

Jakub Piętka

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

jakub.pietka@onet.eu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9370-8512>

Nowe zasady reglamentacji świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów w świetle rozporządzenia MiCA

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.006>

1. Wstęp

Powstanie bitcoina będącego pierwszą na świecie walutą kryptograficzną na stałe zmieniło paradygmat i dotychczasowy sposób postrzegania środków wymiany wartości. Ideą przyświecającą jego twórcy kryjącemu się pod pseudonimem Satoshi Nakamoto było stworzenie zdecentralizowanego i bezpośredniego środka wymiany opartego na modelu komunikacji sieciowej *peer-to-peer*, pozwalającego na przesyłanie płatności online bezpośrednio od jednego podmiotu do drugiego, bez konieczności angażowania instytucji finansowych jako podmiotów pośredniczących¹. Zjawisko będące początkowo przedmiotem zainteresowania wąskiej grupy informatyków w perspektywie zaledwie dziesięciu lat doprowadziło do konieczności podjęcia szeroko zakrojonych prac prawodawczych mających na celu uregulowanie nowo powstałego rynku kryptoak-

¹ S. Nakamoto, *Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*, s. 1, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (dostęp: 15.04.2024 r.).

tywów². Komisja Europejska (dalej: Komisja) już w 2018 r. dostrzegła znaczenie branży technologii finansowej (*FinTech*) dla rozwoju rynków finansowych i wskazywała m.in. na potrzebę stworzenia warunków dla innowacyjnych modeli biznesowych w całej Unii Europejskiej (dalej: UE) poprzez jasne i spójne wymogi w zakresie udzielania zezwoleń przedsiębiorcom świadczącym usługi finansowe i oferującym produkty finansowe oparte na wykorzystaniu nowych technologii³. Zwieńczeniem tych prac było uchwalenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937⁴.

W preambule rozporządzenia MiCA (*Markets in Crypto-Assets*) zwrócono uwagę na konieczność dostosowania ustawodawstwa dotyczącego usług finansowych do epoki cyfrowej. W braku uregulowania ram prawnych świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów na szczeblu unijnym i pozostawieniu tych kwestii do swobodnej decyzji państw członkowskich upatrywano znaczące ograniczenia rozwoju rynku. Ograniczenia te miały wynikać z braku pewności prawa, spójnego systemu regulacji i nadzoru oraz konieczności uzyskiwania wielu krajowych zezwoleń lub dokonywania wielu krajowych rejestracji w przypadku chęci prowadzenia działalności transgranicznej na terenie całej UE⁵.

² Szerzej o historii bitcoina zob. M. Wnęk, *Natura prawna kryptowaluty*, Warszawa 2023, s. 12 i n.

³ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 8 marca 2018 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w zakresie technologii finansowej: w kierunku bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora finansowego*, Bruksela 2018, s. 2 i n., https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6793c578-22e6-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF (dostęp: 28.03.2024 r.).

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.UE. L. z 2023 r. Nr 150, str. 40; dalej: rozporządzenie MiCA.

⁵ Komisja Europejska, *Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937*, Bruksela 2020, s. 5, <https://eur-lex.europa.eu/resource.html>

Działający obecnie w Polsce model reglamentacji opiera się na znowelizowanych w 2021 r. przepisach ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁶. Zgodnie z przepisami ustawy AML działalność w zakresie walut wirtualnych jest działalnością regulowaną i może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych. Analiza rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych ukazuje liczbę podmiotów funkcjonujących na rynku krajowym, dla których znaczenie ma uchwalenie rozporządzenia MiCA. Według stanu na dzień 12 kwietnia 2024 r. w rejestrze ujawnione były 1262 wpisy, z czego 140 podmiotów zostało wykreślonych, a 19 zawiesiło prowadzenie działalności⁷. Łącznie daje to 1103 podmioty czynnie działające na krajowym rynku walut wirtualnych, których bezpośrednio dotyczą uchwalone przepisy unijne.

Celem artykułu jest porównanie obowiązujących obecnie zasad reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie walut wirtualnych z kierunkiem zmian wprowadzonych przez rozporządzenie MiCA. Punktem wyjścia dalszych rozważań będzie omówienie zmian w zakresie definiowania podstawowych pojęć związanych z rynkiem kryptoaktywów. Następnie zostaną przedstawione obowiązujące obecnie krajowe normy dotyczące uzyskania wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych. Na koniec zostaną one zestawione z wymogami uzyskania zezwolenia na świadczenie usług w zakresie kryptoaktywów opisanymi w rozporządzeniu MiCA. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie, jakie skutki dla branży kryptoaktywów mogą spowodować wprowadzane zmiany.

?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF (dostęp: 28.03.2024 r.).

⁶ Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.; dalej: ustawa AML.

