśród których projektodawca wymienia cyberprzestępczość, „oszustwa technologiczne", „stratę kapitału i brak płynności", „ograniczoną możliwość identyfikacji rzeczywistych beneficjentów tych środków", „zagrożenia dla stabilności rynku finansowego")

argumentuje zajęte przez siebie stanowisko tym, że „rozwiązanie to ma charakter szczególny i służy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów wobec działalności obarczonej szczególnie wysokim ryzykiem ekonomicznym i organizacyjnym" (s. 2 uzasadnienia projektu), a jego celem jest „umożliwienie szybkiego i skutecznego przeciwdziałania dalszemu powierzaniu środków przez konsumentów oraz zabezpieczenie majątku klientów" (s. 3 uzasadnienia projektu). Nadto, w opinii projektodawców konieczność wprowadzenia do porządku prawnego projektowanych przepisów uzasadnia fakt, że „obserwowane są przypadki utraty środków przez konsumentów w związku z działalnością podmiotów oferujących usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności platform obrotu, usług przechowywania kryptoaktywów oraz systemów inwestycyjnych opartych na aktywach cyfrowych" (s. 2 uzasadnienia projektu). Powyższych tez projektodawca nie popiera żadnymi konkretnymi informacjami. Nie wskazuje na jakiekolwiek dane statystyczne, ani też nie przedstawia analizy przyczyn zaistniałego stanu rzeczy.

W dalszej kolejności wskazać należy, że decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych.

Wymogi te nie zostały zrealizowane w zakresie odnoszącym się do wprowadzenia do porządku prawnego art. 16a. Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu ustawy, na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans przesłanek mających uzasadniać poszerzenie katalogu zachowań karalnych. Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych argumentów ani danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność wprowadzenia tej regulacji do porządku prawnego. W uzasadnieniu projektu ustawy brak bowiem jakiegokolwiek odniesienia się do treści proponowanego brzmienia tej regulacji, poza przytoczeniem jej treści (s. 3 uzasadnienia projektu). Jednocześnie żaden z przedstawionych powyżej motywów nie jest na tyle konkretnie sformułowany, aby można było merytorycznie odnieść się do niego jako do argumentu przemawiającego nie tylko za objęciem kryminalizacją zachowań opisanych w projektowanym art. 16a u.p.n.p.r., ale także przewidzianych za ich realizację sankcji karnych. Uniemożliwia to poznanie argumentów przemawiających za zgłoszoną propozycją. Należy również zwrócić uwagę, że poza wskazanym wyżej kategorycznym i ogólnym stwierdzeniem projektodawca nie odnosi się w żaden sposób do jakichkolwiek obowiązujących w porządku prawnym unormowań dotyczących konsekwencji o charakterze prawnokarnym (przykładowo art. 299 k.k., art. 297 k.k., art. 171 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2026 r. poz. 38), jakie mogłyby się wiązać z podejmowaniem takich aktywności i nie wyjaśnia dlaczego te przepisy są niewystarczające dla zabezpieczenia interesów konsumentów we wskazywanym przez projektodawcę zakresie.

Wskazane braki – a w szczególności brak w uzasadnieniu jakichkolwiek danych empirycznych – stanowiąc przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji, w poważnym stopniu utrudniają dokonanie oceny projektowanych rozwiązań.

3. Zasada określoności przepisu karnego – projektowane brzmienie art. 16a u.p.n.p.r.

Zgłoszona propozycja brzmienia regulacji zawartej w projektowanym art. 16a u.p.n.p.r. budzi zastrzeżenia z perspektywy realizacji zasady określoności przepisu karnego mającej

swe źródła w art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 15 ust. 1 zd. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 1 k.k.

W myśl projektowanego art. 16a u.p.n.p.r.: „Kto stosuje nieuczciwą praktykę rynkową, o której mowa w art. 4 ust. 4 podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8" (ust. 1). „Jeżeli wartość mienia zgromadzonego w wyniku popełnienia czynu, o którym mowa w ust. 1 jest wielka, sprawca czynu określonego w ust. 1, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10" (ust. 2). Z kolei w projektowanym art. 4 ust. 4 u.p.n.p.r. (do którego wprost odwołuje się art. 16a) projektodawca przewiduje, że „za nieuczciwą praktykę rynkową uznaje się prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów, o której mowa w art. 2 pkt 14.". Natomiast zgodnie z projektowanym art. 2 pkt 14 u.p.n.p.r. pod pojęciem „działalność w zakresie kryptoaktywów – rozumie się emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów lub inne usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114".

Z zasady określoności przepisów karnych wynika, że prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. W konsekwencji tego, w przepisie karnym zawartym w ustawie powinny być wyraźnie, jednoznacznie i wyczerpująco określone zarówno znamiona czynu zabronionego, jak i sankcje grożące za popełnienie tego czynu (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75*; orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994/1/5, LEX nr 25109; postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991/1/34, LEX nr 25373; wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, OTK-A 2010/5/50, LEX nr 583781). Mając na względzie istotne znaczenie tej zasady Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r., w sprawie SK 52/08, zasadnie wskazał, że "nakazu określoności (nullum crimen sine lege) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami nullum crimen sine lege scripta oraz nullum crimen sine lege certa".

Emanację tej tezy stanowi wyrażony wprost w treści § 75 ust. 1 z.t.p. nakaz określania w przepisie karnym znamion czynu zabronionego w sposób wyczerpujący oraz co do zasady wykluczenie stosowania w przepisach karnych odesłań do innych przepisów (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75, teza 9*). Aczkolwiek § 75 ust. 2 z.t.p. przewiduje wyjątek, kiedy to odesłanie jest dopuszczalne – a mianowicie sytuację, w której bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy lub w postanowieniach umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie, czy też dających się bezpośrednio stosować postanowieniach aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska w umowie międzynarodowej przekazała kompetencje prawodawcze w trybie określonym w art. 90 Konstytucji

RP (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz. WK 2016, komentarz do § 75, teza 11*), niemniej, jak wyraźnie wynika z § 75 z.t.p., w takim przypadku nakazy lub zakazy, do których odsyła się w przepisie karnym, muszą być wyraźnie sformułowane.

Warunku tego wydaje się nie spełniać sposób sformułowania przepisów, do których odsyła projektodawca w proponowanym art. 16a u.p.n.p.r. W myśl tej regulacji penalizacji podlegać miałoby zachowanie polegające na stosowaniu nieuczciwej praktyki rynkowej, o której mowa w art. 4 ust. 4. Tymczasem opisane odesłanie obejmuje swoim zakresem odesłanie do art. 2 pkt 14 tj. przepisu definiującego „działalność w zakresie kryptoaktywów". Z kolei zawarta w art. 2 pkt 14 definicja „działalności w zakresie kryptoaktywów" przewiduje, że w zakres wskazanych tam zachowań wchodzą „inne usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114". W konsekwencji wprowadzenia tego przepisu w proponowanym przez projektodawcę kształcie penalizacja dotyczyłaby prowadzenia działalności polegającej na bliżej nieokreślonych „usługach związanych z kryptoaktywami".

4. Zasada jasności i precyzji w redagowaniu przepisów prawnych

Stosownie do treści § 6 z.t.p., przepisy ustawy redaguje się tak, aby jednoznacznie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza również, że należy tak redagować przepisy, by w sposób dokładny określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej i aby ich treść nie generowała oskarżeń kierowanych w stosunku do organów władzy o arbitralność w stosowaniu prawa. Zasada ta wiąże się zarówno z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, jak i z zasadą podziału i wzajemnego równoważenia się władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP (*G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz. WK 2016, komentarz do § 6, teza 2*). Mając na względzie istotne znaczenie tej zasady Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02 (OTK-A 2003/2/13, LEX nr 76811), podkreślił, że niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. W ocenie Trybunału ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Argumentując za zajętym stanowiskiem Trybunał Konstytucyjny wskazał, że dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przede wszystkim trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega.

