

PRAWNE ASPEKTY WPROWADZENIA I FUNKCJONOWANIA PIENIĄDZA CYFROWEGO BANKU CENTRALNEGO W POLSCE – ZARYS PROBLEMATYKI

Streszczenie

Artykuł dotyczy wybranych prawnych aspektów wprowadzenia i funkcjonowania pieniądza cyfrowego banku centralnego w Polsce. Z uwagi na stanowisko Narodowego Banku Polskiego w przedmiotowym zakresie, nie toczą się aktualnie zaawansowane prace koncepcyjne na temat CBDC. Nie oznacza to jednak, że pieniądz cyfrowy pozostaje poza sferą zainteresowania środowiska akademickiego czy uczestników rynku finansowego. Ramy prawne wprowadzenia i funkcjonowania w obrocie gospodarczym pieniądza w formie cyfrowej będą konsekwencją wyboru konkretnego modelu organizacyjnego i technologicznego. Nadanie mu odpowiednich ram prawnych wymagać będzie długotrwałych i skomplikowanych prac nad projektem lub projektami ustaw oraz aktów wykonawczych, z uwzględnieniem doświadczeń państw, które znajdują się na bardziej zaawansowanym etapie wdrażania publicznego pieniądza cyfrowego. Na ostateczny kształt polskich rozwiązań prawnych będą oddziaływały też akty prawa pochodnego UE.

Słowa kluczowe: NBP, CBDC, pieniądz cyfrowy banku centralnego, cyfrowy złoty

Abstract

The article concerns selected legal aspects of the introduction and functioning of the central bank's digital currency in Poland. Due to the position of the National Bank of Poland in this regard, advanced conceptual work on CBDC is not currently underway. It does not mean that digital currency remains outside the sphere of interest of the academic community or financial system. The legal framework for the introduction and functioning of digital currency will be a consequence of the choice of some specific organizational and technological model. Giving it an appropriate legal framework will require long-term and complicated work on legal drafts, taking into account the international experience of countries that are at a more advanced stage of implementation of public digital money. The final shape of legal solutions in Poland will also be influenced by EU regulations.

Keywords: NBP, CBDC, central bank digital currency, digital zloty

¹ dr, isurowiec@panschelm.edu.pl, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7231-7993>

Wstęp

Od lat obserwowany jest dynamiczny rozwój gospodarki cyfrowej na świecie (CBDC) oraz nowych technologii, w szczególności w zakresie usług płatniczych. Czynnikiem, który go dodatkowo zintensyfikował, była pandemia COVID-19, przyczyniając się do upowszechnienia transakcji i płatności bezgotówkowych. Rok 2020, pomimo skumulowania uwagi społecznej i państw na wyzwaniach sanitarnych, okazał się istotny z punktu widzenia działań wielu banków centralnych na świecie w zakresie wzmocnienia prac koncepcyjnych nad pieniądzem cyfrowym². Zdematerializowana forma pieniądza miała poniekąd przyczynić się do ewentualnego zminimalizowania ekspansji wirusów w przyszłości, jak również usprawnić mechanizm dostępności pieniądza w gospodarce. Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) przeprowadził w pierwszym pandemicznym roku badanie wśród 65 banków centralnych na świecie w kontekście zaawansowania i ewentualnego zaawansowania w badaniach nad wdrożeniem pieniądza cyfrowego. Wynikało z niego, iż 86% ankietowanych banków centralnych wyraziło zainteresowanie tą problematyką³. Tak wysoki odsetek banków deklarujących zintensyfikowanie prac analityczno-badawczych i pilotażowych, a w pojedynczych przypadkach również wdrożeniowych, dotyczących CBDC, sprzyjają podejmowaniu działań na rzecz rozwiązania konkretnych problemów społeczno-gospodarczych poszczególnych państw. W dyskusjach na arenie międzynarodowej coraz więcej uwagi poświęca się tematowi wykorzystania nowych technologii i CBDC w płatnościach transgranicznych jako szansy dla uczynienia ich, zwłaszcza przekazów pieniężnych (*remittances*), szybszymi, tańszymi, bardziej transparentnymi i powszechnie dostępnymi⁴. Nie należy też pomijać argumentu nt. obaw banków centralnych o dalszy rozwój kryptowalut⁵, postrzeganych jako rozwiązanie mogące podważyć monopol banków centralnych. Twórca bitcoina⁶ akcentował w swoich wypowiedziach, że użytkownicy różnych systemów płatniczych na świecie mogą dzięki stworzonemu przez niego rozwiązaniu zyskać dostęp do pieniądza niezależnego od banków centralnych,

² Central Bank Digital Curriencies – CBDC.

