

Volume 24, Issue 1
June 2026

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-03-22
accepted 2026-05-04



Pozycja ustrojowo-administracyjna Rzecznika Finansowego wśród organów administracji publicznej

The systemic and administrative position of the Financial Ombudsman among public administration bodies

MICHAŁ ARSOBA

UWM w Olsztynie oraz EWSPiA w Warszawie
ORCID: 0000-0003-1755-5777, [e-mail](#)

ŁUKASZ MAJKA

Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu
ORCID: 0009-0006-4668-8535, [e-mail](#)

Citation: Arsoba, Michał, Łukasz Majka. (2026). Pozycja ustrojowo-administracyjna Rzecznika Finansowego wśród organów administracji publicznej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 9–26. DOI: 10.25167/osap.6171

Abstract: This article aims to present the institutional position of the Polish Financial Ombudsman, taking into account the significance of its autonomy and the existing inter-institutional dependencies. The point of departure is the thesis that independence constitutes a key element of the status of this body. The study outlines the *ratio legis* behind the establishment of the Financial Ombudsman and presents normative arguments supporting its placement outside the structure of government administration. The subsequent part of the analysis focuses on the controversies related to the extension of the Ombudsman's tasks in the field of retail banking accessibility under the Act of 26 April 2024, including the supervisory relationship with the President of PFRON, which arise from these changes. In this context, a research question is formulated concerning the impact of the new institutional linkages on the Financial Ombudsman's independence to date. The study, conducted with the use of the dogmatic-legal method, leads to the conclusion that, following the legislative amendments, the Financial Ombudsman is moving towards a hybrid model: it does retain its distinctness from central government administration, while at the same time, remains

in a relationship of supervisory subordination regarding the scope of its new competences, which runs counter to the original idea underlying the establishment of this institution.

Keywords: Financial Ombudsman, systemic law, Accessibility Act

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie ustrojowej pozycji Rzecznika Finansowego, z uwzględnieniem znaczenia jego autonomii oraz istniejących zależności międzyinstytucjonalnych. Punktem wyjścia jest teza, że niezależność stanowi kluczowy element statusu tegoż organu. W opracowaniu przedstawiono *ratio legis* powołania Rzecznika Finansowego oraz argumenty normatywne przemawiające za jego usytuowaniem poza strukturą administracji rządowej. Dalsza część analizy koncentruje się na kontrowersjach związanych z rozszerzeniem zadań Rzecznika w ramach dostępności usług bankowości detalicznej na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2024 r., w tym na wynikającej z ww. zmian relacji nadzorczej Prezesa PFRON. W tym kontekście sformułowano pytanie badawcze dotyczące wpływu nowych powiązań instytucjonalnych na dotychczasową niezależność Rzecznika Finansowego. Przeprowadzone przy zastosowaniu metody dogmatycznoprawnej badanie prowadzi do wniosku, że w następstwie zmian legislacyjnych Rzecznik Finansowy zmierza w kierunku modelu o charakterze hybrydowym. Zachowuje on bowiem odrębność od centralnej administracji rządowej, pozostając jednocześnie, w zakresie nowych kompetencji, w relacji podporządkowania nadzorczego, co sprzeciwia się pierwotnemu zamysłowi, stojącemu u podstaw powstania danego podmiotu.

Słowa kluczowe: Rzecznik Finansowy, prawo ustrojowe, ustawa o dostępności

1. Wstęp

W ostatnim czasie można zaobserwować wyodrębnianie się w doktrynie prawa administracyjnego nowych, niezależnych organów regulacyjnych, nieznanych dotąd tradycyjnym podziałom (Zimmermann 2022: 186). Te, mimo że znajdują się co do zasady w strukturze centralnych organów administracji rządowej, podlegają tylko ograniczonemu nadzorowi ze strony właściwego ministra bądź Prezesa Rady Ministrów. Ich główną cechą charakterystyczną jest niezależność w zakresie głównej działalności merytorycznej. Zamyśl ten pozwala stworzyć wyspecjalizowane podmioty, których celem jest kierowanie się w realizacji powierzonych zadań fachową wiedzą w oderwaniu od politycznych pobudek. Natomiast ich istnienie uzasadnia konieczność interwencji w funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej zgodnie z zamysłem ordoliberalnych koncepcji państwa (Mańka 2018: 71–76).

Proces ten wiąże się z coraz większym uniezależnianiem nowych organów regulacyjnych od struktur władzy rządowej. Jednakże stan ten doprowadza do pytania o to, jaki poziom zagwarantowanej wewnętrznej autonomii uprawnia do wysunięcia tezy o wyłączeniu danego podmiotu spoza składu centralnej administracji rządowej? Wszelako dochodzi do powstania problemu, gdzie konkretnie przebiega granica pomiędzy podporządkowaniem organom nadzorczym a jego brakiem w przypadku narastającego zwiększania poziomu instytucjonalnej niezależności. Nadto zagadnienie to nie ma wymiaru wyłącznie czysto teoretycznego,

gdyż opisywane wątpliwości można kierować m.in. względem statusu ustrojowego Rzecznika Finansowego^{1,2}. Dlatego celem niniejszego artykułu będzie przeanalizowanie jego pozycji ustrojowo-prawnej pod kątem cech wewnętrznej autonomii, a jednocześnie zależności względem naczelnych i centralnych organów pionu rządowego. W tym kontekście, z wykorzystaniem metody dogmatycznej, podjęta zostanie próba odpowiedzi na postawione pytanie badawcze: jak nowe rozwiązania legislacyjne wpłynęły na niezależność opisywanego podmiotu.

Realizując wskazane zadanie, autorzy przedstawiają *ratio legis* powołania instytucji Rzecznika Finansowego. Następnie zaprezentują argumenty dowodzące jego ustrojowo-administracyjnego umiejscowienia poza strukturą organów rządowych. Kolejno omówione zostaną kontrowersje powstałe wokół przyznania Rzecznikowi nowych kompetencji w obszarze dostępności do usług bankowości detalicznej na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (dalej: u.d.p.u.), która w praktyce uzależnia ten organ od Prezesa PFRON. Taka struktura pracy służyć będzie postawieniu tezy, że obecnie Rzecznik Finansowy może jawić się jako organ o charakterze hybrydowym, który z jednej strony wyłamuje się spośród centralnych organów administracji rządowej, z drugiej zaś, szczególnie w zakresie nowych kompetencji ustawowych, pozostaje podporządkowany organowi względem niego nadzorczemu.