Po drugie –powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – winien być tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki.

Przenosząc te rozważania na grunt projektowanej ustawy zasadnym wydaje się postawienie tezy, że również w tym kontekście wątpliwości budzi projektowane brzmienie regulacji zawartej w opiniowanym art. 16a u.p.n.o.r. Należy podkreślić, że proponowany przez projektodawcę sposób sformułowania tego przepisu – odwołujący się za pośrednictwem art. 4 ust. 4 do art. 2 pkt 14 obejmującego definicją „działalności w zakresie kryptoaktywów" zachowania polegające na prowadzeniu „innych usług związanych z kryptoaktywami" – generować może wątpliwości, co do tego jakie zachowania polegające na prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów podlegają penalizacji.

5. Zasada proporcjonalności jako granica karania

Zasadność opiniowanych zmian należy szczegółowo ocenić także przez pryzmat zasady proporcjonalności jako granicy karania. Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, to składają się nań trzy elementy: zasada przydatności, zasada konieczności oraz zasada proporcjonalności w ścisłym słowa znaczeniu. Zarówno dla kryminalizacji, jak i ustanowienia wymiaru kary i środków karnych istotne jest, aby spełnione zostały wszystkie wymienione wyżej przesłanki (zob. wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 r. cz. I, poz. 12 oraz orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK 1993 r., cz. I, poz. 2).

Zasada proporcjonalności wymaga, aby ustawodawca ustalał represję karną w sposób racjonalny i odniesiony do konkretnych celów kary lub środka karnego oraz by efekty regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Przesłanka proporcjonalności w każdym wypadku stosowanych ograniczeń nakazuje porównywanie potencjalnych skutków negatywnych dla realizacji prawa z zamierzonym celem ograniczenia. Negatywne skutki nigdy nie powinny przeważać i muszą zawsze pozostawać w rozsądnej proporcji do zamierzonego celu i treści gwarantowanych przez normy konstytucyjne wolności i praw. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej należy nadto udowodnić, że istniejące już środki nie są wystarczające dla realizacji dyrektyw wymiaru kary i środków karnych. Jeśli zatem chodzi o ustanowienie właściwego poziomu reakcji karnej to należy rozważyć, czy założeń tych nie można osiągnąć już w obecnym stanie prawnym, ewentualnie poprzez użycie innych, względniejszych metod.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanka "konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", z jednej strony stawia przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki, a z drugiej strony winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście będą służyły realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Nadto środki te winny być uznane za niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa

lub wolności ulegną ograniczeniu. Ponadto, jak podkreśla się w orzecznictwie TK, ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 36/06 OTK-A 2007/6/50, LEX nr 272769; zob. m.in. orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2; wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995 r. cz. I, poz.).

Odnosząc powyższe uwagi do opiniowanych rozwiązań należy podnieść, że projektodawca nie wykazał racjonalnej potrzeby („konieczności") ukształtowania nowych typów czynów zabronionych (art. 16a ust. 1 u.p.n.p.r. i art. 16a ust. 2 u.p.n.p.r.), jak również potrzeby wprowadzenia sankcji karnych w postaci zagrożenia karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat, wobec osoby, która dopuszcza się przestępstwa określonego w art. 16a ust. 1, czy też sankcji karnej w postaci kary pozbawienia wolności od roku do 10 lat w przypadku realizacji znamion przestępstwa z art. 16a ust. 2 u.p.n.p.r. Nie przytoczył też w uzasadnieniu projektu konkretnych argumentów przemawiających za potrzebą unormowania tej kwestii w formie ponoszenia odpowiedzialności karnej, bez rozważenia celowości wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych).

Co prawda, ustawodawca ma pełną legitymację demokratyczną do kształtowania sankcji karnych, jednak powinien on uprawdopodobnić, że zabieg taki nie narusza standardów konstytucyjnych. Tymczasem projektodawca w ogóle do tej kwestii się nie odnosi, lecz jedynie wskazując na cel proponowanej regulacji stwierdza, że ma ona „zapewnić bezpieczeństwo konsumentów" (s. 3 uzasadnienia).

Dla oceny projektowanych rozwiązań niewątpliwie ważkie znaczenie ma także fakt, że zakresem zastosowania art. 16a u.p.n.p.r. mają zostać objęte zachowania polegające na samym prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów, niezależnie od konsekwencji jakie w konkretnym wypadku dla konsumenta miałaby ta działalność wywoływać. Dodatkowo należy podkreślić, że prowadzenie tej działalności zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu UE 2023/1114 nie jest zachowaniem bezprawnym.

W dalszej kolejności zwrócić trzeba uwagę, że przesłanka proporcjonalności w każdym wypadku stosowanych ograniczeń nakazuje porównywanie potencjalnych skutków negatywnych dla realizacji prawa z zamierzonym celem ograniczenia. Negatywne skutki nigdy nie powinny przeważać i muszą zawsze pozostawać w rozsądnej proporcji do zamierzonego celu i treści gwarantowanych przez normy konstytucyjne wolności i praw. Tymczasem propozycji wprowadzenie regulacji penalnych we wskazanym przez projektodawcę kształcie projektodawca nie poprzedził taką analizą.

Z przedstawionych powyżej względów proponowane rozwiązania nie wydają się spełniać wymogu proporcjonalności, co jest podstawowym wymogiem zgodności ustawy karnej z Konstytucją.

6. Zasada subsydiarności prawa karnego

Z treści § 28 z.t.p. wynika, że powody kryminalizacji muszą być poważnie uzasadnione, a ocenę celowości kryminalizacji musi poprzedzać rozważenie wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych bądź porządkowych), a nawet cywilnoprawnym (zob. *J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., Zasady techniki prawodawczej.*

Komentarz, Wydawnictwo ABC 2003). A zatem przed podjęciem decyzji o kryminalizacji trzeba rozważyć, czy sięgnięcie po sankcje karne jest zasadne, patrząc z perspektywy zasady *ultima ratio* prawa karnego. W tym kontekście ponownie wskazać należy, że decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych (zob. *L. Gardocki, Zagadnienia teorii kryminalizacji, Warszawa 1990, s. 204–205*). Jak już wcześniej wskazano – a co wynika z uzasadnienia do projektu ustawy – na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani wspomniany powyżej bilans przesłanek mających uzasadniać poszerzenie katalogu zachowań karalnych poprzez wprowadzenie do porządku prawnego projektowanego art. 16a u.p.n.p.r. Nie poddano pod rozwagę również możliwości wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym lub cywilnoprawnym. Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych konkretnych argumentów ani danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność proponowanych zmian legislacyjnych (s. 3 uzasadnienia projektu).