⁷ Rejestr działalności w zakresie walut wirtualnych, stan na dzień 12 kwietnia 2024 r., https://www.slaskie.kas.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=73ffde9b-0123-4594-8a94-a4d458218386&groupId=3559133 (dostęp: 28.03.2024 r.).

Główną metodą badawczą zastosowaną na potrzeby artykułu jest metoda analizy dogmatycznej. Artykuł uwzględnia stan prawny obowiązujący w dniu 17 kwietnia 2024 r.

2. Podstawowe definicje w rozporządzeniu MiCA

W celu porównania zmieniających się zasad świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów konieczne jest przedstawienie różnic dotyczących zakresów pojęciowych określeń „kryptoaktywo”, „kryptowaluta” oraz „waluta wirtualna”. Z punktu widzenia podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić taką działalność ma to kluczowe znaczenie. Zbiór desygnatów mieszczących się w nowo uchwalonych definicjach wyznacza jednocześnie zakres przedmiotowy działalności podlegającej reglamentacji.

Przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, będące wynikiem implementacji do polskiego systemu prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843⁸, zawierają istotną dla zrozumienia powyższych regulacji definicję legalną walut wirtualnych. Przepis art. 2 ust. 2 pkt 26 ustawy AML stanowi, że przez pojęcie waluty wirtualnej rozumie się cyfrowe odwzorowanie wartości, które nie jest: prawnym środkiem płatniczym, międzynarodową jednostką, pieniądzem elektronicznym, instrumentem finansowym, wekslem lub czekiem oraz jest wymienne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego. Pomimo że w języku potocznym pojęcie waluty wirtualnej jest często używane zamiennie z pojęciem kryptowaluty, ich desygnaty pojęciowe nie

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, Dz.U.UE. L. z 2018 r. Nr 156, s. 43; dalej: dyrektywa AML V.

zawsze w pełni się pokrywają⁹. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) każda kryptowaluta jest walutą wirtualną, ale nie każda waluta wirtualna jest kryptowalutą. Istnieje bowiem teoretyczna możliwość występowania walut wirtualnych niewykorzystujących technologii *blockchain* i powiązanych z nią metod kryptograficznego rejestrowania transakcji¹⁰.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MiCA „kryptoaktywem” jest cyfrowe odzwierciedlenie wartości lub prawa, które da się przenieść i przechowywać w formie elektronicznej z wykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru lub podobnej technologii. Kryptoaktywo będzie więc zarówno odzwierciedleniem istniejącej w rzeczywistości wartości ekonomicznej lub wartości niepowiązanej z instrumentem bazowym, ale przyjmowanej umownie między stronami transakcji¹¹. Jednocześnie musi istnieć możliwość przenoszenia i przechowywania tych odzwierciedleń wartości z wykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru (technologii DLT, *distributed ledger technology*) lub technologii podobnej. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MiCA definiuje rozproszony rejestr jako repozytorium informacji, w ramach którego prowadzony jest rejestr transakcji. Jest on udostępniany w obrębie zbioru węzłów sieci DLT i zsynchronizowany między węzłami sieci DLT z zastosowaniem mechanizmu konsensusu.

Wątpliwości interpretacyjne powoduje jednak powiązanie pojęcia kryptoaktywów z możliwością ich przenoszenia i przechowywania z zastosowaniem „technologii podobnej” do technologii rozproszonego rejestru. Ideą zawarcia tego zwrotu w definicji kryptoaktywów była zapewne chęć zapewnienia możliwie najdłużej aktualności definicji w perspektywie ciągłego rozwoju technologii DLT oraz mnożenia jej zastosowań na rynku finansowym. Efek-

⁹ J. Kiszka, *Obrót walutami wirtualnymi – regulacja zasad i problemy opodatkowania*, „Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2022, nr 7, s. 82; Ostrzeżenia Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o ryzykach związanych z nabywaniem oraz obrotem kryptoaktywami z dnia 12 stycznia 2021 r., Warszawa 2021, s. 1, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Ostrzezenie_UKNF_o_ryzykach_zwiazanych_z_nabywaniem_oraz_z_obrotem_kryptoaktywami_72241.pdf (dostęp: 29.03.2024 r.).

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

tem takiego ukształtowania definicji kryptoaktywów może być poszerzenie jej zakresu pojęciowego związane z brakiem zawarcia w niej wytycznych potrzebnych do oceny stopnia podobieństwa technologii do technologii DLT¹². Niepewność w tym zakresie ma być ograniczana przez przyznanie Komisji możliwości przyjmowania aktów delegowanych, doprecyzowujących elementy techniczne definicji oraz w miarę potrzeby dostosowujących te definicje do zmian rynkowych i postępu technologicznego¹³. Takie rozwiązanie statuuje silną pozycję Komisji, umożliwiając jej znaczący wpływ na określanie zakresu przedmiotowego nowej regulacji.