2. *Ratio legis* wprowadzenia instytucji Rzecznika Finansowego

Poprzednikiem Rzecznika Finansowego był Rzecznik Ubezpieczonych. Instytucja ta została wprowadzona do systemu prawnego ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, będącej zwieńczeniem procesu legislacyjnego rozpoczętego przez rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 1993 roku. Nowelizacja ta, stanowiąc odpowiedź na negatywne skutki nazbyt liberalnych przepisów, które doprowadziły m.in. do upadku zakładu ubezpieczeń „Westa”, zakładała rozszerzenie wymagań stawianych ubezpieczycielom oraz wzmocnienie nadzoru nad ich działalnością. Jednakże nie postulowała ona pierwotnie utworzenia Rzecznika Ubezpieczonych aż do momentu, kiedy

¹ Sam Rzecznik Finansowy wskazuje niejednokrotnie, że nie wchodzi w skład organów centralnych administracji rządowej. Wskazuje to np. w piśmie dnia 24 września 2020 r. do podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów sygn. sprawy: RF/146/2020.

² Analogicznie te same wątpliwości można kierować do statusu ustrojowego Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Zob. więcej: P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, t. 80(4), s. 69–70.

podczas dyskusji nad przedmiotowym aktem reprezentant rządu Stefan Kawalec wskazał na potrzebę pilnego wprowadzenia ograniczeń w działalności ubezpieczeniowej inspirowanych modelem rozwiązań dotychczas przyjętych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (Sprawozdanie Stenograficzne: 189–192).

Niemniej zwrócił on uwagę na konieczność oddzielenia nadzoru właścicielskiego od nadzoru ubezpieczeniowego. Wszakże zgodnie z art. 82 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej nadzór nad działalnością ubezpieczeniową pełnił Minister Finansów. Oznaczało to, że ten sam organ oceniał i kontrolował działalność części ubezpieczycieli zarówno z punktu widzenia właściciela, tj. w zakresie wysokości dochodu z posiadanych akcji, jak i w zakresie organu ochrony konsumentów – badając prawidłowość ich sytuacji finansowej, w szczególności wypłacalności, ocenianych w związku z ochroną interesów osób ubezpieczonych. Jednakże kompetencje te, słusznym zdaniem projektodawcy, powinny być rozdzielone jako częstokroć sprzeczne (Sprawozdanie Stenograficzne: 189–192). Dlatego już podczas kolejnych dyskusji parlamentarnych nad projektem opisywanej ustawy z 1995 r. w celu rozwiązania powstałego problemu zaproponowano wzbogacanie regulacji o utworzenie Rzecznika Ubezpieczonych. Przy czym podkreślono, że nowa instytucja nie ma powielać czynności Rzecznika Praw Obywatelskich. Jej zadaniem miało być natomiast kontaktowanie się z organami państwowymi i przedsiębiorstwami oraz reprezentowanie klientów zakładów i towarzystw ubezpieczeń niezależnie od polityki rządu (Bentkowski 1995: Sprawozdanie Komisji).

Następnie po łącznie 20 latach sprawnego działania Rzecznika Ubezpieczonych w systemie organów ochrony praw konsumenta NIK w ramach jednego z wyników pokontrolnych postulował poszerzenie jego przedmiotowego zakresu kompetencji o pomoc wszystkim klientom rynku finansowego. Przy czym motywacją do wysunięcia takiego postulatu *de lege ferenda* nie okazała się wyłącznie sama wysoka ocena skuteczności danej instytucji, ale również chęć zmniejszenia napływu indywidualnych skarg do UOKiKu i KNFu, które „nie pozwalały skoncentrować się” tym organom na realizacji ich podstawowych zadań zakładających ochronę interesów zbiorowych (Informacja o wynikach kontroli: 13). Należy więc założyć, że to właśnie te argumenty ostatecznie skłoniły ustawodawcę do uchwalenia ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (dalej: u.RzF). Potwierdza to analiza uzasadnienia ww. projektu ustawy, w której wskazano na konieczność dalszego podwyższania poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych. Przy czym dodatkowo projekt stawiał akcent na konieczność ustanowienia podmiotu administracji publicznej, do którego każdy klient podmiotu rynku finansowego mógłby zwrócić się z wnioskiem bądź skargą o zbadanie indywidualnej, negatywnie rozpatrzonej reklamacji. W tym znaczeniu Rzecznik miał być szczególnego rodzaju organem odwoławczym (Uzasadnienie: 16). Doprowadziło to ostatecznie, jak słusznie wskazuje Ewa Derc, do wytworze-

nia się dychotomicznego systemu ochrony praw konsumenta usług finansowych, o szczególnej roli Rzecznika Finansowego. (Derc 2021: 147).

Unikatowy charakter tejże instytucji, jak również skuteczna realizacja jej celów każą przypuszczać, że kluczowym elementem musiała stać się niezależność. Daną kwestię akcentuje również Bank Światowy, wskazując ją jako jedno z podstawowych kryteriów uznania podmiotu za ombudsmana, obok uczciwości, efektywności, otwartości, transparentności oraz odpowiedzialności (Thomas, Frizon. 2012: 67–70). Autonomię tę, jako istotną dla ustroju Rzecznika Finansowego, wydaje się wskazywać już sama jego nazwa. Niemniej instytucja „Rzecznika” posiada szczególny charakter, wyłamując się z tradycyjnego trójpodziału władzy. Wywodzi się ona od szwedzkiego ombudsmana, a w swojej klasycznej wersji powinna spełniać określone wymogi, tj. być odpowiedzialna przed władzą ustawodawczą, chronić prawa i wolności obywateli przed naruszeniami ze strony władzy, być łatwo dostępną, działać w odformalizowanej procedurze, zostać wyposażona w kompetencję do wszczynania spraw z urzędu, a co do zasady nie mieć uprawnień do wydawania wiążących decyzji, oddziałując głównie siłą swojego autorytetu (Kucsko-Stadlmayer 2009: 11–11). Jednakże powyższa analiza prowadzi do wniosku, że Rzecznik Finansowy wydaje się nie spełniać wszystkich przesłanek do uznania go za klasycznego czy wyspecjalizowanego ombudsmana o centralnym usytuowaniu (do kategorii, której najczęściej zalicza się rzeczników właściwych w sprawach dzieci oraz w sprawach wojskowych). Przemawiać za tym może tryb powołania oraz fakt, że nie reprezentuje on obywateli w sporach z organami państwa. Rzecznik Finansowy nie wydaje się również należeć do kategorii quasi-ombudsmanów. Wszelako charakterystycznym elementem danej grupy jest m.in. powoływanie przez rząd lub inne organy władzy wykonawczej oraz odpowiedzialność przed nimi (Malinowska: 2007: 7, 54, 57, 58, 64, 69–72).