Analiza przedstawionych przez projektodawcę racji prowadzi wręcz do wniosku, że w istocie żadne alternatywne rozwiązania poza wprowadzeniem penalizacji opisanych zachowań nie były przez niego brane pod rozwagę na etapie prac poprzedzających przygotowanie projektu. Projektodawca daje temu wyraz ogólnikowo stwierdzając „nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanych rozwiązań, działań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu" (s. 3 OSR). Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych konkretnych argumentów, ani danych statystycznych, które miałyby dowodzić konieczności wprowadzenia do porządku prawnego art. 16a u.p.n.p.r., lecz ogranicza się, jak już wskazano w pkt II.2. opinii, do lakonicznych sformułowań dotyczących przyczyn i celowości wprowadzenia do porządku prawnego regulacji poszerzającej katalog nieuczciwych praktyk rynkowych, o których mowa w tym akcie normatywnym o dodatkową kategorię – tj. „działalność w zakresie kryptoaktywów". A mianowicie, wskazuje się jedynie ogólnikowo – odnosząc się do wszystkich propozycji zawartych w projekcie (a nie tylko projektowanego art. 16a u.p.n.p.r.), że „dotychczasowe instrumenty prawne okazały się niewystarczające dla zapewnienia efektywnej ochrony interesu publicznego. Obserwowane są przypadki utraty środków przez konsumentów w związku z działalności podmiotów oferujących usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności platform obrotu, usług przechowywania kryptoaktywów oraz systemów inwestycyjnych opartych na aktywach cyfrowych" (s. 2 uzasadnienia).

W analizowanym przypadku należałoby zatem zasugerować wpierw przeprowadzenie wnikliwych badań mających na celu ustalenie, czy i dlaczego inne gałęzie prawa, w szczególności prawo administracyjne i cywilne, nie wystarczają dla zapewnienia właściwej ochrony zagrożonych prowadzeniem działalności w zakresie kryptoaktywów dóbr prawnych, a następnie rozważenie ewentualnej modyfikacji regulacji odnoszących się do tej kwestii, które przewidziane są na gruncie prawa administracyjnego i cywilnego. Niezależnie od powyższego należałoby również wykazać, że obowiązujące aktualnie regulacje prawnokarne są niewystarczające dla osiągnięcia celów wskazywanych przez projektodawcę w uzasadnieniu projektu.

7. Proponowane rozwiązania w kontekście art. 22 Konstytucji RP

Projektowana regulacja w zakresie w jakim wprowadza bezwzględny zakaz prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów (projektowany art. 4 ust. 4 u.p.n.p.r., projektowany art. 2 pkt 13 i 14 u.p.n.p.r., projektowany art. 16a u.p.n.p.r.), kwalifikując ją apriorycznie jako nieuczciwą praktykę rynkową podlegającą sankcji karnej budzi zastrzeżenia konstytucyjne.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Aczkolwiek wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, niemniej z podstawowymi uprawnieniami składającymi się na tę wolność (tj. swoboda w decydowaniu o rozpoczęciu działalności, swoboda jej prowadzenia, w tym podejmowania decyzji gospodarczych oraz sposobów prowadzenia działalności, swoboda wyboru form organizacyjnych działalności oraz zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej) korespondują obowiązki państwa, wśród których w pierwszej kolejności należy wymienić powstrzymanie się od nadmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, a następnie wykonywanie pozytywnych obowiązków regulacyjnych (w szczególności tworzenia instytucji prawnych umożliwiających prowadzenie działalności gospodarczej) (*P. Tuleja [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. P. Tuleja (red.). WKP 2023, komentarz do art. 22, teza 1*). W odniesieniu do tej kwestii w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności zwraca się uwagę, że art. 22 pełni dwojaką funkcję. „Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (...), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą". Jednocześnie sygnalizuje się, że „art. 22 formułuje dwojakiego rodzaju ograniczenia dla wprowadzania (...) ograniczeń. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w "ważnym interesie publicznym", a w płaszczyźnie formalnej – aby były wprowadzone tylko w drodze ustawy" (wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001, U 7/00, OTK 2001/3/56, LEX nr 46872). A zatem podejmując się oceny konstytucyjności określonej regulacji dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej konieczne jest w pierwszym rzędzie ustalenie czy wprowadza ona ograniczenie zasady wolności gospodarczej, a jeśli tak, to czy ograniczenie to można uznać za dopuszczalne w świetle przepisów konstytucyjnych.

Analizując projektowaną regulację w świetle powyższych rozważań na wstępie należy zauważyć, że już samo uznanie za nieuczciwą praktykę rynkową prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej. Niemniej, jak podkreśla się w judykatach Trybunału Konstytucyjnego: „Samo ograniczenie zasady wolności gospodarczej może być uznane za konstytucyjnie dopuszczalne, o ile wprowadzone zostało z uwagi na ważny interes publiczny (...)" (wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r. SK 15/02, OTK-A 2003/9/103, LEX nr 82407). Jednak „odwołanie się do kategorii interesu publicznego w art. 22 Konstytucji nie oznacza pozostawienia ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustaleniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego" (por. np. wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212). To zaś prowadzi do konkluzji, że „dopuszczalność ograniczenia wolności gospodarczej rozpatrywać też należy z punktu widzenia zasady proporcjonalności, a więc ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych, a w szczególności bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony

środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Te bowiem wartości dookreślają ogólniejsze pojęcie interesu publicznego" (wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK-A 2003/9/103, LEX nr 82407; por. np. wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212). Jednocześnie „stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi to więc być ograniczenie racjonalne (*L. Garlicki (red.), K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Wyd. Sejmowe 2016, komentarz do art. 31, teza 40*). Istotą „zakazu nadmiernej ingerencji" wynikającego z zasady proporcjonalności „jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości". Dla ustalenia, czy w danym wypadku nie zachodzi nadmierność ingerencji, konieczne jest „udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela" (orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995/1/12) (*L. Garlicki (red.), K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Wyd. Sejmowe 2016, komentarz do art. 31, teza 41*).

W opisanym wyżej kontekście należy uznać, że wprowadzenie bezwzględnego zakazu prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów (projektowany art. 4 ust. 4 u.p.n.p.r., projektowany art. 2 pkt 13 i 14 u.p.n.p.r., projektowany art. 16a u.p.n.p.r.), celem „ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami" i penalizowanie zachowań polegających na samym fakcie prowadzenia takiej działalności stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, co w konsekwencji powoduje, że projektowane przepisy budzą uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ochrona praw konsumentów może być bowiem realizowana środkami mniej ingerującymi, których możliwości zastosowania projektodawca nie poddał pod rozwagę. Z przedstawionych względów opiniowane rozwiązania nie mogą zasługiwać na aprobatę.

8. Vacatio legis

W pierwszej kolejności należy zasygnalizować, że, jak wskazuje się w piśmiennictwie, nakaz ustanawiania odpowiedniego okresu *vacatio legis* wynika z takich elementów zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; z dnia 22 lutego 2006 r., K 48/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15) i zasada prawidłowej legislacji (zob. np. wyrok TK: z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; z dnia 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75) (*G. Wierczyński, Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, WK 2016, komentarz do art. 4, teza 2.2.).

Odnosząc się do projektowanego brzmienia art. 5 opiniowanej ustawy – przewidującego wejście w życie wskazanych w niej regulacji z w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia – należy zwrócić uwagę, że o ile zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) zasadą jest, że akty normatywne

zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, niemniej przepis ten jednocześnie wskazuje, że termin ten może zostać wydłużony („chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy"). Oznacza to, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia ogłoszenia. Istotne jest również to, że wyznaczony przez art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 14-dniowy okres *vacatio legis* „jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za 'minimalny standard' (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92). Zasadą nadrzędną jest zasada 'odpowiedniości' okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis* (*G. Wierczyński, Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, WK 2016, komentarz do art. 4, teza 3.3.).

