

**DARIUSZ GRADZI**

ORCID: 0000-0002-4612-0564

DOI: 10.4467/20801335PBW.21.020.14297

**Najnowsze kierunki zmian regulacyjnych w zakresie walut wirtualnych z perspektywy przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, z uwzględnieniem wpływu pandemii COVID-19 na wzrost obrotu bezgotówkowego**

W artykule zostanie zaprezentowany europejski i polski stan regulacji prawnych dotyczących kryptoaktywów (do których są zaliczane waluty wirtualne), obrotu nimi oraz zwalczania zjawisk prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (procederów, w których bardzo często są używane kryptoaktywa).

W pierwszej kolejności zostanie omówiony wpływ pandemii COVID-19 na obrót bezgotówkowy. Następnie zostaną zaprezentowane definicje prawne kryptoaktywów, walut wirtualnych oraz próby uregulowania ich podaży. Regulacje dotyczące ochrony interesów użytkowników kryptowalut do tej pory pozostawały poza sferą zainteresowania przepisów prawa (dotychczas wydane przepisy koncentrowały się wyłącznie na przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu).

Przeprowadzenie tych analiz będzie miało na celu uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy opisywane regulacje prawne dotyczące walut wirtualnych będą miały wpływ na dynamikę ich rozwoju oraz czy te regulacje wpłyną na koszty związane z podażą tych walut.

Można powiedzieć, że w ostatnich latach nic bardziej nie przyczyniło się do rozwoju i cyfrowej ekspansji technologicznej, w tym w obrocie bezgotówkowym, niż sytuacja wywołana ogólnoswiatową pandemią COVID-19. Nie odnotowuje się jednak wpływu COVID-19 na powstawanie nowych regulacji związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, a zmiany prawne, z którymi mamy do czynienia, były już planowane przed pandemią. Wydana przez World Health

Organization<sup>1</sup> rekomendacja *COVID-19: physical distancing*<sup>2</sup>, dotycząca wdrożenia tzw. dystansu społecznego (*physical distancing*<sup>3</sup>) powodowała natychmiastowe wprowadzanie rozwiązań, które przed pandemią przez wiele lat pozostałyby w sferze zamierzeń i pilotażu lub utknęłyby w tzw. piaskownicy regulacyjnej<sup>4</sup> (*regulatory sandbox*). Przedsiębiorstwa funkcjonujące w tradycyjnych modelach i nieprzystosowane do pracy zdalnej w zaledwie kilka tygodni były zdolne wdrożyć rozwiązania takie, jak m.in. ZOOM, chmura obliczeniowa w modelu SaaS (*Software as a Service*)<sup>5</sup>, Google Hangouts czy Microsoft Teams, które wspierały ich pracowników w zdalnym wykonywaniu zadań.

Wzrost liczby płatności elektronicznych i płatności walutami wirtualnymi może powodować większe zainteresowanie grup przestępczych tymi obszarami, np. nielegalnym wydobywaniem walut wirtualnych<sup>6</sup>, kradzieżą mocy obliczeniowej do tzw. *miningu*<sup>7</sup>, stosowaniem oszustw socjotechnicznych (np. przez otwieranie fałszywych giełd kryptowalut, tworzenie fałszywych ofert emisji kryptowalut i podszywanie się sprawcy pod znane i renomowane podmioty)<sup>8</sup>, atakami na infrastrukturę do zarządzania tokenami<sup>9</sup>. Na polskim

<sup>1</sup> Wszelkie informacje dotyczące Covid-19 WHO publikuje na stronie: <https://www.who.int> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>2</sup> <https://www.who.int/westernpacific/emergencies/covid-19/information/physical-distancing> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>3</sup> Prawie wszystkie słowa i zwroty obcojęzyczne użyte w artykule pochodzą z języka angielskiego, dlatego Redakcja nie podaje tej informacji za każdym razem. Informacja pojawia się jedynie w przypadku wyrazów obcych pochodzących z języka innego niż angielski (przyp. red.).

<sup>4</sup> Zwrot oznacza testowanie innowacyjnych rozwiązań biznesowych pod nadzorem organów regulacyjnych. Celem jest przygotowanie tych rozwiązań do wejścia na prawdziwy rynek. Testy są wykonywane na klientach, co pozwala dopracować model biznesowy w środowisku zbliżonym do realnego. Zob. <https://fintek.pl/co-to-jest-piaskownica-regulacyjna/> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>5</sup> Oprogramowanie używane jako usługa, umożliwiające odbiorcy usług korzystanie z aplikacji uruchomionych na infrastrukturze chmury dostarczonej przez dostawcę. Usługi są dostępne na różnych urządzeniach klienta za pośrednictwem aplikacji lub przeglądarek internetowych. Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Oprogramowanie\\_jako\\_usługa](https://pl.wikipedia.org/wiki/Oprogramowanie_jako_usługa) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>6</sup> Należy zauważyć, że np. bitcoin nie może być przedmiotem przestępstwa z art. 310 kk (fałszowanie pieniędzy i innych środków płatniczych). Zob. Ł. Pasternak. *Kryptowaluta i pieniądz wirtualny jako przedmiot przestępstwa z art. 310 § 1 k.k.*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 4; J. Liberadzki. *Karnoprawne aspekty walut kryptograficznych (bitcoin jako przedmiot przestępstwa)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, z. 3, <https://www.czpk.pl/index.php/zeszyty-archiwum/zeszyt-2019-3> [dostęp: 11 V 2021].

<sup>7</sup> Proces wydobywania walut wirtualnych (bitcoin), które następnie są wprowadzane do obiegu, <https://comparic.pl/wykopywanie-bitcoin/> [dostęp: 11 V 2021].

<sup>8</sup> <https://www.kaspersky.pl/o-nas/informacje-prasowe/2988/w-zeszlym-roku-socjotechnika-ukierunkowana-na-kryptowaluty-pomogla-cyberprzestepcom-zarobic-prawie-10-milionow-dolarow> [dostęp: 28 VII 2021].

<sup>9</sup> P. Opitek, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy z wykorzystaniem walut wirtualnych w świetle krajowych i międzynarodowych regulacji AML*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 12, s. 42, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjN2tuP6MPwAhXg-CRAIHwipCRUQFjABegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fpk.gov.pl%2Fwp-content%2Fupload->

rynku kapitałowym odnotowuje się zagrożenia związane z rynkiem kryptoaktywów, który nie podlega kontroli. Przykładem minimalizowania tego ryzyka jest inicjatywa realizowana przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie o nazwie „GPW Private Market”, która dotyczy inwestowania w instrumenty finansowe oparte na technologii blockchain<sup>10</sup> i tokenach cyfrowych<sup>11</sup> przy udziale renomowanego partnera – GPW S.A. Statystyki pokazują, że w przypadku oszustw dokonywanych na niekorzyść inwestorów i użytkowników mamy do czynienia z olbrzymimi kwotami. W pierwszej połowie 2019 r. straty z tego tytułu wyniosły 4,26 mld dolarów<sup>12</sup>. Waluty wirtualne są m.in. używane przez południowoamerykańskie kartele narkotykowe do prania pieniędzy w Chinach oraz jako środek płatniczy za substancje odurzające i psychotropowe<sup>13</sup> w tzw. darkmarketach<sup>14</sup> i Darknecie<sup>15</sup>.

W Polsce do przestępstw związanych z walutami wirtualnymi dochodzi najczęściej na giełdach kryptowalut. Polegają one na tradycyjnym inwestowaniu środków pozyskanych w nielegalny sposób (np. przez nieuprawniony dostęp do bankowości elektronicznej) w kryptowaluty, a następnie po ich wymianie na środki pieniężne – wpłacanie na rachunki tzw. słupów<sup>16</sup>.

## COVID-19 a polski system płatniczy<sup>17</sup> i waluty wirtualne

System płatniczy jest rozumiany jako pewna grupa podmiotów, instrumentów, procedur oraz systemów wykorzystywanych do zapewnienia obiegu pieniądza na danym obszarze geograficznym<sup>18</sup>. W ramach systemu płatniczego należy wyróżnić cztery kategorie uczestników<sup>19</sup>: kategoria pierwsza obejmuje podmioty będące stronami

---

s%2F2021%2F01%2F3opitek-poprawiony.doc&usg=AOvVaw3gTPSTRL7wRc\_wWkuKp7K [dostęp: 11 V 2021].

<sup>10</sup> <https://blockgeeks.com/guides/what-is-blockchain-technology/> [dostęp: 10 V 2021]; <https://pl.wikipedia.org/wiki/Blockchain> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>11</sup> <https://blockgeeks.com/guides/what-is-blockchain-technology/> [dostęp: 10 V 2021]; <https://www.gpw.pl/privatemarket> [dostęp: 11 V 2021].

<sup>12</sup> P. Opitek, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*, s. 43.

<sup>13</sup> Tamże, s. 60.

<sup>14</sup> Miejsce nielegalnego handlu zabronionymi towarami, usługami w sieci Internet. Zob. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/darkmarket-worlds-largest-illegal-dark-web-marketplace-taken-down> [dostęp: 11 V 2021].

<sup>15</sup> Sieć nakładkowa w Internecie, do której dostęp jest możliwy za pośrednictwem specjalnego oprogramowania. Zob. <https://en.wikipedia.org/wiki/Darknet> [dostęp: 11 V 2021].

<sup>16</sup> P. Opitek, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*

<sup>17</sup> *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w I półroczu 2020 r.*, Narodowy Bank Polski, październik 2020 r., [https://www.nbp.pl/systemplatniczy/ocena/ocena2020\\_1.pdf](https://www.nbp.pl/systemplatniczy/ocena/ocena2020_1.pdf) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>18</sup> A. Piotrowska, *Bitcoin. Płatnicze i inwestycyjne zastosowanie kryptowaluty*, Warszawa 2018, s. 79.

<sup>19</sup> Tamże, s. 80.

dokonywanych transakcji płatniczych; kategoria druga to podmioty obsługujące procesowanie transakcji pomiędzy uczestnikami poziomu pierwszego (m.in. dostawcy usług płatniczych, tj. banki i instytucje płatnicze); kategoria trzecia to podmioty uczestniczące w rozliczaniu transakcji pomiędzy uczestnikami kategorii drugiej (np. Krajowa Izba Rozliczeniowa); kategoria czwarta obejmuje podmioty przechowujące środki pieniężne dostawców usług płatniczych lub papiery wartościowe (np. Narodowy Bank Polski oraz Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.).

W pierwszym okresie pandemii można było zaobserwować zwiększenie wypłat gotówki. Wartość pieniądza gotówkowego w obiegu poza kasami banków wyniosła w tamtym czasie 283,2 mld zł, co stanowiło wzrost o 59,1 mld zł (wzrost o 26,4 proc.) w stosunku do 2019 r.<sup>20</sup> Dzienna wartość pobrań banknotów i monet z NBP w marcu 2020 r. w stosunku do marca 2019 r. wzrosła o 121,7 proc.<sup>21</sup>

W zakresie obrotu bezgotówkowego pandemia COVID-19 przyspieszyła wprowadzenie większego limitu transakcji zbliżeniowych (z 50 do 100 zł) bez konieczności wprowadzania kodu PIN (*Personal Identification Number*)<sup>22</sup>, co było planowane jeszcze przed wystąpieniem pandemii. Kolejne restrykcje związane ze stanem pandemii, które ograniczały funkcjonowanie stacjonarnych podmiotów handlowo-usługowych, spowodowały wzrost zainteresowania transakcjami w Internecie oraz płatnościami za pośrednictwem Internetu.

Pandemia wpłynęła również na rozwój infrastruktury wykorzystywanej do obrotu bezgotówkowego. Liczba terminali POS (*point of sale*)<sup>23</sup> na koniec czerwca 2020 r. wzrosła o 7,5 proc. w stosunku do grudnia 2019 r. W tym samym okresie liczba punktów handlowych wyposażonych w terminal POS zwiększyła się o 707 tys. (wzrost o 10 proc.), liczba sklepów internetowych umożliwiających płatność kartą wzrosła o 8,8 proc. i wyniosła 55,8 tys., a liczba transakcji dokonywanych kartą w tych sklepach wzrosła o 6,7 proc. i wyniosła 66,7 mln. Jeszcze wyraźniej widać tę tendencję, gdy porówna się dane z końca czerwca 2020 r. z pierwszym półroczem 2018 r. – w tym czasie liczba transakcji w sklepach internetowych wzrosła o 97,9 proc. Liczba transakcji realizowanych kartą bez jej fizycznej obecności (*card non present*, CNP<sup>24</sup>) zwiększyła się w pierwszym półroczu 2020 r. o 35,7 proc. odpowiednio do analogicznego okresu

<sup>20</sup> Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego..., s. 6.

<sup>21</sup> Tamże, s. 19.

<sup>22</sup> Kod alfanumeryczny lub hasło służące do uwierzytelniania, używane najczęściej podczas wypłaty gotówki z bankomatu lub dokonania płatności w placówce handlowej (usługowej) za pomocą magnetycznej lub mikroprocesorowej karty płatniczej. Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Osobisty\\_numer\\_identyfikacyjny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Osobisty_numer_identyfikacyjny) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>23</sup> Urządzenie instalowane w punktach handlowo-usługowych służące do dokonywania transakcji płatniczych przy udziale np. banku i agenta rozliczeniowego (*acquirer*), potocznie określane jako „terminal płatniczy”. Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Terminal\\_POS](https://pl.wikipedia.org/wiki/Terminal_POS) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>24</sup> Przykładem są transakcje dokonywane kartą telefoniczną (*Mobile Order*), mailowo (*Mail Order*) lub internetowo (*Internet Order*). Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Card\\_not\\_present](https://pl.wikipedia.org/wiki/Card_not_present) [dostęp: 10 V 2021].

w 2019 r. i o 75,6 proc. – do tego samego okresu w 2018 r. Pomimo tych wzrostów odnotowano w tym czasie spadek liczby transakcji kartowych bezgotówkowych oraz ich wartości, która wyniosła 2,796 mld zł (spadek o 8 proc.)<sup>25</sup>. Można to tłumaczyć niechęcią społeczeństwa do wydawania pieniędzy w czasach pandemii.

Powyższe wzrosty mają bezpośrednie przełożenie na statystyki dotyczące oszustw dokonywanych instrumentami płatniczymi. W pierwszym półroczu 2020 r. liczba transakcji oszukańczych (nieuprawnionych)<sup>26</sup> zgłoszonych przez banki wyniosła 126,7 tys., z kolei dane zgłoszone przez agentów rozliczeniowych mówią o 17,6 tys. oszustw. Liczba transakcji oszukańczych dokonanych kartami w pierwszym półroczu 2020 r. (zgłoszonych przez banki) wzrosła o 11,4 proc. w porównaniu z drugim półroczem 2019 r. (113,7 tys. transakcji oszukańczych). Większość oszukańczych operacji kartowych odnotowanych w 2020 r. została zrealizowana kartami wydanyymi w Polsce, ale przeprowadzono je poza terytorium kraju. Pomimo wzrostu liczby transakcji oszukańczych wartość kwotowa transakcji w tym okresie spadła o 5,6 proc. (z 27,2 mln zł do 25,6 mln zł)<sup>27</sup>.

Według raportu Europejskiego Banku Centralnego (European Central Bank, ECB) w Polsce wciąż stwierdza się najniższy poziom oszustw, tzw. fraudów, w stosunku do ogólnej liczby i wartości transakcji kartowych<sup>28</sup>.

Wpływ pandemii COVID-19 na rozwój obrotu bezgotówkowego potwierdzają także badania dotyczące zmian zwyczajów płatniczych konsumentów<sup>29</sup>. Świadczą o tym dane statystyczne: 38 proc. badanych respondentów potwierdziło, że w czasie pandemii częściej płaciło bezgotówkowo, 29 proc. częściej niż przed pandemią dokonywało transakcji w sklepach internetowych, a 65 proc. respondentów deklarowało utrzymanie tego trendu także po zakończeniu pandemii. Konkludując, 48 proc. respondentów potwierdziło, że pandemia miała bezpośredni wpływ na sposób dokonywania przez nich płatności w sklepach stacjonarnych. Badania przeprowadzono w drugiej połowie 2020 r.

<sup>25</sup> *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego...*, s. 7.

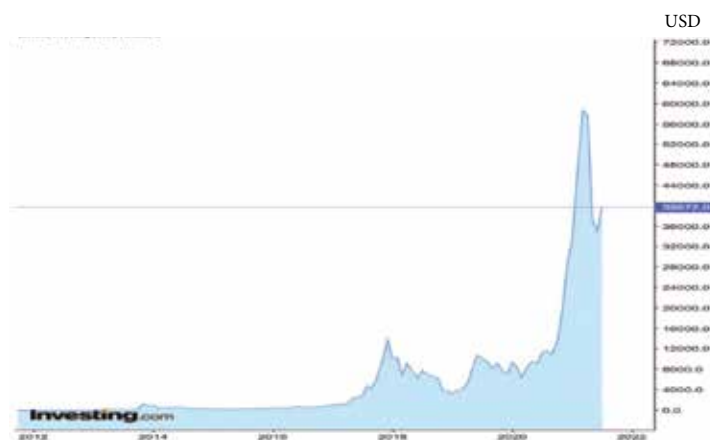
<sup>26</sup> [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/karty/informacje\\_kwartalne.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/karty/informacje_kwartalne.html) [dostęp: 10 V 2021]; *Informacja o kartach płatniczych IV kwartał 2020 r.*, Narodowy Bank Polski, kwiecień 2021 r., [https://www.nbp.pl/systemplatniczy/karty/q\\_04\\_2020.pdf](https://www.nbp.pl/systemplatniczy/karty/q_04_2020.pdf) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>27</sup> *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego...*, s. 137.

<sup>28</sup> <https://www.ecb.europa.eu/pub/cardfraud/html/ecb.cardfraudreport202008~521edb602b.en.html#toc12> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>29</sup> Firma badawcza Polasik Research, [www.polasik-research.pl](http://www.polasik-research.pl). Zob. M. Polasik, *Jak bardzo Polska jest bezgotówkowa? Zwyczaje płatnicze a rozwój sieci akceptacji kart. Wybrane wyniki badań realizowanych na rzecz Programu Polska Bezgotówkowa* (prezentacja), <https://www.cashlesscongress.pl/wp-content/uploads/2020/09/Dzie%201-Micha%20Polasik-POLASIK-Research-Jak-bardzo-Polska-jest-bezgot%C3%B3wkowa.pdf> [dostęp: 10 V 2021]; *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego...*, s. 33.

Rynek walut wirtualnych to blisko 4 tys. cyfrowych monet i tokenów<sup>30</sup>. W przypadku walut wirtualnych rok 2020, mimo załamania w marcu<sup>31</sup>, był dla bitcoina rekordowy, a jego cena wzrosła o 400 proc.<sup>32</sup> W grudniu 2020 r. odnotowano jedną z najwyższych zmian kursów walut wirtualnych, wartość niektórych z nich wzrosła o ponad 10 proc. Według badań 74 proc. respondentów potwierdziło, że planuje zainwestować więcej swoich środków finansowych w bitcoiny, a 47 proc. ankietowanych, którzy obecnie nie inwestują w tę kryptowalutę, mają zamiar to uczynić w 2021 r.<sup>33</sup> Podobnie sytuacja wygląda z innymi walutami wirtualnymi, jak bitcoin cash, ethereum, litecoin, ripple. Widoczne obecnie tendencje mogą doprowadzić do sytuacji, że coraz więcej niedoświadczonych inwestorów będzie angażowało swoje środki finansowe w tego typu inwestycje, zwłaszcza że mogą oni tego dokonać w bardzo prosty sposób, korzystając m.in. z aplikacji na smartfony (np. Revolut<sup>34</sup>).



**Wykres. 1.** Zmiany kursu bitcoina w stosunku do dolara w latach 2012–2021.

Źródło: <https://pl.investing.com> [dostęp: 10 V 2021].

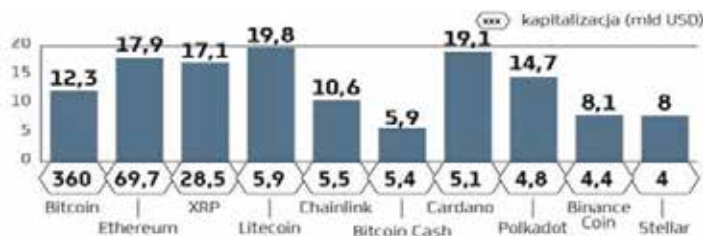
<sup>30</sup> <https://www.parkiet.com/Profesjonalny-inwestor/312049991-Bitcoin-przy-cenowym-suficie-Przebije-go-czy-to-koniec-hossy.html?preview=&remainingPreview=&grantedBy=preview&> [dostęp: 10 V 2021]. Termin „token” ma wiele znaczeń. Na potrzeby niniejszego artykułu autor przyjął, że jest to wirtualny żeton, który reprezentuje jakąś wartość. Zob. <https://tokeny.pl/token/>; <https://e-kursy-walut.pl/warto-wiedziec/co-to-jest-token/> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>31</sup> <https://businessinsider.com.pl/finanse/kryptowaluty/kryptowaluty-traca-przez-koronawirusa-bitcoin-najtanszy-od-miesiecy/9xylt6e> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>32</sup> <https://www.parkiet.com/Kryptowaluty/312179951-WykresDnia-Bitcoin-na-fali-Kryptowaluta-przebila-22-tys.html> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>33</sup> <https://kryptobot.net/news/pandemia-covid-19-a-kryptowaluty/> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>34</sup> <https://www.revolut.com/pl-PL> [dostęp: 10 V 2021].



**Wykres. 2.** Tygodniowa zmiana kursów najpopularniejszych kryptowalut w stosunku do dolara (w procentach). Stan na 3 grudnia 2020 r.

Źródło: <https://www.parkiet.com/Profesjonalny-inwestor/312049991-Bitcoin-przy-cenowym-suficie-Przebijego-czy-to-koniec-hossy.html?preview=&remainingPreview=&grantedBy=preview> [dostęp: 10 V 2021].

## Waluty wirtualne – zagadnienia ogólne

Waluty wirtualne (*virtual currencies*, VC)<sup>35</sup> są produktami finansowymi tylko częściowo regulowanymi w UE, co może narażać klientów na ryzyko<sup>36</sup>. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA<sup>37</sup>) od lat publikuje raporty wskazujące na zagrożenia związane z walutami wirtualnymi (takie jak: brak stabilności kursu, brak płynności)<sup>38</sup>.

Europejski Bank Centralny definiuje kryptowaluty jako: (...) *cyfrowo prezentowaną wartość, która nie została wyemitowana przez bank centralny, instytucję kredytową, jak i instytucję pieniądza elektronicznego, która w pewnych okolicznościach może być wykorzystana jako alternatywa wobec pieniądza*<sup>39</sup>. Warto zaznaczyć, że ta definicja nie ma charakteru wiążącego państwa członkowskie UE, a wyłącznie pomocniczy.

<sup>35</sup> Zob. D. Gradzi, *FinTech/RegTech. Ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wynikające z nowych technologii w obszarze płatności elektronicznych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2020, nr 22, także: <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstwa-14/1658,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-nr-22-12-2020.html> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>36</sup> Zob. *Opinia EBA o walutach wirtualnych EBA z 4 lutego 2014 roku*, <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/657547/81409b94-4222-45d7-ba3b-7deb5863ab57/EBA-Op-2014-08%20Opinion%20on%20Virtual%20Currencies.pdf?retry=1> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>37</sup> <https://www.eba.europa.eu> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>38</sup> Zob. <http://www.eba.europa.eu/-/eba-warns-consumers-on-virtual-currencies> [dostęp: 10 V 2021]; <http://www.eba.europa.eu/documents/files/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf> [dostęp: 10 V 2021]; <https://www.eba.europa.eu/documents/files/documents/10180/1547217/EBA+Opinion+on+the+Commission%E2%80%99s+proposal+to+bring+virtual+currency+entities+into+the+scope+of+4AMLD> [dostęp: 10 V 2021]; <https://www.eba.europa.eu/documents/files/documents/10180/2139750/Joint+ESAs+Warning+on+Virtual+Currencies.pdf> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>39</sup> A. Piotrowska, *Bitcoin. Płatnicze i inwestycyjne zastosowania...*, s. 25.



Waluty wirtualne dzieli się na<sup>40</sup>:

- kryptowaluty,
- żetony – akceptowane głównie przez członków wirtualnych społeczności, które są emitowane i kontrolowane przez jego twórców, np. twórców gier komputerowych (Amazon Coins lub wycofane już żetony Facebook Credits).

Tym, co odróżnia waluty wirtualne od tradycyjnych walut fiat<sup>41</sup>, jest model obrotu walutami<sup>42</sup>. Model ten dzieli się na:

- rozproszony. Nie występuje tu hierarchizacja, nie ma tu żadnej jednostki centralnej. Żadna z jednostek nie pozostaje wobec siebie w relacji: nadrzędność–podrzędność. Każdy uczestnik obrotu ma możliwość kontaktu z pozostałymi. Każdy uczestnik może być emitentem waluty, może nadzorować obrót oraz dysponować rejestrem wszystkich transakcji w systemie (ten system jest właściwy dla obrotu walutami wirtualnymi);
- scentralizowany. Istnieje jeden podmiot odpowiadający za emisję i kontrolę obrotu określoną walutą. Transakcje są realizowane wyłącznie za pośrednictwem tego podmiotu, podmiot zaś prowadzi rejestr wszystkich transakcji;
- zdecentralizowany. Podmiot centralny przekazuje podległym mu strukturom część kompetencji i zadań do wykonania.

Najbardziej rozpoznawalnym i medialnym przykładem waluty wirtualnej jest bitcoin. Założenia systemu Bitcoin zostały przedstawione w pracy pt. *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, anonimowego autora występującego pod pseudonimem „Satoshi Nakamoto”. Niektórzy uważają, że pod tym pseudonimem kryją się korporacje technologiczne: SAMSUNG, TOSHIBA, NAKAMICHI, MOTOROLA<sup>43</sup>. Inne teorie mówią, że twórcą Bitcoina był Elon Musk<sup>44</sup> lub Nick Szabo<sup>45</sup>. Twórca lub twórcy systemu Bitcoina do dziś pozostają niezidentyfikowani.

Zastosowanie systemu Bitcoin<sup>46</sup> miało pozwalać na realizowanie bezpośrednich i anonimowych transakcji w handlu elektronicznym. Miał on być niezależny od tradycyjnych instytucji finansowych, a operacje finansowe miały się odbywać w izolacji od ogólnosięwiatowych systemów finansowych oraz centralnych systemów rozliczeniowych<sup>47</sup>. David Chaum, uznawany za „ojca pieniądza elektronicznego i anonimowości w Internecie”<sup>48</sup> zauważył, że konieczne jest ograniczenie wiedzy

<sup>40</sup> Tamże, s. 15.

<sup>41</sup> Pieniądz fiducyjny (łac. *fides* – wiara), legalny środek płatniczy. Zob. <https://academy.binance.com/pl/articles/what-is-fiat-currency> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>42</sup> A. Piotrowska, *Bitcoin. Płatnicze i inwestycyjne zastosowania...*, s. 19.

<sup>43</sup> Tamże, s. 34–37.

<sup>44</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Elon\\_Musk](https://pl.wikipedia.org/wiki/Elon_Musk) [dostęp: 29 VII 2021].

<sup>45</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Nick\\_Szabo](https://en.wikipedia.org/wiki/Nick_Szabo) [dostęp: 29 VII 2021].

<sup>46</sup> A. Piotrowska, *Bitcoin. Płatnicze i inwestycyjne zastosowania...*, s. 34–37.

<sup>47</sup> Szerzej: D. Gradzi, *FinTech/RegTech. Ryzyko związane z praniem pieniędzy...*

<sup>48</sup> Tamże, s. 30.



pośrednika finansowego co do czasu, miejsca, wartości i przedmiotu dokonywanej płatności, a także ograniczenie (uniemożliwienie) mu analizy zbyt wielu metadanych (*big data*<sup>49</sup>). Dane sensytywne (wrażliwe) powiązane z dokonywaną płatnością są zbędne dla pośrednika finansowego, zwłaszcza gdy dotyczą: lokalizacji osoby, jej stylu życia (płatności dokonywanych podczas podróży, np. za hotel, w restauracji, za żywność, leki, prasę), wsparcia instytucji politycznych i religijnych. Obecnie wszystkie te dane są przetwarzane przez pośredników finansowych i nie budzi to większej refleksji osób korzystających z nowych technologii<sup>50</sup>. Z drugiej jednak strony powyższe dane są niezbędne i wykorzystywane przez większość systemów do wykrywania oszustw płatniczych oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy (*anti money laundering*, AML) i zwalczania finansowania terroryzmu (*counter terrorist financing*, CTF).

### Waluty wirtualne a pieniądz elektroniczny<sup>51</sup>

Waluty wirtualne są potocznie mylnie utożsamiane z tzw. pieniądzem elektronicznym<sup>52</sup>. Różnica między walutami wirtualnymi a pieniądzem elektronicznym poza sferą regulacyjną<sup>53</sup> sprowadza się do tego, że waluta wirtualna jest sztuczną jednostką rozliczeniową, a jednostka rozliczeniowa pieniądza elektronicznego jest wyrażona w jednostce mającej status prawnego środka płatniczego (*fiat currency*).

Czynnikiem wyróżniającym technologicznie kryptowaluty jest otwartość kodu źródłowego, tzw. otwarte oprogramowanie (*open source*)<sup>54</sup>.

Za zakwalifikowaniem danego instrumentu do kryptowalut przemawia:

- zastosowanie rozproszonego systemu transakcji,
- oparcie konstrukcji na kryptografii.

<sup>49</sup> Używanie zaawansowanych technik w celu analizowania dużych zasobów zdyskretyzowanych danych, które mogą nie być ustrukturyzowane i mogą pochodzić z różnych źródeł. Zob. <https://www.ibm.com/analytics/hadoop/big-data-analytics> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>50</sup> A. Piotrowska, *Bitcoin. Płatnicze i inwestycyjne zastosowania...*, s. 30–31.

<sup>51</sup> Komisja Nadzoru Finansowego w piśmie do banków z 10 VII 2015 r. przedstawiła wyniki analizy prawnej dotyczącej emisji pieniądza elektronicznego. Zob. [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/stanowisko\\_ws\\_wydawania\\_kart\\_przedplaconych\\_42192.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/stanowisko_ws_wydawania_kart_przedplaconych_42192.pdf) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>52</sup> W rozumieniu *Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych* (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 794, ze zm.) oraz *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE* (Dz. Urz. UE L 267 z 10 X 2009 r., s. 7).

<sup>53</sup> Art. 2 ust. 2 pkt 26) lit c) *Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (t.j.: DzU z 2021 r. poz. 1132, ze zm.) wprost stanowi, że waluta wirtualna nie jest pieniądzem elektronicznym.

<sup>54</sup> Produkty, które zezwalają na używanie ich kodu źródłowego. Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Otwarte\\_oprogramowanie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Otwarte_oprogramowanie) [dostęp: 10 V 2021].

Warunkiem jest też istnienie globalnej, publicznej oraz rozproszonej bazy danych obejmującej transakcje zrealizowane przy użyciu kryptowaluty.

Bitcoin umożliwia przeprowadzanie bezpośrednich transakcji pomiędzy użytkownikami Internetu przez wykorzystanie protokołu komunikacyjnego *peer-to-peer*<sup>55</sup>. Oznacza to brak konieczności funkcjonowania centralnego serwera (repozytorium informacji o transakcjach) oraz brak potrzeby korzystania z pośrednika transakcji<sup>56</sup>. Nie występuje pośrednictwo tzw. zaufanej trzeciej strony. W ramach systemu Bitcoin nie funkcjonuje żadna jednostka centralna ani żaden organ nadzorczy, z zastrzeżeniem regulacji wprowadzonych przez V Dyrektywę AML<sup>57</sup> (dalej: AMLD5) i polskie przepisy implementujące tę dyrektywę, a także regulacji zawartych w projekcie rozporządzenia w sprawie rynku kryptoaktywów (*Markets in Crypto-Assets*, MiCA, dalej: rozporządzenie MiCA<sup>58</sup>), o których jest mowa dalej.

Transakcje dokonywane kryptowalutami bitcoin są odnotowywane w blokach, które następnie łączą się w rejestr zatwierdzonych transakcji – blockchain. Tworzą one publiczną księgę (bazę danych) przechowywaną przez wszystkie komputery użytkowników sieci Bitcoin, tzw. *public ledger*. W łańcuchu bloków funkcjonujących w ramach publicznego rozproszonego rejestru transakcji w systemie Bitcoin nie jest możliwe wycofanie transakcji, co jest korzystne dla akceptantów płatności (np. sklepu przyjmującego płatność w kryptowalucie), ale może być ryzykowne dla płatnika<sup>59</sup>.

## Regulacje prawne dotyczące walut wirtualnych – nowe trendy regulacyjne AML/CTF

Wśród nowych regulacji w zakresie AML/CTF dotyczących walut wirtualnych należy wyróżnić:

- *Ustawę z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw*<sup>60</sup>,

<sup>55</sup> Oznacza równorzędność uczestników sieci, tj. każdy komputer podłączony do sieci może wysłać i odbierać dane w sieci, co umożliwia pobieranie plików oraz ich udostępnienie komputerom podłączonym do tej sieci. Zob. <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-peer-to-peer-definicja-historia-powstania-i-wplyw-na-rozwoj-internetu-cz-1> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>56</sup> A. Piotrowska, *Bitcoin. Płatnicze i inwestycyjne zastosowania...*, s. 35.

<sup>57</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz. Urz. UE L 156 z 19 VI 2018 r., s. 43).*

<sup>58</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie rynku kryptoaktywów i zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937 – projekt*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f-69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0014.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f-69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF) [dostęp: 13 V 2021].

<sup>59</sup> A. Piotrowska, *Bitcoin. Płatnicze i inwestycyjne zastosowania...*, s. 51–53.

<sup>60</sup> DzU z 2021 r. poz. 815, ze zm.

implementującą do polskiego porządku prawnego AMLD5 (dalej: znowelizowana ustawa AML);

- pakiet finansów cyfrowych przyjęty przez Komisję Europejską 24 września 2020 r.<sup>61</sup>, na który składa się:
  - strategia finansów cyfrowych,
  - strategia płatności detalicznych,
  - propozycje ustawodawcze co do unijnych ram regulacyjnych dotyczących kryptoaktywów i operacyjnej odporności cyfrowej.

Aspekty prawne zarządzania ryzykiem związanym z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu są regulowane w UE za pomocą dyrektyw<sup>62</sup>. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (*terrorist financing*, TF) aktualnie jest normowane przez AMLD5, która zmieniła IV Dyrektywę AML (dalej: AMLD4)<sup>63</sup>. W dyrektywach AML są zawarte przepisy kompleksowej integracji systemu AML/CTF z międzynarodowymi standardami zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, przyjętymi przez FATF (Financial Action Task Force)<sup>64</sup>.

W AMLD4 przyjęto jako zasadę podejście oparte na ryzyku (*risk-based approach*)<sup>65</sup>. Ryzyko ML/TF jest różne w poszczególnych krajach. Z tego powodu poszczególne kraje i ich organy nadzorcze (*competent authorities*, CA) oraz uczestnicy obrotu prawnego muszą je zidentyfikować oraz nimi zarządzać, tj. podejmować odpowiednie i adekwatne środki prawne.

W dniu 30 maja 2018 r. została uchwalona V Dyrektywa AML z datą implementowania przez państwa członkowskie UE do 10 stycznia 2020 r.<sup>66</sup> Ustawa implementująca AMLD5 została uchwalona przez Sejm RP 30 marca 2021 r. i podpisana przez prezydenta 8 kwietnia 2021 r.<sup>67</sup> Ustawa weszła w życie w całości w 2021 r.

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>62</sup> Dyrektywa Unii Europejskiej – akt prawa pochodnego Unii Europejskiej, na podstawie którego prawodawcy państw członkowskich UE zostają zobowiązani do wprowadzenia (transpozycji) określonych regulacji prawnych, służących osiągnięciu celu wskazanego w dyrektywie. Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Dyrektywa\\_\(Unia\\_Europejska\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Dyrektywa_(Unia_Europejska)).

<sup>63</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE* (tj.: Dz. Urz. UE L 141/73 z 5 VI 2015 r., s. 73).

<sup>64</sup> Międzynarodowa organizacja, znana także jako Groupe d'action financiere (GAFI), licząca 39 członków, założona w 1989 r. w celu rozwoju praktyk zwalczanie prania pieniędzy. FATF publikuje w powyższym zakresie rekomendacje. Polska nie jest członkiem FATF, ale stosuje się do jej rekomendacji i aspiruje do członkostwa. Zob. <http://www.fatf-gafi.org/about/> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>65</sup> Działanie oparte na ryzyku.

<sup>66</sup> *Dyrektywa PE i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego...*, s. 43.

<sup>67</sup> Patrz przypis 60 (przyp. red.).

W dyrektywie AMLD5 wprowadzono definicję legalną walut wirtualnych, określając je jako cyfrowe wyznaczniki wartości, które nie są emitowane ani gwarantowane przez bank centralny lub organ publiczny i nie muszą być powiązane z walutą prawnie obowiązującą, a także nie mają prawnego statusu waluty lub pieniądza, lecz są akceptowane przez osoby fizyczne lub prawne jako środek wymiany i mogą być przekazywane, przechowywane lub sprzedawane drogą elektroniczną. W Polsce obowiązuje definicja walut wirtualnych określona w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>68</sup> (dalej: ustawa AML). Pod pojęciem „waluty wirtualne” rozumie się cyfrowe odwzorowanie wartości, które nie jest:

- prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez zagraniczne banki centralne lub inne organy administracji publicznej,
- międzynarodową jednostką rozrachunkową ustanawianą przez organizację międzynarodową i akceptowaną przez poszczególne kraje należące do tej organizacji lub z nią współpracujące,
- pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych,
- instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi,
- wekslem lub czekiem,

oraz jest wymienne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany.

Waluty wirtualne zalicza się do tzw. wartości majątkowych<sup>69</sup>, do których należą także prawa majątkowe, inne mienie ruchome lub nieruchomości, środki płatnicze, instrumenty finansowe w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, inne papiery wartościowe oraz wartości dewizowe.

Regulacje AML/CTF dotyczą wyłącznie tzw. instytucji obowiązanych, za które na gruncie ustawy AML<sup>70</sup> (w zakresie istotnym z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania) uznaje się m.in.:

- podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług:
  - wymiany między walutami wirtualnymi a środkami płatniczymi,
  - wymiany między poszczególnymi walutami wirtualnymi,
  - pośrednictwa w wymianach, o których mowa powyżej,
  - prowadzenia rachunków<sup>71</sup>;
- banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, instytucje finansowe mające siedzibę na terytorium RP;

<sup>68</sup> Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, art. 2 ust. 1 pkt 26.

<sup>69</sup> Tamże, art. 2 ust. 2 pkt 27.

<sup>70</sup> Tamże, art. 2 ust. 1.

<sup>71</sup> Tamże, art. 2 ust. 2 pkt 17 lit. e. W wymienionym artykule zdefiniowano rachunek jako prowadzony w formie elektronicznej zbiór danych identyfikacyjnych zapewniających osobom uprawnionym możliwość korzystania z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji wymiany.

- spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową;
- krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego, oddziały unijnych instytucji płatniczych, oddziały unijnych i zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, małe instytucje płatnicze, biura usług płatniczych oraz agentów rozliczeniowych;
- firmy inwestycyjne, banki powiernicze;
- zagraniczne osoby prawne prowadzące na terytorium RP działalność maklerską;
- spółki prowadzące rynek regulowany;
- fundusze inwestycyjne, alternatywne spółki inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, zarządzających alternatywnymi spółkami inwestycyjnymi;
- zakłady ubezpieczeń;
- Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.;
- przedsiębiorców prowadzących działalność kantorową;
- przedsiębiorców, niebędących innymi instytucjami obowiązanymi, świadczących usługi polegające na:
  - tworzeniu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,
  - pełnieniu funkcji członka zarządu bądź umożliwianiu innej osobie pełnienia tej funkcji, podobnej funkcji w osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,
  - zapewnianiu siedziby, adresu prowadzenia działalności lub adresu korespondencyjnego oraz innych pokrewnych usług osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej,
  - działaniu lub umożliwieniu działania innej osobie jako powiernik trustu, który powstał w drodze czynności prawnej,
  - działaniu lub umożliwieniu innej osobie działania jako osoba wykonująca prawa z akcji lub udziałów na rzecz podmiotu innego niż spółka notowana na rynku regulowanym podlegającym wymogom dotyczącym ujawniania informacji zgodnie z prawem UE lub podlegająca równoważnym standardom międzynarodowym,
- fundacje, w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro;
- stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro;
- przedsiębiorców, w zakresie, w jakim przyjmują lub dokonują płatności za towary w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 10 tys. euro;
- instytucje pożyczkowe.

Na podstawie wspólnej opinii Europejskich Organów Nadzorczych (European Supervisory Authorities, ESA)<sup>72</sup> dotyczącej różnych rodzajów ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, mających wpływ na sektor finansowy UE, wspólnych dla wszystkich sektorów finansowych UE, można wyróżnić m.in.<sup>73</sup>:

- ryzyko związane z rozwojem nowych technologii (*new technologies risk*),
- ryzyko związane z walutami wirtualnymi (*virtual currencies risk*),
- ryzyko związane z rozbieżnością legislacyjną państw UE oraz odmiennymi praktykami nadzoru (*legislative divergence risk and divergent supervisory practices risk*),
- ryzyko związane ze słabością kontroli wewnętrznej (*weaknesses in internal controls risk*),
- ryzyko związane ze zjawiskiem de-riskingu (*de-risking risk*)<sup>74</sup>,
- ryzyko związane z finansowaniem terroryzmu (*terrorist financing risk*).

Nie można definiować walut wirtualnych bez przybliżenia pojęć „FinTech” oraz „RegTech”, które od wielu lat są obecne w sferze finansów cyfrowych. Z tymi zagadnieniami, stosownie do wspólnej opinii Europejskich Organów Nadzorczych<sup>75</sup>, wiąże się określone ryzyko wpisane w rozwój nowych technologii<sup>76</sup>.

Wśród rozwiązań fintechowych należy wyróżnić:

- usługi online – pożyczki lub *factoring* online, aplikacje do oceny zdolności kredytowej (płatniczej) klienta. Wspomniana ocena odbywa się elektronicznie i zdalnie, a dostawcy tych usług korzystają z baz danych biur informacji gospodarczej, portali społecznościowych typu Facebook, LinkedIn lub Instagram;
- aplikacje mobilne<sup>77</sup> dla banków.

FinTech<sup>78</sup> jest definiowane jako stosowanie rozwiązań technologicznych w innowacjach finansowych, prowadzące do powstania nowych modeli biznesowych

<sup>72</sup> Na ESA składają się: European Securities & Markets Authority (ESMA) – europejski nadzór giełd i papierów wartościowych, European Insurance & Pensions Authority (EIOPA) – europejski nadzór ubezpieczeniowy i emerytalny oraz European Banking Authority (EBA) – europejski nadzór bankowy.

<sup>73</sup> *Joint Opinion of the European Supervisory Authorities on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector*, s. 1, <https://eba.europa.eu/esas-highlight-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-in-the-eu-financial-sector> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>74</sup> „*De-risking*” to ograniczenie lub całkowite zaprzestanie przez instytucje obowiązane prowadzenia działalności generującej obowiązki na podstawie AMLD4, co w praktyce oznacza odmowę świadczenia usług podmiotom z obszarów, na których występuje zwiększone ryzyko ML i TF.

<sup>75</sup> *Joint Opinion of the European Supervisory Authorities...*, s. 12.

<sup>76</sup> Na temat ryzyka związanego z wprowadzaniem nowych technologii w firmach działających wyłącznie w sieci (tzw. fintechów) zob. D. Gradzi, *FinTech/RegTech. Ryzyko związane z praniem pieniędzy...* (przyp. red.).

<sup>77</sup> Aplikacje płatnicze do integracji z urządzeniami mobilnymi (np. telefon, iPad).

<sup>78</sup> Zob. *Financial Stability Implications from FinTech Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention*, raport Financial Stability Board (FSB) w sprawie implikacji FinTechu dla



(np. systemu płatności BLIK<sup>79</sup>, systemów płatności na urządzeniach mobilnych: Apple Pay, Google Pay, Samsung Pay<sup>80</sup>). Najważniejszymi podmiotami fintechowymi, które mają siedzibę w Polsce, są: PayU, Blue Media, Polish Payment Standard – Polski Standard Płatności (BLIK), CurrencyOne, Finanteq, VoicePIN, ZenCard. Wśród zagranicznych podmiotów należy wskazać Revolut<sup>81</sup> oraz N26<sup>82</sup>.

RegTech<sup>83</sup> to wykorzystanie nowych technologii do wsparcia i spełnienia wymogów regulacyjnych<sup>84</sup>. Narzędzia RegTech<sup>85</sup> służą przede wszystkim do analizy danych, umożliwiają podmiotom szybsze, tańsze i łatwiejsze ich gromadzenie oraz analizowanie<sup>86</sup>. Ma to szczególne znaczenie przy zwalczaniu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu dzięki zwiększeniu transparentności operacji finansowych. Przykładem stosowania narzędzia RegTech jest zautomatyzowana weryfikacja list osób zajmujących eksponowane stanowisko polityczne (*politically exposed person*, PEP), do których, zgodnie z AMLD5, zalicza się m.in. prezydentów, premierów, posłów, ministrów i ich rodziny.

### Strategia finansów cyfrowych (pakiet finansów cyfrowych, *Digital Finance Package*)

W pakiecie finansów cyfrowych<sup>87</sup> przedstawiono kierunki działań UE w odniesieniu do technologii FinTech. Przepisy unijne mają być adaptowane do wymogów stawianych przez nowe technologie. Transformacja cyfrowa powinna się zakończyć do 2024 r., m.in. dzięki adaptacji rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji (*artificial intelligence*, AI) i rozproszonych rejestrach (jednym z przykładów takich rejestrów jest

---

stabilności finansowej, 27 VI 2017 r., <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>, s. 33 [dostęp: 10 V 2021].

<sup>79</sup> <https://blikmobile.pl> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>80</sup> Są to płatności dokonywane przy użyciu mobilnego urządzenia wyposażonego w system operacyjny, z multimedialnym interfejsem z wykorzystaniem technologii radiowej, bezprzewodowych sieci telekomunikacyjnych (GSM, GPRS, UMTS, Wi-Fi, NFC, RFID, Bluetooth). Zob. <https://www.ecb.europa.eu/paym/cons/pdf/131120/recommendationsforthesecurityofmobilepaymentsdraftpc201311en.pdf> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>81</sup> <https://www.revolut.com/pl-PL> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>82</sup> <https://n26.com/en-eu> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>83</sup> Zob. *Financial Stability Implications from FinTech...*, s. 34.

<sup>84</sup> Definicja RegTech została opracowana przez Międzynarodowy Instytut Finansów (Institute of International Finance). Zob. <https://www.iif.com/Innovation/Regtech> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>85</sup> <http://fintechpoland.com/raport-regtech-znaczenie-innowacji-regulacyjnych-dla-sektora-finansowego-i-panstwa/> [dostęp: 11 V 2021].

<sup>86</sup> <https://medium.com/blog-transparent-data/co-to-jest-regtech-i-jak-ma-sie-do-fintech-f27ba-b5a3a55> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>87</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii dla UE w zakresie finansów cyfrowych*, Bruksela, 24 IX 2020 r., COM(2020) 591 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0591> [dostęp: 10 V 2021].



blockchain). Założeniem strategicznym jest upowszechnienie zarządzania finansami korzystnego dla konsumentów i przedsiębiorstw oraz wdrożenie solidnych ram prawnych, które umożliwią wykorzystanie interoperacyjnych rozwiązań w zakresie tożsamości cyfrowych. Dzięki nim konsument uzyska łatwiejszy dostęp do usług finansowych (tzw. *onboarding*<sup>88</sup>).

W ramach strategii położono nacisk na cztery priorytety:

- zapewnienie, aby uchwalane regulacje ułatwiały, a nie blokowały rozwijanie innowacji cyfrowych,
- wyeliminowanie rozdrobnienia jednolitego rynku cyfrowego usług finansowych,
- sprostanie zagrożeniom i wyzwaniom dotyczącym transformacji cyfrowej,
- utworzenie europejskiego obszaru danych finansowych służącego promowaniu innowacji opartych na danych, w tym zwiększenie dostępu do danych i udostępnianie danych w ramach sektora finansowego.

Strategię należy ocenić pozytywnie w zakresie, w jakim próbuje ona zestandaryzować dla UE problematykę finansów cyfrowych (zwłaszcza cyfrowej tożsamości i identyfikacji).

### Strategia płatności detalicznych

Priorytetem UE w strategii płatności detalicznych<sup>89</sup> jest zwiększenie szybkości płatności detalicznych bezgotówkowych. Płatności natychmiastowe mają być standardem w transakcjach płatniczych. W tym celu niezbędne jest spowodowanie wzrostu zaufania konsumentów do tego rodzaju płatności oraz wykorzystanie potencjału identyfikacji elektronicznej do celów uwierzytelnienia klienta.

Wymieniona strategia nie ma bezpośredniego wpływu na kryptowaluty, ogranicza się wyłącznie do wskazania, że ich rola będzie rosła i będą stanowić konkurencję dla tradycyjnych środków płatniczych (waluty wymienne) i metod płatności (przelew bankowy, karta płatnicza). Należy stwierdzić, że im bardziej będziej popularyzowany obrót kryptowalutami przy płatnościach detalicznych, tym szybciej zajdzie konieczność zmiany tej strategii i ujęcia w niej aspektu kryptowalut.

### Rozporządzenie MiCA – propozycje regulacyjne

Wspomniane rozporządzenie jest pierwszą próbą unormowania problematyki dotyczącej dóbr opartych na technologii rozproszonych rejestrów (*distributed ledger technology*, DLT) oraz metod pozyskiwania kapitału w postaci aktywów wirtualnych

<sup>88</sup> Nawiązywanie relacji biznesowej z nowym klientem.

<sup>89</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych*, Bruksela, 24 IX 2020 r., COM(2020) 592 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0592> [dostęp: 10 V 2021].

(np. *Initial Coin Offering*, ICO). Obecnie każde z państw UE reguluje tę materię odrębnie. Wspólnym mianownikiem jest pomijanie zagadnień dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, które są normowane przez UE dyrektywami AML. Taka sytuacja powoduje, że podmioty prowadzące działalność związaną z obrotem kryptoaktywami funkcjonują prawnie w sprzyjających im jurysdykcjach prawnych (Estonia, Litwa, Malta)<sup>90</sup>.

Rozporządzenie MiCA odnosi się do<sup>91</sup>:

- wymogów dotyczących przejrzystości i ujawniania informacji w odniesieniu do emisji kryptoaktywów i dopuszczania kryptoaktywów do obrotu,
- udzielania zezwolenia dostawcom usług w zakresie kryptoaktywów, emitentom tokenów powiązanych z aktywami oraz emitentom tokenów będących pieniądzem elektronicznym,
- sprawowania nadzoru nad powyższymi emitentami,
- emitentów tokenów powiązanych z aktywami, emitentów tokenów będących pieniądzem elektronicznym oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, pod kątem ich działalności, organizacji ich działań i stosowanych przez nich zasad zarządzania,
- przepisów dotyczących ochrony konsumentów inwestujących w kryptokatywa,
- środków zapobiegania nadużyciom na rynku kryptoaktywów.

Rozporządzenie MiCA wprowadza także definicję usług związanych z kryptoaktywami, przez które rozumie się jakiegokolwiek usługi lub działalności związane z kryptoaktywami, m.in.:

- przechowywanie kryptoaktywów i zarządzanie nimi w imieniu osób trzecich,
- prowadzenie platformy obrotu kryptoaktywami,
- wymianę kryptoaktywów na walutę fiat będącą prawnym środkiem płatniczym,
- wymianę kryptoaktywów na inne kryptoaktywa,
- wykonywanie zleceń związanych z kryptoaktywami osób trzecich,
- subemisję kryptoaktywów,
- przyjmowanie i przekazywanie w imieniu osób trzecich zleceń związanych z kryptoaktywami,
- doradztwo w zakresie kryptoaktywów.

Zgodnie z rozporządzeniem MiCA „kryptoaktywo” to cyfrowe odzwierciedlenie wartości lub praw, które można przenosić i przechowywać w formie elektronicznej z wykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru lub podobnej technologii. Obecnie na rynku wśród najpopularniejszych kryptoaktywów należy wyróżnić m.in. waluty wirtualne (bitcoin, ethereum)<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> [https://www.parp.gov.pl/component/content/article/68825:rozporzadzenie-MiCA-nowe-mozliwosci-dla-innowacyjnych-przedsiębiorstw#\\_edn5](https://www.parp.gov.pl/component/content/article/68825:rozporzadzenie-MiCA-nowe-mozliwosci-dla-innowacyjnych-przedsiębiorstw#_edn5) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>91</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie rynku kryptoaktywów...*, art. 1.

<sup>92</sup> [https://www.parp.gov.pl/component/content/article/68825:rozporzadzenie-MiCA-nowe-mozliwosci-dla-innowacyjnych-przedsiębiorstw#\\_edn5](https://www.parp.gov.pl/component/content/article/68825:rozporzadzenie-MiCA-nowe-mozliwosci-dla-innowacyjnych-przedsiębiorstw#_edn5) [dostęp: 10 V 2021].

W rozumieniu rozporządzenia MiCA technologia rozproszonego rejestru to rodzaj technologii wspierającej rozproszone rejestrowanie zaszyfrowanych danych. W rozporządzeniu MiCA podzielono kryptoaktywa na trzy kategorie (zaszeregowanie do określonej kategorii pociąga za sobą zróżnicowane wymagania formalne):

- tokeny użytkowe – rodzaj kryptoaktywów, które mają zapewnić dostęp cyfrowy do danego towaru lub usługi; są one dostępne w technologii rozproszonego rejestru, akceptowane wyłącznie przez emitenta tego tokena;
- tokeny powiązane z aktywami – rodzaj kryptoaktywów, które mają utrzymywać stabilną wartość dzięki temu, że są powiązane z:
  - wartością kilku walut fiat będących prawnymi środkami płatniczymi,
  - wartością co najmniej jednego towaru,
  - wartością co najmniej jednego kryptoaktywa lub połączenia takich aktywów;
- tokeny będące e-pieniędzem – rodzaj kryptoaktywów, które mają być wykorzystywane głównie jako środek wymiany; mają one utrzymywać stabilną wartość dzięki temu, że są powiązane z walutą fiat będącą prawnym środkiem płatniczym.

Głównym celem wprowadzenia rozporządzenia MiCA jest zapewnienie bezpieczeństwa i transparentności dla użytkowników kryptoaktywów, dlatego na ich emitentów oraz przedsiębiorców świadczących usługi związane z obrotem nimi nałożono określone obowiązki.

Jednym z podstawowych założeń rozporządzenia MiCA jest wprowadzenie wymogu oferty publicznej<sup>93</sup> przy oferowaniu kryptoaktywów, od której mogą zaistnieć odstępstwa. W zależności od rodzajów tokenów rozporządzenie MiCA nakłada różne obowiązki na ich emitentów. Wspólnym obowiązkiem wszystkich emitentów będzie podanie do publicznej wiadomości dokumentu zawierającego podstawowe i najważniejsze informacje dotyczące projektu (tzw. *white paper*), co już obecnie się odbywa, jednak ilość podawanych informacji jest bardzo zróżnicowana.

Rozporządzenie MiCA standaryzuje wygląd i treść<sup>94</sup> takiego dokumentu informacyjnego. Dokument informacyjny nie będzie konieczny, w przypadku gdy całkowita wartość oferty kryptoaktywów nie przekroczy 1 mln euro w ciągu 12 miesięcy lub gdy będą one oferowane nieodpłatnie, oferta będzie kierowana do inwestorów kwalifikowanych, a także do mniej niż 150 osób fizycznych lub prawnych.

Najmniejsze restrykcje nakłada się na emitentów tokenów użytkowych. Są oni zobowiązani do zapewnienia inwestorom pełnych, jasnych, rzetelnych i niewprowadzających w błąd informacji za pośrednictwem materiałów marketingowych<sup>95</sup> oraz tzw. dokumentu informacyjnego. Dokument informacyjny nie jest zatwierdzany *ex ante* przez właściwe organy państwowe, a wymaga jedynie zgłoszenia.

<sup>93</sup> W myśl art. 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia MiCA „oferta publiczna” to oferowanie osobom trzecim możliwości nabycia kryptoaktywów w zamian za walutę fiat lub za inne kryptoaktywa.

<sup>94</sup> W art. 5 rozporządzenia MiCA określono m.in. objętość dokumentu, rozmiar, układ, czcionki, co ma na celu zwiększenie jego przejrzystości i przystępności dla jego adresatów.

<sup>95</sup> Rozporządzenie MiCA, art. 6.

W rozporządzeniu MiCA istotne jest także uprawnienie każdego konsumenta do wycofania zgody na nabycie kryptoaktywów w terminie 14 dni od dnia wyrażenia zgody na ich zakup. W tym wypadku wszystkie płatności podlegają zwrotowi na rzecz konsumenta. To uprawnienie nie dotyczy sytuacji, w której kryptoaktywa są dopuszczone do obrotu na platformie obrotu kryptoaktywami.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku emitentów tokenów będących e-piędzdem i tokenów powiązanych z aktywami. Tego rodzaju emitenci są zobowiązani do:

- uzyskania zezwolenia właściwego organu na złożenie oferty publicznej kryptoaktywów; zezwolenie będzie wydawane przez organ państwa, w którym emitent ma swoją siedzibę i będzie obowiązywało w całej UE na zasadzie tzw. jednolitego paszportu. Zezwolenie nie będzie wymagane w przypadku ofert publicznych kryptoaktywów, gdy w ciągu 12 miesięcy średnia wartość tokenów nie przekracza kwoty 5 mln euro lub gdy oferta jest skierowana wyłącznie do inwestorów kwalifikowanych;
- sporządzenia i opublikowania dokumentu informacyjnego (zgodnie ze standardami wyznaczonymi w rozporządzeniu) dotyczącego oferowanych kryptoaktywów;
- sporządzenia wyraźnie oznaczonych materiałów marketingowych, w których informacje są rzetelne, jasne i niewprowadzające w błąd;
- wdrożenia odpowiednich mechanizmów zarządzania płynnością;
- posiadania polityki wewnętrznej i zasad jej regulacji, a także odpowiedniej struktury organizacyjnej. Członkowie organu zarządzającego emitenta będą musieli wykazać się odpowiednim doświadczeniem, umiejętnościami i wiedzą, z uwzględnieniem także przepisów AML/CTF. Dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów będą mieli obowiązek przeciwdziałania różnym rodzajom ryzyka, z którymi wiążą się technologie informacyjno-komunikacyjne (*information and communication technologies*)<sup>96</sup>;
- wdrożenia skutecznego mechanizmu zapobiegania konfliktom interesów, ich identyfikowania i ujawniania;
- posiadania odpowiednich funduszy własnych i aktywów rezerwowych.

W rozporządzeniu MiCA przewidziano także możliwość czasowego odstępstwa od stosowania jego postanowień w przypadku przedsiębiorców zamierzających testować pewne modele biznesowe (w fazie start-up) pod nadzorem właściwych organów nadzorczych.

Rozporządzenie MiCA stanowi przejaw inflacji prawa<sup>97</sup> i z tego względu należy ocenić je krytycznie. Wprowadza ono zbyt dużo obowiązków formalnych związanych

<sup>96</sup> Ten obowiązek wynika także z projektu *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014 oraz (UE) nr 909/2014*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0595> [dostęp: 13 V 2021].

<sup>97</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Inflacja\\_prawa](https://pl.wikipedia.org/wiki/Inflacja_prawa) [dostęp: 30 VII 2021].

z oferowaniem kryptoaktywów (dostrzegalna jest tutaj analogia do podobnych regulacji na rynkach regulowanych, giełdach, gdzie jest dokonywany obrót papierami wartościowymi). Zdaniem autora będzie to stanowiło istotną barierę wejścia na rynek oraz będzie generowało wysokie koszty takiego wejścia (związane np. z doradztwem prawnym i ekonomicznym).

## Ustawa AML

Obecnie większość platform obrotu kryptowalutami znajduje się na liście ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego<sup>98</sup>. Te platformy nie musiały wcześniej stosować żadnych środków AML/CTF (w tym identyfikować i weryfikować klienta), co niejednokrotnie prowadziło do sytuacji, w której środki pochodzące z tzw. nieautoryzowanych transakcji płatniczych na skutek przywłaszczenia danych dostępowych do rachunku bankowego były transferowane przez systemy płatności natychmiastowych na te platformy i następnie lokowane w bitcoiny. Taki zabieg powodował, że niemożliwe było ustalenie sprawców przywłaszczenia oraz pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej, a postępowania były umarzane na etapie postępowań przygotowawczych w sprawie.

W znowelizowanej ustawie AML ustawodawca uregulował działalność takich podmiotów, jak: kantory walut wirtualnych, giełdy walut wirtualnych oraz dostawców portfeli do przechowywania walut wirtualnych<sup>99</sup>.

Przed uchwaleniem znowelizowanej ustawy AML polskie i europejskie prawodawstwo miało zastosowanie do walut wirtualnych w odniesieniu do przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu jedynie częściowo przez uznanie pewnych kategorii podmiotów za instytucje obowiązane. Powodowało to między innymi konieczność stosowania przez nie tzw. środków bezpieczeństwa finansowego w postaci identyfikacji i weryfikacji klienta oraz posiadania odpowiednich procedur AML/CTF.

W znowelizowanej ustawie AML znacznie rozszerzono zakres tych obowiązków przez:

- wprowadzenie wymogu rejestracji dostawców świadczących usługi w zakresie walut wirtualnych<sup>100</sup> w rejestrze działalności w zakresie walut wirtualnych<sup>101</sup> (będzie to zatem działalność gospodarcza),
- wprowadzenie określonych wymogów dla podmiotów świadczących usługi w zakresie walut wirtualnych oraz osób fizycznych nimi zarządzających (wymóg braku skazania za określone przestępstwo). Powyższe wymogi dotyczą także zarządzających osobami prawnymi (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością,

<sup>98</sup> Lista jest dostępna pod linkiem: [https://www.knf.gov.pl/dla\\_konsumenta/ostrzezenia\\_publiczne](https://www.knf.gov.pl/dla_konsumenta/ostrzezenia_publiczne) [dostęp: 10 V 2021].

<sup>99</sup> <https://msztax.pl/nowe-przepisy-aml-a-dzialalnosc-w-zakresie-kryptowalut/> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>100</sup> Ustawa AML, art. 129m.

<sup>101</sup> Tamże, art. 129p i dalsze.

- spółki akcyjne) i wspólników jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, ale mających zdolność prawną (spółki jawne, komandytowe),
- wprowadzenie wymogów reputacyjnych i kompetencyjnych dla osób prowadzących działalność gospodarczą w zakresie walut wirtualnych,
  - wprowadzenie konieczności stosowania środków bezpieczeństwa finansowego przy przeprowadzaniu transakcji okazjonalnej w zakresie walut wirtualnych o równowartości 1 tys. euro lub większej.

Działalność obejmująca obrót walutami wirtualnymi może być wykonywana przez:

- osobę fizyczną, która nie została prawomocnie skazana za przestępstwa przeciw działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, za finansowanie terroryzmu<sup>102</sup>, za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej bądź za umyślne przestępstwo skarbowe,
- osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, w której wspólnicy, którym powierzono prowadzenie spraw spółki lub uprawnienie do reprezentacji spółki, lub członkowie organów zarządzających nie zostali skazani za wyżej określone kategorie przestępstw.

Nowością jest to, że wymienione wymogi niekaralności mają zastosowanie także do osób, które w tych podmiotach kierują wykonywaniem czynności związanych z prowadzeniem działalności w zakresie walut wirtualnych (np. menedżerowie, dyrektorzy) oraz do beneficjentów rzeczywistych podmiotu prowadzącego taką działalność (np. do wspólników spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz do akcjonariuszy spółek akcyjnych)<sup>103</sup>.

Znowelizowana ustawa AML nakłada na osoby fizyczne zajmujące się wspomnianą działalnością obowiązek posiadania wiedzy lub doświadczenia związanego z tego rodzaju działalnością. Ten obowiązek może zostać spełniony przez:

- wykonywanie przez co najmniej rok czynności związanych z działalnością powiązaną z walutami wirtualnymi, co będzie potwierdzone odpowiednimi dokumentami,
- ukończenie szkolenia lub kursu obejmującego prawne lub praktyczne zagadnienia związane z działalnością w zakresie walut wirtualnych.

Organem właściwym w sprawach rejestrowych jest minister do spraw finansów publicznych (w drodze rozporządzenia te uprawnienia mogą zostać powierzone organowi Krajowej Administracji Skarbowej). Minister jako organ rejestrowy:

- prowadzi rejestr,
- przetwarza informacje o podmiotach do niego wpisanych,

<sup>102</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 1444, ze zm.), art. 165a.

<sup>103</sup> Ustawa AML, art. 129n.

- rozpatruje wnioski o wpis do rejestru,
- nakłada kary pieniężne do wysokości 100 tys. zł na podmioty, które wbrew przepisom art. 153b znowelizowanej ustawy AML nie dopełniły obowiązku uzyskania wpisu do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych.

Poza ściśle administracyjnymi uprawnieniami organ rejestrowy ma także szczególne kompetencje mogące skutkować uniemożliwieniem prowadzenia działalności w zakresie walut wirtualnych podmiotowi, który:

- nie spełnia warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności w zakresie walut wirtualnych,
- składa niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie<sup>104</sup> o zgodności z prawdą wniosku o wpis do rejestru oraz o jego kompletności, o znajomości warunków wykonywania działalności w zakresie walut wirtualnych, a także świadomości karnej za złożenie nieprawdziwego oświadczenia.

Wydaje się, że wysokość kary administracyjnej na poziomie 100 tys. zł jest całkowicie nieadekwatna do wolumenów kwotowych (ilości i wartości) transakcji zakupu lub sprzedaży walut wirtualnych. Przy obecnym kursie bitcoina stanowi ona niespełna połowę wysokości notowania jednej jednostki bitcoin<sup>105</sup>. Dużo bardziej efektywnym narzędziem do egzekwowania naruszeń przepisów AML/CTF wydają się przepisy rozporządzenia w sprawie współpracy organów krajowych odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów<sup>106</sup> (zwane rozporządzeniem CPC), w którym przewiduje się możliwość blokowania treści stron internetowych w przypadku naruszeń interesów konsumentów w przestrzeni cyfrowej (w Polsce takie uprawnienia są przewidziane dla Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). W polskim prawie funkcjonuje już regulacja dotycząca blokowania stron internetowych oferujących gry hazardowe niezgodnie z przepisami prawa, do czego są zobowiązani przedsiębiorcy telekomunikacyjni<sup>107</sup>.

Znowelizowana ustawa AML w zakresie dodanej do niej treści (zgodnie z AMLD5) wzmacnia aktualnie obowiązujące przepisy w Polsce dotyczące AML/CTF. Zgodnie z nimi narażeniu na ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w obrocie walutami wirtualnymi przeciwdziała się przez uznanie za instytucje obowiązane<sup>108</sup> podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na:

- wymianie walut wirtualnych na środki płatnicze,
- wymianie między walutami wirtualnymi,

<sup>104</sup> Ustawa, AML art. 129r ust. 2.

<sup>105</sup> Dane na 10 maja 2021 r.

<sup>106</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. Urz. UE L 345 z 27 XII 2017 r., s. 1, ze zm.).*

<sup>107</sup> *Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych* (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 2094), art. 15f.

<sup>108</sup> Ustawa AML, art. 2 ust. 1 pkt 12.



- pośrednictwie we wskazanych wymianach,
- prowadzeniu rachunków w formie elektronicznej jako zbioru danych identyfikacyjnych, zapewniających osobom uprawnionym możliwość korzystania z jednostek walut wirtualnych, w tym przeprowadzania transakcji ich wymiany.

Dotychczasowa praktyka i bieżące regulacje prawne w zakresie AML/CTF były podstawą wypracowania przez polskie organy ścigania metodologii pracy, na którą składa się<sup>109</sup>:

- wszczynanie procedury blokady środków pochodzących z przestępstwa,
- określenie charakteru platform wykorzystywanych do przestępczej działalności,
- poznanie polityki oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, zapoznanie się z procedurami AML/CTF danej organizacji oraz ich analiza pod kątem dostosowania się przez organizację do tych regulacji w konkretnym przypadku,
- zwrócenie się do organizacji o zabezpieczenie śladów cyfrowych pozostawionych przez sprawców,
- rozważenie powołania biegłego z zakresu informatyki śledczej w celu zbadania śladów cyfrowych,
- rozważenie celowości podjęcia współpracy z innymi podmiotami, których ustawowym zadaniem jest AML/CTF.

## Podsumowanie

Tryb i czas konsultacji, opiniowania i procedowania przepisów regulujących materię walut wirtualnych oraz związane z tym regulacje AML/CTF powodują, że w momencie ich wejścia w życie będą one całkowicie nieadekwatne do zmienionej rzeczywistości. Decydenci europejscy próbują dostosować przepisy prawne do zjawisk, których rozwój następuje w tempie geometrycznym, co – niestety – jest z góry skazane na niepowodzenie. Należy dostrzec pozytywne rozwiązania polegające na przyjęciu w znowelizowanej ustawie AML przepisów mających na celu zwiększenie wiarygodności i transparentności działań dostawców usług w zakresie walut wirtualnych przez wprowadzenie wymogu ich rejestracji, nastąpiło to jednak dopiero po wielu latach ich funkcjonowania na rynku europejskim, w tym polskim.

Rynek kryptoaktywów należy ucywilizować, trzeba jednak pamiętać, że obecne unormowania mogą doprowadzić do jego dysfunkcyjności (np. przez wpisywanie – niejako automatycznie przez KNF – na listę ostrzeżeń publicznych większości platform, na których dokonuje się obrót kryptoaktywami) i ucieczki inwestorów i pieniędzy na rynki azjatyckie, co już następuje.

Obecne normy prawne stanowią przejaw wszechobecnej regulacji i inflacji prawa, która nie będzie długofalowo sprzyjać rozwojowi technologicznemu. Rozporządzenie

<sup>109</sup> P. Opitek, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*, s. 68.

MiCA jest przejawem inflacji prawa<sup>110</sup> i z tego względu należy ocenić je krytycznie. Wprowadza ono zbyt dużo wymagań formalnych związanych z oferowaniem kryptoaktywów. Zdaniem autora wymagania zawarte w rozporządzeniu MiCA będą istotną barierą wejścia na te rynki oraz będą generowały wysokie koszty takiego wejścia (związane np. z doradztwem prawnym i ekonomicznym), a ostatecznie spowodują odejście dostawców kryptoaktywów do bardziej przyjaznych jurysdykcji prawnych.

## Bibliografia

- Opitek P., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy wykorzystaniem walut wirtualnych w świetle krajowych i międzynarodowych regulacji AML*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 12, s. 41–70.
- Pasternak Ł., *Kryptowaluta i pieniądz wirtualny jako przedmiot przestępstwa z art. 310 § 1 k.k.*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 4, s. 77–94.
- Piotrowska A., *Bitcoin. Płatnicze i inwestycyjne zastosowania kryptowaluty*, Warszawa 2018, CeDeWu.

## Źródła internetowe

- EBA *Opinion on ‘virtual currencies’*, European Banking Authority, 4 VII 2014 r., <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/657547/81409b94-4222-45d-7-ba3b-7deb5863ab57/EBA-Op-2014-08%20Opinion%20on%20Virtual%20Currencies.pdf?retry=1> [dostęp: 10 V 2021].
- ESMA, *EBA and EIOPA warn consumers on the risks of Virtual Currencies*, The European Securities and Markets Authority, the European Banking Authority and the European Insurance and Occupational Pensions Authority, <https://www.esa.europa.eu/documents/10180/2139750/Joint+ESAs+Warning+on+Virtual+Currencies.pdf> [dostęp: 10 V 2021].
- Financial Stability Implications from FinTech Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities’ Attention*, raport Financial Stability Board (FSB) w sprawie implikacji FinTechu dla stabilności finansowej, 27 VI 2017 r., <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf> [dostęp: 10 V 2021].
- Gradzi D., *FinTech/RegTech. Ryzyko związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wynikające z nowych technologii w obszarze płatności elektronicznych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2020, nr 22, <http://abw-portal.jskinternet.pl/pl/pbw/publikacje/przegląd-bezpieczenstwa-14/1658,PrzeglądBezpieczenstwaWewnetrznego-nr-22-12-2020.html> [dostęp: 10 V 2021].

<sup>110</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Inflacja\\_prawa](https://pl.wikipedia.org/wiki/Inflacja_prawa) [dostęp: 30 VII 2021].

*Informacja o kartach płatniczych. IV kwartał 2020 r.*, Narodowy Bank Polski, [https://www.nbp.pl/systemplatniczy/karty/q\\_04\\_2020.pdf](https://www.nbp.pl/systemplatniczy/karty/q_04_2020.pdf) [dostęp: 10 V 2021].

*Joint Opinion of the European Supervisory Authorities on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector* (Wspólna opinia Europejskich Organów Nadzorczych w przedmiocie ryzyk związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wpływających na sektor finansowy UE z 4 października 2019 r.), <https://eba.europa.eu/esas-highlight-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-in-the-eu-financial-sector> [dostęp: 10 V 2021].

*Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii dla UE w zakresie finansów cyfrowych*, Komisja Europejska, Bruksela, 24 IX 2020 r, COM(2020) 591 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0591&from=EN> [dostęp: 13 V 2021].

*Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych*, Komisja Europejska, Bruksela, 24 IX 2020 r, COM(2020) 592 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&from=EN> [dostęp: 13 V 2021].

Liberadzki J., *Karnoprawne aspekty walut kryptograficznych (bitcoin jako przedmiot przestępstwa)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 3; <https://www.czpk.pl/index.php/zeszyty-archiwum/zeszyt-2019-3> [dostęp: 11 V 2021].

*Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w I półroczu 2020 r.*, Narodowy Bank Polski, [https://www.nbp.pl/systemplatniczy/ocena/ocena2020\\_1.pdf](https://www.nbp.pl/systemplatniczy/ocena/ocena2020_1.pdf) [dostęp: 10 V 2021].

Polasik M., *Jak bardzo Polska jest bezgotówkowa? Zwyczaje płatnicze a rozwój sieci akceptacji kart. Wybrane wyniki badań realizowanych na rzecz Programu Polska Bezgotówkowa* (prezentacja) <https://www.cashlesscongress.pl/wp-content/uploads/2020/09/Dzie%C5%84-1-Micha%C5%82-Polasik-POLASIK-Research-Jak-bardzo-Polska-jest-bezgot%C3%B3wkowa.pdf> [dostęp: 10 V 2021]

*Raport z prac Zespołu ds. innowacji finansowych FinTech*, Komisja Nadzoru Finansowego 12 V 2021 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport\\_z\\_prac\\_Zespołu\\_ds\\_rozwoju\\_innowacji\\_finansowych\\_73565.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_z_prac_Zespołu_ds_rozwoju_innowacji_finansowych_73565.pdf) [dostęp: 13 V 2021].

*Recommendations for The Security of Mobile Payments*, European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/paym/cons/pdf/131120/recommendationsforthesecurityofmobilepaymentsdraftpc201311en.pdf> [dostęp: 10 V 2021].

*Stanowisko w sprawie wydawania kart przełaconych*, Komisja Nadzoru Finansowego, 10 VII 2015 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/stanowisko\\_ws\\_wydawania\\_kart\\_przedplaconych\\_42192.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/stanowisko_ws_wydawania_kart_przedplaconych_42192.pdf) [dostęp: 10 V 2021].

## Akty prawne

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie rynku kryptoaktywów i zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937 (projekt)*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0014.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF) [dostęp: 13 V 2021].

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2021, (UE) nr 600/2014 oraz (UE) nr 909/2014 – projekt*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0595&from=EN> [dostęp: 13 V 2021].

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. Urz. UE L 345 z 27 XII 2017 r., s. 1, ze zm.)*.

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) nr 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (tj.: Dz. Urz. UE L 156 z 19 VI 2018 r., s. 43)*.

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, (tj.: Dz. Urz. UE L 141/73 z 5 VI 2015 r., s. 73)*.

*Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz. Urz. UE L 267 z 10 X 2009 r., s. 7)*.

*Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2021 r. poz. 815, ze zm.)*.

*Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. DzU z 2020 r. poz. 971, ze zm.)*.

*Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 794, ze zm.)*.

*Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 2094)*.

*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j.: DzU z 2020 r. poz. 1444, ze zm.)*.

## Abstrakt

W ostatnich latach nic tak bardzo nie przyczyniło się do rozwoju i cyfrowej ekspansji technologicznej, w tym w zakresie obrotu bezgotówkowego, jak sytuacja wywołana ogóln światową pandemią COVID-19. Bardziej natężony ruch w sferze płatności elektronicznych i walut wirtualnych może powodować większe zainteresowanie tymi obszarami ze strony grup przestępczych. Liczba transakcji oszukańczych dokonanych kartami w pierwszym półroczu 2020 r. w porównaniu z drugim półroczem 2019 r. wzrosła o 11,4 proc. Wśród nowych kierunków zmian w przepisach regulujących obrót walutami wirtualnymi pod kątem ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu należy wyróżnić pakiet finansów cyfrowych, na który składają się m.in. projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego w sprawie rynku kryptoaktywów i znowelizowana ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Te regulacje przez swoją szczegółowość i formalizm oraz wiążące się z tym koszty operacyjne działalności mogą doprowadzić do istotnej zapaści na rynku walut wirtualnych i ucieczki inwestorów oraz wyprowadzenia pieniędzy na rynki azjatyckie. Obecne regulacje stanowią przejaw regulacji totalnej, która nie będzie sprzyjać rozwojowi technologicznemu.

**Słowa kluczowe:** AML, CTF, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu, KNF (PFSA), FinTech, RegTech, rozporządzenie MiCA.

## **The latest trends in regulatory changes for virtual currencies with regard to counteracting money laundering and financing of terrorism as well as the increase of cash-less transactions resulting from the COVID-19 pandemic**

### Abstract

In recent years, nothing has contributed so much to the development and digital expansion of technology, including the field of cashless transactions, as the situation caused by the global COVID-19 pandemic. Increased traffic of electronic payments and virtual currencies may generate more interest in these areas from criminal groups. The number of fraudulent card transactions in the first half of 2020 increased by 11.4% compared to the second half of 2019. Among the new regulatory trends in AML/CTF in the field of virtual currencies, the Digital Finance Package should be distinguished. It consists of the Proposal for a Regulation of the European Parliament on markets in

crypto-assets and amendments to the AML/CTF Act. The specificity and formalism of these rules, but also the related operating costs, may lead to a significant collapse in the virtual currencies market and the escape of investors and money to Asian markets. The current regulations are a manifestation of a total legal solution, which will not favour technological development.

**Keywords:** AML/CTF, anti-money laundering, countering the financing of terrorism, KNF (PFSA), FinTech, RegTech, Regulation on Markets in Crypto-assets.