³ Więcej: *Ready, steady, go? – Results of the third BIS survey on central bank digital currency*. BIS Papers Nr 114, 27 January 2021, Boar, C., Wehrli, A., https://www.bis.org/author/cod-ruta_boar.html (dostęp 26.06.2023).

⁴ *Cyfrowy złoty. Bank cyfrowej gotówki*. Sygn. PAB/WIB 6/2023, raport przygotowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, autorzy: prof. dr hab. inż. W. Cellary, dr hab. P. Marszałek, Poznań, kwiecień 2023, s. 4.

⁵ Pojęcie spoza języka prawnego.

⁶ *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. Nakamoto, S., <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (dostęp 26.06.2023).

bezpiecznego i umożliwiającego dokonywanie transakcji w sposób poufny⁷. Podkreślał dalekosiężne konsekwencje błędów popełnianych przez banki centralne w ramach prowadzonej polityki monetarnej, co osłabiało zaufanie do publicznych emitentów i niejednokrotnie narażało całe państwa i gospodarki na straty. Tego rodzaju argumentacja oraz wnikliwa obserwacja rynku i technologii zaimplementowanych w kryptowalutach zwiększyła presję na bank centralne, by podjąć próbę zaabsorbowania rozwiązań cyfrowych (waluty wirtualnej) na potrzeby emisji walut narodowych. Dynamikę tych działań wzmacniała argumentacja i badania prowadzone przez BIS, Europejski Bank Centralny (EBC), Radę Stabilności Finansowej (FSB), jak również część banków centralnych.

Główne założenia CBDC

W literaturze przedmiotu, dostępnych analizach i opracowaniach, a nawet wypowiedziach przedstawicieli nauk ekonomicznych czy prawnych, występują znaczące rozbieżności definicyjne w odniesieniu do pieniądza cyfrowego emitowanego przez bank centralny⁸. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w szeroko zakrojonej i wielopoziomowej dyskusji na temat prawa emisji pieniądza w różnych formach przez podmioty publiczne (co do zasady banki centralne), jak i prywatne, a co za tym idzie możliwości kontroli tego rodzaju działań. BIS wyjaśnia, że CBDC to cyfrowy pieniądz emitowany przez bank centralny, denominowany w jednostkach narodowych rachunku, stanowiący zobowiązanie banku centralnego⁹. W tym kontekście jest to więc pieniądz państwowy, którego emitentem jest bank centralny, o charakterze prawnego środka płatniczego, który może funkcjonować z wykorzystaniem tzw. łańcucha bloków lub technologii rozproszonej księgi. EBC podkreśla, że cyfrowa waluta byłaby pieniądzem banku centralnego udostępnianym w formie cyfrowej do wykorzystania w płatnościach detalicznych¹⁰. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) z kolei dodaje, że CBDC jako nowa (cyfrowa) forma pieniądza, będzie miała status prawnego środka płatniczego¹¹. Z analiz

⁷ System płatności bazujący na kryptografii oraz sieci peer-to-peer, niezależny od podmiotów publicznych na poziomie emisji; więcej: Wanat, E. (2019). Bitcoin i inne kryptowaluty jako przedmiot świadczenia pieniężnego. *TPP 2019/2*.

⁸ Waluta, waluta wirtualna cyfrowa, pieniądz elektroniczny.

⁹ *Ready, steady, go?...*, op. cit., s. 6.

¹⁰ Więcej: *Report on a digital euro*. EBC, October 2020. https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/report/html/index.pl.html (dostęp 26.06.2023).

¹¹ Mancini-Griffoli, T., Soledad Martinez Peria, M., Agur, I., Ari, A., Kiff, J., Popescu, A., Rochon, C. (2018). Casting Light on Central Bank Digital Currency. *MF Staff Discussion Note, SDN/18/8*, s. 7-8.

