



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 12 lutego 2026 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o rynku kryptoaktywów.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 18 grudnia 2025 r. o rynku kryptoaktywów (dalej również jako: „ustawa z dnia 18 grudnia 2025 r.”).

Ustawa z dnia 18 grudnia 2025 r. jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 2064, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania projektu ustawy w Sejmie głosowało 241 posłów, 183 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, **1** poseł wstrzymał się od głosu. Senat Rzeczypospolitej Polskiej, po rozpatrzeniu ustawy w dniu 8 stycznia 2026 r., wprowadził do jej tekstu 1 poprawkę. Poprawka Senatu podwyższała z 0,1%

do 0,5% maksymalną stawkę, która miała być brana pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty rocznej na pokrycie kosztów nadzoru przez emitenta tokenów powiązanych z aktywami lub tokenów będących e-pieniędzem. Poprawka miała na celu przywrócenie maksymalnej stawki przewidzianej w projekcie ustawy w brzmieniu z pierwotnego przedłożenia wniesionego przez Radę Ministrów. Sejm w dniu 23 stycznia 2026 r. odrzucił poprawkę Senatu.

Treść ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. jest co do zasady zbieżna z ustawą z dnia 7 listopada 2025 r. o rynku kryptoaktywów, co do której odmówiłem podpisania oraz zwróciłem się do Sejmu z umotywowanym wnioskiem o jej ponowne rozpatrzenie, z wyjątkiem art. 79 ust. 1. Odnosić należy, że Sejm w dniu 5 grudnia 2025 r., w wyniku rozpatrzenia mojego wniosku, nie uchwalił ponownie ustawy w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji. Innymi słowy, nie odrzucił mojego weta. Natomiast Rada Ministrów wniosła do Sejmu kolejny projekt ustawy o rynku kryptoaktywów zawierający tożsame rozwiązania, do tych które z przyczyn konstytucyjnych lub systemowych zakwestionowałem w powyżej powołanym wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy. Ponowa inicjatywa Rady Ministrów, zawarta w druku sejmowym nr 2064, nie zawierała zmian merytorycznych w zakresie zakwestionowanych przeze mnie i stronę społeczną dotyczących kosztów nadzoru jako istotnej bariery regulacyjnej dla przedsiębiorców oraz niekonstytucyjnego mechanizmu blokady domen internetowych i blokad rachunków w trybie administracyjnym. Natomiast po wniesieniu przeze mnie wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. została wytworzona przez aktualną koalicję rządzącą *ad hoc* polityczna retoryka, że brak ustawy o tej treści służy przede wszystkim wpływom rosyjskim służb specjalnych i wykorzystywaniu przez nie kryptoaktywów do finansowania operacji sprzecznych z prawem. Tego rodzaju argumentacja nie była podnoszona w toku prac parlamentarnych nad zawetowaną ustawą z dnia 7 listopada 2025 r. jako *ratio legis* zmian. Ponowiony przez Radę Ministrów projekt ustawy o rynku kryptoaktywów nie korespondował z treścią tak sformułowanej dla potrzeb debaty politycznej retoryki oraz pomijał fundamentalne zastrzeżenia natury konstytucyjnej i systemowej. Zaznaczyć należy, że projekt ten nie zawierał szczególnych rozwiązań przeciwdziałających wykorzystywaniu kryptoaktywów do finansowania nielegalnych operacji.

W toku prac sejmowych, w porównaniu do projektu ustawy w brzmieniu wniesionym przez Radę Ministrów, doszło do zmian w art. 79 ust. 1. W następstwie uchwalenia przez Sejm wniosku mniejszości nr 1 (druk sejmowy nr 2093), emitent tokenów powiązanych z aktywami lub tokenów będących e-pieniędzem będzie obowiązany wносить roczną wpłatę na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów, w wysokości stanowiącej iloczyn ustalonej na

dzień 1 stycznia danego roku kalendarzowego średniej arytmetycznej sum zobowiązań finansowych z tytułu wyemitowanych tokenów powiązanych z aktywami lub tokenów będących e-pieniędzem, obliczonej na koniec każdego dnia kalendarzowego w okresie poprzednich 12 miesięcy kalendarzowych, oraz stawki nieprzekraczającej 0,1 %, jednak nie mniejszej niż równowartość w złotych kwoty 500 euro. W projekcie ustawy, w wersji wniesionej do Sejmu, oraz w ustawie z dnia 7 listopada 2025 r. o rynku kryptoaktywów limit maksymalnej stawki przyjmowanej do wyliczenia wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru ustalony był na 0,5%. W pozostałym zakresie różnice pomiędzy ustawą z dnia 7 listopada 2025 r. a ustawą z dnia 18 grudnia 2025 r. miały charakter wyłącznie techniczno-redakcyjny.