Istotną różnicą między obowiązującą w systemie krajowym definicją walut wirtualnych a definicją kryptoaktywów jest brak powiązania walut wirtualnych z koniecznością przechowywania i przenoszenia za pomocą technologii DLT lub technologii podobnej. W związku z tym zbiór desygnatów pojęcia walut wirtualnych może być znacznie szerszy niż kryptoaktywów¹⁴. Patrząc jednak z perspektywy tego, czego odzwierciedleniem mogą być kryptoaktywa, można dojść do wniosków przeciwnych. W przeciwieństwie do walut wirtualnych kryptoaktywa stanowią nie tylko cyfrowe odwzorowanie wartości, lecz mogą stanowić także cyfrowe odwzorowanie praw związanych z własnością aktywów kryptograficznych¹⁵. Rodzi to sytuację, w której w aspekcie dopuszczalnej technologii waluty wirtualne są pojęciem szerszym, podczas gdy jednocześnie z punktu widzenia możliwych do odzwierciedlenia wartości i praw szerszy zakres zyskują kryptoaktywa. Rozporządzenie MiCA dokonało więc doprecyzowania w przypadku dopuszczalności technologii, zawężając ją do technologii DLT lub techno-

¹² K. Wojdyło, *Wybrane zagadnienia dotyczące przedmiotowego i podmiotowego zakresu MiCA*, Prawo innowacji finansowych (FinTech) 2023. Dodatek specjalny, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 9, s. 70; T. Tomczak, *Ewolucja definicji kryptoaktywów w projekcie rozporządzenia MiCA*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 3, s. 38.

¹³ Zob. art. 3 ust. 2 rozporządzenia MiCA.

¹⁴ T. Tomczak, op.cit., s. 39.

¹⁵ P.W. Kapica, A. Goławska, *Regulacja rynku kryptoaktywów pod reżimem prawnym rozporządzenia MiCA*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2023, t. 21, s. 42.

logii podobnej i poszerzając jednocześnie katalog możliwych do odzwierciedlenia w sposób cyfrowy wartości oraz praw.

Poza obszar regulacyjny rozporządzenia w aspekcie przedmiotowym wyłączono m.in. kryptoaktywa, które są unikalne i nie są zamienne z innymi kryptoaktywami. Chodzi w tym przypadku o wszelkie kryptoaktywa stanowiące potwierdzone co do autentyczności zasób cyfrowy, będący odzwierciedleniem pewnej działalności twórczej, których wartość wynika z cech tego kryptoaktywa¹⁶. W języku potocznym tego rodzaju kryptoaktywa określa się mianem NFT (*non-fungible token*). Należy jednak zwrócić uwagę, że rozporządzenie MiCA nie zawiera definicji legalnej NFT, co w przyszłości może rodzić problemy związane z prawidłowym kwalifikowaniem kryptoaktywów do tej kategorii¹⁷. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 4 rozporządzenia MiCA nie ma ono zastosowania do kryptoaktywów stanowiących instrumenty finansowe oraz kryptoaktywów będących produktami oferowanymi na rynku finansowym, m.in. lokat strukturyzowanych, środków pieniężnych niebędących tokenem e-pięniężnym, pozycji sekurytyzacyjnych oraz produktów emerytalnych.

3. Obowiązujące zasady reglamentacji działalności w zakresie walut wirtualnych

W myśl przepisu art. 129m ustawy AML, będącego wyrazem implementacji do polskiego systemu prawnego dyrektywy AML V, działalność w zakresie walut wirtualnych jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców i może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych. Działalność w zakresie walut wirtualnych obejmuje swym zasięgiem świadczenie usług wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy AML, tj. usługi w zakresie wymiany między walutami wirtualnymi

¹⁶ K. Grzybczyk, *Prawo własności intelektualnej a niewymienne tokeny (NFT)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 6, s. 5.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. K. Wojdyło, op.cit., s. 71.

i środkami płatniczymi, wymiany między walutami wirtualnymi, pośrednictwa w wymianie oraz prowadzenia rachunków umożliwiających korzystanie z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji wymiany.

Celem dyrektywy AML V było zwalczanie zjawiska wykorzystywania walut wirtualnych w działalności przestępczej, możliwej dzięki trudności w ustaleniu tożsamości uczestników wzajemnych rozliczeń. Pomimo świadomości, że nie jest możliwe całkowite rozwiązanie problemu anonimowości transakcji z wykorzystaniem walut wirtualnych, konieczne stało się wypracowanie mechanizmów umożliwiających uzyskanie informacji pozwalających powiązać adresy waluty wirtualnej z tożsamością właściciela oraz objęcie zakresem dyrektywy dostawców zajmujących się świadczeniem usług wymiany oraz dostawców kont waluty wirtualnej¹⁸. Świadomość nieuchronnego rozwoju rynku walut wirtualnych wymagała również podjęcia działań nakierowanych na zbudowanie zaufania jego uczestników poprzez zapewnienie wglądu w krąg osób kierujących podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie walut wirtualnych, a także beneficjentów rzeczywistych¹⁹. Metodą pozwalającą osiągnąć założone cele w stosunkowo najprostszy sposób, bez potrzeby doraźnego konstruowania norm regulujących holistycznie problematykę kryptoaktywów, było przyjęcie koncepcji reglamentacji opartej na systemie wpisów do rejestru działalności regulowanej.