Natomiast Rzecznik Finansowy tworzy odrębną, synkretyczną kategorię. Wskazuje na to okoliczność, że podmiot jest powoływany przez rząd, reprezentuje interesy konsumentów wobec innych prywatnych podmiotów oraz cechuje się, typową dla klasycznych „Rzeczników”, szeroką niezależnością. Ta uzasadniona jest zasadami konstytucyjnymi społecznej gospodarki rynkowej oraz decentralizacji władzy publicznej. Wszakże ustawa zasadnicza łączy wolność gospodarczą z obowiązkiem niwelowania jej negatywnych skutków. Takie aspekty, jak promocja dialogu i współpraca partnerów społecznych, są istotnym elementem tego procesu. *Principium* to ma również horyzontalny charakter, gdyż nakłada na podmioty biorące udział w dialogu obowiązek właściwego reprezentowania określonych grup. Zasada ta łączona jest z ordoliberalizmem. Prąd ten wskazuje jako pożądaną integrację różnych elementów struktury społecznej w jedną całość i tworzenie stabilnych form i warunków procesu gospodarowania. Zgodnie z powyższym nurtem reguły gry gospodarczej powinny obowiązywać zarówno państwo, przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa domowe (Zaradkiewicz [red.] 2016).

Ponadto organizacyjne powiązania Rzecznika Finansowego należy rozpatrywać także w zakresie decentralizacji rzeczowej, której podstawy wywieść możemy z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on o decentralizacji *sensu largo*, czego następstwem są przepisy normujące zasady podziału terytorialnego. Treściowe wyodrębnienie tej zasady w takiej formie mogłoby zawężać to pojęcie wyłącznie do samorządności (Sarnecki [red.] 2016). Niemniej mając na uwadze przepisy art. 10 oraz 76 Konstytucji, postulować należy szerszą interpretację wskazanej zasady, w której mogłaby zawierać się również decentralizacja rzeczowa. Wszelako polega ona na przekazywaniu uprawnień z zakresu administracji publicznej podmiotom, które wykonują je w sposób samodzielny i niezależny (Siekucki 2022: 19–33). Treść art. 10 wskazuje na konieczność zapewnienia równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Nadto doktryna przytacza cel wskazanego przepisu jako ochronę jednostki przed konsekwencjami skoncentrowania całości władzy w ramach jednego organu, jak również zapewnienie sprawnego i racjonalnego działania państwa. Podkreśla się jako istotną konieczność istnienia odpowiednich mechanizmów kontroli i hamowania między poszczególnymi organami (Pach, Tu-leja [red.] 2016). Nie wydaje się ponadto być niezgodne z treścią przepisu, a wręcz stanowi jego naturalne uzupełnienie, zapewnienie równowagi pomiędzy organami klasyfikowanymi do jednego rodzaju władzy, np. wykonawczej. Mając na uwadze powyższe, tj. konieczność ograniczenia negatywnych skutków koncentracji władzy, jak również wyrażony w art. 76 Konstytucji cel, którym jest ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, zauważyć należy ryzyko płynące z koncentracji kompetencji państwa w zakresie organizowania i nadzoru rynku finansowego. Organy jednocześnie chronią konsumentów oraz wykonują prawa z akcji spółek (skarbu państwa posiada 34,2% akcji PZU SA oraz 29,43% akcji PKO BP SA). Zważając na to, należy stwierdzić, że nie wydaje się zasadne zawężanie zasady decentralizacji jedynie do aspektu terytorialnego, a uznać należy, że zasadą jest decentralizacja rzeczowa.

Pozycja ustrojowa Rzecznika Finansowego, jak należy zauważyć, mając na względzie powyższe, nie powinna być określana w oderwaniu od ww. *principium*. Wszakże Rzecznik wspiera klientów w postępowaniach prowadzonych przeciwko podmiotom ze znacznym udziałem Skarbu Państwa. Dlatego niedopuszczalna wydaje się sytuacja, w której nad Rzecznikiem Finansowym nadzór sprawuje organ władzy wykonawczej. Polityka realizowana przez taki podmiot może być niezgodna z tą prowadzoną przez opisywaną instytucję. Wynika to między innymi z treści art. 7 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach, dążąc do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji. Przy czym art. 9 ust. 1 przedmiotowej ustawy wskazuje, że wykonywanie praw z tychże, należących do Skarbu Państwa, odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu ich wartości. Nato-

miast cele te mogą być sprzeczne ze wspieraniem roszczeń klienta wysuwanych przeciwko przedsiębiorstwom generującym dla państwa przychód. Tym samym nie powinny być one realizowane przez ten sam organ. Z tych samych przyczyn niedopuszczalne wydaje się również hierarchicznie podporządkowane jednego organu drugiemu, gdyż w ten sposób wykonywałby on sprzeczne ze sobą cele lub jeden musiałby ustępować drugiemu. Zarysowany stan nie sprzyjałby pobudzeniu zaufania obywateli do organu działającego w imieniu państwa, ponieważ ten wskutek konfliktu wartości zagraża utrzymaniu równowagi społecznej, sprzyjając uprzywilejowaniu pewnych grupy prywatnych podmiotów. Wydaje się więc, że konflikt interesów i wyzwania aksjologiczne stawiane przed prawem krajowym niejako potwierdzają konieczność realizacji zasady instytucjonalnej autonomii, a tym bardziej w odniesieniu do organów ochrony prawnej. Dlatego, podsumowując, uznać należy, że warunkiem *sine qua non* prawidłowego określenia pozycji tej instytucji w strukturze administracji publicznej jest zapewnienie jej odpowiedniego poziomu niezależności, bez którego nie będzie mogła prawidłowo funkcjonować.

