EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

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.

[podpis]

Prezes EBC

Christine LAGARDE

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