Nieuzasadnione zignorowanie przez Radę Ministrów, a następnie przez Sejm i Senat, istotnych zastrzeżeń Prezydenta RP natury konstytucyjnej lub systemowej oraz głosu strony społecznej w odniesieniu do budzących poważne zastrzeżenia rozwiązań ustawy z dnia 7 listopada 2025 r., wniesienie kolejnego projektu ustawy o tożsamej treści w sytuacji, gdy Sejm nie odrzucił weta Prezydenta RP, godzą w powagę państwa polskiego oraz dobro obywateli.

Wobec powyższego, ponownie korzystam z mojego konstytucyjnego prawa do odmowy podpisania ustawy i kieruję do Sejmu wnioski o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. oraz podtrzymuję argumentację przeciwko wejściu do porządku prawnego tej ustawy w kształcie przedstawionym mi do podpisu. Dlatego zapraszam rząd do merytorycznej współpracy przy przygotowaniu nowej ustawy, która zapewni bezpieczeństwo obrotu, jasność podatkową i warunki do rozwoju nowoczesnych technologii.

Ponawiam stanowisko, że moje zastrzeżenie budzi wysoka stawka opłaty rocznej na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem kryptoaktywów dla dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (art. 78 ustawy), która ma być ustalana na podstawie średniej wartości przychodów ogółem w okresie ostatnich 3 lat obrotowych, poprzedzających rok, za który wpłata jest należna, w wysokości nie większej niż 0,4% tej średniej, jednak nie mniej niż równowartość w złotych kwoty 500 euro. Przychody ogółem obejmują przychody z podstawowej działalności w zakresie świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów i zysk z operacji na kryptoaktywach przeznaczonych do obrotu. Tak określona stawka opłaty rocznej jest w mojej opinii nieproporcjonalnie wysoka i może spowodować ograniczenie rozwoju rynku kryptoaktywów w Polsce, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorców rozpoczynających swoją działalność. Zastosowanie rocznej opłaty w takiej wysokości może doprowadzić do powstania obciążeń nadzorczych istotnie i negatywnie wpływających na

roczną rentowność wielu podmiotów, a w szeregu przypadkach nawet przewyższając tę rentowność.

Podtrzymuję moje poważne zastrzeżenia co do niezmienionej konstrukcji przepisów dających Komisji Nadzoru Finansowego kompetencje do wpisywania do rejestru domen internetowych i blokowania domen, które są wykorzystywane do prowadzenia działalności naruszającej przepisy rozporządzenia 2023/1114.

Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. Komisja prowadzi Rejestr domen internetowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności naruszającej przepisy rozporządzenia 2023/1114, zwany dalej „Rejestrem”, i dokonuje w nim wpisów.

W świetle art. 67 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. do Rejestru wpisuje się:

1) domenę internetową wykorzystywaną do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów bez wymaganego prawem zezwolenia albo posiadania innego uprawnienia na podstawie przepisów rozporządzenia 2023/1114;

2) domenę internetową wykorzystywaną do prowadzenia działalności naruszającej przepisy rozporządzenia 2023/1114 w sposób inny niż określony w pkt 1, jeżeli jest to niezbędne do zapobieżenia ryzyku wyrządzenia poważnych szkód klientom lub posiadaczom kryptoaktywów - w przypadku braku innych skutecznych środków prowadzących do zaprzestania naruszania przepisów rozporządzenia 2023/1114.

Na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do sieci Internet jest obowiązany do: 1) nieodpłatnego uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwę domeny internetowej wpisanej do Rejestru przez jej usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, służących do zamiany domeny internetowej na adres IP, nie później niż w ciągu 48 godzin od momentu dokonania wpisu do Rejestru; 2) nieodpłatnego przekierowania połączeń odwołujących się do nazwy domeny internetowej wpisanej do Rejestru do strony internetowej prowadzonej przez Komisję, zawierającej komunikat skierowany do odbiorców usługi dostępu do sieci Internet.

