

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 344

Rachunkowość a controlling

Redaktorzy naukowi

Edward Nowak

Maria Nieplowicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz
Korektor: Halina K. Kocur
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-469-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

| | |
|---|-----|
| Wstęp | 11 |
| Krzysztof Adamowicz, Piotr Szczypa: Możliwości wykorzystania rachunkowości zarządczej w Lasach Państwowych | 13 |
| Tomasz Ankiewicz, Zofia Wyszowska: Proces wdrażania systemu controllingu w przedsiębiorstwie produkcyjnym | 25 |
| Wioletta Baran: System kontroli zarządczej w podmiotach leczniczych | 41 |
| Małgorzata Białas, Anna Surowiec: Przykład wykorzystania umowy konsorcjum w celu stworzenia skutecznego mechanizmu kontroli we współpracy międzyorganizacyjnej | 52 |
| Agnieszka Bieńkowska, Zygmunt Kral, Anna Zabłocka-Kluczka: Rozwiązania organizacyjne controllingu w organizacjach sieciowych | 61 |
| Adam Bujak: Charakterystyka problemów decyzyjnych dotyczących funkcjonowania systemu informacyjnego rachunkowości w przedsiębiorstwie | 75 |
| Andrzej Bytniewski: Efekty modernizacji technologicznej systemu rachunkowości | 84 |
| Joanna Dyczkowska, Tomasz Dyczkowski: Organizacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego – wyniki badań empirycznych ... | 94 |
| Tomasz Dyczkowski, Joanna Dyczkowska: Wpływ technologii informacyjnych na funkcjonowanie systemów sprawozdawczości zarządczej w polskich przedsiębiorstwach | 109 |
| Joanna Dynowska, Zdzisław Kes: Systemy FK stosowane w biurach rachunkowych w województwie warmińsko-mazurskim – wyniki badań ankietowych | 122 |
| Krzysztof Dziadek: Specyfika, zakres i narzędzia rachunkowości zarządczej projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej | 134 |
| Wojciech Fliegner: Metoda identyfikacji procesów ewidencji księgowej w środowisku informatycznym | 144 |
| Stanisław Gędek: Podstawy krótkookresowych decyzji produkcyjnych w przedsiębiorstwach wieloasortymentowych | 160 |
| Anna Glińska: Podejmowanie decyzji w zakresie kształtowania struktury zatrudnienia w zakładach pracy chronionej | 171 |
| Renata Gmińska: Aspekty behawioralne w rachunkowości zarządczej | 185 |
| Katarzyna Goldmann: Trendy zarządzania płynnością finansową – wyniki badań | 194 |
| Bartosz Góralski: Wartość firmy – czy istnieje wzorcowa metoda szacowania wartości godziwej? | 203 |

| | |
|--|-----|
| Angelika Kaczmarczyk: Aktywowanie kosztów w bilansie a wiarygodność informacji sprawozdawczej | 213 |
| Marcin Klinowski: Ryzyko w analizie i ocenie projektów | 221 |
| Paul-Dieter Kluge: Statystyczne metody rankingowe i ratingowe jako instrumenty controllingu – zalety i wady | 231 |
| Konrad Kochański: Rola i miejsce budżetowania działalności marketingowej w przedsiębiorstwach handlowych sektora MSP w świetle badań empirycznych | 246 |
| Joanna Koczar: Rozwój rachunkowości zarządczej w Rosji – wybrane problemy | 259 |
| Magdalena Kowalczyk: Analiza SWOT jako instrument controllingu strategicznego gmin | 267 |
| Mieczysław Kowerski: Czy spółki giełdowe z udziałem Skarbu Państwa płacą zbyt duże dywidendy? | 276 |
| Alina Kozarkiewicz: Kontrola tworzenia i apropracji wartości w sieciach międzyorganizacyjnych | 286 |
| Wojciech Dawid Krzeszowski: Niepodzielony wynik finansowy a opodatkowanie | 295 |
| Mirosława Kwiecień: Współczesna rachunkowość a controlling | 303 |
| Tomasz Lis: Rozwój optymalizacji kosztów w procesach produkcyjnych – wybrane zagadnienia | 313 |
| Monika Łada: Ugruntowane teorie o rachunkowości zarządczej | 323 |
| Paweł Malinowski, Tomasz Ćwieliąg: Wykorzystanie benchmarkingu wraz z instrumentarium controllingu w zarządzaniu przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym | 331 |
| Elżbieta Marcinkowska, Joanna Sawicka, Anna Stroncsek: Outsourcing a system decyzyjny przedsiębiorstwa | 341 |
| Łukasz Matuszak: Dylematy implementacji Międzynarodowych Ram Zintegrowanej Sprawozdawczości | 352 |
| Bożena Nadolna: Identyfikacja zagrożeń dla walidacji badań w rachunkowości zarządczej | 365 |
| Beata Namiel: Analiza udziału gmin w podatkach dochodowych a dochody gmin za lata 2008-2012 na potrzeby controllingu wykorzystywanego w realizacji usług samorządu gminnego | 378 |
| Maria Nieplowicz: Budżet zadaniowy w miastach na prawach powiatu – wybrane zagadnienia | 388 |
| Edward Nowak: Obowiązki w zakresie sprawozdawczości a wielkość jednostki gospodarczej | 396 |
| Marta Nowak: Znaczenie wymiarów czasu w controllingu – definicje teoretyczne a psychologiczna charakterystyka controllerów | 405 |

| | |
|---|-----|
| Katarzyna Piotrowska: Rachunek kosztów w warunkach upadłości likwidacyjnej | 414 |
| Krzysztof Prymon: Możliwość wystąpienia zjawiska kreatywnej rachunkowości w rolnictwie w świetle projektowanych zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolnych | 424 |
| Ewa Różańska: Finansowa ocena projektów badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwie społecznie odpowiedzialnym | 434 |
| Jolanta Rubik: Nowe wyzwania dla controllingu personalnego w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw | 446 |
| Marzena Rydzewska-Włodarczyk, Honorata Gumna: Budżetowanie kosztów w organizacjach pozarządowych na przykładzie fundacji „Ogrody Róż” | 455 |
| Beata Sadowska: Okresowa ocena pracownicza jako element controllingu zakładu budżetowego – studium przypadku | 467 |
| Irena Sobańska, Dariusz Rojek: Wpływ rachunkowości zarządczej na kulturę organizacyjną w innowacyjnym przedsiębiorstwie | 476 |
| Aleksandra Sulik-Górecka: Obszar kontroli wewnętrznej w procedurach rewizyjnych zamkniętych funduszy inwestycyjnych | 489 |
| Olga Szolno: Uwarunkowania efektywnego funkcjonowania budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego | 500 |
| Łukasz Szydelko: Polityka rachunkowości w przedsiębiorstwie zorientowanym procesowo – wybrane zagadnienia | 511 |
| Katarzyna Szymczyk-Madej: Budowa i funkcjonowanie systemów informatycznych rachunkowości – porównanie wyników badań z lat 2005 i 2014 | 520 |
| Agnieszka Tubis: Controllingowy system informacyjny na potrzeby zarządzania ogumieniem w przedsiębiorstwie transportu drogowego | 531 |
| Adam Węgrzyn: Analiza porównawcza alternatywnych źródeł finansowania inwestycyjnego projektu infrastrukturalnego w energetyce przy wykorzystaniu funduszu typu <i>equity</i> oraz bankowego kredytu komercyjnego | 540 |
| Edward Wiszniowski: Prawne przesłanki ogłoszenia upadłości a zdolność do kontynuacji działania jednostki gospodarczej według rachunkowości | 560 |
| Tomasz Wójtowicz: Wycena rynkowa a wartość księgowa składników bilansu przedsiębiorstwa | 569 |
| Paweł Wroński: Zmiany we wdrażaniu systemów wspomaganie zarządzania przedsiębiorstwami w latach 2002-2013 – wyniki badań praktycznych | 583 |
| Grzegorz Zimon: Strategie zarządzania kapitałem obrotowym a płynność finansowa przedsiębiorstw | 591 |