3. Niezależność Rzecznika Finansowego względem rządowych organów nadzorczych

De lege lata można wskazać szereg cech świadczących o instytucjonalnej autonomii ustrojowej Rzecznika Finansowego. Pierwszą z nich jest niezależność strukturalna, która objawia się w jednostkowym wyodrębnianiu Rzecznika, prowadzącym do odseparowania go od innych organów władzy publicznej (szczególnie administracji rządowej). Efekt ten osiągnięty został m.in. na mocy art. 16 u.RzF poprzez wyposażenie Rzecznika w osobowość prawną. Wszakże ww. regulacja pozwala organowi nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, posiadać zdolność sądową oraz odrębny majątek przeznaczony do samodzielnego gospodarowania. Rozwiązanie to stanowi również ważny warunek umożliwiający autonomiczne prowadzenie Biura Rzecznika, które wykonuje zadania zlecone przez organ. Przy czym pozostaje ambiwalentne, że na mocy art. 18 ust. 2 u.RzF statut Biura ustalany jest w drodze zarządzenia Ministra Finansów, gdyż Rzecznik Finansowy sam podejmuje kluczowe decyzje o udzielaniu pełnomocnictw oraz nawiązaniu stosunku pracy z poszczególnymi pracownikami, decydując o polityce kadrowej oraz płacowej. W tym kontekście minister wyznacza jedynie szkielet organizacyjny, w obrębie którego organ nie jest już związany jego opinią oraz polityką gospodarczą rządu RP. Fakt ten wskazuje na posiadanie szerokiego zakresu wewnętrznej niezależności oraz iluzorycznego związku na płaszczyźnie Minister Finansów a Rzecznik Finansowy. Niemniej w praktyce oprócz statutu Biura Rzecznik Finansowy ustala jeszcze stosowny regulamin organizacyjny (Załącznik do zarządzenia nr 18/2025), w którym znajdują się kluczowe i merytoryczne regulacje wewnętrzne, dotyczące m.in. rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz ustanawiania zasad zarządzania

poszczególnymi departamentami, które zostały jedynie wymienione w statucie nadanym przez Ministra Finansów.

Kolejnym ważnym czynnikiem kształtującym autonomię organu pozostaje niezależność personalna, która kształtowana jest przez wprowadzenie odpowiednich kryteriów względem osób fizycznych pretendujących do objęcia funkcji Rzecznika Finansowego, a następnie zapewnienia ich względnej nieusuwalności. Ostatnie objawia się wprowadzaniem zabezpieczeń przed odwołaniem piastuna organu ze stanowiska. W tym kontekście ustawodawca wykluczył niemalże jakąkolwiek ingerencję wpływów politycznych w możliwość dokonania zmian w obsadzie organu przed upływem czteroletniej kadencji. Wszakże art. 15 u.RzF wprowadza zamknięty katalog pięciu przesłanek dopuszczających możliwość odwołania Rzecznika Finansowego. Stanowią one w większości obiektywne warunki, które mają na celu zagwarantować ochronę przed niezasadnym odwołaniem. Wymienionymi przesłankami są: 1) rezygnacja ze stanowiska, 2) niepełnienie obowiązków przez okres sześciu miesięcy z powodu stwierdzonej choroby, 3) rażące naruszenie praw klientów podmiotów rynku finansowego lub 4) zapisów Konstytucji RP, a także 5) skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

W tym kontekście wątpliwości co do *ratio legis* przywołanych rozwiązań wzbudza jedynie trzecia z wymienionych przesłanek, odnosząca się do rażącego naruszenia interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Ma ona charakter klauzuli generalnej o nieostrym i szerokim zakresie konotacyjnym, co może rodzić potencjalne zagrożenie dla niezależności personalnej Rzecznika Finansowego. Wprawdzie przy prawidłowej wykładni sformułowania „rażące naruszenie” należy przyjąć, że musi ono cechować się kwalifikowanym stopniem zawinienia, to jednak fakt ten pozostawia organom decyzyjnym szeroki margines uznaniowości przy ocenie tej podstawy. Zarazem jednak wykładnię tego pojęcia można *per analogiam* odnieść do przesłanki „rażącego naruszenia prawa”, która – zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych – oznacza naruszenie oczywiste, widoczne i niewymagające skomplikowanej interpretacji (Śladkowska 2026: 59–73). Niemniej brak jednoznacznych kryteriów określających, czym jest „rażące naruszenie interesów klientów”, może prowadzić do prób arbitralnego stosowania tej przesłanki, a w konsekwencji osłabienia gwarancji stabilności kadencji oraz ochrony przed odwołaniem z przyczyn pozamerytorycznych.

Drugim wspomnianym już czynnikiem kreującym niezależność personalną są wymogi co do indywidualnych cech potencjalnego piastuna organu. Te z kolei, na podstawie art. 13 ust 1 u.RzF, stawiają akcent na posiadanie przez niego profesjonalnej oraz wyróżniającej się wiedzy wraz z siedmioletnim doświadczeniem z zakresu ochrony konsumenta na rynku finansowym. Dodatkowo na mocy art. 23 u.RzF Rzecznik podczas trwania swojej czteroletniej kadencji nie może łączyć stanowisk oraz przynależeć do żadnej partii politycznej. Nadto nie może on posiadać udziałów lub akcji, zasiadać w zarządach oraz komisjach rewizyjnych podmio-

tów rynku finansowego ani wykonywać czynności związanych ze świadczeniem usług przez te jednostki oraz prowadzić działalności publicznej, która pozostaje w sprzeczności z jego obowiązkami albo może wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność.

Dodatkowo Rzecznik Finansowy cieszy się niezależnością funkcjonalną, wyrażającą się w szerokim zakresie kompetencji umożliwiającym oddziaływanie na stosunki cywilnoprawne poprzez inicjowanie interwencji, postępowań mediacyjnych, składanie indywidualnych poglądów dla sprawy w ramach postępowań sądowych czy też wnoszenie powództw cywilnych i skarg nadzwyczajnych (Michór 2018: 121). Zarazem jednak Rzecznik posiada uprawnienia w zakresie sprawowania władztwa administracyjnego w sferze *imperium*, podejmując samodzielne czynności w zakresie nakładania zobowiązań na podmioty rynku finansowego, a także w ramach postępowania sankcyjnego przewidzianego w dziale IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) (Wyżykowski 2018: 75–112). Ponadto opisywaną autonomię podkreśla fakt nadania ostatecznego charakteru wydawanym przez Rzecznika rozstrzygnięciom, które podlegają jedynie ponownemu rozpatrzeniu i kontroli sądowo-administracyjnej³. Brak możliwości zastosowania instytucji odwołania stanowi nie tyle odejście od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ile konieczny środek odcinający Rzecznika od wpływu organów naczelných w zakresie kształtowania rozstrzygnięć. Niemniej, zgodnie z zasadą proporcjonalności, uzasadnione wydaje się w tym przypadku odstępstwo od możliwości rozpatrzenia odwołania przez inny organ, gdyż wymaga tego konieczność zagwarantowania Rzecznikowi niezależności od merytorycznego nadzoru oraz bieżącej ingerencji organów politycznych. Jednocześnie należy podkreślić, że brak instancji odwoławczej nie oznacza całkowitego wyłączenia kontroli, gdyż decyzje i działania Rzecznika mogą być przedmiotem weryfikacji sądów administracyjnych.