Wpis do rejestru działalności regulowanej jest najmniej restrykcyjnym środkiem reglamentacji w krajowym porządku prawnym. Stanowi etap pośredni między działalnością wykonywaną w sposób wolny, niepodlegający szczególnej regulacji ze strony państwa, a działalnością wymagającą władczego rozstrzygnięcia organu administracji gospodarczej²⁰. Oznacza to, że po spełnieniu prze-

¹⁸ Zob. pkt 9 preambuły dyrektywy AML V.

¹⁹ K. Dygaszewicz, *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, w: *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, A. Nowak-Far, P. Zapadka, Warszawa 2023, s. 496; zob. pkt 32 preambuły dyrektywy AML V.

²⁰ K. Jaroszyński, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 208.

słanek materialnych stanowiących wymagania opisane w przepisach szczególnych oraz przesłanek formalnych w postaci złożenia wniosku i uzyskania wpisu przedsiębiorca nabywa publiczne prawo podmiotowe do podjęcia i wykonywania tego rodzaju działalności, bez konieczności decydowania w tej kwestii przez organ administracji²¹. Znacznie ograniczona jest w tym przypadku możliwość uprzedniego stwierdzenia, czy podmiot gospodarczy w sposób rzeczywisty spełnia wymogi konieczne do podjęcia działalności, z uwagi na fakt, że badanie wniosku obejmuje jedynie jego formalną poprawność²².

W obecnie obowiązującym stanie prawnym uzyskanie przez przedsiębiorcę wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych nie wymaga spełniania szczególnie restrykcyjnych kryteriów. Negatywne podejście do rynku kryptoaktywów ze strony instytucji państwowych²³ oraz brak wypracowania spójnej koncepcji w zakresie odpowiednich wymogów, które musi spełniać ubiegający się o wpis, poskutkowały znaczącą liberalizacją podejmowania działalności na rynku walut wirtualnych w porównaniu z innymi państwami UE²⁴.

Pierwszym z obowiązków przewidzianych w ustawie AML jest wykazanie swej niekaralności przez osoby fizyczne zamierzające podjąć działalność w zakresie walut wirtualnych oraz osoby działające jako wspólnicy uprawnieni do prowadzenia spraw spółki lub reprezentacji, a także przez członków organów zarządzających osób prawnych, które zamierzają taką działalność wykonywać.

²¹ M. Szydło, *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek” 2005, z. 1, s. 41, za: T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 297.

²² M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 541.

²³ Ostrzeżenie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, s. 3 i n.; Komunikat Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie „walut” wirtualnych z dnia 7 lipca 2017 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_NBP_KNF_w_sprawie_walut_wirtualnych_7_07_2017_57361.pdf (dostęp: 4.04.2024 r.).

²⁴ Zob. K. Stolarski, *Wpływ MiCA na regulacyjnoprawne uwarunkowania prowadzenia działalności z wykorzystaniem kryptoaktywów w Polsce i UE*, *Prawo innowacji finansowych (FinTech)* 2023. Dodatek specjalny, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 9, s. 63.

Niekaralnością legitymować się muszą również beneficjenci rzeczywisti oraz osoby kierujące wykonywaniem czynności związanych z prowadzeniem działalności w zakresie walut wirtualnych. W przypadku ostatniej grupy chodzi przede wszystkim o osoby, którym przedsiębiorca przekazuje pewne funkcje związane z prowadzoną działalnością na podstawie stosownych upoważnień i pełnomocnictw²⁵. Prowadzenie działalności w zakresie walut wirtualnych jest niemożliwe w przypadku prawomocnego skazania za umyślne popełnienie jednego z przestępstw określonych w art. 129n ust. 1 pkt 1 ustawy AML²⁶. Ustawodawca krajowy, zawężając warunek uzyskania wpisu do rejestru wyłącznie do stwierdzenia braku prawomocnego skazania za wskazane przestępstwo umyślne, realizuje w możliwie minimalnym zakresie obowiązków posiadania kompetencji i reputacji wskazany w przepisach unijnych²⁷. Rozwiązaniu takiemu daleko jest do wymogu rękojmi należytego wykonywania obowiązków dotyczącego członków organów banku²⁸, jednak przyjęta forma reglamentacji w znacznym stopniu uniemożliwia stosowanie kryteriów wymagających dokonywanie przez właściwy organ administracji gospodarczej szeroko zakrojonej oceny w tym aspekcie.