i badań banków centralnych na świecie oraz międzynarodowych instytucji finansowych, wyłania się więc obraz cyfrowego pieniądza emitowanego przez bank centralny, który będzie występował w równoległym do gotówki obrocie, a aktualnie rozpatrywanych jest kilka wariantów technicznych, organizacyjnych i prawnych jego funkcjonowania. Wydaje się, że szczegóły tych rozwiązań będą musiały w równym stopniu uwzględniać uwarunkowania gospodarcze, finansowe, jak i ustrojowe. W dostępnych raportach największych międzynarodowych instytucji podkreśla się przyczyny i korzyści wynikające z powszechnego zaimplementowania CBDC. Wśród nich przywoływana jest argumentacja o rosnącym globalnym zainteresowaniu kryptowalutami, dynamicznym rozwoju zaawansowanych systemów płatności czy obawami państw i banków centralnych o utratę kontroli nad emisją pieniądza, mechanizmami regulowania płatności czy realizacji transakcji transgranicznych. Dwie ostatnie przesłanki rodzą ponadto obawy dotyczące międzynarodowej przestępczości gospodarczej, prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Warto dodać, że intensyfikację płatności cyfrowych, połączoną z ograniczeniem obrotu gotówkowego w ramach działalności gospodarczej, wzmocniła dodatkowo pandemia COVID-19. Nasilenie tych procesów obciążało i spowolniło dotychczasowe systemy płatności, powodując wzrost kosztów i tempo realizacji transakcji w porównaniu z rozwiązaniami opartymi na tzw. łańcuchu bloków. Nie należy również pomijać argumentu o charakterze geoeconomicznym, mający na uwadze postęp prac nad CBDC w konkurujących ze sobą potęgach gospodarczych świata.

CBDC mógłby być dostępny dla wybranych instytucji finansowych i wykorzystywany do płatności wysokokwotowych (*wholesale payments*), tj. do rozrachunków międzybankowych, stanowiąc substytut środków pieniężnych na rachunkach bieżących banków w banku centralnym. CBDC mógłby też być powszechnie dostępny i wykorzystywany do płatności detalicznych (*retail payments* lub *general purpose payments*), stanowiąc substytut gotówki i depozytów w bankach komercyjnych. Bank centralny już obecnie oferuje dostęp do pieniądza w formie cyfrowej dla banków i innych wybranych instytucji finansowych w związku z realizowaną polityką pieniężną czy prowadzeniem systemów płatności wysokokwotowych. Dostęp ten mógłby zostać jednak rozszerzony o inne podmioty, np. innego typu instytucje finansowe lub innych dostawców usług płatniczych. W modelu emisji CBDC dla płatności detalicznych, CBDC stanowiłby nieznaną dotąd innowację dla osób fizycznych oraz podmiotów gospodarczych, innych niż mających obecnie rachunki

w banku centralnym¹². Wybór docelowego modelu emisji pieniądza cyfrowego będzie więc zależał od aktualnych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych stosowanych w systemie bankowym i systemach płatności, ogólnej kondycji/stanu systemu finansowego państwa, ale nade wszystko od czynników politycznych. Mając powiem na względzie te ostatnie należy pamiętać, że to politycy występujący w roli parlamentarzystów, uczestniczą w procesie legislacyjnym, który w polskich realiach prawnych wymaga uzyskania dla danego rozwiązania odpowiedniej większości podczas głosowania w sejmie i senacie, a skończywszy na decyzji prezydenta RP.

Aktualny stan prawny dotyczący CBDC

Rezolucja Parlamentu Europejskiego (PE) z dnia 26 maja 2016 r. w sprawie wirtualnych walut¹³ zwraca uwagę m.in. na szanse i zagrożenia związane z wirtualnymi walutami i DLT w kontekście szybko zmieniających się technologii dotyczących płatności, możliwe zastosowanie DLT w obszarach innych niż płatności, jak również na inteligentne regulacje na rzecz wsparcia innowacji i ochrony integralności dotychczasowych rozwiązań. Przywołany dokument nie odnosi się wprost do CBDC, ale pokazuje rozległe spectrum zastosowań cyfrowej waluty w sferze gospodarczej. W tym akcie nienormatywnym znajduje się odniesienie do możliwości zastosowania technologii rozproszonego rejestrowania danych (DLT) w celach, które miałyby służyć usprawnieniu procesów wykorzystujących potencjał danych, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym¹⁴. Ponadto podkreśla się, że podmioty sektora prywatnego wystąpiły w zakresie walut wirtualnych z szeregiem inicjatyw, przez co Parlament wzywa właściwe organy unijne i krajowe monitorowania tych inicjatyw. Potwierdza też, że dysponuje rozległą wiedzą na temat możliwości wykorzystania technologii wykorzystania DLT poza sektorem finansowym (np. przy finansowaniu *crowdfundingowym*). Podkreśla możliwości DLT w zakresie wsparcia rządów z defraudacjami i nadużyciami finansowymi. Z rezolucji

¹² *Pieniądz cyfrowy banku centralnego*. Departament Systemu Płatniczego NBP, maj 2021, s. 16.