Nie bez znaczenia jest również fakt, że konieczność ustanawiania adekwatnego *vacatio legis* przewidziano na gruncie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 1480). Jak wynika wprost z treści art. 68b tej ustawy w przedkładanych Sejmowi 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. Odstąpienie od tej zasady wyznaczania terminu wejścia w życie może nastąpić, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny bądź wynika to z konieczności implementacji lub wykonania przepisów prawa Unii Europejskiej. Niemniej, w takim przypadku, w uzasadnieniu projektu ustawy przedstawia się przyczyny tego odstąpienia. Mimo, że powołana regulacja znajduje zastosowanie w odniesieniu do opiniowanego projektu, projektodawca przewidując 14-dniowy termin *vacatio legis* jednocześnie w żaden sposób nie uzasadnił przyczyn odstąpienia od ww. zasady.

W kontekście powyższego należy wyrazić wątpliwość co do adekwatności wskazanego przez projektodawców terminu wejścia w życie opiniowanej ustawy z uwagi na charakter i zakres proponowanych zmian, w tym zwłaszcza zmian skutkujących nałożeniem nowych obowiązków na podmioty objęte tymi przepisami.

EZD RP KS
(BPK-III)
Data rejestracji: 2026-05-29
Data wpływu: 2026-05-29

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, 26 maja 2026 r.

DP.IV.024.81.2026.MJ

Pan

Marek Siwiec

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 14 maja 2026 r. (znak: SPS-III.020.144.8.2026) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.144.17.2026
Data wpływu 08.06.26r.

UKNF | URZĄD KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

Jacek Jastrzębski
Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego

DRF-DRF0.0210.5.2026.WG

Warszawa, 8 czerwca 2026 roku

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dot. SPS-III.020.144.8.2026

Szanowny Panie Marszałku,

nawiązując do pisma z dnia 14 maja 2026 r. (SPS-III.020.144.8.2026) dotyczącego opinii w zakresie poselskiego projektu o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (dalej: „projekt"), w ocenie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „UKNF"), wskazanie w projekcie, że działalność w zakresie kryptoaktywów prowadzona zgodnie z Rozporządzeniem 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. U. UE. L. z 2023 r. Nr 150, str. 40) stanowi nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 845), jest niezgodne z prawem Unii Europejskiej.

Z wyrazami szacunku
Jacek Jastrzębski
Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.144.19.2026
Data wpływu 09.06.26r.

Rzecznik Finansowy

dr Michał Ziemiak
Rzecznik Finansowy

DDAL-WAL.0212.27.2026
RF/205/2026

Warszawa, 15 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.144.22.2026
Data wpływu 16.06.26r.

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca
Szefa Kancelarii Sejmu

Dotyczy: poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 14 maja 2026 r. (zn. SPS-III.020.144.8.2026) dotyczące przedstawienia opinii do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych uwag.

I. Zgodność projektu z prawem Unii Europejskiej

Przedłożony projekt ustawy należy ocenić jako budzący istotne wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej. 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 (MiCA) ma charakter aktu powszechnie obowiązującego, wiążącego w całości oraz bezpośrednio stosowanego we wszystkich państwach członkowskich. Jego celem jest w szczególności ustanowienie jednolitych ram regulacyjnych dla rynku kryptoaktywów oraz eliminacja rozbieżności krajowych.

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

Projekt ustawy, poprzez uznanie prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów za nieuczciwą praktykę rynkową *per se* (projektowany art. 4 ust. 4), prowadzi w istocie do całkowitego zakazu działalności, która na gruncie rozporządzenia MiCA jest co do zasady dopuszczalna po spełnieniu określonych warunków. Takie rozwiązanie stanowi naruszenie zasady pierwszeństwa prawa UE oraz zasady lojalnej współpracy.

Jednocześnie projekt pomija mechanizmy ochrony konsumentów przewidziane w rozporządzeniu MiCA, w szczególności obowiązki informacyjne, wymogi przejrzystości oraz odpowiedzialność cywilną dostawców usług w zakresie kryptoaktywów i emitentów kryptoaktywów. W konsekwencji paradoksalnie dochodzi do ograniczenia poziomu ochrony konsumentów, którzy zostaliby pozbawieni możliwości korzystania z usług podmiotów działających zgodnie z prawem UE oraz dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów zharmonizowanych.

Dodatkowo należy wskazać, że brak wyznaczenia w Polsce właściwego organu w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 35 lit. a MiCA po dniu 1 lipca 2026 r.[1] skutkować będzie utratą przez krajowe podmioty możliwości świadczenia usług do czasu uzyskania zezwolenia. Jednocześnie działalność transgraniczna pozostanie dopuszczalna, co wynika z art. 59 i 65 MiCA, które przewidują możliwość świadczenia usług na podstawie zezwolenia uzyskanego w innym państwie członkowskim, po dokonaniu stosownej notyfikacji. Oznacza to, że projektowany zakaz nie będzie skuteczny i może prowadzić do uprzywilejowania podmiotów zagranicznych.

Planowane rozwiązanie może być również sprzeczne z zasadą swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług. Wprowadzenie zakazu działalności dopuszczonej prawem UE wymagałoby wykazania istnienia nadrzędnego interesu publicznego oraz zgodności z zasadą proporcjonalności, czego projekt nie uzasadnia.

II. Zgodność z zasadami konstytucyjnymi i regułami techniki prawodawczej

Projekt ustawy narusza podstawowe reguły techniki prawodawczej ujęte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[2] (ZTP).

[1] Por. art. 143 ust. 3 MICA: Dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, którzy świadczyli swoje usługi zgodnie z obowiązującym prawem przed dniem 30 grudnia 2024 r., mogą w dalszym ciągu świadczyć swoje usługi do dnia 1 lipca 2026 r. lub do momentu uzyskania przez nich zezwolenia zgodnie z art. 63 lub do momentu odmowy udzielenia im takiego zezwolenia, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej. (...)

[2] Dz. U. z 2026 r. poz. 300

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28614-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

Po pierwsze, projekt ustawy powiela definicje „kryptoaktywów" oraz „działalności w zakresie kryptoaktywów" (projektowany art. 2 pkt 13 i 14) wynikające bezpośrednio z rozporządzenia MiCA, co pozostaje w sprzeczności z § 4 ust. 2 ZTP, zakazującym powtarzania przepisów prawa unijnego w ustawodawstwie krajowym.

Po drugie projektowany art. 2 pkt 14 definiuje „działalność w zakresie kryptoaktywów" jako: „emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów lub „inne usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114". W świetle ZTP definicja ta wykazuje następujące wady:

- Brak zwięzłości i syntetyczności (§ 5 pkt 2 ZTP), należy zauważyć, że zastosowanie zwrotu „w szczególności" przy odwołaniu do rozporządzenia MiCA nadaje definicji charakter „nieostry i zakresowo otwarty".
- Niedopuszczalna konstrukcja definicji zakresowej (§ 153 ust. 1 ZTP). Zgodnie z ZTP definicja zakresowa powinna obejmować cały zakres pojęcia w jednym przepisie. Wprowadzenie kategorii „innych usług związanych z kryptoaktywami" bez ich dookreślenia powoduje, że adresat normy nie jest w stanie precyzyjnie ustalić granic zakazu.