Drugim kryterium, które muszą spełnić osoby wykonujące działalność w zakresie walut wirtualnych, jest obowiązek posiadania wiedzy lub doświadczenia związanego z tą działalnością. Ustawodawca zakłada, że spełnienie tego warunku następuje poprzez

²⁵ A. Górski, Ł. Świątek, w: *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2021, s. 520; K. Dygaszewicz, op.cit., s. 501–502.

²⁶ Są to m.in. przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, przeciwko wiarygodności dokumentów, przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnym, sfinansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub umyślne przestępstwo skarbowe.

²⁷ Zob. art. 47 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz.U.UE. L. z 2023 r. Nr 150, s. 1.

²⁸ K. Dygaszewicz, op.cit., s. 500; zob. art. 22aa ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2488.

odpowiednio udokumentowane 1) ukończenie szkolenia lub kursu obejmującego prawne lub praktyczne zagadnienia związane z działalnością w zakresie walut wirtualnych lub 2) wykonywanie, przez okres co najmniej roku, czynności związanych z tą działalnością. W przypadku szczególnych kwalifikacji wymogi przewidziane dla osób ubiegających się o wpis również nie zostały określone na wystarczająco wymagającym poziomie. Sam przepis w swojej konstrukcji jest ogólnikowy. Nie zawiera wytycznych odnośnie do pożądanej treści szkolenia lub kursu oraz doprecyzowania, jaki rodzaj zadań wykonywanych w zakresie walut wirtualnych zalicza się do rocznego okresu nabywania doświadczenia. Wskazówek w tym przedmiocie dostarcza uzasadnienie ustawy nowelizującej, zgodnie z którym przesłanka odpowiedniego doświadczenia zostanie spełniona w przypadku wykonywania zadań i czynności merytorycznie związanych z przedmiotem działalności gospodarczej, takich jak: zarządzanie działalnością, wykonywanie czynności na rzecz klientów, sporządzanie dokumentacji związanej z działalnością²⁹.

Udokumentowanie spełniania omówionych wymogów oraz złożenie prawidłowo sporządzonego wniosku o wpis do rejestru zawierającego w szczególności wykaz świadczonych usług w zakresie walut wirtualnych zgodnie z katalogiem art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy AML, a także oświadczenie o prawdziwości i kompletności wniosku złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej są podstawą dokonania wpisu. Odmowa dokonania wpisu w drodze decyzji administracyjnej może być wydana jedynie w przypadku stwierdzenia niekompletności wniosku i braku jego uzupełnienia w wyznaczonym terminie lub stwierdzenia przez organ, że dane zawarte we wniosku są niezgodne ze stanem faktycznym.

Obecnie obowiązujący model reglamentacji realizuje założenia przewidziane w dyrektywie AML V i porządkuje rynek w tym znaczeniu, że stworzenie rejestru i doprecyzowanie warunków umoż-

²⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw, s. 49, druk nr 909, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/16319EB2BF138A81C1258668004F248C/%24File/909.pdf> (dostęp: 5.04.2024 r.).

liwiło identyfikację podmiotów działających na krajowym rynku walut wirtualnych. Na podmioty te nałożono również szereg obowiązków związanych z posiadaniem wewnętrznych procedur AML, oceną ryzyka oraz weryfikacją i identyfikacją kontrahentów. Bez wątpienia był to krok w dobrą stronę, jednak w sytuacji ciągłego wzrostu zainteresowania inwestorów lokowaniem środków pieniężnych w szeroko rozumiane kryptoaktywa rozwiązania te stały się niewystarczające.

4. Nowe zasady reglamentacji w rozporządzeniu MiCA

W celu uporządkowania rynku oraz zasad podejmowania działalności jako emitent lub dostawca usług w zakresie walut wirtualnych ustawodawca unijny zdecydował się na ujednolicenie zasad reglamentacji na terenie UE. Podkreślano, że brak regulacji w tym zakresie uniemożliwia pełne wykorzystanie potencjału zainteresowanych podmiotów, tworząc jednocześnie szereg zagrożeń dla stabilności systemu finansowego i interesów inwestorów wynikających z braku spójnego systemu regulacji i nadzoru na szczeblu UE³⁰. Rozporządzenie MiCA odeszło od poprzedniej koncepcji opartej głównie na potrzebie identyfikacji podmiotów funkcjonujących na rynku na rzecz bardziej kompleksowej regulacji. Potwierdzenie przynależności rynku kryptoaktywów do szeroko rozumianego rynku usług finansowych wymagało przyjęcia zasad reglamentacji odpowiadających standardom dotyczącym innych podmiotów świadczących tego rodzaju usługi.