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 maja 2016 r. w sprawie wirtualnych walut (2016/2007(INI)). Dz.U.UE.C.2018.76.76 z dnia 2018.02.28.

¹⁴ Pkt. 5 Rezolucji; odnosi się także do kosztów zarządzania potransakcyjnego, które wynoszą obecnie globalny sektor finansowy ponad 50 mld EUR rocznie oraz że jest to oraz procesy uzgodnienia rachunków bankowych to obszary, w których wykorzystanie DLT może stanowić przełom, jeżeli chodzi o wydajność, szybkość i odporność, ale zarazem spowodowałyby nowe wyzwania regulacyjne.

wyłania się wręcz zachęta adresowana do organów administracji publicznej, aby przetestowały systemy DLT w kontekście usprawnienia świadczenia usług obywatelom, w tym w tym administracji elektronicznej¹⁵.

Reasumując, PE w rezolucji w sprawie walut wirtualnych uznał wirtualną walutę za cyfrową gotówkę, cyfrowe wyznaczniki wartości, które nie są emitowane przez bank centralny ani organ publiczny, nie są powiązane z walutą fiducyjną, a przy tym są przyjmowane przez osoby fizyczne lub prawne jako środek płatniczy. W takim oto znaczeniu może być przedmiotem obrotu drogą elektroniczną¹⁶.

Rządy państw oraz banki centralne znajdują się w związku z emisją CBDC pod presją wynikającą z nacisku niektórych krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych. Polski bank centralny wyraził publicznie swoje stanowisko na temat emisji pieniądza cyfrowego banku centralnego m.in. w raporcie *Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych*¹⁷, powołanego pod koniec 2016 r. przy Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF). Raport, w którego przygotowaniu uczestniczyli m.in. przedstawiciele sektora bankowego, wskazywał na uzasadnioną potrzebę podjęcia prac analitycznych w celu oceny m.in. skutków prawnych emisji cyfrowego złota przez NBP, przy jednoczesnej weryfikacji możliwości technologicznych, zapewniających odpowiedni poziom bezpieczeństwa obrotu. Postulat ten stał się rekomendacją Zespołu roboczego nr 36, który brzmiał: „Bezpieczeństwo obrotu w ramach rejestru rozproszonego (DLT) wymaga zapewnienia możliwości przeprowadzania rozliczeń w pieniądzu banku centralnego (ePLN?). Obecnie testowane modele rozliczeń oparte o kryptowaluty, jak Bitcoin czy też Ether, nie zapewniają wymaganego poziomu bezpieczeństwa chociażby ze względu na publiczny charakter blockchainów, w których funkcjonują wymienione kryptowaluty. Zasadne byłoby umożliwienie dokonywania rozliczeń pieniężnych w pieniądzu banku centralnego (ePLN?) w emisji dedykowanej dla obrotu elektronicznego (blockchain). Początkowo dla celów projektowych należy rozważyć emisję pieniądza dla ograniczonego kręgu użytkowników (tzw. sandbox). Taki kierunek rozwoju systemu płatniczego przewidziany został w raporcie ESMA z 7.02.2017 r.”¹⁸.

¹⁵ Szerzej: pkt 6-13 Rezolucji.

¹⁶ *Cyfrowy ...*, op. cit., s. 20.

¹⁷ *Raport z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)*, KNF, Warszawa, listopad 2017.

¹⁸ *Pieniądz cyfrowy...*, op. cit., s. 85; więcej: Raport z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych, op. cit., s. 59-60.

Do tak sformułowanej rekomendacji i jej uzasadnienia polski bank centralny odniósł się wówczas negatywnie. Powoływał się na aktualne uregulowania prawne, w tym przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP²⁰, wskazując na konieczność daleko idącej ingerencji w obszar emisji znaków pieniężnych oraz względy bezpieczeństwa. Bank centralny potwierdził jednocześnie, że monitoruje technologie (w tym technologie rozproszonego rejestru) stosowane na rynku finansowym w Polsce i za granicą pod kątem ich ewentualnego wykorzystania w przyszłości przy CBDC²¹. Stanowisko członków Zespołu w tym zakresie było zdecydowanie odmienne, przy czym zadeklarowali oni gotowość do włączenia się w przygotowanie analiz nt. regulacji prawnych niezbędnych skutecznego i szybkiego zaimplementowania cyfrowego pieniądza banku centralnego.