Ponadto przepisach sankcyjnych ujętych w projektowanym art. 16a wprowadza się sankcję karną pozbawienia wolności do lat 8 (lub 10 przy mieniu wielkiej wartości) za stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej polegającej na prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów (art. 1 pkt 6 projektu). Należy zauważyć, że mając na uwadze szczególny reżim stanowienia przepisów karnych, definicja ta jest wysoce niewystarczająca i narusza konstytucyjną zasadę *nullum crimen sine lege certa* z następujących powodów:

- W projektowanym przepisie naruszono zasadę określoności czynu (§ 75 ust. 1 ZTP). ZTP wymagają, aby w przepisie karnym znamiona czynu zabronionego były określone w sposób wyczerpujący. Odesłanie do „innych usług związanych z kryptoaktywami" jest sformułowaniem niedookreślonym, które uniemożliwia precyzyjne odróżnienie zachowania legalnego od karalnego.
- Definicja odsyła do usług wymienionych w MiCA, które z kolei są doprecyzowywane w unijnych aktach delegowanych (ryzyko odesłań kaskadowych (§ 157 ZTP)). Tworzy to skomplikowaną strukturę odesłań, która w przypadku normy sankcjonowanej karą pozbawienia wolności jest niedopuszczalna.
- Nie jest jasne co projektodawca rozumie poprzez zastosowane pojęcie „innych usług związanych z kryptoaktywami". Zważyć należy, że może ono objąć m.in. działalność informatyczną (np. utrzymywanie węzłów sieci), doradczą, a nawet edukacyjną, co prowadzi do nadmiernej penalizacji.

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

- W projektowanych przepisach naruszona została hierarchia norm. Projekt ignoruje fakt, że usługi w zakresie kryptoaktywów są legalnymi usługami finansowymi na mocy prawa UE. Próba zakazania ich poprzez nieostrą definicję w zmienianej ustawie jest niespójna z regulacjami systemowymi.

W związku z powyższym definicja działalności w zakresie kryptoaktywów w projektowanym brzmieniu nie jest wystarczająco precyzyjna. Ze względu na otwarty katalog czynności („inne usługi") oraz brak wyczerpującego wskazania znamion w przepisie sankcyjnym, nie może ona stanowić prawidłowej podstawy do nakładania ciężkich sankcji karnych przewidzianych w art. 16a projektowanej zmiany. Wprowadzenie przepisu w tym kształcie narusza dyrektywy legislacyjne zawarte w § 75 ZTP, a także fundamentalne zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie przewidywalności odpowiedzialności karnej.

Po trzecie, projekt wykracza poza zakres przedmiotowy ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym[3]. Ustawa ta służy eliminowaniu konkretnych, nieuczciwych zachowań przedsiębiorców, natomiast projekt wykorzystuje jej mechanizmy do faktycznej likwidacji całego sektora działalności gospodarczej, co narusza § 3 ust. 2 ZTP.

Ponadto należy wskazać, że z uwagi na pełną harmonizację wynikającą z dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE, 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady[4], niedopuszczalne jest rozszerzanie katalogu nieuczciwych praktyk rynkowych poza zakres przewidziany w tej dyrektywie. Wprowadzenie generalnego zakazu działalności jako praktyki nieuczciwej może zostać uznane za naruszenie tej zasady.

III. Skutki regulacji dla konsumentów i rynku

Mając na uwadze zastrzeżenia wskazane w pkt I i II zauważyć należy, że projektowane regulacje mogą wywołać negatywne skutki dla konsumentów oraz stabilności rynku.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na przewidziany w art. 2 projektu ustawy obowiązek zakończenia działalności w terminie 2 miesięcy, który stwarza ryzyko nagłego

[3] Dz.U. z 2023 r. poz. 845
[4] Dz. Urz. UE L 149 z 11.06.2005, str. 22

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82698-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

odpływu środków i wystąpienia zjawiska masowych wypłat, co może doprowadzić do utraty płynności przez podmioty oraz niemożności odzyskania środków przez klientów.

Dodatkowo określony w art. 3 projektu ustawy obowiązek zwrotu środków wraz z osiągniętym wynikiem inwestycyjnym może być w praktyce niewykonalny z uwagi na zmienność wartości kryptoaktywów oraz zależność ich płynności od rynku globalnego. Może to prowadzić do strat po stronie konsumentów wynikających z przymusowej sprzedaży aktywów.

Projekt może także prowadzić do wypchnięcia działalności do tzw. szarej strefy. Podmioty działające legalnie i podlegające nadzorowi mogą wycofać się z rynku polskiego, podczas gdy konsumenci nadal będą korzystać z usług podmiotów zagranicznych lub nieuregulowanych, pozostających poza kontrolą krajowych organów.

W konsekwencji ochrona konsumentów ulegnie osłabieniu, a nie wzmocnieniu.

Podsumowanie

Projekt ustawy należy ocenić jako niespójny, wadliwy legislacyjnie oraz budzący poważne wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej. W szczególności pozostaje on w kolizji z rozporządzeniem MiCA oraz zasadami swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług.

Ponadto proponowane rozwiązania mogą prowadzić do pogorszenia sytuacji konsumentów, zwiększenia ryzyka utraty środków oraz ograniczenia skuteczności nadzoru nad rynkiem.

Z punktu widzenia interesów konsumentów bardziej zasadne wydaje się uregulowanie działalności w zakresie kryptoaktywów w sposób zapewniający jak najlepsze instrumentarium dla nadzoru nad tym rynkiem.

Z wyrazami szacunku

Rzecznik Finansowy

Michał Piotr Ziemiak

Elektronicznie podpisany przez Michał Piotr Ziemiak
Data: 2026.06.15 12:40:56 +02'00'

/podpisano elektronicznie/

dr Michał Ziemiak

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

Informacje z nagłówka i stopki pisma

logo Rzecznika Finansowego, dr Michał Ziemiak Rzecznik Finansowy, Nowogrodzka 47A, 00-695 Warszawa, link do strony internetowej: www.rf.gov.pl, adres mailowy: sekretariat@rf.gov.pl, adres do eDoręczeń: AE:PL-82898-28814-BHBGA-15, telefon: 22 333 73 23.

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS:III.020.144.2.2026
Data wpływu 19.08.2026

PL

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 12 sierpnia 2026 r.

w sprawie wprowadzenia zakazu działalności w zakresie kryptoaktywów oraz środków dotyczących stosowania rozporządzenia (UE) 2023/1114

(CON/2026/26)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 28 maja 2026 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym[1] (zwanego dalej „pierwszym projektem ustawy"). 10 lipca 2026 r. do EBC wpłynął kolejny wniosek Marszałka o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o rynku kryptoaktywów[2] (zwanego dalej „drugim projektem ustawy" a wraz z pierwszym projektem ustawy – „projektami ustaw").

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz piątego i szóstego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE[3], z uwagi na fakt, że projekty ustaw dotyczą systemów płatności i rozliczeń oraz zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektów ustaw

1.1 *Założenia pierwszego projektu ustawy*

1.1.1 Celem pierwszego projektu ustawy jest wprowadzenie w Polsce zakazu prowadzenia działalności związanej z „kryptoaktywami" w rozumieniu definicji zawartej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114[4] (zwanym dalej „rozporządzeniem MiCAR").

1.1.2 W szczególności pierwszy projekt ustawy zmienia ustawę o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, dodając jako nieuczciwą praktykę rynkową prowadzenie „działalności w zakresie kryptoaktywów", niezależnie od tego, czy spełnia ona ogólne kryteria stwierdzenia stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych, a w szczególności, czy taka działalność jest sprzeczna

---

1 Projekt - ustawa z dnia [...] o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

2 Projekt - ustawa z dnia [...] o rynku kryptoaktywów.

3 Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj).