Summaries

| | |
|--|-----|
| Krzysztof Adamowicz, Piotr Szczypa: The possibilities of management accounting use in National Forests | 24 |
| Tomasz Ankiewicz, Zofia Wyszowska: The process of controlling system implementation in a production enterprise | 40 |
| Wioletta Baran: Management control system in healthcare providers | 51 |
| Małgorzata Białas, Anna Surowiec: An example of the use consortium agreement to create an effective control mechanism in interorganizational cooperation | 60 |
| Agnieszka Bieńkowska, Zygmunt Kral, Anna Zabłocka-Kluczka: Organizational solutions of controlling in network organizations | 74 |
| Adam Bujak: The profile of decision problems relating to the functioning of the accounting information system in an enterprise | 83 |
| Andrzej Bytniewski: The technological modernization's effects of accounting system | 93 |
| Joanna Dyczkowska, Tomasz Dyczkowski: Organization of management control in public sector – evidence of empirical studies in Poland | 108 |
| Tomasz Dyczkowski, Joanna Dyczkowska: Impact of information technologies on management reporting systems in Polish enterprises | 121 |
| Joanna Dynowska, Zdzisław Kes: The financial accounting system programs used in accounting firms in Warmia and Mazury Voivodeship – results of questionnaire research | 133 |
| Krzysztof Dziadek: Specific nature, scope and tools of accounting management of projects co-financed from the European Union | 143 |
| Wojciech Flegner: Method of identifying accounting processes in the IT environment | 159 |
| Stanisław Gędek: The basics of short-term production decisions in mass production enterprises | 170 |
| Anna Glińska: Making decision on shaping of employment's structure in sheltered workshop | 184 |
| Renata Gmińska: Behavioral aspects in management accounting | 193 |
| Katarzyna Goldmann: Trends in liquidity management – survey results | 202 |
| Bartosz Góralski: Goodwill – is there one standard of valuation of fair value? | 212 |
| Angelika Kaczmarczyk: Activating costs in the balance sheet and reliability of the information reporting | 220 |
| Marcin Klinowski: Risk in analysis and assessment of projects | 230 |
| Paul-Dieter Kluge: Statistical ranking and rating methods as controlling instruments – advantages and disadvantages | 245 |
| Konrad Kochański: The role and place of marketing budgeting in micro, small and medium trade enterprises in the light of empirical research | 258 |

| | |
|--|-----|
| Joanna Koczar: Development of management accounting in Russia – selected issues | 266 |
| Magdalena Kowalczyk: SWOT analysis as an instrument of strategic controlling of municipalities | 275 |
| Mieczysław Kowerski: Do state controlled public companies pay too high dividends? | 285 |
| Alina Kozarkiewicz: Control of value creation and appropriation in inter-organizational networks | 294 |
| Wojciech Dawid Krzeszowski: Retained earnings and taxation | 302 |
| Mirosława Kwiecień: Contemporary accounting vs. controlling | 312 |
| Tomasz Lis: Development of costs optimization in production processes – selected aspects | 322 |
| Monika Łada: Grounded theories about management accounting | 330 |
| Paweł Malinowski, Tomasz Ćwieląg: Utilization of benchmarking and controlling tools in the management process of municipal water and sewage company | 340 |
| Elżbieta Marcinkowska, Joanna Sawicka, Anna Stronczek: Outsourcing and company’s decision-making model | 351 |
| Łukasz Matuszak: Implementation dilemmas of the international integrated reporting framework | 364 |
| Bożena Nadolna: Identification of threats to the validation in management accounting research | 377 |
| Beata Namiel: Analysis of share of communities in income taxes and income of communities in the years 2008-2012 for community controlling used in services realization of commune | 387 |
| Maria Nieplowicz: The performance-based budget cities with county rights – selected issues | 395 |
| Edward Nowak: Obligations relating to statutory financial reporting vs. company size | 404 |
| Marta Nowak: Importance of time perspectives in controlling – theoretical definitions vs. psychological characteristics of controllers | 413 |
| Katarzyna Piotrowska: Bill of costs in insolvency proceedings | 423 |
| Krzysztof Prymon: On possibility of appearance of creative accounting in agriculture in the light of proposed amendments of farms’ taxation | 433 |
| Ewa Różańska: Financial assessment of research and development projects in a socially responsible company | 445 |
| Jolanta Rubik: New challenges for personal controlling in the context of Corporate Social Responsibility | 454 |
| Marzena Rydzewska-Włodarczyk, Honorata Gumna: Costs budgeting in non-profit organizations on the example of the foundation’s “Ogrody Róż” | 466 |

| | |
|---|-----|
| Beata Sadowska: Periodic assessment of employees, as part of controlling in the budgetary establishment – case study | 475 |
| Irena Sobańska, Dariusz Rojek: Impact of management accounting on organizational culture in an innovative company | 487 |
| Aleksandra Sulik-Górecka: Internal control system of close-end investment funds in the audit procedures | 499 |
| Olga Szolno: Conditioning of effective budgeting functioning in local government units | 510 |
| Łukasz Szydełko: The accounting policy in process-oriented company – chosen aspects | 519 |
| Katarzyna Szymczyk-Madej: Building and functioning of accounting information systems – a comparison research results from 2005 and 2014 | 530 |
| Agnieszka Tubis: Controlling information system for the management of tires in the road transportation company | 539 |
| Adam Węgrzyn: Comparative analysis of alternative sources of infrastructure project investments funding in energy sector using equity fund type and commercial bank loan | 558 |
| Edward Wiszniowski: Legal grounds for bankruptcy vs. company's ability to stay active and afloat seen from the accounting perspective | 568 |
| Tomasz Wójtowicz: Market valuation vs. book value of balance sheet elements | 582 |
| Paweł Wroński: Changes in implementation of management support systems in enterprises in 2002-2013 – results of practical study | 590 |
| Grzegorz Zimon: Strategies of working capital management vs. financial liquidity of companies | 603 |

Tomasz Ankiewicz, Zofia Wyszowska

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

e-mail: t.ankiewicz@wp.pl; zofia.wyszowska@cps.pl

PROCES WDRAŻANIA SYSTEMU CONTROLLINGU W PRZEDSIĘBIORSTWIE PRODUKCYJNYM

Streszczenie: W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia związane z controllingiem w przedsiębiorstwie produkcyjnym. Wskazano funkcje, jakie pełni controlling w zarządzaniu przedsiębiorstwem, miejsce w strukturze organizacyjnej oraz przebieg procesu jego wdrażania. Opisano dobór narzędzi informatycznych, których zadaniem jest gromadzenie i przetwarzanie informacji oraz generowanie raportów wspierających procesy decyzyjne. Wymieniono najważniejsze raporty tworzone poprzez działania controllingu oraz mierniki i wskaźniki wspomagające podejmowanie decyzji. Podkreślono znaczenie budżetu operacyjnego, kapitałowego i finansowego.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo, controlling, controller, zarządzanie.

DOI: 10.15611/pn.2014.344.02

1. Wstęp

W ostatnich dwóch dekadach otoczenie przeciętnego konsumenta usług finansowych uległo znaczącej przemianie. Ogólne tendencje w procesach społeczno-gospodarczych wymuszały i wymuszają zapobiegliwość gospodarstw domowych, które w większym niż uprzednio stopniu uczestniczą w samodzielnym zapewnianiu określonego standardu życia, zarówno w trakcie aktywności zawodowej, jak i później. Instytucje i mechanizmy zabezpieczające tworzone lub nadzorowane przez państwo w większym niż dotychczas stopniu zakładają własną przezorność, aktywność oraz inicjatywę obywateli.

W konsekwencji współczesne gospodarstwo domowe jest zachęcane lub wręcz przymuszane przez państwo do korzystania z rynku finansowego w większym niż uprzednio zakresie, a jednocześnie oferta rynku finansowego ulega dodatkowej komplikacji i zasadniczo w niewielkim stopniu zmniejsza ryzyko, na jakie nastawione jest samo gospodarstwo domowe. Jednak w ślad za rozwojem rynków finansowych, dostępnością skomplikowanych produktów finansowych oraz zmianą pa-

radygmatu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego obywateli nie poszła adekwatna zmiana regulacji chroniących interesy konsumentów i dostosowujących cele i funkcje instytucji nadzorczych do nowego otoczenia [*Making financial... 2012; Risk Outlook... 2012*].