Konstytucja RP stanowi, że centralnym bankiem państwa jest NBP²². Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Bank centralny odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Zgodnie z ustawą o NBP²³ przysługuje mu wyłączne prawo emitowania polskich znaków pieniężnych, którymi są banknoty i monety opiewające na złote i grosze - prawne środki płatnicze na obszarze RP. Wielkość i terminy emisji ustala prezes NBP, podobnie jak terminy wymiany, wycofania z obiegu czy zatrzymania. W przypadku zidentyfikowania fałszywych znaków pieniężnych są one zatrzymywane bez prawa do zwrotu ich równowartości²⁴.

Reasumując, gospodarka polskimi znakami pieniężnymi leży w kompetencjach banku centralnego. Przytoczone powyżej przepisy nie odnoszą się jednak w żadnym stopniu do pieniądza cyfrowego banku centralnego. W systemie prawnym zawarte są natomiast definicje legalne pieniądza elektronicznego, waluty wirtualnej czy waluty polskiej, które w przyszłości będą musiały zostać poddane weryfikacji ustawodawcy.

Ustawa o usługach płatniczych²⁵ zawiera legalną definicję pieniądza elektronicznego, określonego jako wartość pieniężną przechowywaną

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025.

²¹ *Raport z prac Zespołu roboczego...*, op. cit., s. 59-60.

²² Art. 227 Konstytucji.

²³ Art. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP.

²⁴ Art. 31-37 ustawy o NBP.

²⁵ Art. 2 pkt 21a ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2360 z późn. zm.

elektronicznie, w tym magnetycznie, wydawaną, z obowiązkiem jej wykupu, w celu dokonywania transakcji płatniczych, akceptowaną przez podmioty inne niż wyłącznie wydawca pieniądza elektronicznego. Ustawa Prawo bankowe definiuje z kolei pieniądz elektroniczny poprzez odesłanie do przytoczonego powyżej aktu prawnego. Warto dodać, że przepisy Prawa bankowego stanowią, iż czynnościami bankowymi, o ile są one wykonywane przez banki, są także czynności wydawania pieniądza elektronicznego²⁶. Banki mogą też wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi utworzyć instytucje upoważnione do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania²⁷ informacji stanowiących tajemnicę bankową, m.in. krajowym i unijnym instytucjom pieniądza elektronicznego. Prawo bankowe nie zawiera więc również legalnej definicji CBDC. Podobnie jak ustawa Prawo dewizowe²⁸, która stanowi, że krajowymi środkami płatniczymi są: waluta polska oraz papiery wartościowe i inne dokumenty, pełniące funkcję środka płatniczego, wystawione w walucie polskiej, zaś walutą polską są znaki pieniężne (banknoty i monety) będące w kraju prawnym środkiem płatniczym, a także wycofane z obiegu, lecz podlegające wymianie.

Kolejny z aktów prawnych - ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²⁹ – wyjaśnia istotę waluty wirtualnej, pod którą rozumie się cyfrowe odwzorowanie wartości, które jednocześnie nie jest prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez NBP, 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 ani pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych, instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy z instrumentami finansowymi³⁰, wekslem lub czekiem oraz jest wymienialne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowane jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego.

²⁶ Art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.

²⁷ Art. 105 ust. 4 pkt 6 dodany przez art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 6 października 2022 r., Dz.U.2022.2339 zmieniającej nin. ustawę z dniem 18 grudnia 2022 r.

²⁸ Art. 2 ust. 1 pkt 6-7 ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 309.

²⁹ Art. 2 ust. 2 pkt 25 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1124.

³⁰ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 646 z późn. zm.

O walucie wirtualnej mowa jest w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych³¹ poprzez odwołanie do art. 2 ust. 2 pkt 26 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Nawiązanie do walut wirtualnych odnaleźć można kilku również w aktach wykonawczych³².