4 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.U. L 150 z 9.6.2023, s. 40, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj).

z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu. W tym celu w pierwszym projekcie ustawy „kryptoaktywa" zdefiniowano poprzez odniesienie do definicji zawartej w rozporządzeniu MiCAR[5], a „działalność w zakresie kryptoaktywów" zdefiniowano jako emisję, ofertę publiczną, dopuszczanie do obrotu kryptoaktywów lub inne usługi związane z kryptoaktywami, w szczególności usługi w zakresie kryptoaktywów, o których mowa w rozporządzeniu MiCAR.

1.1.3 Pierwszy projekt ustawy stanowi, że w przypadku uzasadnionego podejrzenia prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów występuje do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z pisemnym żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów[6] a przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do internetu jest obowiązany do uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących domenę internetową do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

1.1.4 Pierwszy projekt ustawy ustanawia nowe przestępstwo polegające na prowadzeniu działalności w zakresie kryptoaktywów, podlegające karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 lub – jeżeli wartość mienia zgromadzonego w wyniku działalności w zakresie kryptoaktywów jest wielka – od roku do lat 10, nie określając jednak, co stanowi taką wartość.

1.1.5 Pierwszy projekt ustawy przewiduje, że podmioty prowadzące w dniu jego wejścia w życie działalność w zakresie kryptoaktywów są obowiązane zakończyć prowadzenie tej działalności w terminie 2 miesięcy od tego dnia. Podmioty prowadzące działalność w zakresie kryptoaktywów są obowiązane zakończyć przyjmowanie od klientów nowych środków pieniężnych oraz kryptoaktywów, zamknąć wszystkie prowadzone platformy obrotu kryptoaktywami, powiązane rachunki, systemy teleinformatyczne oraz strony internetowe oraz dokonać rozliczenia wszystkich zobowiązań wobec klientów. Ponadto są one są zobowiązane, w tym samym dwumiesięcznym terminie, do zwrotu klientom całości środków pieniężnych powierzonych przez klientów w związku ze świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów, wraz z należnymi klientom korzyściami majątkowymi wynikającymi z zawartych umów lub osiągniętego wyniku inwestycyjnego, bez pobierania jakichkolwiek opłat, prowizji lub innych należności obciążających klienta. W przypadku niewywiązania się z tych obowiązków obowiązki te zostaną przeniesione na wyznaczone podmioty.

1.1.6 Zgodnie z uzasadnieniem pierwszego projektu ustawy motywacją do jego zaproponowania jest przede wszystkim ochrona konsumentów w świetle szybkiego rozwoju rynku kryptoaktywów i braku jego regulacji w Polsce, a tym samym jego skłonności do oszustw i manipulacji. Ponadto w uzasadnieniu zwrócono również uwagę na kwestie związane ze stabilnością finansową.

1.2 *Założenia drugiego projektu ustawy*

1.2.1 Celem drugiego projektu ustawy jest zapewnienie stosowania w Polsce rozporządzenia MiCAR i rozporządzenia (UE) 2023/1113.

---

5 Zob. art. 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MiCAR.

6 W rozumieniu art. 3 pkt 19) rozporządzenia 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 (Dz.U. L 150, 9.6.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj).

1.2.2 W szczególności w drugim projekcie ustawy wyznaczono Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) jako właściwy organ odpowiedzialny za wykonywanie poszczególnych funkcji i obowiązków wynikających z rozporządzenia MiCAR. Wprowadzono w nim również narzędzia umożliwiające skuteczne sprawowanie nadzoru przez KNF oraz wdrożenie przepisów MiCAR.

1.2.3 W drugim projekcie ustawy określono obowiązki emitentów tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących e-pieniądzem oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, w tym spoczywający na tych emitentach obowiązek przekazywania KNF informacji na temat ich działalności na potrzeby przeprowadzenia oceny przez KNF.

1.2.4 Zgodnie z drugim projektem ustawy KNF ma być uprawniona do nakładania sankcji na oferujących, emitentów tokenów powiązanych z aktywami lub tokenów będących e-pieniądzem, osoby ubiegające się o dopuszczenie kryptoaktywów do obrotu oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów. Ponadto uprawnienia nadzorcze KNF obejmą nakładanie kar pieniężnych na podmioty zawodowo pośredniczące w zawieraniu transakcji związanych z kryptoaktywami lub realizujące takie transakcje. KNF będzie również uprawniona do nakładania sankcji administracyjnych na dostawców usług w zakresie kryptoaktywów.

1.2.5 Drugi projekt ustawy wprowadza odpowiedzialność karną za przestępstwa popełnione m.in. w związku z emisją tokenów powiązanych z aktywami lub tokenów będących e-pieniądzem lub świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów.

1.2.6 W drugim projekcie ustawy określono również zakres tajemnicy zawodowej związanej ze świadczeniem usług w zakresie kryptoaktywów i udostępnianiem informacji poufnych.

1.2.7 Ponadto drugi projekt ustawy wprowadza możliwość składania oświadczeń w formie elektronicznej w odniesieniu do działalności związanej z usługami w zakresie kryptoaktywów lub dotyczącej oferty publicznej i innej działalności prowadzonej w ramach działalności podmiotów regulowanych przez rozporządzenie MiCAR.

2. Uwagi ogólne

2.1 EBC odsyła do swojej opinii[7] w sprawie wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów[8], w której z zadowoleniem przyjął pierwotną inicjatywę Komisji dotyczącą ustanowienia zharmonizowanych ram na szczeblu Unii dla kryptoaktywów oraz powiązanych działalności i usług, a także cel, jakim jest skupienie się na różnych poziomach ryzyka stwarzanego przez każdy rodzaj kryptoaktywów, zrównoważony potrzebą wspierania innowacji. EBC wyraził również przekonanie, że zharmonizowane ramy unijne mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania fragmentacji jednolitego rynku[9].

2.2 EBC rozumie, że jednym z głównych powodów zaproponowania pierwszego projektu ustawy był niedawny upadek Zondacrypto, giełdy kryptowalut i platformy obrotu aktywami cyfrowymi działającej

---

7 Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937 (CON/2021/4) (Dz.U. C 152 z 29.4.2021, s. 1). Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EUR-Lex.

8 COM(2020) 593 final.

9 Zob. pkt 1.1 opinii CON/2021/4.

w Polsce, który jest obecnie przedmiotem dochodzenia w sprawie o oszustwa, sprzeniewierzenia i możliwe powiązania ze zorganizowanymi sieciami ingerencji politycznej[10].

3. Zgodność projektów ustaw z rozporządzeniem MiCAR

3.1 W rozporządzeniu MiCAR ustanawia się jednolite wymogi dotyczące oferty publicznej i dopuszczania do obrotu na platformie obrotu kryptoaktywów innych niż tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące e-pieniądzem, tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących e-pieniądzem, a także wymogi w odniesieniu do dostawców usług w zakresie kryptoaktywów[11]. Zgodnie z rozporządzeniem MiCAR jednolite wymogi obejmują udzielanie zezwoleń dla dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, które uprawniają do świadczenia usług we wszystkich 27 państwach członkowskich[12]. Rozporządzenie MiCAR nie zezwala państwom członkowskim na odstępstwa od jego jednolitych przepisów poprzez wprowadzenie bardziej rygorystycznych lub łagodniejszych przepisów.