Ostatnią cechą wyróżniającą instytucję Rzecznika Finansowego wśród organów państwowych jest jego szczególnie ukształtowany zakres niezależności finansowej. Wszakże dany organ funkcjonuje dzięki opłatom, jakie ponoszą podmioty rynku finansowego, o czym mowa w art. 20 u.RzF. Przy czym konstrukcja przerzucenia ciężaru utrzymania Rzecznika na podmioty nadzorowane ma długoletnią tradycję obecną na polskim rynku finansowym. Niemniej na podobnym modelu oparte jest finansowanie UKNF (Komierzyńska-Orlińska 2018: 188). Dodatkowo system ten stanowi historyczną kontynuację regulacji ustrojowych dotyczących funkcjonowania Rzecznika Ubezpieczonych. Te natomiast były wprost wzorowane na rozwiązaniach z okresu międzywojennego (Bentkowski 1995: Sprawozdanie Komisji). Konkretniej inspiracji i genezy da-

³ Jest to rozwiązanie szczególne, dotyczące decyzji wydawanych na podstawie art. 32 ust. 1-1b u.RzF.

nych rozwiązań można dopatrywać się już w art. 98 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń, w którym wskazano, że koszty nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń będą finansowane przez specjalne opłaty, których podstawą wymiaru była suma składek brutto zebranych przez zakłady ubezpieczeń w ciągu roku kalendarzowego. Doświadczenie to wskazuje, że ustawodawca wpisuje instytucję Rzecznika Finansowego w holistyczne funkcjonowanie prywatnego sektora finansowego, który w celu ochrony interesu społecznego musi partycypować w koniecznych kosztach regulacyjnych także w zakresie ochrony klientów. Przy czym charakter niezbędności danych wydatków gwarantuje art. 21b u.RzF. Przepis ten stanowi o sposobie wyliczania procentowej wartości obniżenia opłaty, co przyczynia się do zapewnienia adekwatności zasobów w stosunku do realizowanych zadań zawartych w art. 17 u.RzF i ogranicza nadmierne i bezcelowe obciążenia fiskalne. Nadto norma ta udowadnia chęć dążenia do zachowania ekwiwalentności pobieranych opłat, równych wysokości ciągłego utrzymywania infrastruktury do rozwiązywania sporów. Wartością dodaną rozpatrywaną w kontekście odpłatnego świadczenia wzajemnego na rzecz podmiotów rynku finansowego okazuje się usługa publiczna usuwania negatywnych skutków prowadzonej przez nie działalności. Ta z kolei ma na celu łagodzić konflikty i podejmować próby zastępowania postępowań sądowych alternatywnymi metodami przedsądowego rozwiązania sporu, traktując zastosowanie aparatu przymusu państwowego w kategorii *ultima ratio* (Uzasadnienie: 16). Wszystko to doprowadza do wniosku, że ponoszenie ciężaru opisywanej opłaty przez przedsiębiorców uczestniczących w rynku przyczynia się do zagwarantowania poczucia bezpieczeństwa klientów oraz pewności obrotu, co wpływa na zwiększenie zaufania do danego sektora, a w rezultacie pośrednio przyczynia się do zwiększenia popytu na usługi finansowe.

Nadto niezależność finansowa w aspekcie ustrojowym pozwala Rzecznikowi Finansowemu realizować swoje cele w oderwaniu od politycznych nacisków mogących ingerować w sferę merytoryczną za pomocą manipulacji przy realizacji budżetu. Wszakże do sprawowania niezależnego nadzoru i reprezentacji klienta w sporze z podmiotami rynku finansowego nie może dojść do sytuacji, w której instytucja ochrony praw i wolności miałaby powiązania z organami rządowymi, które wykonują zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego względem niektórych spółek. Stan taki mógłby doprowadzić do zagrożenia ograniczania działalności Rzecznika Finansowego poprzez odcinanie źródeł finansowania w przypadku podejmowania przez instytucję działań ograniczających zyski przedsiębiorstw, w których udziały posiada Skarb Państwa lub skutecznie lobbujących w kręgach politycznych. Dodatkowo regulacje gwarantujące niezależność finansową Rzecznikowi Finansowemu wpisują się w ideę oraz zalecenia UE co do ustrojowych rozwiązań organów regulacyjnych działających w innych sektorach strategicznych.

Wszystkie opisane w niniejszej części niezależności Rzecznika Finansowego wskazują wprost na jego wyłączenie ze składu centralnych organów administracji rządowej. Nadto ambiwalentny, biorąc pod uwagę całokształt regulacji ustrojowo-administracyjnych, okazuje się fakt powołania Rzecznika Finansowego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Czynniki te nie może stanowić jedynego i miarodajnego wyznacznika wpływającego na niezawisłość opisywanego organu. W tym kontekście można posłużyć się analogią do władzy sądowniczej, w ramach której sędziowie również powoływani są na urząd przez Prezydenta RP w ramach realizacji jego prerogatywy, co nie umniejsza ich późniejszej niezależności. Sytuację powyższą można odnieść do Rzecznika Finansowego, który po objęciu urzędu realizuje powierzone mu przez ustawodawcę zadania w oderwaniu od polityki gospodarczo-społecznej rządu Rzeczypospolitej Polskiej (Golecki: 2020: 3).

4. Podporządkowanie Rzecznika Finansowego w sprawach z zakresu badania dostępności usług bankowości detalicznej

Poza wspomnianymi w poprzednich rozdziałach zadaniami Rzecznik Finansowy od dnia 28 czerwca 2025 r. stał się jednym z regulatorów w rozumieniu u.d.p.u. Akt ten jest istotny dla pozycji ustrojowej Rzecznika z uwagi na włączenie tegoż w szczególnie system międzyinstytucjonalny, z Prezesem PFRON na czele.