Zgodnie z przyjętą w art. 3 ust. 1 pkt 15 rozporządzenia MiCA definicją za dostawcę usług w zakresie kryptoaktywów uznaje się osobę prawną lub inne przedsiębiorstwo, których działalność zawodowa lub działalność gospodarcza polega na profesjonalnym świadczeniu co najmniej jednej usługi w zakresie kryptoaktywów na rzecz klientów i którym zezwolono na świadczenie usług

³⁰ Komisja Europejska, op.cit., s. 6.

w tym zakresie. Rozporządzenie MiCA określa również enumeratywny katalog dziesięciu czynności lub działań kwalifikowanych jako usługi w zakresie kryptoaktywów. Są to m.in. usługi związane z przechowywaniem kryptoaktywów, prowadzeniem platform obrotu czy doradztwem inwestycyjnym³¹. W części poświęconej definicjom legalnym każda z wymienionych usług została odrębnie opisana. Praktyka zweryfikuje wartość przyjętych definicji, jednak z uwagi na odpowiedzialność karną i administracyjną związaną z wykonywaniem powyższych usług bez zezwolenia nawet lakoniczne doprecyzowanie w tym zakresie należy uznać za zabieg prawidłowy. Ponownie kluczową rolę odegrają w tym aspekcie wydane przez Komisję akty delegowane, doprecyzowujące techniczne elementy definicji.

W rozporządzeniu MiCA uregulowano zasady przyznawania zezwoleń na ofertę publiczną tokenów powiązanych z aktywami i na ubieganie się o ich dopuszczenie do obrotu oraz zezwoleń na prowadzenie działalności w charakterze dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów. Z uwagi na obszerność problematyki dotyczącej emisji wybranych rodzajów tokenów tematyka ta wykracza poza zakres niniejszego opracowania i nie będzie przedmiotem dalszej analizy.

W przypadku zezwolenia na świadczenie usług w zakresie kryptoaktywów ustawodawca unijny zdecydował się na wyróżnienie dwóch kategorii podmiotów ubiegających się o możliwość prowadzenia tej działalności. Do pierwszej kategorii należą osoby prawne lub inni przedsiębiorcy, którzy uzyskali stosowne zezwolenie na prowadzenie działalności na podstawie przepisu art. 63 rozporządzenia MiCA. Drugą kategorię tworzą wybrane podmioty działające na rynku finansowym, m.in. instytucje kredytowe, instytucje pieniądza elektronicznego, spółki zarządzające UCTIS, którym zezwolono na świadczenie usług w zakresie kryptoaktywów na podstawie procedury zgłoszeniowej zgodnie z przepisem art. 60 rozporządzenia MiCA. W odniesieniu do podmiotów z drugiej grupy (mimo że prawodawca posługuje się zwrotem „zezwolono”³²) możli-

³¹ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia MiCA.

³² Por. art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia MiCA.

wość świadczenia usług nie jest związana z koniecznością złożenia wniosku i uzyskania władczej decyzji organu w postaci decyzji administracyjnej, a jedynie z przekazaniem informacji o zamiarze świadczenia usług w zakresie kryptowalut³³. Rola organu ogranicza się wyłącznie do badania kompletności złożonej informacji i ewentualnego wyznaczenia terminu oraz wezwania do uzupełnienia braków. Określone w rozporządzeniu podmioty uprawnione do skorzystania z procedury uproszczonej mogą świadczyć wybrane usługi w zakresie kryptoaktywów już 40 dni po złożeniu informacji właściwemu organowi nadzoru.

Przyjęte rozwiązanie stawia podmioty uprawnione na podstawie art. 60 rozporządzenia MiCA w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do podmiotów, od których wymaga się przejścia pełnej procedury wydania zezwolenia³⁴. W niniejszej kwestii zwyciężyło jednak podejście pragmatyczne, zapewniające przynajmniej częściowe odciążenie organów nadzoru w przypadku woli podjęcia działalności w zakresie kryptoaktywów przez podmioty rynku finansowego, których działalność podlega reglamentacji i nadzorowi na podstawie odrębnych przepisów.

Przepis art. 62 ust. 2 rozporządzenia MiCA w znacznym stopniu poszerzył zakres informacji koniecznych do wskazania we wniosku o udzielenie zezwolenia w porównaniu z dotychczasowymi wymogami wpisu do rejestru działalności regulowanej. Poza danymi identyfikującymi podmiot wniosek o udzielenie zezwolenia musi zawierać m.in. program działania określający rodzaje świadczonych usług oraz sposób ich świadczenia, rodzaj kryptoaktywów, których dotyczy usługa, opis zasad zarządzania, opis mechanizmów kontroli wewnętrznej, dokumentację techniczną systemów ICT, opis procedur wyodrębniania kryptoaktywów i środków pieniężnych klientów. Podobnie jak w przypadku dotychczasowych rozwiązań wniosek musi zawierać dowody potwierdzające, że członkowie organu zarządzającego ubiegający się o zezwolenie cieszą się wystarczająco dobrą opinią i posiadają odpowiednią wiedzę, umiejętności i doświadczenie potrzebne do zarządzania tym

³³ Zob. K. Wojdyło, *op.cit.*, s. 68.