3.2 Ponieważ pierwszy projekt ustawy wprowadza całkowity zakaz świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów pod groźbą odpowiedzialności karnej, EBC uważa, że byłby on niezgodny z rozporządzeniem MiCAR[13]. Całkowity krajowy zakaz działalności dostawców usług w zakresie kryptoaktywów byłby bezpośrednio sprzeczny z celem rozporządzenia MiCAR, jakim jest stworzenie jednolitego rynku kryptoaktywów[14]. Ponadto taki zakaz nie uwzględniałby prawa dostawców usług w zakresie kryptoaktywów posiadających zezwolenie w państwie członkowskim do świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów we wszystkich 27 państwach członkowskich. Prawo krajowe nie może blokować ani zakazywać działalności podmiotu, który uzyskał jednolite zezwolenie i spełnia wymogi rozporządzenia MiCAR.

3.3 Rozporządzenie MiCAR zobowiązuje państwa członkowskie między innymi do wyznaczenia właściwych organów odpowiedzialnych za wykonywanie funkcji i obowiązków przewidzianych w tym rozporządzeniu[15] (takich jak udzielanie zezwoleń dostawcom usług w zakresie kryptoaktywów) oraz do zapewnienia, aby te właściwe organy były uprawnione do nakładania odpowiednich kar administracyjnych i stosowania innych środków administracyjnych w odniesieniu do określonych w nim naruszeń[16].

---

10 Zob. np. https://www.gov.pl/web/pr-katowice/sledztwo-w-sprawie-zondacrypto, komunikat prasowy prokuratury z dnia 17 kwietnia 2026 r.

11 Zob. art. 1 ust. 1 rozporządzenia MiCAR.

12 Zob. art. 59 ust. 7 oraz art. 63 i 65 rozporządzenia MiCAR.

13 EBC zauważa, że Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Węgrom (INFR(2025)2174) w związku z nieprzestrzeganiem w pełni przepisów MiCAR po wprowadzeniu nowego systemu zezwoleń dla „usług walidacji wymiany" z odpowiedzialnością karną, który nie jest przewidziany w rozporządzeniu MiCAR; zob. Komisja Europejska, styczniowe decyzje w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, dostępne na stronie internetowej Komisji pod adresem www.ec.europa.eu.

14 Zgodnie z art. 105 rozporządzenia MiCAR organy krajowe mogą wprowadzić zakaz lub ograniczenie wprowadzania do obrotu, dystrybucji lub sprzedaży niektórych kryptoaktywów lub kryptoaktywów o pewnych określonych cechach lub rodzaju działalności lub praktyki związanej z kryptoaktywami wyłącznie po uprzednim powiadomieniu Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) lub Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz w sposób ukierunkowany i tymczasowy.

15 Zob. art. 93 ust. 1 rozporządzenia MiCAR.

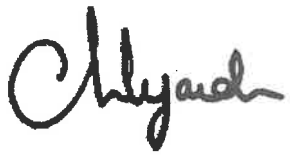
16 Zob. art. 111 rozporządzenia MiCAR.

3.4 Ponieważ w drugim projekcie ustawy wyznaczono KNF jako właściwy organ na mocy rozporządzenia MiCAR, a odpowiedni okres przejściowy w celu zapewnienia pełnej zgodności dostawców usług w zakresie kryptoaktywów z MiCAR (tj. również w celu uzyskania zezwolenia od ich właściwego organu krajowego) upłynął 1 lipca 2026 r.[17], EBC rozumie, że drugi projekt ustawy ma na celu zapewnienie realizacji przez Polskę przepisów rozporządzenia MiCAR.

3.5 EBC odnotowuje, że zgodnie z art. 57 drugiego projektu ustawy Prezes Narodowego Banku Polskiego przedstawia w imieniu Narodowego Banku Polskiego opinie, uwagi i komentarze w przypadkach wskazanych w rozporządzeniu MiCAR. Aby zapewnić spójność z postanowieniami rozporządzenia MiCAR, EBC zaleca, aby art. 57 drugiego projektu ustawy zawierał także odniesienie do art. 43 ust. 8 rozporządzenia MiCAR, który przewiduje kompetencję banku centralnego danego państwa członkowskiego do przedstawienia EUNB uwag i komentarzy w kontekście ponownej oceny klasyfikacji tokenów powiązanych z aktywami jako znaczących.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 12 sierpnia 2026 r.



Prezes EBC

Christine LAGARDE

17 Zob. art. 93 i 143 ust. 3 rozporządzenia MiCAR.

EUROPEAN CENTRAL BANK

EUROSYSTEM

EN

OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

of 12 August 2026

on the introduction of a ban on crypto-asset activities, and measures concerning the application of Regulation (EU) 2023/1114

(CON/2026/26)

Introduction and legal basis

On 28 May 2026 the European Central Bank (ECB) received a request from the Marshal of the Polish Parliament for an opinion on a draft law amending the Law on unfair commercial practices[1] (hereinafter the 'first draft law'). On 10 July 2026 the ECB received another request from the Marshal, for an opinion on a draft Law on the crypto-asset market[2] (hereinafter the 'second draft law' and, together with the first draft law, the 'draft laws').

The ECB's competence to deliver an opinion is based on Articles 127(4) and 282(5) of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 2(1), fifth and sixth indents, of Council Decision 98/415/EC[3], as the draft laws relate to payment and settlement systems and rules applicable to financial institutions insofar as they materially influence the stability of financial institutions and markets. In accordance with Article 17.5, first sentence, of the Rules of Procedure of the European Central Bank, the Governing Council has adopted this opinion.

1. Purpose of the draft laws

1.1 *Purpose of the first draft law*

1.1.1 The purpose of the first draft law is to introduce a ban on the carrying out of activities related to 'crypto-assets', as defined in Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council[4] (hereinafter 'MiCAR'), in Poland.

1.1.2 In particular, the first draft law amends the Law on unfair commercial practices by adding, as an unfair market practice, the carrying out of 'crypto-asset activities' irrespective of whether they meet the general criteria for establishing unfair market practices, in particular, that such activities are contrary to good business practices and significantly distort or are likely to distort the market behaviour of the average consumer before, during or after the conclusion of the contract for their provision. For this purpose, in the first draft law, a 'crypto-asset' is defined by a cross-reference to

1 Projekt ustawa z dnia o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

2 Projekt ustawa z dnia o rynku kryptoaktywów.

3 Council Decision 98/415/EC of 29 June 1998 on the consultation of the European Central Bank by national authorities regarding draft legislative provisions (OJ L 189, 3.7.1998, p. 42, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj).

4 Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937 (OJ L 150, 9.6.2023, p. 40, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj).

the definition in MiCAR[5] and 'crypto-asset activities' is defined to mean the issuance, offer to the public, admission to trading of crypto-assets or other services related to crypto-assets, in particular 'crypto-asset services' as defined in MiCAR.

1.1.3 The first draft law provides that where there is a reasonable suspicion of crypto-asset activity, the Internal Security Agency must block the crypto-asset account[6] on written request from the President of the Office of Competition and Consumer Protection, in which case a telecommunications undertaking providing internet access services must prevent access to the websites using an internet domain to conduct crypto-asset activities by removing it from the information and communication technology (ICT) systems of telecommunications undertakings.

1.1.4 The first draft law establishes a new criminal offence of carrying out crypto-asset activities, with proposed penalties ranging from six months to eight years of imprisonment, and up to ten years if the value of the property accumulated as a result of the crypto-asset activity is high, without however defining what constitutes such high value.

1.1.5 The first draft law provides that entities carrying out crypto-asset activities on the date of its entry into force must cease all crypto-asset activities within two months of that date. Entities must stop accepting new funds or crypto-assets from clients; close trading platforms for crypto-assets, associated accounts, communication and information systems, and websites; and settle all liabilities owed to customers. Moreover, they are required to return all client funds, together with any resulting financial benefits or crypto-asset equivalents due to clients derived from the contracts or investments, within the same two-month period, without imposing any fees or charges on clients. If they fail to comply, such obligations will be transferred to designated entities.