Ostatni, zgodnie z art. 39 pkt 2 u.d.p.u., sprawuje nadzór nad organami w zakresie stosowania przepisów tejże ustawy. W tym kontekście może on m.in. żądać informacji i danych od podrzędnych organów, w tym Rzecznika, oraz występować z wnioskami dotyczącymi realizowania zleconych im zadań. Pierwszą kompetencję wydaje się precyzować przepis art. 41 przedmiotowej ustawy. Powołana norma wskazuje, że organy muszą przekazać informacje niezbędne do sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 72 u.d.p.u. oraz dotyczące działań podjętych w zakresie nadzoru rynku. Dodatkowo pojedynczy regulator, zgodnie z treścią art. 71 ust. 3 u.d.p.u., może zostać zobowiązany do przekazania Prezesowi danych niezbędnych do sporządzenia krajowej strategii nadzoru rynku. Normy te w literaturze przedmiotu rozpatrywane są jako ograniczające zakres kompetencji Prezesa Zarządu PFRON do żądania od innych organów nadzorczych jedynie informacji związanych z funkcjonowaniem systemu nadzoru, mimo że ustawodawca nie określił dokładnie zakresu danych. Jednakże wskazuje się, że zakres uprawnień jest szeroki, ale ograniczony do tegoż przedmiotu (Małecka-Lyszczek, Mendecka [red.] 2025). Niemniej nasuwa się wątpliwość, czy wpływ Prezesa PFRON jest jedynie iluzoryczny. Wszakże, jeśli uwzględnić obowiązek współpracy z organami (który wywieść należy z treści art. 39 pkt. 2 lit b w zw. z pkt. 3), działalność Prezesa PFRON może wykraczać poza łagodne środki nadzoru, polegające na dostępie do informacji pozyskiwanych od podległych podmiotów. Problemem pozostaje fakt,

że nigdzie nie określono, jak ma przebiegać wskazana procedura współpracy oraz w jaki sposób ustalona przez przedmiotowy organ strategia wiąże pozostałych regulatorów rynku.

Nadto ustawa tworzy system, w którym odbiorcą wszystkich wniosków, na co wskazuje art. 67 ust. 1 u.d.p.u., jest Prezes PFRON, który następnie, na mocy art. 68 ust. 1 w zw. z art. 39 pkt. 8 u.d.p.u., sam rozpatruje albo przekazuje zawiadomienie właściwemu organowi nadzoru rynku. Natomiast nieokreślone jest to, jak Prezes PFRON może wpływać na merytoryczny zakres czynności podejmowanych przez odpowiednie organy, w tym Rzecznika Finansowego. Co prawda u.d.p.u. wprost nie stanowi, że Prezes PFRON może wydawać Rzecznikowi Finansowemu bezpośrednie polecenia, jednakże bez wątpienia wymienia ona szereg kompetencji w istocie zmierzających do kreowania jego zachowania, dając mu konkretne instrukcje i wytyczne za pośrednictwem narzuconej polityki określonej m.in. w strategii nadzoru, stanowiącej swojego rodzaju *soft law*, czy w ramach możliwości wysuwania wniosków w zakresie współdziałania. Nadto ostatecznie to Prezes PFRON, na mocy art. 39 pkt 8 u.d.p.u., może inicjować działanie Rzecznika Finansowego. Wszakże pierwszy jest władny zlecać poszczególnym regulatorom rozpatrzenie sprawy z zakresu dostępności towarów i usług, mimo że jest on także uprawniony do prowadzenia każdego postępowania. Rozwiązanie, w którym tą samą sprawę mógłby prowadzić zarówno Prezes PFRON, jak i wskazany przez niego organ nadzoru, tworzy po stronie uczestnika rynku, zarówno podmiotu kontrolowanego, jak i konsumenta, niejasną sytuację co do organu właściwego rzeczowo. Ponadto, można podać w wątpliwość to, czy odwołanie od decyzji wydanej formalnie przez organ nadzoru, jednakże z merytorycznym udziałem Prezesa PFRON, mógłby rozpatrywać on sam (Przeciwnie: Sylwestrzak [red.] 2025). Oznacza to *de facto*, że pierwszy działa na polecenie Prezesa PFRON, pozostając względem niego w stosunku pewnej podrzędności.

Podobnie ustawa nie określa kwestii związanej z procedurą odwoławczą, która mogłaby zostać wszczęta po wydaniu decyzji na podstawie art. 65 u.d.p.u. Kwestia ta jest o tyle istotna, że Prezes Zarządu PFRON lub właściwy organ nadzoru rynku jest, w określonych przypadkach, zgodnie z treścią art. 63 u.d.p.u., zobligowany do wszczęcia postępowania sankcyjnego *ex lege*. Przy czym sankcje nałożone w danym trybie mogą przybierać formy niezmiernie dotkliwe dla podmiotu rynku finansowego. Najbardziej surowa wydaje się ta wskazana w art. 65 ust. 1 pkt 2 u.d.p.u., określająca zakaz oferowania lub świadczenia usługi. Natomiast przepis art. 70 u.d.p.u. wskazuje, że w przypadku nieuregulowanym w ustawie, do postępowania, o którym mowa w art. 63 u.d.p.u., tj. w sprawie niespełniania wymogów dostępności, stosuje się procedurę administracyjną. Niemniej zgodnie z treścią art. 127 § 2 k.p.a. właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. W tym kontekście powstaje problem, gdyż zarówno u.RzF, jak i u.d.p.u. nie wskazują na jakikolwiek

organ nadrzędny wobec Rzecznika Finansowego. Pierwsza ustawa nie wprowadza innych postępowań sankcyjnych, w których Rzecznik wydawałby w drodze odwołania zaskarżalną decyzję, jak również nie określa organu nadzoru nad Rzecznikiem Finansowym w sferze jego merytorycznej działalności.

Odwołanie od wydanej w sprawie zapewnienia dostępności usługi decyzji, w zależności od odpowiedniej interpretacji u.d.p.u. w związku z wykładnią przepisów k.p.a., mógłby rozpatrywać właściwy minister⁴ lub Prezes PFRON, gdyby uznać go za organ nadrzędny. Natomiast przyjmując zarówno brak właściwości ministra, jak i to, że Prezesa PFRON nie można uznać za organ nadrzędny, stwierdzić należałoby, iż ostatni, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 17 pkt. 3 k.p.a., stanowi organ odwoławczy z racji wykonywania funkcji organu nadzorczego. Niemniej, gdyby Prezes PFRON wykraczał swoimi kompetencjami poza sam nadzór, stając się organem nadrzędnym względem Rzecznika Finansowego w sprawach dostępności usług bankowości detalicznej, a minister jednak pozostawał właściwy, to nie sposób byłoby ostatecznie określić, czy organem II instancji byłby minister czy Prezes PFRON⁵. Wynika to z zastosowania przez ustawodawcę spójnika „lub” w dyspozycji art. 17 pkt. 3 k.p.a., co wskazuje na zastosowanie alternatywy łącznej (por. sygn. akt. II GW 26/14). Wszelako do określenia charakteru stosunku zależności, w systemie międzyinstytucjonalnym zachodzącym między Prezesem PFRON a Rzecznikiem Finansowym, należałoby stwierdzić, czy opiera się on na kierownictwie, czy tylko na stosunku nadzorczym. Przy czym przymiotnik „nadrzędny” w polszczyźnie oznacza „stojący wyżej w jakiejś hierarchii, mający zwierzchnią władzę, obejmujący szereg jednostek podrzędnych, podporządkowanych sobie” (II SA/Po 93/12). Dodatkowo o nadrzędności świadczą powiązania funkcjonalne pomiędzy dwoma odrębnymi podmiotami (II SA 1537/98). Powyższe dowodzi, że wątpliwe jest, aby Rzecznik Finansowy pozostawał względem Prezesa PFRON w aż tak daleko posuniętej zależności. Ponadto aksjologiczna pozycja prawno-ustrojowa Rzecznika Finansowego wskazywałaby na kategorycznie negatywną odpowiedź. Wszakże Rzecznik, rozpatrując dane zagadnienie *sensu largo*, zgodnie z wykładnią systemowo-teleologiczną nie może mieć nad sobą żadnego organu nadzorczego, a co więcej – nadrzędnego w sferze merytorycznej działalności, z uwagi na prawidłową i wolną od konfliktu interesów realizację ochrony klienta podmiotów rynku finansowego. Zarazem jednak, ograniczając punkt widzenia

⁴ Tym mógłby być minister do spraw instytucji finansowych wskazany w art. 19 ust. 2, art. 20 ust. 12, art. 43 u.R.z.F lub minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w zakresie dostępności produktów i usług wskazany w art. 6 u.d.p.u.

⁵ Dodatkowo wyodrębnić można kolejny pogląd, zgodnie z którym od żadnej decyzji Rzecznika Finansowego nie służy odwołanie na zasadach ogólnych, gdyż jest on kierownikiem innego równorzędnego urzędu państwowego, tj. ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Natomiast od tegoż na podstawie art. 127 § 3 służy wyłącznie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

do samej u.d.p.u., w sposób literalny i jej wykładni wewnątrzsystemowej, można uznać za uzasadnioną tezę, że Prezes PFRON posiada szereg kompetencji, które do tej zakazanej ingerencji zmierzają.

Rozporządzenie 2019/1020 wskazuje w art. 11 ust. 2 na konieczność wykonywania uprawnień i obowiązków organu nadzoru rynku w sposób niezależny, bezstronny i wolny od uprzedzeń. Motyw 43 wskazuje, że organy nadzoru działają przede wszystkim w interesie użytkowników końcowych. Ponadto powinny gwarantować spójną ochronę interesów publicznych. Wydaje się, jakoby podporządkowanie Rzecznika Finansowego w zakresie nadzoru nad spełnianiem wymogów dostępności Prezesowi Zarządu PFRON, pomimo korzyści, jakie płyną z tworzenia systemu zintegrowanego, niweczy opisaną wcześniej wartość płynącą z niezależności tego organu. Zgodnie z treścią art. 45 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do zabezpieczenia społecznego. Tym samym w zakresie wykonywania zadań z zakresu ustawy o dostępności Rzecznik Finansowy niejako włączony jest w szerszy system administracji rządowej. Kwestia ta pozostaje niebagatelna dla opisanej wcześniej zasady decentralizacji rzeczowej oraz jej manifestacji w postaci szczegółowych regulacji dot. pozycji ustrojowej Rzecznika Finansowego (np. brak pionowego odwołania w u.RzF, w sprawach z zakresu ochrony konsumentów). Dodatkowo wypadek ten tworzy ryzyko merytorycznej ingerencji w działalność Rzecznika, a nawet „przejęcia” określonych postępowań. Niemniej prowadzone przez niego postępowania, na skutek wspomnianych niejasności wynikających z niechlujnej legislacji, mogą zostać całkowicie wyłączone spod jego kognicji albo podlegać kontroli II instancyjnej sprawowanej przez ministra lub organ centralny. Okoliczność ta jest o tyle kluczowa, że stwarza zagrożenie powrotu spraw z zakresu dostępności usług bankowości detalicznej w objęcia władztwa Rządu, który, jak wspomniano, jest aktywnym udziałowcem określonych podmiotów rynku, ustawowo zobowiązanym do dbania o ich interes finansowy.

5. Wnioski

Przeprowadzona analiza dogmatyczna pozwala na sformułowanie wniosku, że pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Finansowego nie daje się jednoznacznie zakwalifikować w ramach klasycznych kategorii administracyjnoprawnych. Wniosek ten potwierdza zamysł ustawodawcy w szczególnym ukształtowaniu ustrojowej pozycji niniejszego organu. Wszakże *ratio legis* powołania tej instytucji wyraźnie wskazuje, że jej skuteczne funkcjonowanie powinno opierać się na szeroko rozumianej autonomii, umożliwiającej realizację zadań ochronnych w sposób niezależny od bieżących kierunków polityki rządowej. Niemniej autonomia jawi się jako warunek konieczny dla zachowania zaufania uczestników rynku finansowego

oraz efektywnej ochrony interesów klientów. W tym kontekście analiza regulacji ustrojowych *de lege lata* prowadzi do wniosku, że Rzecznik Finansowy pozostaje poza strukturą centralnych organów administracji rządowej, co zapewnia mu pożądaną niezależność.

Jednakże wprowadzona u.d.p.u. z czerwca 2025 r., rozszerzająca kompetencje Rzecznika Finansowego o zadania związane z nadzorem nad spełnianiem wymogów dostępności usług bankowości detalicznej, wprowadza istotne napięcie w dotychczasowym modelu jego funkcjonowania. Usytuowanie tych kompetencji w ramach systemu, w którym kluczową rolę odgrywa Prezes Zarządu PFRON, podlegający nadzorowi ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, może rodzić wątpliwości co do zachowania pełnej niezależności Rzecznika w tym zakresie. W szczególności rozwiązanie to może być postrzegane jako osłabiające jego niezależność strukturalną. W konsekwencji Rzecznik Finansowy może być rozpatrywany także jako organ o charakterze hybrydowym, który w zasadniczym obszarze swojej działalności zachowuje cechy autonomii, a w odniesieniu do nowych kompetencji ustawowych może być postrzegany jako funkcjonalnie włączony w skład centralnych organów administracji rządowej. Taki model, choć uzasadniony potrzebą koordynacji i spójności systemu nadzoru, skłania do refleksji nad jego wpływem na zakres niezależności Rzecznika Finansowego oraz nad tym, czy przyjęte rozwiązania pozostają w pełni zgodne z założeniami, które legły u podstaw utworzenia tejże instytucji. Wszakże powyższy problem pozostaje niebagatelny dla określenia kierunku dalszego rozwoju instytucji Rzecznika Finansowego.

Wykaz skrótów

- u.RzF – Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej.
u.d.p.u. – Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze.
k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).
PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483.
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń. Dz.U. z 1928, nr 9, poz. 64.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. t.j. Dz.U. z 2025, poz. 1691.

- Ustawa z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Dz.U. z 1995, nr 96, poz. 478.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. t.j. Dz.U. z 2025, poz. 913.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej. t.j. Dz.U. z 2024, poz. 1109.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Dz.U. z 2016, poz. 2259.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Dz.U. z 2024, poz. 731.
- Załącznik do zarządzenia nr 18/2025 Rzecznika Finansowego z dnia 24 czerwca 2025 r.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 marca 1999 r., II SA 1537/98. Dostęp: 03.05.2026. LEX nr 46703.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2012 r., II SA/Po 93/12. Dostęp: 03.05.2026. LEX nr 1259133.
- Postanowienie NSA z dnia 25 marca 2015 r., II GW 26/14. Dostęp: 03.05.2026. LEX nr 1977768.

Opracowania

- Derc, Ewa. 2021. Legal Status of the Financial Ombudsman in the European Union – Risks and Challenges. *Financial Law Review* 23(3): 145–162. <https://doi.org/10.4467/22996834FLR.21.026.14446>.
- Komierzyńska-Orlińska, Eliza. 2019. Charakter prawny Komisji Nadzoru Finansowego. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* XVI/1(2): 181–192. <https://doi.org/10.25167/osap.1138>.
- Lissoń, Paweł. 2018. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej? *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 80(4): 55–71. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.4.5>.
- Malinowska, Izabela. 2007. *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*. Warszawa: Elipsa.
- Małecka-Łyszczek, Magdalena. 2025. Komentarz do art. 71. W: *Ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Komentarz*, (red.) Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Wojciech Sz. Staszewski, Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026
- Mańka, Dariusz. 2018. Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnoporównawcze. *Studia Iuridica* 77: 68–91. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.1867>.
- Mendecka, Karolina. 2025. Komentarz do art. 39. W: *Ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Komentarz*, (red.) Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Wojciech Sz. Staszewski, Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026.

- Mendecka, Karolina. 2025. Komentarz do art. 41. W: *Ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Komentarz*, (red.) Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Wojciech Sz. Staszewski. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026
- Michór, Andrzej. 2018. Administracyjnoprawna ochrona konsumenta na rynku finansowym. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* XVI/1(3): 113–125. <https://doi.org/10.25167/osap.1149>
- Pach, Maciej, Piotr Tuleja. 2016. Komentarz do art. 10. W: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, (red.) Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026.
- Sarnecki, Paweł. 2016. Komentarz do art. 15. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) Leszek Garlicki, Zubik Marek. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 03.05.2026.
- Siekucki, Dominik. 2022. Decentralizacja – Podstawowe Zagadnienia Teoretyczne. *Politeja* 2(77): 19–33. <https://doi.org/10.12797/Politeja.19.2022.77.01>
- Sylwestrzak, Dorota. 2025. Komentarz do art. 56. W: *Ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Komentarz*, (red.) Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Wojciech Sz. Staszewski. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026.
- Śladkowska, Ewa. 2006. Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym. *Samorząd Terytorialny* 1: 59–73.
- Wyżykowski, Bartosz. 2018. Kompetencja Rzecznika Finansowego do nakładania kar pieniężnych na podmioty rynku finansowego. *Studia Prawa Publicznego* 3(23): 75–112. <https://doi.org/10.14746/spp.2018.3.23.3>.
- Zaradkiewicz, Kamil. 2016. Komentarz do art. 20. W: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, (red.) Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 03.05.2026.
- Zimmermann, Jan. 2022. *Prawo administracyjne*. Wyd. 10. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Źródła internetowe

- Bentkowski, Adam. 1995. Pierwsze czytanie komisijnego projektu rezolucji w sprawie utworzenia polskiego towarzystwa reasekuracyjnego, druk nr 914, 2 kadencja, 46 posiedzenie, 29.03.1995. Dostęp: 03.05.2026. <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/5581B898>.
- Golecki, M.J. 2020. Stanowisko Rzecznika Finansowego do projektu ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego (UD125), RF/146/2020. Warszawa, 24.09.2020. Dostęp: 03.05.2026. https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/09/uwagi_RF_UD_125.pdf.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele. 2009. The spread of the ombudsman idea in Europe. Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions, *Referat na 9th IOI World Conference*, 2–14. Dostęp: 03.05.2026. https://www.theioi.org/downloads/34chi/Stockholm%20Conference_25.%20Back%20to%20the%20Roots_Gabriele%20Kucsko%20Stadlmayer.pdf.
- Najwyższa Izba Kontroli. 2014. Informacja o wynikach kontroli – Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego. Warszawa. Dostęp: 03.05.2026. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf>.

- Opinia Rzecznika Finansowego do rządowego projektu ustawy o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (druk sejmowy nr 241) z dnia 18 marca 2024 r. Dostęp: 03.05.2026. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/437796460275E7DBC1258AE60028FE8F/%24File/241-002.pdf>.
- Opinia Związku Banków Polskich do rządowego projektu ustawy o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (druk sejmowy nr 241) z dnia 18 marca 2024 r. Dostęp: 03.05.2026. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/02593CCB6BF991F0C1258AE500382E01/%24File/241-001.pdf>.
- [Pismo Związku Banków Polskich z dnia 3 kwietnia 2024 r. złożone w odpowiedzi na Opinię Rzecznika Finansowego z dnia 18 marca 2024 r.](#) Dostęp: 03.05.2026.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 4 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 24, 25 i 26 listopada 1993 r. Dostęp: 03.05.2026. [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/FB2E32A6858E0CA5C1258959004A2794/\\$file/004.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/FB2E32A6858E0CA5C1258959004A2794/$file/004.pdf).
- Thomas, David. Frizon, Francis. 2012. Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman A practical guide. The World Bank. Dostęp: 03.05.2026. https://www.eoi.at/wp-content/uploads/2018/09/Resolving-disputes-between-consumers-and-financial-businesses_Fundamentals-for-a-financial-ombudsman_The-World-Bank_January2012.pdf.
- Uzasadnienie do ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. 2015, druk 3430. Dostęp: 03.05.2026. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/0BB6C339F594749CC1257E510039B079/%24File/3430.pdf>.