³⁴ K. Stolarski, *op.cit.*, s. 65.

dostawcą³⁵. W przypadku ostatniego wskazanego elementu wniosku prawodawca unijny precyzuje środki dowodowe potwierdzające wymagane informacje. Zgodnie z przepisem art. 62 ust. 3 lit. a rozporządzenia MiCA członkowie organów zarządzających muszą przedstawić potwierdzenie, że nie widnieją w rejestrze karnym jako osoby, wobec których wydano wyrok skazujący, oraz że nie nałożono na nich kar na podstawie innych znajdujących zastosowanie przepisów, zwłaszcza dotyczących przestępstw związanych z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Ponadto na podstawie art. 68 ust. 1 rozporządzenia MiCA konieczne jest udowodnienie przez członków organów zarządzających, że kolektywnie posiadają odpowiednią wiedzę, umiejętności i doświadczenie konieczne do zarządzania tego rodzaju działalnością.

Pomocą przy ocenie wniosków mają być przygotowane przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych we współpracy z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego projekty regulacyjnych standardów technicznych precyzujących dane konieczne do wskazania we wniosku o wydanie zezwolenia³⁶ oraz wytyczne dotyczące oceny odpowiedniości przygotowania członków organów zarządzających³⁷. Prawidłowe przeprowadzenie oceny jest niezwykle istotne z uwagi na krótki termin, jaki rozporządzenie MiCA przewiduje dla organów nadzorujących na zbadanie kompletności wniosku oraz wydanie decyzji o udzieleniu lub odmowie udzielenia zezwolenia. Organ ma jedynie 25 dni roboczych od dnia otrzymania wniosku na dokonanie oceny jego formalnej poprawności i kompletności oraz 40 dni roboczych od dnia otrzymania kompletnego wniosku na merytoryczną ocenę realizacji przewidzianych prawem wymogów i wydanie decyzji. Wydaje się oczywiste, że przy znacznym zainteresowaniu przedsiębiorców podejmowaniem działalności na rynku kryptoaktywów, które z dużym prawdopodobieństwem utrzyma tendencję wzrostową, organy administracji odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń mogą napo-

³⁵ Zob. art. 62 ust. 2 lit. g rozporządzenia MiCA.

³⁶ Zob. art. 62 ust. 5 rozporządzenia MiCA.

³⁷ Zob. art. 63 ust. 11 rozporządzenia MiCA.

tkać problemy organizacyjne uniemożliwiające sprawną realizację powierzonych zadań.

5. Ocena skutków prawnych nowej regulacji

Oceny potencjalnych skutków przyjętej regulacji należy dokonać zarówno z perspektywy przedsiębiorców podejmujących działalność w zakresie kryptoaktywów, jak i z perspektywy oddziaływania na rynek w celu jego stabilizacji oraz ochrony interesów inwestorów. W pierwszym przypadku nie ulega wątpliwości, że zakres obowiązków ciążących na podmiotach prowadzących lub zamierzających prowadzić tego typu działalność znacząco wzrośnie. Wskazuje na to porównanie obecnie obowiązujących wymogów związanych z uzyskaniem wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych z wymaganą treścią wniosku o udzielenie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie kryptoaktywów.

Prawodawca unijny, świadomy niniejszego problemu, przewidywał odpowiedni okres przejściowy, dzięki czemu dostawcy, którzy świadczyli swoje usługi zgodnie z obowiązującym prawem przed 30 grudnia 2024 r., będą mogli świadczyć je w dalszym ciągu do 1 lipca 2026 r. Problem jednak w tym, że decyzja o stosowaniu uregulowań przejściowych należy do państw członkowskich, które są uprawnione do rezygnacji z wprowadzenia okresu przejściowego w sytuacji, gdy uznają, że ramy regulacyjne obowiązujące przed 30 grudnia 2024 r. są mniej rygorystyczne niż rozporządzenie MiCA³⁸. Wysoce prawdopodobne, że sytuacja taka będzie miała miejsce w Polsce, gdyż z założeń opublikowanego 22 lutego 2024 r. projektu ustawy o kryptoaktywach, którego celem jest zapewnienie stosowania rozporządzenia MiCA, wynika, iż przepisy ustawy w zakresie świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów będą stosowane od 30 grudnia 2025 r.³⁹ Jeśli w trakcie prac parlamen-

³⁸ Zob. art. 143 ust. 3 rozporządzenia MiCA.

³⁹ Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy z dnia 22 lutego 2024 r. o kryptoaktywach*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12382311/katalog/13040387#13040387> (dostęp: 12.04.2024 r.).

tarnych nad wskazanym projektem ustawy kwestia dotycząca okresu przejściowego nie zostanie zmieniona, przedsiębiorcy oraz organ nadzoru, którym w założeniu ma być KNF, będą mieli niewiele czasu na przystosowanie się do nowych realiów.