Na mocy art. 70 ust. 3 powołanej ustawy: „W przypadku wpisu domeny internetowej do Rejestru, na żądanie Komisji: 1) dostawca usług hostingowych niezwłocznie, nieodpłatnie: a) usuwa albo wyłącza interfejs internetowy, b) ogranicza dostęp do interfejsu internetowego lub usuwa wskazane przez Komisję treści; 2) rejestr domen oraz rejestrator domen nieodpłatnie

usuwać nazwę domeny internetowej oraz bezterminowo albo na czas wskazany w żądaniu nieodpłatnie rejestrują tę nazwę na rzecz Komisji."

Założenie o efektywnej ochronie inwestorów i konsumentów na rynku kryptoaktywów jest kwestią niebudzącą żadnych wątpliwości. Podobnie, potrzeba wprowadzenia skutecznych działań prewencyjnych. Ponawiam ocenę, że nie mam żadnych zastrzeżeń co do treści art. 67 pkt 1 ustawy. Wpis do rejestru i blokada domeny internetowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności w zakresie kryptoaktywów bez wymaganego prawem zezwolenia albo posiadania innego uprawnienia na podstawie przepisów rozporządzenia 2023/1114 jest oczywistością, w szczególności jeśli jest instrumentem służącym do popełniania przestępstwa oszustwa. Jednakże przepis art. 67 pkt 2 kwestionowanej ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r., zgodnie z którym do Rejestru domen internetowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności naruszającej przepisy rozporządzenia 2023/114 wpisuje się domenę internetową wykorzystywaną do prowadzenia działalności naruszającej przepisy rozporządzenia 2023/114 „w sposób inny niż bez wymaganego prawem zezwolenia, jeżeli jest to niezbędne do zapobieżenia ryzyku wyrządzenia poważnych szkód klientom lub posiadaczom kryptoaktywów", jest przepisem niedookreślonym, a sankcją związaną z wpisaniem danej domeny do tego rejestru jest uniemożliwienie dostępu do niej, a co za tym idzie uniemożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej bez wyroku sądu (art. 22 Konstytucji). W niektórych przypadkach, jeżeli w domenie opublikowane są również treści informacyjne czy edukacyjne blokada domeny stanowić będzie także ingerencję w konstytucyjnie chronioną wolność słowa (art. 54 Konstytucji).

Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji, była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wielu orzeczeniach nie tylko definiował jej treść i zakres, lecz przede wszystkim wyprowadzał wynikające z niej zasady szczegółowe. Z podstawowej zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wywodził m.in. zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której z kolei wyprowadził zasadę poprawnej (przyswoitej) legislacji. Zasada ta stanowiła dopiero źródło do wyprowadzenia szczegółowej zasady określoności przepisów prawa. Z konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa wynika obowiązek ustawodawcy zachowania należytej poprawności, precyzji i jasności przepisów prawnych. Przepisy powinny być konstruowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Z zasady tej wynika zatem również zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych (por. wyroki TK z dnia:

11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, 21 marca 2021 r., sygn. akt K 24/00 i 1 grudnia 2010 r., sygn. akt K 41/07). W przypadku przepisów prawa karnego czy przepisów prawa administracyjnego o charakterze sankcyjnym standard określoności przepisów prawa jest wyższy i powinien być bezwzględnie zachowany.

Ustawodawca unijny w art. 94 ust. 1 lit. aa rozporządzenia 2023/1114 wprowadzie posłużył się sformułowaniem „aby zapobiec ryzyku wyrządzenia poważnych szkód interesom klientów lub posiadaczy kryptoaktywów, w przypadku braku innych skutecznych środków prowadzących do zaprzestania naruszenia niniejszego rozporządzenia do zastosowania wszelkich niezbędnych środków”. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca krajowy w celu wykonania powołanego rozporządzenia, może w mechaniczny sposób w ustawie recypować określone przesłanki. Ustawodawca realizując cel nakreślony przez wskazane rozporządzenie powinien uwzględniać wartości i zasady konstytucyjne.