1.1.6 According to the explanatory memorandum accompanying the first draft law, the policy rationale behind the first draft law is primarily consumer protection in the light of the rapid growth of the crypto-assets market and its lack of regulation in Poland, and therefore its propensity for fraud and manipulation. In addition, the explanatory memorandum also points to financial stability-related considerations.

1.2 *Purpose of the second draft law*

1.2.1 The purpose of the second draft law is to ensure the application in Poland of MiCAR and Regulation (EU) 2023/1113.

1.2.2 In particular, the second draft law designates *Komisja Nadzoru Finansowego* (KNF, Financial Supervision Authority) as the competent authority responsible for carrying out the various functions and duties under MiCAR. It also introduces tools for the effective exercise of supervision by the KNF and the implementation of the provisions of MiCAR.

1.2.3 The second draft law specifies the obligations of issuers of asset-referenced tokens and e-money tokens and of crypto-asset service providers (CASPs), including the obligation for these issuers to provide the KNF with information on their activities for the carrying out of KNF's assessment.

---

5 See Article 3(1), point (5), of MiCAR.

6 As defined in Article 3, point (19), of Regulation (EU) 2023/1113 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on information accompanying transfers of funds and certain crypto-assets and amending Directive (EU) 2015/849 (OJ L 150, 9.6.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj).

1.2.4 Pursuant to the second draft law, the KNF is to be authorised to impose sanctions on offerors, issuers of asset-referenced tokens or e-money tokens, persons seeking admission to trading of crypto-assets and CASPs. In addition, the KNF's supervisory powers will extend to the imposition of pecuniary penalties on professionals arranging or executing transactions related to crypto-assets. The KNF will also have the power to impose administrative sanctions on CASPs.

1.2.5 The second draft law introduces criminal liability for offences committed, among other things, in connection with the issuance of asset-referenced tokens or e-money tokens or the provision of crypto-asset services.

1.2.6 The second draft law also determines the scope of professional confidentiality related to the provision of crypto-asset services and the sharing of confidential information.

1.2.7 Lastly, the second draft law introduces the possibility to make statements in electronic form for activities relating to crypto-asset services or concerning the offer to the public and other activities carried out as part of the activities of the entities regulated by MiCAR.

2. General observations

2.1 The ECB refers to its opinion[7] on the European Commission's proposal for a regulation on markets in crypto-assets[8] in which the ECB welcomed the original initiative of the Commission to establish a harmonised framework at Union level for crypto-assets and related activities and services and the aim of addressing the different levels of risk posed by each type of crypto-asset, balanced with the need to support innovation. The ECB also expressed its belief that a Union harmonised framework is critical to prevent fragmentation within the single market[9].

2.2 The ECB understands that one of the main reasons for the first draft law was the recent collapse of Zondacrypto, a cryptocurrency exchange and trading platform for digital assets operating in Poland, which is now subject to investigation for suspected fraud, misappropriation and possible links to organised networks and political interference[10].

3. Compliance of the draft laws with MiCAR

3.1 MiCAR lays down uniform and directly applicable requirements for the offer to the public and admission to trading on a trading platform of crypto-assets other than asset-referenced tokens and e-money tokens, of asset-referenced tokens and of e-money tokens, as well as requirements for CASPs.[11] Pursuant to MiCAR, uniform requirements include an authorisation for CASPs that can be seamlessly 'passported' across all 27 Member States[12]. MiCAR does not permit Member States to derogate from its uniform rules by imposing either stricter or more lenient rules.

---

7 Opinion CON/2021/4 of the European Central Bank of 19 February 2021 on a proposal for a regulation on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937 (OJ C 152, 29.4.2021, p. 1). All ECB opinions are published on EUR-Lex.

8 COM(2020) 593 final.

9 See paragraph 1.1 of Opinion CON/2021/4.

10 See, for example, https://www.gov.pl/web/pr-katowice/sledztwo-w-sprawie-zondacrypto, Polish public prosecutor press release, published on 17 April 2026.

11 See Article 1(1) of MiCAR.

12 See Article 59(7) and Articles 63 and 65 of MiCAR.

3.2 As the first draft law introduces an outright prohibition on the provision of crypto-asset services with criminal liability, the ECB considers that it would be incompatible with MiCAR[13]. A complete national ban on CASPs would directly contradict MiCAR's objective of creating a unified single market for crypto-assets[14]. In addition, such a ban would not recognise the right of CASPs authorised in a Member State to provide their crypto-asset services across all 27 Member States. National law cannot block or ban a passported entity that complies with MiCAR.

3.3 MiCAR requires Member States, among other things, to designate the competent authorities responsible for carrying out the functions and duties provided for in that Regulation[15] (such as granting authorisation to a CASP) and to ensure that these competent authorities have the power to impose appropriate administrative penalties and take other administrative measures in relation to the infringements specified therein[16].

3.4 As the second draft law, among other things, designates the KNF as competent authority under MiCAR, and the relevant transitional period to ensure full compliance of CASPs with MiCAR (i.e. also to obtain an authorisation from their competent national authority) expired on 1 July 2026[17], the ECB understands that the second draft law aims to ensure Poland's compliance with MiCAR.

3.5 The ECB notes that Article 57 of the second draft law specifies that the Governor of Narodowy Bank Polski issues opinions, observations or comments on behalf of Narodowy Bank Polski in the cases provided for in MiCAR. To ensure consistency with MiCAR, the ECB recommends that Article 57 of the second draft law also refers to Article 43(8) of MiCAR which provides for the relevant central bank's competence to submit observations and comments to the EBA in the context of the reassessment of whether certain asset-referenced tokens still classify as significant.

This opinion will be published on EUR-Lex.

Done at Frankfurt am Main, 12 August 2026.

---

13 The ECB notes that the European Commission has initiated an infringement procedure against Hungary (INFR(2025)2174) for failing to fully comply with MiCAR following the introduction of a new authorisation regime for 'exchange validation services' with criminal liability, which is not provided under MiCAR; see European Commission, January infringements decisions, available on the Commission's website at www.ec.europa.eu.

14 According to Article 105 of MiCAR, national authorities may prohibit or restrict the marketing, distribution or sale of certain crypto-assets or crypto-assets with certain specified features; or a type of activity or practice related to crypto assets, only following prior notification to the European Securities and Markets Authority (ESMA) or European Banking Authority (EBA) and in a targeted and temporary way.

15 See Article 93(1) of MiCAR.

16 See Article 111 of MiCAR.

17 See Article 93 and Article 143(3) of MiCAR.



The President of the ECB

Christine LAGARDE

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
KOMISJA USTAWODAWCZA

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.144.28.2026
Data wpływu 04. 09. 2026

Warszawa, 3 września 2026 r.

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – przedkładam opinie nr 338 i nr 339 Komisji Ustawodawczej uchwalone na posiedzeniu 3 września 2026 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (przedstawiciel wnioskodawców poseł Zbigniew Kuźmiuk) oraz o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców poseł Zbigniew Kuźmiuk).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

Marek Ast

RPW/29761/2026 – 1P
EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026–09–04
Data wpływu: 2026–09–04

OPINIA nr 339
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym

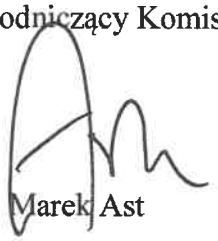
przyjęta na posiedzeniu
w dniu 3 września 2026 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 3 września 2026 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji



Marek Ast