Obecnie te zaległości są nadrabiane przez regulatorów. Zagadnienia dotyczące ochrony konsumentów usług finansowych stają się coraz istotniejsze dla funkcjonowania branży ubezpieczeniowej. W już uchwalonych dyrektywach oraz w proponowanych regulacjach prawnych bardzo dużo jest odniesień do ochrony konsumenta. Kryzys finansowy jedynie pogłębił i przyspieszył działania w tym zakresie. Ochrona ubezpieczających i beneficjentów stała się często wręcz koronnym argumentem uzasadniającym wiele posunięć¹. Czasami jednak wynik pojedynczych regulacji może mieć skutek odmienny od oczekiwanego. Działania pierwotnie mające zabezpieczyć interesy konsumentów, np. zapewniające adekwatność kapitałową, zwiększające bezpieczeństwo konsumentów, mogą się współprzyczynić do wyłącznego oferowania produktów, w których ryzyko wyniku finansowego zostało przerzucone na konsumenta². Brak kompleksowego myślenia w tym względzie może prowadzić do sytuacji wzmacniania tendencji do przenoszenia istotnego ryzyka na konsumenta przez nowe „prokonsumenckie” regulacje.

Celem artykułu jest analiza roli instytucji polubownego rozstrzygania sporów w ochronie konsumentów branży ubezpieczeniowej ze szczególnym uwzględnieniem regulacji europejskich oraz rozwiązań stosowanych na rozwiniętych rynkach ubezpieczeniowych. W dalszej kolejności dokonano krytycznej oceny rozwiązań stosowanych w Polsce oraz przedstawiono postulaty dotyczące zbudowania koherentnego systemu polubownego rozwiązywania sporów, które mogłyby doprowadzić do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów branży ubezpieczeniowej.

2. Europejskie inicjatywy w obszarze polubownego rozwiązywania sporów

Instytucje polubownego rozwiązywania sporów są od wielu lat wskazywane jako korzystne rozwiązania zarówno w kontekście procesu legislacyjnego, systemu sądowego, jak i działań nadzorczych. Podstawowe korzyści zostały przedstawione w tab. 1.

Większość inicjatyw europejskich w obszarze polubownego rozwiązywania sporów, które z dużym powodzeniem są rozwijane obecnie, swoją genezę miała jeszcze przed kryzysem finansowym. Obecnie natomiast zyskały one najwyższy priorytet. Na przykład w propozycji zmian w dyrektywie o pośrednictwie ubezpieczeniowym (IMD – *Intermediation Directive*) znalazły się zapisy obligujące kraje

¹ Przykładem jest Financial Services Action Plan przygotowany przez Komisję Europejską.

² Przykładem są wymogi kapitałowe Solvency II.

członkowskie do zapewnienia rozwiązań pozwalających na polubowne rozstrzygnięcie sporów³. Rozwiązania te na zasadzie kopiowania znajdują się w coraz to kolejnych regulacjach unijnych.

Tabela 1. Korzyści wynikające ze stosowania sądownictwa polubownego

| System | Wpływ Polubownego Systemu Rozstrzygnięcia Sporów (PSRS) |
|--------------------------|--|
| Legislacyjny/regulacyjny | Brak potrzeby uszczegóławiania przepisów prawa Możliwość uwzględniania stopnia rozwoju rynku ubezpieczeniowego |
| Sądowniczy | Wpływ na orzecznictwo z uwagi na wysoki poziom merytoryczny Mniejsza liczba bardzo specyficznych i skomplikowanych powództw |
| Nadzorczy | PSRS jako element ochrony konsumenta Stały controlling poprawności procedur Stały controlling przestrzegania procedur |

Źródło: opracowanie własne.

Komisja Europejska od wielu lat jest bardzo aktywnym propagatorem pozasądowego rozstrzygnięcia sporów. Najpierw szczególny nacisk kładziono na rozstrzygnięcie sporów transgranicznych, co pozwalało uzasadniać te działania potrzebą wspierania rozwoju wspólnego rynku. Jednak liczba transakcji była mikroskopijna w zestawieniu z rynkami narodowymi, nie wspominając o liczbie faktycznych spraw, które znalazły rozstrzygnięcie przed jedną z instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów [*FIN-NET*... June 2012]. Jednak wraz z rozwojem produktów i usług finansowych oferowanych na bazie swobody świadczenia usług znaczenie sieci *FIN-NET* zrzeszającej krajowe instytucje pozasądowego rozstrzygnięcia sporów będzie z pewnością rosnąć. Sieć *FIN-NET* ułatwia rozstrzygnięcie sporu z instytucją, która ma siedzibę w innym kraju członkowskim i opiera się na przekazywaniu za pomocą krajowej instytucji skargi do właściwej instytucji w kraju siedziby instytucji finansowej.

Do tej pory w zakresie sądownictwa polubownego Komisja Europejska opublikowała dwa zalecenia: Zalecenie Komisji 98/257/WE w sprawie zasad obowiązujących w stosunku do podmiotów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich oraz Zalecenie Komisji 2001/310/WE w sprawie zasad dotyczących podmiotów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich. Zalecenia te zawierają minimalne wymagania, jakie spełniać powinna instytucja polubownego rozstrzygnięcia sporów. Mimo dobrych zapisów, zalecenia nie były powszechnie przestrzegane, żeby nie powiedzieć – były ignorowane.

Komisja Europejska uznała, że sądownictwo polubowne jest na tyle istotne, iż należy mu poświęcić odrębną dyrektywę (Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenten-

³ Na przykład *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on insurance mediation*, European Commission, Brussels 2012.

ckich oraz zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich)). Dyrektywa ta ma za zadanie upowszechnić polubowne rozstrzygnięcie sporów. Niestety powszechność pragnie się osiągnąć przez obowiązkowość. Oprócz powszechności dostrzeżono kwestię jakości, która jest kluczowa dla dalszego rozwoju instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów między konsumentami i instytucjami finansowymi. Bezstronność, przejrzystość, skuteczność i uczciwość, które świadczą o jakości instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów ma być według wspomnianego projektu nadzorowana przez właściwe organy w państwach członkowskich.

Spory na linii konsument–zakład ubezpieczeń są zasadniczo nieuniknione, co wynika chociażby z konstrukcji umowy ubezpieczenia, w której konsument występuje z roszczeniem do zakładu ubezpieczeń. Jednak sposób rozstrzygnięcia takich sporów świadczy m.in. o stopniu rozwinięcia rynku ubezpieczeniowego. Rynek ubezpieczeniowy jest bardzo zdywersyfikowany, jeżeli chodzi o zakres i model sądownictwa polubownego. Generalnie sądownictwo polubowne najlepiej funkcjonuje na dojrzałych rynkach, gdzie branża ubezpieczeniowa mniej lub bardziej przymuszona przez regulatora stworzyła sądownictwo polubowne lub aktywnie współuczestniczyła w jego wprowadzeniu. Odpowiednia konstrukcja rozwiązań i kultura biznesowa zapewniają niezależność takich rozwiązań mimo finansowej zależności od ubezpieczycieli.

Nie należy jednak zapominać, że często najłatwiej jest rozwiązać konflikt jeszcze w ramach procedury odszkodowawczej, w ramach wewnętrznego procesu skargowego. Wewnętrzna procedura jest tworzona przez poszczególne zakłady ubezpieczeń i ma na celu rewizję wyników standardowego procesu likwidacji szkód na wniosek konsumenta. Nie oznacza to bynajmniej, że proces skargowy jest standardowym elementem procesu likwidacji szkód i nie może być etapem niezbędnym do uzyskania świadczenia na właściwym poziomie lub w odpowiednim terminie. Natomiast dość często na rozwiniętych rynkach ubezpieczeniowych wewnętrzny proces skargowy obligatoryjnie poprzedza rozpatrzenie skargi przez niezależnego ombudsmána.