Mając na uwadze treść art. 2 Konstytucji, w mojej opinii, przepis art. 67 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r., nadal nie spełnia wymogu określoności prawa z punktu widzenia celu i skutków instytucji - blokady domeny internetowej. Przepis posługuje się pojęciami niedookreślonymi, takimi jak „poważne szkody” czy „ryzyko” bez żadnego dopełnienia w normie prawnej poprzez wskazanie mierzalnych, posiłkowych wskaźników umożliwiających prawidłowe odkodowanie normy i jej stosowanie w praktyce administracyjnej. Brak jest również właściwego dookreślenia pojęcia „działalności naruszającej przepisy” - nie wiadomo, czy chodzi wyłącznie o istotne naruszenia, o których mowa w rozporządzeniu 2023/1114, a jeśli tak to o jakie, czy chodzi także o drobne uchybienia formalne. Wskazana niedookreśloność może stworzyć ryzyko arbitralności organu administracyjnego (organu nadzoru) i nieprawidłowości w stosowaniu przepisu. Może prowadzić do blokowania stron w następstwie działań konkurentów, których to w chwili decyzji o wpisie do rejestru nie można precyzyjnie odkodować i uznać jako czynu nieuczciwej konkurencji lub stosowania blokady jako środka represyjnego wykorzystywanego przez organ. Odnotować przy tym należy, że wpis do Rejestru i następnie odpowiednie czynności przedsiębiorcy komunikacyjnego nie są poprzedzone uprzednią kontrolą sądu lub obligatoryjnym uprawnieniem podmiotu, którego praw bezpośrednio wpis dotyczy, do złożenia stosownych wyjaśnień, ograniczających błędną przez organ administracji ocenę stanu faktycznego.

Blokada domen związanych z naruszeniem przepisów rozporządzenia 2023/1114 może być skutecznym narzędziem ochrony, ale z uwagi na wskazaną niedookreśloność może też działać jako zbyt ostre narzędzie i zbyt łatwe do nadużycia. Należy mieć na uwadze, że chęć

zmuszenia podmiotów do postępowania zgodnego z prawem może w efekcie prowadzić do zdecydowanej przewagi represji nad prewencją, a nawet okazać się niesprawiedliwa, a zatem niekorzystna dla samego organu administracji publicznej, który nie będzie mógł prowadzić postępowań w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Nie można zapominać, że rolą administracji publicznej, również w sferze zapobiegania naruszeniom prawa, nie jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim pomoc, służenie obywatelom, wskazywanie prawidłowych wzorców zachowania i wdrażanie mechanizmów, które mają za cel powstrzymanie przed działaniami niezgodnymi z prawem. Stosowane przez administrację środki prewencji i przymusu muszą być transparentne, czytelne i jednoznaczne, tak aby ich stosowanie nie naruszało praw i wolności konstytucyjnych oraz zaufania jednostki do organów administracji publicznej i państwa.

Resumując, przepis art. 67 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. w obecnym kształcie, jako przesłanka blokady domeny internetowej, jest niedookreślony, co rodzi ryzyko naruszenia podstawowych praw i wolności oraz zasad demokratycznego państwa prawnego. W mojej ocenie, mając na uwadze zasady konstytucyjne i dopuszczalne granice ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne (art. 31 ust. 3 Konstytucji), przepis w takim kształcie jest nieproporcjonalny i nie powinien wejść do porządku prawnego. Istnieje szereg alternatywnych i mniej inwazyjnych rozwiązań zapewniających skuteczność przeciwdziałania ewentualnym nieprawidłowościom. Z tych też względów, deklaruję pełną otwartość na wypracowanie rozwiązań łagodzących skutki niedookreśloności przepisu jako elementu sankcji - w postaci blokady domeny internetowej.

Ponawiam moje wątpliwości co do konstrukcji blokady rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego oraz wstrzymania transakcji, o których mowa w przepisach art. 63-65 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. Wskazane przepisy przyznają Przewodniczącemu KNF uprawnienie do wystąpienia do dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, z pisemnym żądaniem dokonania blokady rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy, prowadzonego przez ten podmiot, na okres nie dłuższy niż 96 godzin od momentu otrzymania żądania, w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia art. 89 ust. 2 lub 3 lub art. 90 ust. 1, lub art. 91 ust. 1 rozporządzenia 2023/1114. Przedmiotowe żądanie ma mieć na celu zapobieżenie wykorzystywaniu informacji poufnej lub manipulacji lub usiłowaniu manipulacji na rynku kryptoaktywów. Blokada rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego skutkuje uniemożliwieniem dysponowania i korzystania z całości lub części kryptoaktywów lub środków pieniężnych objętych blokadą, w tym również przez

dostawcę usług w zakresie kryptoaktywów, z wyłączeniem dokonania rozliczeń w kryptoaktywach wynikających z transakcji zawartych i zobowiązań zaciągniętych przed otrzymaniem tego żądania. Dostawca usług w zakresie kryptoaktywów obowiązany będzie do niezwłocznego dokonania blokady rachunku po otrzymaniu żądania. Żądanie będzie dokonywane w formie pisma skierowanego do dostawcy.

Przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. określają, że powyższe żądanie Przewodniczącego KNF powinno zawierać datę wydania żądania, określać zakres, sposób i okres dokonania blokady, a także uzasadnienie. Żądanie to powinno być opatrzone podpisem własnoręcznym lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Dokonanie blokady wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną, cywilną, kamą oraz inną określoną odrębnymi przepisami dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów oraz osób działających w jego imieniu.

Co istotne, jeżeli będzie to „niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu na platformie obrotu kryptoaktywami” lub będzie „zagrożony interes posiadaczy kryptoaktywów” Przewodniczący KNF otrzymał uprawnienie do przedłużenia blokady rachunku pieniężnego lub rachunku kryptoaktywów lub wstrzymania określonej transakcji, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 6 miesięcy. Dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów będzie przysługiwała możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na to żądanie. Niezwłocznie po przekazaniu żądania dokonania blokady rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego Przewodniczący KNF wyda postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie naruszenia przepisów o wykorzystaniu informacji poufnych lub manipulacji. Postępowanie będzie toczyło się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i zostanie zakończone wydaniem decyzji nakładającej na osobę wykorzystującą informacje poufną lub manipulację sankcję albo umarzającej postępowanie.

W świetle przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. posiadacz zablokowanego rachunku nie jest stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie blokady, ale ustawa przyznała mu prawo żądania od Komisji wydania odpisu żądania, o którym mowa w tych przepisach oraz prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego na żądanie wydane na podstawie art. 63 ust. 1 i 7. Posiadacz rachunku nie jest także odrębnie informowany przez organ nadzoru o fakcie wydania żądania dokonania blokady i jej dokonania, posiada tylko uprawnienie do zwrócenia się do dostawcy o przekazanie informacji o dokonaniu blokady, o której mowa w art. 63 ust. 1, lub o jej przedłużeniu lub wstrzymaniu określonej transakcji, o których mowa w art. 63 ust. 7. Ustawa nie zastrzega przy tym żadnego terminu dla przekazania informacji przez dostawcę, ani sankcji za niewykonanie tego obowiązku.

W świetle uzasadnienia do projektu ustawy wprowadzone rozwiązanie: „ma na celu umożliwienie wystąpienia do dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów z żądaniem dokonania blokady rachunków wymienionych w tym przepisie. Należy wskazać, że przepis art. 94 ust. 3 lit. f rozporządzenia 2023/1114, zgodnie z którym, aby wywiązać się z obowiązków spoczywających na właściwych organach w zakresie tytułu VI rozporządzenia 2023/1114 (zakaz nadużyć na rynku związanym z kryptoaktywami i zapobieganie takim nadużyciom) właściwe organy powinny mieć co najmniej możliwość zastosowania środków, o których mowa w tym przepisie, w tym żądania zamrożenia lub zajęcia aktywów lub zastosowania obu tych środków.”. Ponadto, w świetle uzasadnienia do projektu ustawy, rozwiązanie to jest wzorowane na przepisach ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (art. 39), które były konstruowane na analogicznych uprawnieniach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej określonych w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (por. uzasadnienie do projektu ustawy s. 39-40).

W polskim systemie prawnym występują instytucje blokady różnego rodzaju rachunków (bankowego, rachunku papierów wartościowych) - w art. 106a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 86 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (ustawy AML) i art. 39 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Wprowadzenie rozwiązań mających na celu skuteczne przeciwdziałanie naruszeniu art. 89 ust. 2 lub 3, art. 90 ust. 1 lub art. 91 ust. 1 rozporządzenia 2023/111 nie powinno budzić wątpliwości. Odnotować jednak należy, że tego rodzaju instytucja ingeruje w prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji), zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz dotyka problematyki prawa do sądu i efektywnej kontroli sądowej (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W występujących na gruncie ustawy o AML i ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym rozwiązaniach Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz Przewodniczący KNF (organy administracji) nie posiadają kompetencji do przedłużania blokady rachunków na dalszy czas oznaczony. Kompetencje w tym zakresie zostały powierzone prokuratorowi, który obowiązany jest do zbadania zasadności „założenia” blokady i jej przedłużenia przed wydaniem postanowienia, a jego postanowienia w tym zakresie zostały poddane kontroli sądowej. Kontrola sądowa postanowień prokuratora następuje w toku postępowania przygotowawczego, a nie po jego zakończeniu. W związku z czym, konsekwentnie uważam, że mając na względzie wskazane wcześniej zasady konstytucyjne żądanie przedłużenia przez organ nadzoru (organ administracji) blokady na dalszy czas oznaczony powinno być poprzedzone zgodą sądu, czyli po przeprowadzonej