Z powyższej analizy wynika, że definicja pieniądza cyfrowego banku centralnego wymagać będzie ujednolicenia na poziomie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jeśli oczywiście zmianie ulegnie stanowisko NBP w przedmiocie zasadności wprowadzenia CBDC w Polsce³³. Odpowiednie przepisy prawa będą też konieczne do zapewnienia ochrony prywatności oraz wdrożenia mechanizmów zabezpieczających przed praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Sam koncept pieniądza cyfrowego zakłada bowiem, że będzie on wydawany na zasadzie monopolu przez bank centralny, natomiast nie może on wykluczać czy też ograniczać możliwości prowadzenia działań nadzorczych w obszarze Anti-Money Laundering (AML)³⁴. W ramach swoich kompetencji bank centralny będzie mógł też skorzystać z możliwości oferowanych przez pośredników w obszarze obrotu walutą. We wszystkich tych aspektach niezbędne będzie osiągnięcie nie tyle konsensusu merytorycznego, co nade wszystko politycznego. Procesowi temu powinna towarzyszyć pogłębiona analiza danych na temat stopnia zaawansowania wdrażania CBDC i oceny skutków tego procesu w innych państwach oraz stanowisk globalnych instytucji finansowych na czele z MFW, BŚ, EBS czy BIS³⁵.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2587 z późn. zm.

³² Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań organu właściwego do prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych, Dz. U. poz. 1964, Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2021 r. w sprawie wniosku o wpis do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych oraz zawiadomienia o zawieszeniu wykonywania tej działalności, z. U. poz. 1957.

³³ Waluta cyfrowa, wirtualna, pieniądz internetowy, kryptowaluta, cyberwaluta, certyfikat cyfrowy, certyfikat elektroniczny, elektroniczny znak legitymacyjny, bon pieniężny i elektroniczny bon pieniężny, patrz: Zacharzewski, K. (2017). Obrót walutami cyfrowymi w reżimie obrotu instrumentami finansowymi. *PS 2017/ 11-12*, 140-152. <https://sip.lex.pl/#/publication/151326600/zacharzewski-konrad-obrot-walutami-cyfrowymi-w-rezimie-obrotu-instrumentami-finansowymi?keyword=pieni%C4%85dz%20cyfrowy&cm=SREST> (dostęp 27.06.2023).

³⁴ Anti-Money Laundering – procedury związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy.

³⁵ Bank Rozrachunków Międzynarodowych opublikował raport na temat platformy umożliwiającej dokonywanie transakcji w czasie rzeczywistym przy wykorzystaniu walut cyfrowych banków centralnych; raport powstał przy współpracy z władzami monetarnymi Hong Kongu, Instytutem Waluty Cyfrowej Banku Chin oraz Bankiem Centralnych Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

Zakres zmian prawa na potrzeby wprowadzenia CBDC w Polsce

Dyskusja na temat zakresu zmian prawnych na potrzeby wprowadzenia waluty cyfrowej banku centralnego toczy się aktualnie w bardzo wąskim gronie – w świecie akademickim oraz częściowo w gronie specjalistów z zakresu bankowości – prawników, jak i ekonomistów. Przedstawiciele tych dwóch dyscyplin w największym stopniu będą oddziaływali na kształt rozwiązań prawnych pieniądza cyfrowego emitowanego przez NBP.

Zasadnicze podstawy funkcjonowania NBP uregulowane zostały w ustawie zasadniczej. Jest centralnym, wyspecjalizowanym, konstytucyjnym organem państwa, o odrębnej od innych organów władzy pozycji ustrojowej i szczególnym zakresie działania, niemieszczącym się w koncepcji trójpodziału władzy. NBP przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza i realizowania polityki pieniężnej. Jest częścią dwustopniowej struktury organizacyjnej polskiego systemu bankowego. Wyłączność ta odnosi się zarówno do produkcji znaków pieniężnych, jak i określania wielkości ich emisji. Powyższe implikuje jednoczesną odpowiedzialność banku za wartość polskiego pieniądza, choć przepisy nie wskazują o jaką formę pieniądza chodzi. Wydaje się więc zasadne, żeby w perspektywie przyszłych zmian w prawie doprecyzować przepisy w tym zakresie. Nowelizacja istniejących przepisów oraz ewentualne uchwalenie nowych mogłaby więc obejmować w pierwszej kolejności odpowiednie artykuły ustawy zasadniczej oraz ustawy o NBP. W kolejnym kroku legislacyjnym konieczna będzie zmiana ustawy Prawo bankowe oraz powiązanej nią ustawy o usługach płatniczych, które w aktualnym stanie prawnym odnoszą się do pieniądza elektronicznego (odesłanie do ustawy o usługach płatniczych). Ingerencja ustawodawcy wydaje się zasadna w przypadku ustawy Prawo dewizowe (definicja legalna waluty polskiej) oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (definicja legalna waluty wirtualnej). Na tym tle jako kolejne wyzwanie jawi się stanowisko Unii Europejskiej (UE), a w szczególności Komisji Europejskiej (KE) i Parlamentu w odniesieniu do ram regulacyjnych cyfrowego euro, pomimo znaczącego entuzjazmu EBC wynikającego z możliwości wprowadzenia CBDC w strefie euro.