Relacje z klientami są bardzo istotne dla stabilności funkcjonowania zakładu ubezpieczeń, co można odnaleźć w Solvency II. Solvency II to nie tylko modele wypłacalności; przełomowość tej regulacji wynika ze zmiany regulowania rynku ubezpieczeniowego, co oznacza m.in. egzekwowanie w większym stopniu zasad zarządzania ryzykiem i wprowadzenie szczegółowych odniesień do zapewnienia realności ochrony ubezpieczeniowej. W ten nurt wpisują się propozycje zaleceń EIOPA dotyczące wewnętrznego procesu skargowego w zakładzie ubezpieczeń (*The Proposal for Guidelines on Complaints-Handling by Insurance Undertakings – EIOPA – CP-11/010a*). Powinny one stanowić element procesu zarządzania relacjami z klientami.

Według EIOPA, polityka zarządzania procesem skargowym powinna być zdefiniowana przez wyższy szczebel zarządczy i zawierać informacje na temat podzia-

lu kompetencji odpowiedzialności za poszczególne etapy oraz określać zasady monitorowania całego procesu. Polityka zarządzania procesem skargowym opisana w specjalnym dokumencie (np. jako część ogólnej polityki uczciwego/właściwego (*fair*) traktowania klientów) powinna być dostępna poszczególnym pracownikom. Ewentualny konflikt, jaki mógłby wystąpić w procesie rozpatrywania skarg, powinien być w miarę możliwości minimalizowany.

Wymagane jest prowadzenie rejestru skarg, który powinien służyć do celów wewnętrznych (monitorowania procesu likwidacji szkód) oraz raportowania do właściwych instytucji zewnętrznych, takich jak nadzór lub *ombudsman*. Analiza procesu skargowego powinna pozwolić na identyfikację przyczyn poszczególnych rodzajów skarg w podziale na produkty, jak również określenie pośrednich skutków zidentyfikowanych problemów. W dalszej kolejności ubezpieczyciel powinien podjąć działania zmierzające do wyeliminowania przyczyn wnoszonych skarg.

Informacja dla konsumenta powinna być zdaniem EIOPA rozbudowana i w pierwszym rzędzie informować o możliwości złożenia skargi oraz o przebiegu wewnętrznego procesu skargowego. W przypadku zajęcia przez zakład ubezpieczeń ostatecznego stanowiska niezbędne jest udzielenie informacji o podstawach zajętego stanowiska oraz o dalszych możliwych krokach, które skarżący może podjąć, jeżeli nie jest zadowolony ze sposobu rozpatrzenia skargi (np. skierowanie sprawy do pozasądowych instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów).

Procedury odpowiedzi na skargi powinny zapewnić rozpatrzenie jej z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności. Odpowiedź powinna być sformułowana w sposób jasny i klarowny, bez nadużywania specjalistycznego słownictwa, oraz udzielana bez niepotrzebnej zwłoki, natomiast w przypadku nieuznania racji konsumenta powinien zostać wskazany tryb wniesienia sprawy do instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów, jeżeli taka istnieje.

W Polsce często wciąż brakuje całościowej i długoterminowej polityki w zakresie relacji między wewnętrznym procesem skargowym i pozostałymi procesami w zakładzie ubezpieczeń, m.in. tworzeniem produktów, sprzedażą produktów i likwidacją szkód. Wydaje się również, że zbyt często proces skargowy staje się standardowym elementem procesu likwidacji szkód, który prowadzi do uzyskania świadczenia we właściwej wysokości. Drugi aspekt to potrzeba harmonizacji wewnętrznego i zewnętrznego procesu skargowego (np. skargi do rzecznika ubezpieczonych, KNF itd.), tak aby owe procesy się wzajemnie uzupełniały, a nie dublowały.

3. Sposoby i formy pozasądowego rozstrzygnięcia sporów

Zewnętrzny proces skargowy określa się powszechnie akronimem ADR. ADR (*Alternative Dispute Resolution*)⁴ – alternatywne rozwiązywanie sporów, to „te zinsty-

⁴ W regulaminie ADR uchwalonym przez Międzynarodową Izbę Handlową (ICC) w Paryżu skrót ten rozwinęto jako *Amicable Dispute Resolution*.

tucjonalizowane formy rozwiązywania sporów, które są zewnętrzne wobec sądownictwa powszechnego i organów wymiaru sprawiedliwości” [Krajewska 2009, s. 82-83]. W teorii wyróżnia się trzy podstawowe formy ADR: negocjacje, mediacje i arbitraż [Krajewska 2009, s. 83; Gmurzyńska 2007., s. 10-11].

Negocjacje to forma, w której dwie lub wiele stron prowadzi dialog w celu osiągnięcia porozumienia, wypracowywanego przez strony konfliktu jako kompromis albo konsensus. Negocjacje sprawdzają się w sytuacji, gdy strony dysponują porównywalnym potencjałem finansowym i organizacyjnym. Negocjacje jako takie są techniką używaną praktycznie we wszystkich formach ADR-ów.

Mediacje sprowadzają się do zaangażowania trzeciej strony, niezaangażowanej bezpośrednio w spór, ale mogącej zaproponować sposób rozwiązania sporu. Mediator nie posiada autorytatywnej władzy pozwalającej na podjęcie decyzji, ale posiada wiedzę merytoryczną w obszarze tematycznym konfliktu i czuwa nad tym, aby strony, o ile o możliwe, zmierzały do akceptowalnego rozwiązania. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że mediacja ma charakter koncyliacyjny, chociaż sama jako taka nie jest koncyliacją⁵.

Arbitraż to forma rozwiązywania konfliktów, gdzie osoba trzecia – neutralny arbiter, posiada uprawnienia do władczego rozstrzygania. Wynik arbitrażu jest wiążący dla stron konfliktu, a samo postępowanie nie ma charakteru publicznego. Arbiter jest wybierany przez strony sporu i nie musi mieć wykształcenia prawniczego, gdyż priorytetem jest wiedza ekspercka w obszarze tematycznym konfliktu. Stopień sformalizowania jest mniejszy niż w przypadku procesu sądowego, jednak decyzja arbitra posiada moc orzeczenia sądowego.

Negocjacje, mediacje i arbitraż w przedstawionej kolejności odzwierciedlają również stopień sformalizowania procedur. Poza formami podstawowymi wyróżnia się wiele mieszanych form ADR, takich jak: *mini-trial*, *confidential listening*, *court-annexed arbitration*, *private judging*, *mediation-arbitration*, *arbitration-mediation*, *early neutral evaluation*, *summary jury trial*, *last offer arbitration*, *corporate ombudsman* [Korybski 1993, s. 134; Gmurzyńska 2007, s. 14-25].

Corporate ombudsman to osoba rozwiązująca konflikty danej firmy z klientami indywidualnymi. Postępowanie ombudsmana w przeciwieństwie do pozostałych form może zostać wszczęte na wniosek jednej strony. Sam ombudsman zapewnia również darmową poradę, a jego stanowisko nie jest wiążące dla strony skarżącej. *Ombudsman* mimo zatrudnienia przez firmę powinien zachować obiektywizm i

⁵ Koncyliacja nie jest jednoznacznie definiowana. W systemie amerykańskim to rozwiązanie sporu przy udziale osoby trzeciej, która nie zabiera zdania w sporach merytorycznych i ma dbać jedynie o spokojny i konstruktywny przebieg negocjacji. Z kolei w systemie europejskim koncyliacja to „forma rozwiązywania sporów, w której osoba trzecia realizuje swoją misję przez zaproponowanie stronom pojednawczego zakończenia istniejącej między nimi sytuacji spornej” [Wach 2005, s. 285, za: Gmurzyńska 2007, s. 27]. Z uwagi na bardzo wiele odmian mediacji w praktyce, należy uznać, że rozróżnienie na mediację i koncyliację nie ma większego znaczenia, często nawet oba terminy traktowane są jak synonimy.

bezstronność. Rozwinięcia formy *corporate ombudsman* można się doszukiwać w *ombudsmanach* rynku finansowego rozwiązujących spory między instytucjami rynku finansowego i konsumentami.

Pierwowzoru *ombudsmana* można się dopatrywać w różnych instytucjach, które powstawały zarówno w dawnych cywilizacjach wschodu (dynastie Qin w Chinach oraz Joseon w Korei) [Park 2008], w Turcji, jak i w cesarstwie rzymskim. Instytucje te miały charakter kontrolny, podlegały bezpośrednio najwyższej władzy w państwie, często występowały incognito i miały prawo stawiać winne osoby przed sądem. Wydaje się, że tradycja wschodnia przyczyniła się istotnie do powołania nordyckiego pierwowzoru. *Ombudsman*, instytucja pierwotnie powołana przez Karola XII – króla Szwecji, została ostatecznie uformowana przez Parlament Szwecji w 1809 r., który nadał jej unikatowe cechy, takie jak m.in. niezależność. Rolą *ombudsmana* było monitorowanie poczynań urzędników, przyjmowanie skarg od ludności oraz doradztwo w razie potrzeby.

Instytucja *ombudsmana* stała się obecnie wyznacznikiem społeczeństwa obywatelskiego, dlatego w krajach rozwiniętych funkcjonowanie tej instytucji jest standardem. Z uwagi na jej pozytywny odbiór społeczny i skuteczność w ochronie praw obywateli zaczęto powoływać wyspecjalizowanych *ombudsmanów*, w tym *ombudsmanów* w obszarze finansów. Pierwszy *ombudsman* ubezpieczeniowy został powołany w Szwajcarii w roku 1972 z inicjatywy Szwajcarskiego Stowarzyszenia Ubezpieczycieli.

4. *Ombudsman* ubezpieczeniowy jako przykład instytucji polubownego rozwiązywania sporów na przykładzie wybranych krajów europejskich

Polubowne rozwiązywanie sporów w obszarze usług finansowych jest rozwiązaniem dość często spotykanym w krajach europejskich; najczęściej występuje w formie arbitra lub *ombudsmana*⁶. *Ombudsmanów* można pogrupować według mandatu powstania, zakresu czynności oraz prawnej mocy podejmowanych decyzji. Generalnie *ombudsmani* są publiczni, powoływani w ramach przepisów prawa, oraz prywatni, funkcjonujący na mocy umowy lub porozumienia instytucji prywatnych. Dla zwiększenia legitymizacji w takim porozumieniu uczestniczą również organizacje konsumenckie i związki zawodowe. Rozwiązanie to jest charakterystyczne szczególnie dla krajów skandynawskich. Stosunkowo rzadko w zakres czynności wchodzi również reprezentowanie konsumentów przed instytucją finansową lub w procesie legislacyjnym. Obecnie zaleca się wręcz sytuowanie ochrony konsumenta w wydzielonej i wyspecjalizowanej instytucji [OECD 2011].

⁶ W Polsce niesłusznie tłumaczy się termin *ombudsman* jako rzecznik. Rzecznik jest bowiem osobą reprezentującą konkretne interesy, co w zasadniczy sposób różni ją z ideą *ombudsmana*.

Stanowiska *ombudsmana* najczęściej nie są wiążące albo są wiążące jedynie dla instytucji finansowej⁷. W przypadku arbitrażu decyzja jest wiążąca dla obu stron. Bardzo istotne jest zaakcentowanie, że określenie *ombudsman* powinno być stosowane jedynie do instytucji, które zapewniają niezależność i odpowiednią sprawność w rozpatrywaniu sporów [Thomas, Frizon 2011, s. 6]. W krajach skandynawskich ADR-y mają często formę rady, która w zakresie funkcjonowania nie różni się zbyt od instytucji *ombudsmana*. Ich powołanie wynika z inicjatywy kilku organizacji, reprezentujących stronę zarówno podaźową, jak i popytową detalicznego rynku finansowego. Wśród wielu możliwych form stosunkowo często przywoływane są trzy rozwiązania rozwiniętych rynków finansowych, tj. Francji, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec.

Francja

We Francji od 1993 roku funkcjonuje mediator ubezpieczeniowy, którego można traktować jako *ombudsmana*. Został on powołany z inicjatywy zakładów ubezpieczeń zrzeszonych we Francuskiej Izbie Ubezpieczeń do rozstrzygania sporów między zakładem ubezpieczeń i ubezpieczonymi, ubezpieczającymi lub uprawnionymi z umowy ubezpieczenia. Stroną sporu rozstrzyganego przez mediatora może być jedynie osoba fizyczna, spór zaś dotyczy wykonania umowy i nie obejmuje underwritingu i wysokości taryf⁸.

Mediator rozstrzyga jedynie takie spory, które wcześniej były przedmiotem wewnętrznego procesu skargowego, a od stanowiska zakładu ubezpieczeń nie upłynęło więcej niż 2 lata. Na potrzeby postępowania zakłady w terminie 6 tygodni przesyłają informacje wymagane przez mediatora. Po zapoznaniu się ze stanowiskami stron mediator ma 3 miesiące na wydanie stanowiska wraz z uzasadnieniem. Stanowisko mediatora nie jest wiążące dla stron, natomiast jest on zobowiązany poinformować skarżących, że mogą kontynuować swój spór na drodze sądowej. Stanowisko mediatora ubezpieczeniowego powinno uwzględniać przepisy prawa, zasadę sprawiedliwości oraz element pojednawczy i dlatego nie może być porównywane z wyrokiem sądu powszechnego.

Mediator ubezpieczeniowy jest wybierany przez radę, na którą składają się przewodniczący Narodowego Instytutu Konsumentów, przewodniczący Konsultacyjnego Komitetu Sektora Finansowego i przewodniczący Francuskiej Izby Ubezpieczeń. Funkcja mediatora ubezpieczeniowego jest kadencyjna. Mediator ubezpieczeniowy, w pełni niezależny, nie jest związany żadnymi wskazówkami. Praca mediatora i jego biura jest finansowana ze środków ubezpieczycieli.

⁷ Wyjątkiem jest stanowisko irlandzkiego Financial Services Ombudsman, które jest wiążące dla obu stron sporu.

⁸ Jeżeli istnieje podejrzenie dyskryminacji, mediator może przekazać sprawę do odpowiednich organów.

We Francji każdy zakład ubezpieczeń może powołać własnego mediatora, który kieruje się takimi samymi zasadami jak mediator ubezpieczeniowy. Mediator zakładu ubezpieczeń powinien koordynować swoje działania z mediatorem ubezpieczeniowym w celu zapewnienia harmonizacji procesu rozstrzygania sporu, jak również informować na bieżąco o podejmowanych działaniach.

Mediator ubezpieczeniowy corocznie publikuje raport, który obejmować powinien również mediatorów zakładów ubezpieczeń, na podstawie wcześniej przekazanych informacji.

Wielka Brytania

Instytucja ombudsmiana ubezpieczeniowego (*insurance ombudsman*) powstała w Wielkiej Brytanii w 1981 roku z inicjatywy zakładów ubezpieczeń. Przyczyną były narastające problemy wynikające z przepisów prawa ustanowionych w okresie dużego znaczenia ubezpieczeń dla gospodarki kolonialnej Wielkiej Brytanii, faworyzujących ubezpieczycieli. Zamiast zmieniać całkowicie prawo ubezpieczeniowe, zdecydowano się na zmiany interpretacyjne w stosunku do konsumentów, co ułatwić miała instytucja *ombudsmiana*. W roku 2001 funkcje *ombudsmiana* przejął Financial Ombudsman Service⁹. Główną przesłanką było stworzenie jednego miejsca rozstrzygania sporów bez względu na rodzaj usług finansowych¹⁰. Sposób funkcjonowania pozostał w dużym stopniu niezmienny. Nowa instytucja powstała przy zintegrowanym nadzorze finansowym, jednak zakres jej działań nie jest ograniczony zakresem działania nadzoru, a ponadto ma zapewnioną niezależność. FOS został powołany przez Financial Services and Markets Act 2000 i jest obecnie regulowany w ramach Consumer Credit Act 2006.

Skargi do FOS mogą kierować konsumenci i małe firmy. Warunkiem rozpatrzenia skargi jest wcześniejsze przesłanie skargi do instytucji finansowej i wykorzystanie wewnętrznego systemu skargowego¹¹. Skarga powinna zostać przekazana w terminie do 6 miesięcy od kwestionowanej odpowiedzi instytucji finansowej¹². Instytucja finansowa jest zobowiązana poinformować o możliwości skierowania sprawy do FOS wraz z przekazaniem podstawowych informacji na temat kompetencji FOS. Skarga powinna dotyczyć zdarzeń, które miały miejsce nie później niż 6 lat wcześniej, lub gdy konsument powziął o nich informację nie później niż 3 lata wcześniej. *Ombudsman* nie rozstrzyga sporów w obszarze decyzji biznesowych podjętych przez instytucję finansową, chyba że nastąpiło naruszenie prawa lub dobrych praktyk, np. nie przekazano odpowiedniej informacji, dopuszczono się dyskryminacji itp.

⁹ Financial Ombudsman Service należy tłumaczyć jako usługi ombudsmańskie w sektorze finansowym.

¹⁰ Czasami wręcz trudno jest wyodrębnić odpowiedzialność poszczególnych instytucji, jak ma to miejsce np. w *bancassurance*.

¹¹ Skarga będzie przyjęta również, gdy instytucja finansowa nie odpowiedziała na odwołanie w terminie 8 tygodni.

¹² W uzasadnionych przypadkach okres ten może ulec wydłużeniu.

W każdej sprawie na wstępie proponowana jest mediacja między stronami¹³. Jeżeli nie przyniesie ona skutku, wówczas prowadzone jest postępowanie wyjaśniające, które kończy przygotowanie stanowiska. Instytucja finansowa jest zobowiązana przedstawić wszystkie wymagane przez *ombudsmana* informacje¹⁴. Wstępna wersja stanowiska jest przesyłana stronom sporu, które mogą się do niego odnieść. Po uwzględnieniu przesłanych uwag *ombudsman* przedstawia swoje ostateczne stanowisko. Jeżeli konsument się z nim zgodzi, wówczas staje się ono wiążące dla instytucji finansowej.

W swoim postępowaniu *ombudsmani* powinni się kierować zasadą ‘fairness’ i rozsądku, ponadto muszą brać pod uwagę:

- potencjalne stanowisko sądu w przedmiotowej sprawie,
- przepisy prawa, jak i regulacje regulatora lub nadzoru,
- kodeksy dobrych praktyk.

Nie jest przewidziana procedura odwoławcza, aczkolwiek w 3 miesiące od otrzymania ostatecznego stanowiska można udać się do sądu celem zaskarżenia sposobu procedowania lub nieracjonalności stanowiska *ombudsmana*. Jeżeli sąd potwierdziłby zarzuty, wówczas skarga powinna zostać rozpatrzona przez *ombudsmana* ponownie.

Sprawa rozpatrzona przez *ombudsmana* może zostać skierowana do sądu do ponownego rozpatrzenia jedynie w wyjątkowej sytuacji (tj. gdy instytucja przedstawi bardzo ważne nowe informacje w przedmiotowej sprawie i zobowiąże się do pokrycia wszelkich kosztów postępowania sądowego, a *ombudsman* wyrazi zgodę).

FOS powstał jako przedsiębiorstwo z niezależną radą nadzorczą o charakterze publicznym. Członkowie rady są wybierani przez nadzór finansowy (przewodniczący wybierany jest przez nadzór finansowy po konsultacji z ministrem finansów), ale warunki wykonywania mandatu zawierają gwarancje niezależności. Kadencja wynosi 3 lata (5 lat w przypadku przewodniczącego); możliwa jest reelekcja, ale okres zasiadania w radzie nie może przekraczać 10 lat. Oprócz rady FOS posiada zarząd, który wybierany jest przez nadzór finansowy i zajmuje się bieżącym funkcjonowaniem.

Rada nadzorcza dokonuje wyboru *ombudsmanów*, w tym *ombudsmana* – przewodniczącego (1 osoba), który zarządza również całym biurem¹⁵ i jest dysponentem budżetu; *ombudsmana* głównego (3 osoby); *ombudsmanów* wiodących (2 osoby) i zwykłych *ombudsmanów* (67 osób). Jednak *ombudsmani* są w swoich działaniach niezależni od rady i nadzoru. Ani rada, ani nadzór finansowy nie mogą interweniować w indywidualnych sprawach. Ponadto rada wybiera niezależnego audytora, który rozpatruje skargi na FOS.

¹³ Wstępny proces rozpatrywania skargi wykonuje referent.

¹⁴ Instytucja finansowa nie może odmówić, powołując się na tajemnicę czy ochronę danych osobowych.

¹⁵ Zatrudnia pracowników biura, oprócz *ombudsmanów*.

FOS finansowany jest przez instytucje finansowe objęte jego działalnością. 80% finansowania pochodzi z opłaty za każdą skargę złożoną do FOS (500 £), natomiast 20% z opłaty rocznej. Pierwsze 3 skargi są zwolnione z opłaty za skargę w celu ochrony małych instytucji finansowych przed intencjonalnymi działaniami zmierzającymi do osłabienia konkurencji. Skarżący nie jest obciążany żadną opłatą.

Niemcy

Ombudsman ubezpieczeniowy w Niemczech powstał w 2001 roku z inicjatywy niemieckich zakładów ubezpieczeń. Funkcjonuje on w ramach stowarzyszenia z siedzibą w Berlinie, którego członkami są Niemiecka Izba Ubezpieczycieli i poszczególne zakłady ubezpieczeń. Celem stowarzyszenia jest promocja pozasądowego rozstrzygania sporów między towarzystwami ubezpieczeniowymi, pośrednikami ubezpieczeniowymi i konsumentami. Cel jest realizowany przez utworzenie i utrzymywanie instytucji polubownego rozstrzygania sporów. Stanowisko *ombudsmana ubezpieczeniowego* jest wiążące dla członków stowarzyszenia do 10 000 euro. Ponadto członkowie stowarzyszenia zobowiązują się do informowania swoich klientów o możliwości skierowania skargi do *ombudsmana ubezpieczeniowego*.

Ombudsman przyjmuje skargi od konsumentów i małych przedsiębiorstw wtedy, gdy roszczenie było analizowane przez ubezpieczyciela w wewnętrznym procesie skargowym¹⁶.

Proces skargowy rozpoczyna się od skierowania sprawy do *ombudsmana ubezpieczeniowego* w dowolnej formie. *Ombudsman* potwierdza otrzymanie skargi i informuje skarżącego w sposób ogólny na temat dalszego prowadzenia postępowania. Skarżący powinien dostarczyć jasny i jednoznaczny wniosek w celu oceny sytuacji, szczególnie poinformować o istotnych faktach i dołączyć wymagane dokumenty. *Ombudsman ubezpieczeniowy* może się skontaktować ze skarżącym w celu wyjaśnienia faktów. Jeżeli materiały nie zostaną uzupełnione, to procedura skargowa jest kończona. Następnie *ombudsman ubezpieczeniowy* zwraca się do zakładu ubezpieczeń o wszelkie informacje oraz określa termin złożenia wyjaśnień.

Jeżeli pozwany nie przedstawi wyjaśnień w wymaganym terminie, informacje przekazane przez skarżącego będą jedyną podstawą do podejmowania decyzji. *Ombudsman ubezpieczeniowy* z urzędu wyjaśnia okoliczności w każdym sta-

¹⁶ *Ombudsman ubezpieczeniowy* nie rozpatruje skarg:

- których wartość przekracza 100 000 euro,
- dotyczących roszczeń od szpitala, opieki lub umów ubezpieczenia kredytu,
- które dotyczą metod aktuarialnych, obliczeń lub formuł,
- które dotyczą roszczeń osób trzecich z tytułu umowy ubezpieczenia,
- które są już rozpatrywane przez sąd, trybunał, organizację arbitrażu lub nadzór ubezpieczeń,
- jeżeli spór został rozstrzygnięty w drodze sądowej albo pozasądowej lub oddalone zostało odwołanie ze względu na brak szans powodzenia,
- jeśli szkoda zostanie w trakcie postępowania naprawiona,
- jeśli skarga została podniesiona bez widocznych szans powodzenia,
- jeżeli roszczenie jest przedawnione, a pozwany powołuje się na przedawnienie.

dium postępowania, w zakresie niezbędnym do podjęcia decyzji, dlatego może zażądać dalszych wyjaśnień stron w celu wyjaśnienia stanu faktycznego i stanu sporu, jeżeli jest to konieczne.

Ombudsman ubezpieczeniowy może zrezygnować z rozpatrywania skargi na każdym etapie procesu, jeśli koszty procesu dowodowego są wyjątkowo wysokie, są prowadzone czynności procesowe w przedmiotowej sprawie, poszczególne sprawy są związane z prawem podatkowym lub prawem innego państwa.

Jeżeli rozstrzygnięcie polubowne, w drodze mediacji, jest niemożliwe, wówczas *ombudsman* wydaje decyzję albo przedstawia rekomendację. Skargi do 10 000 euro *ombudsman ubezpieczeniowy* rozstrzyga w drodze decyzji, gdy wartość skargi wynosi ponad 10 000 euro do 100 000 euro, *ombudsman* udziela zaleceń na piśmie. Decyzje i zalecenia są dostarczane wraz z uzasadnieniem. Decyzja jest wiążąca dla zakładu ubezpieczeń. Decyzja nie jest wiążąca dla konsumenta. Skarżący zawsze może w każdym momencie wnieść sprawę do sądu powszechnego.

Kadencja *ombudsmana ubezpieczeniowego* wynosi pięć lat. Ta sama osoba może pełnić tę funkcję przez dwie kadencje. Odwołanie *ombudsmana* jest możliwe tylko w przypadku oczywistego i poważnego złamania zasad funkcjonowania *ombudsmana*.

Ombudsman ubezpieczeniowy musi posiadać niezbędne kwalifikacje, wiedzę i doświadczenie pozwalające na wykonywanie powierzonych mu zadań. Powinien posiadać doświadczenie w wymiarze sprawiedliwości, szczególnie w sprawach ubezpieczeniowych. W okresie trzech lat przed wyborem nie może pracować w zakładzie ubezpieczeń, instytucji reprezentującej zakłady ubezpieczeń albo jako pośrednik finansowy. W trakcie sprawowania urzędu nie może wykonywać działań, które mogłyby mieć wpływ na bezstronność. *Ombudsman ubezpieczeniowy* może prowadzić działalność naukową i dydaktyczną, pod warunkiem że nie mają one wpływu na bezstronność jego urzędu.

Ombudsman ubezpieczeniowy w swoich decyzjach nie jest ograniczony żadnymi instrukcjami, niemniej powinien w swoich decyzjach kierować się prawem. Powinien również brać pod uwagę zasady ubezpieczeniowe, zasady zarządzania inwestycjami i praktyki dystrybucji, które wpływają na działalność ubezpieczeniową. *Ombudsman ubezpieczeniowy* powinien również dążyć do zrozumiałego wyjaśniania przepisów prawa. *Ombudsman* może zlecać poszczególne funkcje pracownikom Biura.

Działalność *ombudsmana* jest finansowana ze składek członkowskich lub opłat od wpływających skarg. Opłaty od innych podmiotów mogą być pobierane, gdy regulamin to przewiduje. Dla skarżącego sam proces skargowy jest bezpłatny.

5. Wnioski dla Polski

W Europie funkcjonują rozmaite rozwiązania instytucjonalne polubownego rozstrzygnięcia sporów. Przedstawione powyżej instytucje są stosunkowo często analizowane z

uwagi na specyfikę rozwiązań. Generalnie w krajach skandynawskich dominują rozwiązania oparte na wielostronnych porozumieniach, w których szczególną uwagę zwraca się na równowagę reprezentacji poszczególnych stron. W krajach anglosaskich instytucje polubownego rozstrzygania sporów posiadają bardzo silną pozycję, wynikającą z przepisów prawa. Należy jednak podkreślić, że w krajach tych wcześniej działały instytucje polubownego rozstrzygania sporów założone przez branżę ubezpieczeniową. Rozwiązania szwajcarskie, francuskie i niemieckie są przykładem inicjatywy branży ubezpieczeniowej, która powołała odpowiednie instytucje w sposób gwarantujący ich niezależność. Należy jednak podkreślić, że rozwiązanie niemieckie jest uznawane za optymalne również przez instytucje reprezentujące konsumentów.

W instytucjach polubownego rozwiązywania sporów na rozwiniętych rynkach ubezpieczeniowych szczególny nacisk kładzie się na ich niezależność. Mimo że wiążąca moc stanowiska nie zawsze występuje, to należy uznać, że jest cechą wielce pożądaną.

Zakres działań rzecznika ubezpieczonych wynika z jego statusu jako reprezentanta konsumentów¹⁷. Takie wyznaczenie funkcji rzecznika w sposób jednoznaczny określa jego pozycję w ewentualnym sporze między konsumentem i zakładem ubezpieczeń¹⁸. Konsekwencją takiego rozwiązania jest brak automatycznej uznawalności stanowiska rzecznika przez zakłady ubezpieczeń. Nie przeszkadza to jednak osiągać relatywnie dużej skuteczności w dobrowolnym uznaniu stanowiska rzecznika przez zakłady ubezpieczeń¹⁹.

Oprócz sprzeczności między pożądaną neutralnością rozstrzygnięcia sporu a ustawową reprezentacją konsumentów należy pokreślić brak elementów decydujących o użyteczności instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów:

- brak możliwości kierowania się w rozstrzygnięciu sporu dobrymi praktykami czy zasadą ‘fairness’,
- brak wiążącej mocy stanowiska rzecznika dla zakładów ubezpieczeń.

W konstrukcji instytucji rzecznika ubezpieczonych przyjęto założenie, że wnioski z procesu skargowego mogą się istotnie przyczynić do opiniowania aktów prawnych oraz krzewienia edukacji. Nie negując pozytywnego wpływu doświadczeń z procesu skargowego na opiniowanie w procesie legislacyjnym, należy

¹⁷ Formalnie zakres tu jest szerszy, jednak na potrzeby niniejszego opracowania został on zawężony do osób fizycznych.

¹⁸ W rozumieniu rekomendacji 1998/257/EC instytucja polubownego rozstrzygnięcia sporów powinna być bezstronna. Zachowanie bezstronności wydaje się niezwykle trudne, jeśli idzie w parze z ustawowym wymogiem reprezentowania konsumentów w procesie skargowym i legislacyjnym. Ponadto w ramach polubownego rozstrzygnięcia sporu rzecznik reprezentuje osoby domagające się świadczenia w procesie legislacyjnym już wszystkich ubezpieczonych, dla których oprócz oczywistego znaczenia jakości ochrony ubezpieczeniowej w konkretnym przypadku istotny jest również koszt ochrony ubezpieczeniowej.

¹⁹ Należy zauważyć, że sam odsetek interwencji pomyślnych dla konsumenta nie jest tak ważny jak obszar, którego dotyczy skarga.

zwrócić uwagę, że w ten sposób preferuje się regulację zachowań rynkowych przez ustawy i rozporządzenia. Na dojrzałych rynkach finansowych w większym stopniu uwzględnia się dobre praktyki i generalne zasady²⁰, które dzięki swojej elastyczności szybciej mogą być aktualizowane. Wydaje się, że dalsze uszczegóławianie regulacji prawnych, praktykowane w Polsce, nie wzmacnia realnej pozycji konsumenta, tym bardziej że takie ujęcie utrudnia stosowanie zasady ‘fairness’ oraz tzw. zdrowego rozsądku.

Długi okres dochodzenia roszczeń na drodze sądowej sprawia, że pozasądowe rozstrzygnięcie sporów jest dla konsumenta realną alternatywą. Jednak realność tej alternatywy w dużym stopniu zależy od egzekwowalności stanowiska instytucji rzecznika. Brak takowej w istotny sposób zmniejsza skuteczność działań, szczególnie w przypadku powtarzania się sporów z dużą intensywnością. Za skuteczne uznać należy zmniejszanie, nie zaś zwiększanie się liczby skarg²¹.

W Polsce, dopisując bezrefleksyjnie kolejnym instytucjom do podstawowych zadań ochronę konsumenta i edukację finansową, doprowadzono do chaosu kompetencyjnego. Umocowania w tym zakresie posiadają (w kolejności alfabetycznej): Komisja Nadzoru Finansowego, rzecznik ubezpieczonych oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Powinna się tym zajmować jedna instytucja wyłączona z polubownego rozwiązywania sporów. Instytucja polubownego rozstrzygnięcia sporów w zakresie ubezpieczeń powinna spełniać minimalny zakres warunków, tak aby w żaden sposób nie pogorszyć pozycji konsumenta, tzn. musi zapewniać jednocześnie:

- nieskrępowany dostęp do bezstronnego polubownego rozstrzygnięcia sporów (bez opłat, ale po wcześniejszej, precyzyjnie zdefiniowanej wewnętrznej procedurze skargowej w zakładzie ubezpieczeń),
- możliwość kierowania się w rozstrzygnięciu sporu dobrymi praktykami czy zasadą ‘fairness’ (co nie podważa fundamentalnej roli przepisów prawa),
- wiążącą moc stanowiska instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów dla zakładów ubezpieczeń (zgoda konsumenta na rozstrzygnięcie zaproponowane przez instytucję polubownego rozstrzygnięcia sporów powoduje, że staje się ona wiążąca dla zakładu ubezpieczeń); dopuszczalne jest zastosowanie limitów wiążącej mocy stanowiska, nie powinien być on jednak zbyt niski; w polskich warunkach za uzasadnione należałoby uznać określenie go na poziomie 20 000 zł²².

²⁰ Dobre praktyki i pokrewne rozwiązania są raczej negatywnie postrzegane przez reprezentację konsumentów. Wynika to głównie ze zbyt licznych przykładów, gdy branża finansowa nie przestrzega narzuconych przez siebie regulacji. Podważanie zaufania do takich regulacji działa na szkodę zarówno instytucji finansowych, jak i konsumentów.

²¹ Oczywiście liczba skarg jest wypadkową popularności instytucji, wielkości rynku i fazy cyklu koniunkturalnego. Jednak, przy założeniu *ceteris paribus*, działania rzecznika powinny zmniejszać liczbę skarg.

²² Limit w zakresie ubezpieczeń nie może być w żaden sposób porównywany z limitem obowiązującym w postępowaniu Arbitra Bankowego, z uwagi na zupełnie odmienny zakres i naturę sporów.

Dodatkowo można rozważyć kompetencje w zakresie:

- opracowywania opinii dla innych podmiotów rynku finansowego, w tym regulatora, nadzoru oraz instytucji ochrony konsumentów,
- publikacji materiałów o charakterze analitycznym i informacyjnym²³ skierowanych do uczestników rynku, w tym konsumentów.

Należy zauważyć, że spory między zakładami ubezpieczeń i konsumentami mają o wiele bardziej złożony charakter, niż ma to miejsce w przypadku innych usług finansowych. Dlatego wielce pożądane jest istnienie instytucji, która zapewniłaby bezstronność stanowiska opartego na faktycznych przypadkach. Rozszerzony zakres pozwalałby efektywnie wykorzystać wiedzę nowej instytucji, przy jednoczesnym zachowaniu niezależności²⁴. Materiały przygotowywane przez taką instytucję mogłyby pomagać w identyfikacji problemów oraz wskazaniu konsekwencji wyboru określonych sposobów ich rozwiązania.

Forma prawna instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów powinna zapewnić partycypację w systemie wszystkich zakładów ubezpieczeń sprzedających produkty na polskim rynku. Wielce pożądane byłoby, aby wybór *ombudsmana* dokonywany był jednomyślnie przez reprezentantów organizacji konsumenckich oraz branży ubezpieczeniowej²⁵. Tak jak do tej pory, finansowanie instytucji polubownego rozstrzygnięcia sporów powinno spoczywać na zakładach ubezpieczeń. Bardziej szczegółowe i umotywowane określenie instytucjonalnych ram i zakresu kompetencji wymaga pogłębionej analizy.

Na koniec warto przedstawić koszty, jakie przypadały przeciętnie na jedną skargę rzecznika ubezpieczonych, *Versicherungombudsmann* oraz *The Financial Ombudsman Service*. Uwzględniono wszystkie koszty i podzielono przez wszystkie skargi uznane za zasadne, które wpłynęły w 2012 r. Koszty kształtowały się następująco:

- rzecznik ubezpieczonych – 415 zł,
- *Versicherungombudsmann* – 907 zł (217 €),
- *The Financial Ombudsman Service* – 3763,2 zł (760 £)²⁶.

Powyższe zestawienie pokazuje, że mimo iż rozwiązanie polskie jest nominalnie najtańsze, to po uwzględnieniu kosztów pracy w analizowanych krajach (koszt 1 godziny pracy: Polska – 7,4 euro, Niemcy – 30,4 euro, Wielka Brytania – 21,6 euro) [Eurostat 2013] nasz model przestaje być już taki efektywny.

²³ Nie dotyczy materiałów o charakterze edukacyjnym, które powinny być domeną UOKiK.

²⁴ Nie oznacza to bynajmniej marginalizowania roli reprezentacji interesów konsumentów i zakładów ubezpieczeń, uwzględnia jedynie kontrydiktoryjny charakter interwencji tych instytucji.

²⁵ Nawet w istniejącym rozwiązaniu można umożliwić zasiadanie w przemianowanej Radzie Ubezpieczonych np. dwóch reprezentantów branży ubezpieczeniowej, wskazanych przez Polską Izbę Ubezpieczeń. Wydaje się, że mogłoby to wspomóc komunikację między tymi instytucjami. Oczywiście reprezentanci branży ubezpieczeniowej nie mogliby składać wniosku lub głosować za odwołaniem rzecznika.

²⁶ Kursy średnie NBP [2013-05-17].

Literatura

- 2012 Risk Outlook – Impact of the ‘new economic paradigm’ on EU financial services users*, FSUG, June 2012.
- Draft G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection for Public Consultation*, OECD, 1. August 2011.
- FIN-NET activity report 2011*, FIN-NET, Brussels, June 2012
- Gmurzyńska E., *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Korybski A., *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1993.
- Krajewska A., *Spory konsumenckie i ich rozwiązywanie*, Trio, Warszawa 2009.
- Labour costs per hour in EUR, 2008-2012 whole economy excluding agriculture and public administration*, Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Hourly_labour_costs (2013-09-30).
- Making financial services work for financial users*, Paper 1: *New model financial regulation*, FSUG, September 2012.
- Park S., *Korean Preaching, Han, and Narrative* (American University Studies. Series VII. Theology and Religion), 2008.
- Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on insurance mediation*, European Commission, Brussels 2012.
- Thomas D., Frizon F., *Resolving disputes between consumer and financial business: key considerations for financial ombudsman. A practical guide based on experience in Western Europe (consultation draft)*, The World Bank, 2011.
- Wach A., *Alternatywne formy rozwiązywanie sporów sportowych*, Warszawa 2005.

THE PROCESS OF CONTROLLING SYSTEM IMPLEMENTATION IN A PRODUCTION ENTERPRISE

Summary: The article includes selected issues relating to corporate controlling. It indicates the functions of corporate controlling, its position within the organisational structure and the process of its implementation. Additionally, the article introduces the selection of IT tools which functions are: information gathering and processing as well as report generating that supports decision-making. It also presents the most crucial reports delivered by controlling activities and indicators that support decision-making. It emphasizes the significance of operating budget, capital budget and financial budget.

Keywords: enterprise, controlling, controller, management.