Z obowiązków nałożonych na dostawców oraz emitentów wynikają dodatkowe uprawnienia i gwarancje wzmacniające pozycję i bezpieczeństwo inwestorów, a tym samym poprawiające stabilność całego rynku kryptoaktywów. Jako najistotniejsze rozwiązania z punktu widzenia inwestorów należy wskazać przede wszystkim wprowadzenie wymogów ostrożnościowych zobowiązujących do posiadania przez dostawców odpowiedniego kapitału, klarowne zasady zarządzania i zapobiegania konfliktom interesów oraz zasady dotyczące przechowywania i administrowania kryptoaktywami w imieniu klientów, ze szczególnym uwzględnieniem prawnego wydzielenia z majątku dostawcy przechowywanych kryptoaktywów klientów w celu ich ochrony przed wierzycielami dostawcy.

Dopiero praktyka stosowania przyjętych przepisów oraz finalny kształt ustawy krajowej doprecyzowującej uprawnienia KNF w zakresie środków nadzoru i sankcji administracyjnych pozwolą jednoznacznie ocenić wpływ nowej regulacji na działalność branży. Zmiany w zakresie zasad reglamentacji działalności na rynku kryptoaktywów wprowadzane przez rozporządzenie MiCA należy co do ich istoty ocenić pozytywnie. Obowiązująca dotychczas regulacja, nakierowana wyłącznie na aspekt przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, nie przystaje do istniejących potrzeb rynku, zarówno z perspektywy przedsiębiorców, jak i inwestorów. Kompleksowa regulacja zagwarantuje dostawcom usług w zakresie kryptoaktywów wyczekiwaną pewność i stabilność ich sytuacji prawnej, jasno określając zakres ciążących na nich obowiązków.

STRESZCZENIE

Nowe zasady reglamentacji świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów w świetle rozporządzenia MiCA

W artykule poruszono zagadnienia związane ze zmianami w zasadach prowadzenia działalności gospodarczej na rynku kryptoaktywów. Rozporządzenie MiCA dokonało kompleksowej regulacji aspektów najistotniejszych dla tego sektora, w tym wprowadziło wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności jako dostawca usług w zakresie kryptoaktywów. Wiąże się to z koniecznością odejścia od obowiązujących obecnie zasad reglamentacji wynikających z przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Celem artykułu jest analiza nowych wymogów, jakie muszą spełnić podmioty zamierzające świadczyć tego typu usługi, w porównaniu z dotychczas obowiązującymi zasadami reglamentacji. Artykuł zawiera również próbę określenia skutków, jakie wprowadzone zmiany mogą spowodować dla zainteresowanych podmiotów gospodarczych oraz inwestorów lokujących swoje środki w kryptoaktywach.

Słowa kluczowe: kryptoaktywa; waluty wirtualne; działalność regulowana; zezwolenie; działalność gospodarcza

SUMMARY

New rules for the rationing of the provision of crypto-assets service in light of the MiCA Regulation

The article addresses the issue of changes to the rules for conducting economic activity in the crypto-assets market. The MiCA Regulation has comprehensively regulated the aspects most relevant to the sector, including the requirement to obtain authorisation to operate as a crypto-assets service provider. This necessitates a departure from the current rationing rules under AML/CFT legislation. The purpose of the article is to analyse the new requirements that must be met by entities intending to provide this type of service, compared to the current rationing rules. The article also attempts to identify the implications that the changes introduced may have for business entities and investors placing their funds in crypto-assets.

Keywords: crypto-assets; virtual currencies; regulated activities; authorisation; economic activity

BIBLIOGRAFIA

- Dygaszewicz K., *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, w: *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, A. Nowak-Far, P. Zapadka, Warszawa 2023.
- Górski A., Świątek Ł., w: *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2021.
- Grzybczyk K., *Prawo własności intelektualnej a niewymienne tokeny (NFT)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 6.
- Jaroszyński K., w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Kapica P.W., Goławska A., *Regulacja rynku kryptoaktywów pod reżimem prawnym rozporządzenia MiCA*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2023, t. 21.
- Kiszka J., *Obrót walutami wirtualnymi – regulacja zasad i problemy opodatkowania*, „Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2022, nr 7.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Stolarski K., *Wpływ MiCA na regulacyjnoprawne uwarunkowania prowadzenia działalności z wykorzystaniem kryptoaktywów w Polsce i UE*, *Prawo innowacji finansowych (FinTech) 2023. Dodatek specjalny*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 9.
- Szydło M., *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek” 2005, z. 1.
- Tomczak T., *Ewolucja definicji kryptoaktywów w projekcie rozporządzenia MiCA*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 3.
- Wnęk M., *Natura prawna kryptowaluty*, Warszawa 2023.
- Wojdyło K., *Wybrane zagadnienia dotyczące przedmiotowego i podmiotowego zakresu MiCA*, *Prawo innowacji finansowych (FinTech) 2023. Dodatek specjalny*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 9.
- Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