Komisja Gospodarcza i Monetarna PE w dokumencie dotyczącym cyfrowego euro podnosi, że UE stoi przed licznymi wyzwaniami przedemisyjnymi CBDC. Ich realizacja wymaga czasu, szeroko zakrojonych przygotowań prawno-ustrojowych, organizacyjnych oraz na poziomie kryptologicznym. Komisja wskazała na zagrożenia, które będzie implikować cyfrowe euro. Pierwszy z nich dotyczy samego EBC i jego przyszłych relacji z bankami komercyjnymi, w obrębie których może dochodzić do specyficznie rozumianej

konkurencji. W celu uniknięcia tego rodzaju trudności należałoby rozważyć wypracowanie modelu kooperacji, który przewidywałby przestrzeń do wspólnego działania banku centralnego i banków komercyjnych w zakresie usług dla użytkowników – osób fizycznych, jak i innych podmiotów niefinansowych. Po wtóre Komisja dostrzega niebezpieczeństwo ze strony CBDC dla szeroko rozumianego systemu finansowego i jego stabilności, jak również te związane choćby z finansowaniem terroryzmu i praniem pieniędzy. Powstaną też liczne ryzyka dla sektora bankowego i polityki pieniężnej, jak również kontroli obywateli (potrzeba ochrony przed inwigilacją, zapewnienia bezpieczeństwa danych, ewentualne możliwości wykorzystania tych danych). Na polski system prawny będą też w istotny sposób oddziaływały akty prawa pochodnego UE, które w nieodległej przyszłości, w związku ze znaczącą aktywnością EBC w zakresie cyfrowej waluty, zostaną uchwalone na szczeblu unijnym³⁶. Jeśli akt prawa pochodnego będzie miał formę rozporządzenia, to tym samym będzie ono wywierać bezpośredni skutek prawny we wszystkich państwach członkowskich. W przypadku zaś, gdy uchwalona zostanie dyrektywa, państwa będą zobligowane do odpowiedniego dostosowania swojego prawa krajowego na poziomie skutków regulacji. W przypadku Polski byłaby to regulacja w randze ustawy lub zbioru ustaw zmieniających dotychczasowe ramy prawne funkcjonowania złotego jako prawnego środka płatniczego, mającego moc zwalniania z zobowiązań. Na tym gruncie należy zwrócić uwagę na specyfikę procesu legislacyjnego w naszym kraju, który – co do zasady – wymaga osiągnięcia konsensusu zarówno na poziomie merytorycznym, jak i politycznym dla uchwalenia ustawy. Ważne na tym tle będzie również stanowisko prezydenta, który może – korzystając ze swoich konstytucyjnych kompetencji – ustawę podpisać, odmówić podpisania lub wystąpić ze stosownym wnioskiem to Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie oceny prawa z ustawą zasadniczą. W polskiej przestrzeni publicznej, w tym politycznej, dyskusja na temat CBDC prowadzona jest w bardzo wąskim zakresie. Jednym w nielicznych przykładów jest Interpelacja nr 10470 do ministra finansów w sprawie planów rządu dotyczących emisji cyfrowej waluty banku centralnego z 31 sierpnia 2020 r.³⁷ W ramach Ministerstwa Cyfryzacji powstała Grupa Robocza

³⁶ W okresie VII 2022-II 2023 EBC przeprowadził prototypowanie w zakresie cyfrowego euro (wdrożenie i zintegrowane z istniejącymi systemami płatności); testy wykazały możliwości płynnej integracji, pozostawiając szerokie pole dla innowacyjnych funkcji i technologii; cyfrowe euro mogłoby w zasadzie funkcjonować zarówno w trybie online, jak i offline, więcej: *Digital euro – Prototype summary and lessons learned, maj 2023*, EBC, www.ecb.europa.eu (dostęp 20.06.2023).

³⁷ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BT4HQT> (dostęp 20.06.2023).

ds. Rejestrów Rozproszonych i Blockchain. Pełni ona rolę swoistego forum na potrzeby dyskusji o cyfryzacji gospodarki i administracji z wykorzystaniem technologii blockchain³⁸.