kontroli sądowej istnienia przesłanek ustawowych do blokady w świetle posiadanego przez organ nadzoru materiału dowodowego. Ocena ta nabiera szczególnego znaczenia w świetle bardzo ogólnych i ocennych przesłanek przedłużenia blokady w postaci „zagrożenia bezpieczeństwa obrotu na platformie obrotu kryptoaktywami” lub „zagrożenia interesów innych posiadaczy kryptoaktywów” - innych niż uzasadniających zastosowanie blokady na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. Organ administracji nie powinien mieć takich samoistnych kompetencji, bez żadnej efektywnej kontroli sądowej, zważywszy, że ustalenia co do zasadności blokady, to jest czy w rzeczywistości doszło do naruszeń, o których mowa w art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r., zostaną dopiero zweryfikowane w toku postępowania administracyjnego, a wydane decyzje administracyjne zostaną następnie poddanej długotrwałej kontroli sądowoadministracyjnej. Tego rodzaju kontrola sądowa *ex ante* ograniczy ryzyka nieprawidłowości w stosowaniu tej instytucji np. blokady na podstawie anonimowych i niepełnych danych. W realiach rynku kryptoaktywów pół roku to wieczność, a nieprawidłowości w stosowaniu instytucji mogą prowadzić do utraty wartości aktywów, w tym o dużej wartości, i skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa. Podobnie, kontrola sądowa (zgoda sądu) na przedłużenie blokady pozwoli na uniknięcie przypadków niewspółmierności, to jest blokady znacznych środków przy marginalnym lub wysoce niepewnym naruszeniu. Uważam także, że termin 6 miesięcy jako termin maksymalny dla dodatkowej blokady jest zbyt długi. Również właściwie postępowanie administracyjne prowadzone przez organ nadzoru w czasie blokady powinno mieć krótszy, szczególny termin, do jego przeprowadzenia i wydania decyzji.

Uważam również, iż z przyczyn konstytucyjnych procedura blokady rachunku oraz jej kontrola powinny być istotnie uzupełnione na płaszczyźnie normatywnej. Po pierwsze, organ nadzoru (organ administracji) powinien mieć ustawowy termin do wszczęcia postępowania administracyjnego - nie ujęty w ramach pojęcia „niezwłocznie”, lecz nie później niż 96 godzin pod rygorem upadku blokady. Optymalnym zaś rozwiązaniem byłoby określenie tego terminu do 24 godzin od chwili dokonania blokady. Po drugie, odpis żądania powinien być z urzędu doręczany posiadaczowi rachunku kryptoaktywów lub rachunku pieniężnego, o którym mowa w art. 13 ust. 2 w celu realizacji przez niego skutecznego prawa do obrony. Po trzecie, analiza treści ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. skłania do wniosku, że niewykonanie obowiązku informacyjnego przez dostawcę powinno być zastrzeżone dodatkową sankcją administracyjnoprawną w postaci możliwości nałożenia przez organ nadzoru kary pieniężnej. Wreszcie, z uwagi na wagę możliwie naruszonych interesów jednostki, postępowanie

sądowoadministracyjne powinno zostać przeprowadzone w szybkim, ustawowym terminie. Stąd należałoby uregulować, iż sąd administracyjny rozpoznaje skargę nie później niż we wskazanym w ustawie szczególnym terminie. W przedstawionej mi do podpisu ustawie z dnia 18 grudnia 2025 r. uruchomienie procedury kontroli sądowoadministracyjnej jest w istocie zbyt długotrwałe. Posiadacz rachunku musi najpierw powziąć wiedzę o blokadzie, ale nie dowiaduje się o niej bezpośrednio od organu, lecz musi ją wywieść pośrednio z faktu zaistnienia problemów informatycznych, a następnie upewnić się co do jej istnienia poprzez formalne wystąpienie do dostawcy o przekazanie informacji albo poprzez otrzymanie informacji bezpośrednio od dostawcy w bliżej nieokreślonym terminie. Następnie po otrzymaniu takiego potwierdzenia **lub** informacji musi wystąpić z wnioskiem do organu nadzoru o doręczenie odpisu żądania, następnie czekać na doręczenie przez KNF tego odpisu, a dopiero później w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu żądania może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Odnotować przy tym także należy, że kontrola sądowoadministracyjna ma ograniczony charakter, gdyż polega na kontroli legalności decyzji, a możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego w świetle obowiązujących przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym jest bardzo ograniczona.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o rynku kryptoaktywów, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki