

## Stanowisko Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji do projektu ustawy o kryptoaktywach z 22.02.2024 r.

### I. Zasadność tworzenia Rejestru KNF

Projektowana ustawa o kryptoaktywach w artykułach od 31 do 39 zakłada powołanie do życia nowego rejestru domen internetowych oraz adresów IP (dalej „Rejestr KNF”), wyposażając Komisję Nadzoru Finansowego (dalej „Komisja” albo „KNF”) w kompetencję do wpisywania do tego rejestru nazw domen oraz adresów IP podmiotów prowadzących działalność w zakresie kryptoaktywów bez wymaganego prawem zezwolenia albo niebędącego do tego uprawnionym na podstawie przepisów rozporządzenia 2023/1114<sup>1</sup> albo dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, którzy naruszają przepisy rozporządzenia 2023/1114. Projektowane przepisy nakładają na przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących usługę dostępu do sieci internetowej obowiązek uniemożliwienia lub ograniczenia dostępu do interfejsów internetowych wykorzystujących nazwę domeny internetowej lub adres IP wpisane do Rejestru KNF, poprzez ich usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, służących do zamiany nazwy domeny internetowej na adres IP, nie później niż w ciągu 48 godzin od dokonania wpisu do Rejestru KNF.

Rozumiemy, iż w trosce o interesy obywateli oraz legalnie działających podmiotów istnieje potrzeba większej kontroli nad usługami pośrednictwa kryptoaktywami. Dostrzegamy, iż coraz częściej w przestępczości ekonomicznej, wymierzonej także w przedsiębiorców, to właśnie kryptoaktywa są wiodącym modelem czerpania korzyści z nielegalnej działalności, a także stanowią metodę prania brudnych pieniędzy pochodzących z nielegalnej działalności. Niemniej jednak zaproponowane przepisy budzą szereg zastrzeżeń Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji, poczynając od uwag natury kierunkowej i koncepcyjnej, kończąc na uwagach szczegółowych – wszystkie przedstawiamy w dalszej części stanowiska, zaczynając od uwag w naszej ocenie najważniejszych, kończąc na spostrzeżeniach dotyczących poprawek legislacyjnych.

Pragniemy zacząć od podkreślenia, że jako Izba uważamy, że blokowanie dostępu do zasobów sieci internetowej nie jest optymalnym – społecznie, gospodarczo, prawnie i technicznie – sposobem na rozwiązywanie problemów społecznych. Blokowanie dostępu do zasobów sieci internetowej wskazanych w rejestrach zarządzanych przez organy państwa jest narzędziem, które bez wątplenia stanowi ingerencję w sferę praw i swobód obywatelskich, z prawem dostępu do informacji i prawem do rozpowszechniania informacji na czele. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jako Izba uważamy, że organy państwa powinny mieć możliwość tworzenia i zarządzania rejestrami blokowanych domen internetowych tylko i wyłącznie w takich przypadkach, w których konstytucyjny test adekwatności i proporcjonalności wykazał, że ważny interes publiczny uzasadnia ingerencję w swobody i prawa obywatelskie i nie ma innych narzędzi, mniej inwazyjnych z perspektywy swobód obywatelskich, pozwalających na ochronę i realizację ważnego interesu publicznego. Piszemy o tym, gdyż w uzasadnieniu do projektu nie ma informacji, z których by wynikało, że Projektodawca przeprowadził test adekwatności i proporcjonalności, którego efektem byłaby konkluzja, że istnieje ważny interes publiczny, którego nie da się chronić i realizować inaczej jak poprzez blokowanie zasobów sieci internetowej.

Zatem w pierwszej kolejności zwracamy uwagę na potrzebę pogłębionej refleksji po stronie Projektodawcy nad zasadnością tworzenia Rejestru KNF, bo być może powołanie Rejestru KNF nie jest konieczne. Jeśli w ocenie Projektodawcy powołanie nowego rejestru jest konieczne, to wydaje się racjonalnym oczekiwanie, że uzasadnienie do projektowanej ustawy zostanie uzupełnione o wyniki testu adekwatności i proporcjonalności, ze wskazaniem na ważny interes publiczny wymagający tego typu ingerencji w swobody obywatelskie oraz wyjaśnieniem, czemu zastosowaniem narzędzi i rozwiązań alternatywnych nie byłoby w tym przypadku wystarczające.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937

## II. Uporządkowanie procesu - centralnie zarządzany rejestr

Jeśli po przeprowadzeniu testu proporcjonalności i adekwatności Projektodawca uznaje, że ważny interes publiczny wymaga i uzasadnienia tego typu interwencji i nie ma alternatywnych narzędzi, to pochylić się należy nad organizacją i zasadami funkcjonowania rejestru, z uwzględnieniem innych już istniejących i projektowanych rejestrów tego typu.

Z projektu ustawy o kryptoaktywach wynika, że projektowany Rejestr KNF ma być rejestrem prawnie i technicznie odrębnym i niezależnym od innych istniejących już rejestrów tego typu, w szczególności od funkcjonującego na podstawie art. 15f ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą (dalej „Rejestr Hazardowy”) oraz od funkcjonującej na podstawie art. 20 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. ustawy o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej listy ostrzeżeń (dalej „Lista Ostrzeżeń”, która również jest rejestrem blokowanych domen internetowych, działającym na zasadzie porozumienia). Zatem Rejestr KNF ma być trzecim polskim rejestrem z blokowanymi domenami internetowymi (i nie tylko domenami, bo również aplikacjami). A pamiętać trzeba, że co jakiś czas poszczególne resorty i urzędy podejmują inicjatywy legislacyjne celem stworzenia kolejnych rejestrów blokowanych domen i jako przykłady można wymienić niezrealizowane jak na razie projekty ustaw powołujących rejestr „konsumencki”, który miał być zarządzany przez Prezesa UOKiK<sup>2</sup>, czy rejestr „dopalaczy”, który swego czasu chciało stworzyć Ministerstwo Zdrowia<sup>3</sup>, rejestr „finansowy” jako wspólny projekt Ministerstwa Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego jeszcze z 2017 r.<sup>4</sup>, czy też projekt tzw. rejestru „anty-Uber”<sup>5</sup>.

Istnienie i tworzenie kolejnych, odrębnych rejestrów publicznych z domenami do zablokowania, nie jest rozwiązaniem optymalnym z perspektywy państwa polskiego, dostawców internetu i społeczeństwa. Po pierwsze, jest to rozwiązanie nieoptymalne z perspektywy państwa polskiego, gdyż każdy organ tworzący nowy rejestr musi wydać środki publiczne na stworzenie i utrzymywanie zasobów IT niezbędnych do funkcjonowania takiego rejestru, podczas gdy można by te środki wydać raz na stworzenie jednego rejestru, z którego mogłyby korzystać wszystkie upoważnione organy państwa. Po drugie, jest to rozwiązanie nieoptymalne z perspektywy dostawców internetu, gdyż wszyscy dostawcy internetu w kraju (w liczbie ponad 2 tysięcy) muszą każdorazowo integrować się z nowo powstającym rejestrem, każdorazowo ponosząc koszt integracji i utrzymania rozwiązania pozwalającego na blokowanie dostępu do domen ujętych w rejestrze, podczas gdy można by było stworzyć jeden rejestr publiczny, z którym zintegrowani byłiby wszyscy krajowi dostawcy internetu. Po trzecie, jest to rozwiązanie nieoptymalne z perspektywy społeczeństwa i obywateli, gdyż rozproszone rejestry zmniejszają transparentność całego systemu i znacznie utrudniają społeczną kontrolę działania tych mechanizmów, a kontrola taka byłaby znacznie skuteczniejsza w przypadku funkcjonowania jednego rejestru, z którego korzystałyby wszystkie uprawnione organy i z którym zintegrowani byłiby wszyscy dostawcy internetu. Istnienie rozproszonych rejestrów blokowanych domen jest rozwiązaniem, które wcześniej czy później zaowocuje trudnymi do rozwiązania konfliktami technicznymi i prawnymi, które nie wystąpią w przypadku funkcjonowania jednego tylko rejestru.

Jeśli w ocenie Projektodawcy nie jest możliwa rezygnacja z tworzenia rejestru blokowanych domen, które działają z naruszeniem przepisów rozporządzenia 2023/1114, to racjonalnym rozwiązaniem w ocenie Izby jest stworzenie i wdrożenie koncepcji jednego rejestru z domenami do zablokowania. Taki centralnie zarządzany rejestr powinien być utrzymywany i prowadzony przez wskazany organ państwa albo upoważnioną jednostkę sektora finansów publicznych (np. NASK, Prezesa UKE, Ministra Cyfryzacji), optymalnie z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury ICT funkcjonujących już rejestrów. Do takiego, centralnie zarządzanego rejestru poszczególne organy państwa (np. Minister Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego, Prezes UKE, Prezes UOKiK itd.) mogłyby wpisywać – za pośrednictwem organu prowadzącego rejestr – domeny internetowe będące przedmiotem ich zainteresowania, na podstawie przepisów rangi ustawy upoważniających poszczególne organy państwa do takiego działania w obszarze ich właściwości. Wszyscy dostawcy internetu w kraju byłiby zintegrowani z takim rejestrem i nie byłoby konieczne kolejne integracje w przypadku poszerzania rejestru o nowe obszary, wraz z przyznawaniem kolejnym organom państwa kompetencji do wpisywania domen do centralnie zarządzanego rejestru. Centralnie zarządzany rejestr w jednym miejscu skupiałby informację o wszystkich blokowanych w Polsce domenach internetowych, czyniąc cały mechanizm transparentnym i łatwym do monitorowania i kontrolowania. Taki rejestr pozwoliłby uniknąć konfliktów

<sup>2</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338717>

<sup>3</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12305303>

<sup>4</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12300403>

<sup>5</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303152>

technicznych i prawnych, które nieuchronnie pojawią się w przypadku kontynuowania trendu tworzenia rejestrów rozproszonych.

Podsumowując, jeśli w ocenie Projektodawcy blokowanie domen jest konieczne, Izba postuluje rezygnację z tworzenia nowego Rejestru KNF i skupienie się na stworzeniu rozwiązania systemowego, czyli centralnie zarządzanego rejestru, który będzie integrował zarówno wpisy Rejestru Hazardowego, jak i do którego mogłyby być wpisywane m.in. domeny prowadzące działalność z naruszeniem rozporządzenia 2023/1114.

### III. Techniczne i prawne kolizje Rejestru KNF z innymi istniejącymi rejestrami

Jeśli w ocenie Projektodawcy blokowanie domen jest konieczne, a jednocześnie Projektodawca nie widzi możliwości prowadzenia prac w kierunku centralnie zarządzanego rejestru (czyli jeśli Projektodawca nie uwzględni wcześniejszych postulatów Izby), to na poziomie projektowanych lub istniejących przepisów prawa rozstrzygnąć będzie trzeba sposób rozwiązywania konfliktów technicznych i prawnych, jakie są nieuniknione w przypadku współistnienia Rejestru KNF i Rejestru Hazardowego (oraz kolejnych przyszłych rejestrów działających w tym samym modelu technicznym i prawnym).

Organizowanie nielegalnych gier hazardowych on-line oraz prowadzenie działalności w zakresie kryptoaktywów w sposób niezgodny z przepisami prawa to dwa obszary, które mogą zaistnieć w ramach jednej strony internetowej, oferującej jedno i drugie. Zatem kwestią czasu jest, aż ta sama domena zostanie wpisana zarówno do Rejestru KNF i Rejestru Hazardowego. Potencjalnych problemów – technicznych i prawnych związanych z takim scenariuszem – jest wiele, ale dla przejrzystości wywodu ograniczymy się do opisanie dwóch, najważniejszych:

1. Po pierwsze, zarówno przepisy dotyczące Rejestru Hazardowego (art. 15f ust. 5 pkt 2) ustawy o grach hazardowych) jak i projektowane przepisy dotyczące Rejestru KNF (art. 34 ust. 1 pkt 2) projektu ustawy o kryptoaktywach) nakazują dostawcy internetu, aby ten przekierował użytkownika na stronę internetową z odpowiednim komunikatem, przy czym w przypadku Rejestru Hazardowego przekierowanie ma nastąpić na stronę internetową prowadzoną przez Ministra Finansów (na której wyświetla się komunikat dedykowany Rejestrowi Hazardowemu), natomiast w przypadku Rejestru KNF przekierowanie ma nastąpić na stronę internetową prowadzoną przez Komisję Nadzoru Finansowego (na której będzie się wyświetlał komunikat dedykowany Rejestrowi KNF). Problem techniczny i prawny polega na tym, że jeśli ta sama domena będzie wpisana do Rejestru Hazardowego i Rejestru KNF, to nie ma technicznej możliwości, aby wywołania do tej domeny przekierowywać jednocześnie do strony Ministerstwa Finansów i do strony Komisji Nadzoru Finansowego. Z perspektywy technicznej przekierowanie może nastąpić tylko na jedną stronę internetową, co powoduje, że w takim scenariuszu wykonanie przepisów w pełni nie jest możliwe. Problem wymaga zaadresowania na poziomie przepisów prawa, być może przez wprowadzenie jakiegoś rodzaju norm kolizyjnych określających sposób postępowania w przypadku, gdy ta sama domena jest wpisana do więcej niż jednego rejestru. Niemniej jednak takie normy kolizyjne z pewnością skomplikują (technicznie i prawnie) cały mechanizm. Rozwiązaniem tego problemu jest koncepcja centralnie zarządzanego rejestru, gdzie nie wystąpi problem tej samej domeny wpisanej do więcej niż jednego rejestru, co jest kolejnym argumentem przemawiającym za odejściem od modelu rejestrów rozproszonych i rozpoczęciem prac nad stworzeniem jednego, centralnie zarządzanego rejestru.
2. Po drugie, podobna kolizja techniczna i prawna wystąpi, jeśli najpierw ta sama domena zostanie wpisana do Rejestru Hazardowego i do Rejestru KNF, a następnie zostanie wykreślona z jednego z nich, a pozostanie wpisana w drugim. Przykładowo, domena „przykładowa.pl” najpierw zostaje wpisana do obu rejestrów (bo oferuje nielegalny hazard i nielegalne usługi w zakresie kryptoaktywów), a następnie zostaje wykreślona z Rejestru KNF (bo przestała oferować nielegalne usługi w zakresie kryptoaktywów), ale pozostaje wpisana do Rejestru Hazardowego (bo w dalszym ciągu oferuje nielegalny hazard on-line). W takim scenariuszu problem polega na tym, że przepisy prawa jednocześnie nakazują przywrócenie dostępu do „przykładowa.pl” (patrz art. 37 projektowanej ustawy o kryptoaktywach – bo domena została wykreślona z Rejestru KNF) i nakazują blokowanie dostępu do „przykładowa.pl” (patrz art. 15f ust. 1 pkt 1) ustawy o grach hazardowych – bo domena pozostaje wpisana do Rejestru Hazardowego). Technicznie nie jest możliwe jednoczesne blokowanie i nieblokowanie dostępu do tej samej domeny. W efekcie również taki scenariusz wymaga zaadresowania na poziomie przepisów prawa, być może przez wprowadzenie jakiegoś rodzaju norm kolizyjnych określających sposób postępowania w przypadku wpisania tej samej domeny do dwóch rejestrów, a następnie wykreślenia tej domeny z jednego rejestru a pozostawienie jej w innym. Tak jak we wcześniejszym przykładzie takie normy kolizyjne z pewnością skomplikują (technicznie i prawnie)

cały mechanizm. Również w tym przypadku rozwiązaniem problemu jest koncepcja centralnie zarządzanego rejestru, w której ten problem wystąpić nie może, co jest jeszcze jednym argumentem przemawiającym za odejściem od modelu rejestrów rozproszonych i rozpoczęciem prac nad stworzeniem jednego, centralnie zarządzanego rejestru.

Powyższe dwa scenariusze opisane zostały na przykładzie dwóch współistniejących rejestrów. Skala skomplikowania przypadków kolizyjnych i ewentualnych norm rozstrzygających przypadki kolizyjne będzie rostała z każdym kolejnym rejestrem blokowanych domen, a problem będzie spotęgowany, jeśli współistniejące rejestry będą funkcjonowały na podobnych, ale nie identycznych zasadach technicznych i prawnych, a tak właśnie jest w przypadku Rejestru KNF i Rejestru Hazardowego, między którymi istnieją istotne różnice techniczne i prawne (o czym więcej w dalszej części stanowiska).

Podsumowując, na poziomie projektowanych przepisów prawa należy rozstrzygnąć w jaki sposób ma postępować dostawca internetu w przypadku wystąpienia opisanych powyżej kolizji pomiędzy istniejącymi rejestrami. Takie normy kolizyjne nie będą potrzebne, jeśli zamiast tworzenia nowego Rejestru KNF rozpoczną się prace nad stworzeniem rozwiązania systemowego w postaci centralnie zarządzanego rejestru.

#### IV. Techniczne i prawne założenia Rejestru KNF

Jeśli w ocenie Projektodawcy blokowanie domen jest konieczne i nie ma możliwości prowadzenia prac w kierunku centralnie zarządzanego rejestru (czyli jeśli Projektodawca nie uwzględni wcześniejszych postulatów Izby), a jednocześnie Projektodawca zdoła określić technicznie wykonalne reguły kolizyjne dla scenariuszy opisanych we wcześniejszej części wyводу, to przepisy dotyczące Rejestru KNF będą wymagały jeszcze dalej idących zmian. Przepisy regulujące działanie Rejestru KNF powinny zostać zmienione tak, aby założenia techniczne i prawne Rejestru KNF były tożsame z założeniami technicznymi i prawnymi Rejestru Hazardowego. Każda odmiennosc w technicznych lub prawnych założeniach Rejestru KNF (w porównaniu do Rejestru Hazardowego) to niewiadoma i obszar ryzyka zarówno dla organu prowadzącego rejestr jak i dla dostawców internetu. W szczególności dotyczy to wymagania, aby na gruncie Rejestru KNF blokować adresy IP na potrzeby funkcjonowania aplikacji, którego to wymagania nie ma w przypadku Rejestru Hazardowego i które rodzi szereg znaków zapytania o techniczną wykonalność, koszty i skuteczność. W ocenie Izby przepisy regulujące działanie Rejestru KNF powinny być merytorycznie tożsame z przepisami regulującymi działalność Rejestru Hazardowego, co w pierwszej kolejności oznacza zmianę przepisów projektowanej ustawy o kryptoaktywach tak, aby Rejestr KNF dotyczył wyłączenie blokowania domen internetowych, bez wymagań w zakresie blokowania adresów IP na potrzeby funkcjonowania aplikacji.

Przepisy regulujące działanie Rejestru Hazardowego zakładają, że do Rejestru Hazardowego mogą być wpisane nazwy domen internetowych, a spoczywający na dostawcach internetu obowiązek polega na blokowaniu dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do Rejestru. Natomiast projektowana ustawa o kryptoaktywach zakłada, że do Rejestru KNF wpisane będą nie tylko nazwy domen internetowych ale również adresy IP, a obowiązek dostawców internetu ma polegać na uniemożliwianiu lub ograniczaniu dostępu do interfejsów internetowych (a nie stron internetowych) wykorzystujących nazwę domeny internetowej lub adres IP wpisany do Rejestru KNF. Żeby w pełni zrozumieć na czym polega różnica należy przytoczyć definicję „interfejsu internetowego” (projektowana ustawa posługuje się pojęciem interfejsu internetowego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 38) rozporządzenia 2023/1114):

*„interfejs internetowy” oznacza oprogramowanie, w tym stronę internetową bądź jej część lub aplikację, które jest obsługiwane przez oferującego lub dostawcę usług w zakresie kryptoaktywów bądź w ich imieniu i które służy do zapewnienia posiadaczom kryptoaktywów dostępu do ich kryptoaktywów oraz zapewnienia klientom dostępu do usług w zakresie kryptoaktywów;*

Jak więc widać interfejs internetowy to nie tylko strona internetowa, ale również aplikacja. Domyślać się zatem należy, że do Rejestru KNF wpisywane mają być nie tylko nazwy domen internetowych, ale również adresy IP właśnie po to, aby obowiązkiem blokowania objąć nie tylko strony internetowe, ale również aplikacje. Objęcie blokowaniem również aplikacji jest największą różnicą pomiędzy projektowanym Rejestrem KNF a istniejącym Rejestrem Hazardowym.

W krótkim czasie przeznaczonym na konsultacje publiczne projektowanej ustawy nie jest możliwe przeprowadzenie pełnego studium wykonalności blokowania komunikacji aplikacji z wybranym adresem IP, zatem nie jest do końca wiadome, czy taka blokada jest technicznie wykonalna, a jeśli tak to na ile będzie skuteczna, jakich technologii wymaga i z jakimi kosztami się wiąże. Zatem na chwilę obecną zagadnienie blokowania aplikacji jest dużą

niewiadomą. Zanim uchwalone zostaną przepisy nakazujące blokowanie aplikacji Projektodawca powinien upewnić się, w dialogu technicznym z dostawcami internetu, że rozwiązanie takie jest technicznie wykonalne, skuteczne i adekwatne do nakładu sił i środków, jakie będą niezbędne do realizacji takiej blokady. Analizy takie można przeprowadzić we współpracy z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi zrzeszonymi w Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji, a do czasu otrzymania wyników z projektu ustawy o kryptoaktywach należy usunąć wymóg blokowania adresów IP wykorzystywanych do komunikacji przez aplikacje, tak, aby Rejestr KNF funkcjonował na tożsamych zasadach technicznych i prawnych jak istniejący Rejestr Hazardowy.

Zwracamy uwagę, że objęcie Rejestrem KNF nie tylko adresów domen internetowych, ale również adresów IP i aplikacji powoduje jeszcze jedną różnicę w stosunku do Rejestru Hazardowego i jest czynnikiem, który może skomplikować stworzenie i funkcjonowanie Rejestru KNF. Mianowicie projektowana ustawy o kryptoaktywach wymaga, aby połączenia odwołujące się do nazwy domeny internetowej wpisanej do Rejestru KNF przekierowywać do dedykowanej strony internetowej prowadzonej przez Komisję Nadzoru Finansowego, natomiast wymogu przekierowania nie ma w przypadku połączeń odwołujących się do adresów IP wpisanych do Rejestru KNF, czyli w przypadku aplikacji. I choć brak wymogu przekierowania na stronę Komisji Nadzoru Finansowego sam w sobie może być racjonalny w przypadku aplikacji, to dla dostawców internetu może to oznaczać konieczność opracowania i zaimplementowania dodatkowej (nieobecnej w przypadku Rejestru Hazardowego) funkcjonalności, mianowicie funkcjonalności rozpoznającej czy blokada jest *per* nazwa domeny internetowej czy *per* adres IP, tak, aby przekierowanie wywołać tylko dla tego pierwszego przypadku i nie wywoływać przekierowania dla przypadku drugiego. Istniejący Rejestr Hazardowy nie implikuje takiego wymagania.

Biorąc powyższe pod uwagę, na obecnym etapie (nie) wiedzy na temat możliwości blokowania aplikacji, za konieczne uznajemy wprowadzenie do projektowanych przepisów takich zmian, aby usunąć z nich możliwość wpisywania do Rejestru KNF adresu IP i wymóg blokowania aplikacji. Rejestr KNF powinien działać w oparciu o założenia technicznie i prawne tożsame z istniejącym rejestrem Hazardowym, zatem Rejestr KNF – jeśli musi powstać – powinien być zbiorem nazw domen internetowych (a nie adresów IP), a przepisy powinny wymagać, aby dostawcy Internetu uniemożliwiali dostęp do stron internetowych (a nie interfejsów internetowych). Cel ten może zostać osiągnięty przez nadanie projektowanym przepisom następującego brzmienia:

*Art. 31. Komisja prowadzi Rejestr domen internetowych ~~oraz adresów IP~~, zwany dalej „Rejestrem”, i dokonuje w nim wpisów.*

*Art. 32. 1. Do Rejestru wpisuje się domenę internetową ~~lub adres IP~~ podmiotu prowadzącego działalność w zakresie kryptoaktywów bez wymaganego prawem zezwolenia albo niebędącego do tego uprawnionym na podstawie przepisów rozporządzenia 2023/1114.*

*2. Do Rejestru można wpisać również domenę internetową ~~lub adres IP~~ dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, który narusza przepisy rozporządzenia 2023/1114, jeżeli brak jest innych skutecznych środków prowadzących do zaprzestania naruszenia przepisów rozporządzenia 2023/1114 przez tego dostawcę w rozsądnym terminie.*

*Art. 33. Do Rejestru wpisuje się:*

*1) nazwę domeny internetowej ~~lub adres IP~~:*

*a) wykorzystywane do świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów lub*

*b) służące do reklamowania lub promowania inwestycji w kryptoaktywa*

*– dla znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej użytkowników sieci Internet;*

*2) datę i godzinę dokonania wpisu albo jego wykreślenia.*

*Art. 34. 1. Przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi dostępu do sieci Internet jest obowiązany do:*

*1) nieodpłatnego uniemożliwienia ~~lub ograniczenia~~ dostępu do ~~interfejsów~~ stron internetowych wykorzystujących nazwę domeny internetowej ~~lub adres IP~~ wpisanych do Rejestru poprzez ich usunięcie z systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, służących do zamiany nazwy domeny internetowej na adres IP, nie później niż w ciągu 48 godzin od 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, obejmujący w szczególności informacje o lokalizacji Rejestru,*

wpisaniu szukanej nazwy domeny internetowej do Rejestru, podstawie prawnej dokonania wpisu do Rejestru i ostrzeżenie o ryzyku wyrządzenia poważnych szkód interesom klientów lub posiadaczom kryptoaktywów.

2. W przypadku wpisu domeny internetowej ~~lub adresu IP~~ do Rejestru dostawca usług hostingowych jest obowiązany do niezwłocznego nieodpłatnego usunięcia lub wyłączenia ~~interfejsu strony~~ internetowej, ograniczenia dostępu do niego lub usunięcia wskazanych przez Komisję treści.

3. W przypadku wpisu domeny internetowej do Rejestru rejestr domen i rejestratorzy domen są obowiązani na żądanie Komisji do nieodpłatnego usunięcia nazwy domeny internetowej oraz nieodpłatnej rejestracji tej nazwy na rzecz Komisji.

Art. 35. 1. Sprzeciw od wpisu do Rejestru może wnieść:

1) dostawca usług w zakresie kryptoaktywów:

- a) wykorzystujący nazwę domeny internetowej ~~lub adres IP~~, wpisane do Rejestru lub
- b) będący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, lub
- c) posiadający tytuł prawny do domeny internetowej ~~lub adresu IP~~ wpisanych do Rejestru,

2) dostawca usług hostingowych,

3) rejestr domen,

4) rejestrator domen

w terminie 2 miesięcy od dnia dokonania tego wpisu.

2. Sprzeciw zawiera:

1) dane identyfikacyjne podmiotu wnoszącego sprzeciw, w szczególności:

- a) imię, nazwisko oraz funkcję – w przypadku osób fizycznych,
- b) nazwę podmiotu, adres siedziby oraz numer w Krajowym Rejestrze Sadowym – w przypadku osób prawnych;

2) uzasadnienie.

3. Po rozpatrzeniu sprzeciwu Komisja wydaje decyzję o pozostawieniu nazwy domeny internetowej ~~lub adresu IP~~ w Rejestrze albo o ich wykreśleniu z Rejestru.

Art. 36. Komisja wykreśla domenę internetową ~~lub adres IP~~ z Rejestru w przypadku, gdy ustały podstawy dokonania wpisu, o których mowa w art. 32 ust. 2.

Art. 37. W przypadku wykreślenia domeny internetowej ~~lub adresu IP~~ z Rejestru, przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do nieodpłatnego umożliwienia dostępu do ~~interfejsu strony~~ internetowej wykorzystującej domenę internetową ~~lub adres IP~~, wykreślone z Rejestru, nie później niż w ciągu 48 godzin od ich wykreślenia z Rejestru.

Art. 38. Rejestr jest jawny.

Art. 39. Rejestr jest prowadzony w systemie teleinformatycznym umożliwiającym automatyczne przekazywanie informacji do systemów teleinformatycznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

## V. Czas niezbędny na wdrożenie i testy rozwiązania

Bazując na doświadczeniach zebranych podczas wdrażania Rejestru Hazardowego jesteśmy w stanie z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, że kluczową kwestią jest zapewnienie zarówno dostawcom internetu jak i Komisji Nadzoru Finansowego niezbędnej ilości czasu na stworzenie rejestru KNF, a następnie na integrację dostawców internetu z Rejestrem KNF oraz testy komunikacji i testy poprawności działania blokad. W przypadku Rejestru Hazardowego przepisy były tak skonstruowane, że przepisy regulujące działanie Rejestru Hazardowego wchodziły w życie 1 kwietnia 2017 r., natomiast przepisy nakładające na dostawców internetu obowiązek blokowania domen wchodził w życie 1 lipca 2017 r. – czas pomiędzy był okresem przeznaczonym na intensywne testy integracyjne

Rejestru Hazardowego (patrz art. 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 88).

Przepisy projektowanej ustawy o kryptoaktywach powinny być w tym zakresie wzorowane na przepisach tworzących Rejestr Hazardowy, tj. przepisy końcowe powinny być tak sformułowane, aby przepisy tworzące Rejestr KNF wchodziły w życie w określonej dacie (np. 30 grudnia 2024 r.), natomiast przepisy określające obowiązki dostawców internetu (obowiązek blokowania, obowiązek przekierowania i obowiązek odblokowania) wchodziły w życie 3 miesiące później – owe 3 miesiące są niezbędne na integrację i testy rozwiązania przez Komisję Nadzoru Finansowego i dostawców internetu.

W tym miejscu stanowczo podkreślamy, że 3 miesiące na integrację i testy Rejestru KNF to czas wystarczający tylko i wyłącznie w przypadku uwzględnienia wcześniejszego postulatu, aby Rejestr KNF dotyczył tylko i wyłącznie domen internetowych (a nie adresów IP i aplikacji). Jeśli wbrew naszym postulatom Projektodawca nie usunie adresów IP i aplikacji z projektowanych przepisów, to czas na stworzenie, integrację i testy rozwiązania musi być znacznie dłuższy, gdyż w takim przypadku zbudować i przetestować trzeba będzie mechanizm, który na chwilę obecną nie ma żadnego odpowiednika. W takim przypadku na integrację i testy należy przewidzieć co najmniej 9 miesięcy, liczone od dnia wejścia w życie przepisów powołujących Rejestr KNF.

W kontekście przepisów końcowych wyjaśnienia wymaga również jak należy rozumieć art. 110 i 111 projektowanej ustawy, w kontekście przepisów projektowanej ustawy regulujących funkcjonowanie Rejestru KNF. Z jednej bowiem strony art. 111 stanowi (z zastrzeżeniem wyjątków), że ustawa wejdzie w życie 30 czerwca 2024 r. Z drugiej strony art. 110 przewiduje, że przepisy ustawy w zakresie świadczenia usług w zakresie kryptoaktywów stosuje się od dnia 30 grudnia 2024 r. W efekcie nie jest jasne od jakiego momentu obowiązywać i stosować się mają przepisy art. 31 do 39 ustawy, dotyczące funkcjonowania Rejestru KNF: od 30 czerwca 2024 r. (co wydaje się nierealne) czy od 30 grudnia 2024 r.? Jako Izba zakładamy, że intencją Projektodawcy jest, aby Rejestr KNF rozpoczął funkcjonowanie od 30 grudnia 2024 r., niemniej jednak prosimy o jednoznaczne przesądzenie tego faktu na poziomie przepisów projektowanej ustawy lub uzasadnienia do ustawy.

## **VI. Pozostałe uwagi do projektu ustawy i OSR**

### **1. Pozostałe uwagi do projektu ustawy**

- a. Art. 35 projektowanej ustawy zawiera katalog podmiotów które mogą wnieść sprzeciw wobec decyzji o wpisaniu domeny do Rejestru KNF, a jednym z tych podmiotów ma być przedsiębiorca telekomunikacyjny. Podobny przepis znajduje się w art. 15f ust. 7 ustawy o grach hazardowych. Niemniej jednak redakcja art. 35 ust. 1 pkt 1) lit. b) projektowanej ustawy o kryptoaktywach powoduje, że sprzeciw będzie mógł wnieść tylko taki przedsiębiorca telekomunikacyjny, który jednocześnie jest dostawcą usług w zakresie kryptoaktywów. Zapewne nie taka była intencja Projektodawców, gdyż zbiór przedsiębiorców telekomunikacyjnych będących jednocześnie dostawcami usług w zakresie kryptoaktywów jest zbiorem pustym. Zapewne chodziło o wyposażenie każdego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w możliwość wniesienia sprzeciwu.
- b. Niezrozumiała jest praktyczna relacja obowiązków wynikających z ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w art. 34 projektowanej ustawy. Ustęp 1 tego artykułu to obowiązek blokowania nałożony na dostawców internetu. Natomiast ustęp 2 tego artykułu to obowiązek dostawcy usług hostingowych do niezwłocznego nieodpłatnego usunięcia lub wyłączenia interfejsu internetowego, ograniczenia dostępu do niego lub usunięcia wskazanych przez Komisję treści. Jeśli zatem zgodnie z ust. 2 dostawca usług hostingowych usunie lub wyłączy stronę internetową, to obowiązek blokowania dostępu do tej strony internetowej, ciążyący na dostawcy internetu i wynikający z ust. 1, staje się bezprzedmiotowy, bo nie będzie wtedy czego blokować, skoro problematyczna domena zostanie usunięta z zasobów internetu u źródła. Podobnie z obowiązkiem wynikającym z ustępu 3. Po stronie Projektodawcy potrzebna jest pogłębiona refleksja i analiza zależności zachodzących pomiędzy ustępami 1, 2 i 3 w art. 34 projektowanej ustawy tak, aby nie nakładać na przedsiębiorców telekomunikacyjnych zbędnych obowiązków, w sytuacji gdy problem zostanie rozwiązany na innym poziomie ekosystemu internetu. Wydaje się, że pierwszym i podstawowym działaniem powinno być eliminowanie problemu na poziomie rejestru domen internetowych, rejestratorów domen i dostawców usług hostingowych. Dopiero jeśli usunięcie problemu na tym poziomie okaże się niemożliwe zasadnym może być blokowanie dostępu na poziomie usługi dostępu do sieci internet.

## 2. Uwaga do Oceny Skutków Regulacji (OSR)

Projektowana ustawa nakłada na dostawców internetu obowiązki związane z blokowaniem domen internetowych i adresów IP, obowiązki kosztowne i wymagające w utrzymaniu, a pomimo to Ocena Skutków Regulacji całkowicie pomija fakt, że projektowana ustawa nakłada obowiązki na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni zostali pominięci zarówno w sekcji 4 OSR („Podmioty, na które oddziałuje projekt”) jak i w sekcji 7 OSR („Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe”).

Zatem aby uczynić zadość wymaganiom formalnym procesu legislacyjnego, Projektodawca jest zobowiązany do uzupełnienia co najmniej sekcji 4 i 7 OSR o oszacowanie wpływu projektowanej ustawy na przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Prosimy o uwzględnienie powyższych uwag w pracach nad projektowaną ustawą. Ponadto zwracamy się z uprzejmą prośbą o możliwość spotkania z przedstawicielami Ministerstwa Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego celem omówienia powyższych uwag i propozycji zmian do projektowanych przepisów dotyczących Rejestru KNF oraz wypracowania w formule warsztatowej optymalnych rozwiązań, z jednej strony gwarantujących skuteczność narzędzi nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego, a z drugiej strony zapewniających transparentność i techniczną wykonalność wymagań stawianych dostawcom internetu.