Podsumowanie

Pieniądz cyfrowy banku centralnego powstaje w pewnym stopniu jako odpowiedź na rosnące globalne zainteresowanie walutami wirtualnymi emitowanymi przez podmioty komercyjne. Banki centralne zachowywały jednocześnie daleko posuniętą ostrożność w ocenie możliwości zastosowania technologii wykorzystywanej w kryptowalutach do momentu przeprowadzenia własnych analiz i testów, z zastrzeżeniem stanowiska i danych, którymi dysponują MFW, BŚ czy BIS. Z uwagi na odpowiedzialność za stabilność i bezpieczeństwo znacznej części globalnego systemu finansowego w tworzenie koncepcji CBDC, w jej ocenę i weryfikację zaangażowane zostały instytucje nadzoru bankowego, w tym Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Polska pozostaje aktualnie poza strefą euro, co w przypadku wprowadzenia w jego cyfrowej formy może w pewnym zakresie okazać się dodatkowym wyzwaniem prawnym. Z tego względu stajemy wobec konieczności przeprowadzenia zasadniczych zmian w systemie prawnym, które jednocześnie powinny zostać poprzedzone pogłębioną analizą społeczną skutków takich regulacji. Obywatele mają podstawy, by oczekiwać tego w demokratycznym państwie prawnym.

Piśmiennictwo

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025.

³⁸ Grupa zainaugurowała działalność w 2019 r. i liczy 152 osoby, które wywodzą się z różnych podmiotów działających na rynku finansowym; z tego też roku pochodzi informacja o aktywności Grupy: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/grupa-robocza-ds-rejestrow-rozproszonych-i-blockchain1>, (dostęp 23.06.2023); dodatkowo w ramach programu „*Od papierowej do cyfrowej Polski*”, prowadzonym w ramach kooperacji przez kilka ministerstw, trwają działania na rzecz upowszechnienia nowoczesnych technologii w administracji publicznej i gospodarce. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/od-papierowej-do-cyfrowej-polski> (dostęp 23.06.2023).

3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 309.
5. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 646 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2360 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1124.
8. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 października 2021 r. w sprawie wniosku o wpis do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych oraz zawiadomienia o zawieszeniu wykonywania tej działalności, Dz. U. poz. 1957.
9. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań organu właściwego do prowadzenia rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych, Dz. U. poz. 1964.
10. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 maja 2016 r. w sprawie wirtualnych walut (2016/2007(INI)), Dz.U.U.E.C.2018.76.76 z dnia 2018.02.28.

Artykuły naukowe

1. *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. Nakamoto S. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (dostęp 26.06.2023).
2. Wanat, E. (2019), Bitcoin i inne kryptowaluty jako przedmiot świadczenia pieniężnego. *TPP 2019/2*.
3. Mancini-Griffoli, T., Soledad Martinez Peria, M., Agur, I., Ari, A., Kiff, J., Popescu, A., Rochon, C. (2018). Casting Light on Central Bank Digital Currency. *MF Staff Discussion Note, SDN/18/08*.
4. Zacharzewski, K. (2017). Obrót walutami cyfrowymi w reżimie obrotu instrumentami finansowymi. *PS 2017/ 11-12*.

Raporty i opracowania

1. *Cyfrowy złoty. Bank cyfrowej gotówki*. Sygn. PAB/WIB 6/2023, raport przygotowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, Cellary W., Marszałek P., Poznań, kwiecień 2023.
2. *Digital euro – Prototype summary and lessons learned, maj 2023*. EBC, www.ecb.europa.eu (dostęp 20.06.2023).
3. *Ready, steady, go? – Results of the third BIS survey on central bank digital currency*. BIS Papers Nr 114, 27 January 2021, Boar, C, Wehrli, A. https://www.bis.org/author/codruta_boar.htm (dostęp 26.06.2023).
4. *Raport z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)*. KNF, Warszawa, listopad 2017.
5. Report on a digital euro, EBC, October 2020. https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/report/html/index.pl.html (dostęp 26.06.2023).
6. *Pieniądz cyfrowy banku centralnego*. Departament Systemu Płatniczego NBP, maj 2021.

Netografia

1. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/grupa-robocza-ds-rejestrow-rozproszonych-i-blockchain1> (dostęp 23.06.2023).
2. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/od-papierowej-do-cyfrowej-polski> (dostęp 23.06.2023).
3. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BT4HQT> (dostęp 23.06.2023).