

Andrzej Dębiec, Joanna Fiema

Wykładnia pojęcia usług pośrednictwa ubezpieczeniowego w świetle regulacji dyrektywy VAT i ustawy o podatku od towarów i usług

W artykule przedstawiono problemy związane ze stosowaniem w praktyce zasad opodatkowania podatkiem VAT usług pośrednictwa ubezpieczeniowego po zmianie przepisów, która weszła w życie 1 stycznia 2011 r. Autorzy wskazują na obowiązek polskiego ustawodawcy dostosowania przepisów polskiej ustawy VAT do wymogów prawa unijnego w zakresie klasyfikacji usług zwolnionych z podatku. Następnie podejmują próbę ustalenia zakresu pojęciowego usług pośrednictwa ubezpieczeniowego na podstawie podatkowych regulacji unijnych oraz polskich przepisów pozapodatkowych. Przedstawiają, w jaki sposób podmioty stosujące prawo podatkowe, tj. sądy i organy podatkowe, ustalają zakres zwolnienia usług pośrednictwa ubezpieczeniowego z podatku VAT, odnosząc się do konkretnych czynności wykonywanych przez podatników. Przy wykładni przepisów podatkowych szczególną uwagę zwracają na zasadę autonomii prawa podatkowego.

Na podstawie analizy wybranego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego autorzy dochodzą do wniosku, że przy wykładni pojęcia pośrednictwa ubezpieczeniowego, a tym samym, ustaleniu prawidłowego sposobu opodatkowania VAT takich usług, właściwe jest posługiwanie się definicjami zawartymi w pozapodatkowych regulacjach, co służy zachowaniu spójności systemu prawa.

Słowa kluczowe: usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego, zwolnienie z VAT, autonomia prawa podatkowego, zasady wykładni przepisów prawa podatkowego, wykładnia językowa, wykładnia systemowa, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, orzeczenia sądowe.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest wskazanie wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (ustawa VAT) w odniesieniu do opodatkowania usług pośrednictwa ubezpieczeniowego, a także próba wskazania prawidłowej wykładni przepisów w tym zakresie. Artykuł odnosi się do stanu prawnego obowiązującego od 1 stycznia 2011 r., gdyż z tą datą weszły w życie przepisy, które w sposób zasadniczy zmieniły zasady klasyfikacji usług na gruncie przepisów dotyczących podatku od towarów i usług.

Mimo stosunkowo krótkiego okresu od wejścia w życie ww. nowych przepisów, pojawiło się szereg orzeczeń sądowych i interpretacji organów podatkowych, które w zamierzeniu miały wyjaśnić zasady opodatkowania usług pośrednictwa ubezpieczeniowego. Niestety okazuje się, że wypracowanie jednolitego stanowiska jest bardzo trudne i jak na razie niewykonalne. Zasadniczy problem sprowadza się do określenia zakresu pojęciowego usług pośrednictwa ubezpieczeniowego, w przypadku których możliwe jest zastosowanie zwolnienia z po-

datku VAT. Chodzi o określenie konkretnych czynności wykonywanych przez agentów, brokerów i inne osoby biorące udział w procesie zawierania umowy ubezpieczenia, które to czynności na gruncie przepisów podatkowych mogą zostać zaliczone do usług zwolnionych z podatku.

Sprawa jest o tyle istotna, że pomyłka podatnika co do zasad opodatkowania usług pośrednictwa ubezpieczeniowego może okazać się dla niego bardzo kosztowna.

2. Zmiana przepisów ustawy VAT wymuszona regulacjami unijnymi

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do przyjęcia całego dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, określanego mianem *acquis communautaire*, obejmującego m.in. traktaty założycielskie oraz traktat akcesyjny, przepisy wydawane na ich podstawie, umowy międzynarodowe, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W konsekwencji Polska zobowiązała się do dostosowania polskich regulacji do prawa wspólnotowego, w takim zakresie, w jakim jest to konieczne. Wskazana powinność odnosi się również do regulacji dotyczących podatku od towarów i usług, powszechnie zwanego podatkiem VAT. Podatek ten na gruncie unijnym reguluje dyrektywa 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dalej: dyrektywa VAT)¹, a także przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie.

W wykonaniu powyższego obowiązku została uchwalona ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: ustawa VAT)². W podstawowych założeniach, a także w zakresie większości regulacji szczególnych należy ją uznać za zgodną z prawem unijnym. Nie jest to jednak ustawa doskonała, a ze względu na materię, której dotyczy, nie jest również łatwa w stosowaniu. Można znaleźć w jej treści wiele postanowień, które nasuwają wątpliwości co do zgodności z przepisami dyrektywy VAT i jest to jeden z powodów, dla których jest ona przedmiotem dość częstych nowelizacji.

Jedna z nowelizacji mających na celu doprowadzenie do spójności polskich przepisów z dyrektywą VAT wprowadziła spore perturbacje, zwłaszcza na rynku usług finansowych i ubezpieczeniowych. Z dniem 1 stycznia 2011 r. weszły w życie przepisy zmieniające ustawę VAT (dalej: ustawa nowelizująca)³, na mocy których **zmieniły się m.in. zasady określania usług, których świadczenie podlega zwolnieniu z podatku. Ustawodawca postanowił bowiem odejść od określania tych usług na podstawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) na rzecz zamieszczenia w ustawie ich mniej lub bardziej szczegółowego opisu.** Z uzasadnienia sporządzonego do projektu ustawy nowelizującej można dowiedzieć się, że wprowadzenie zmian miało pozwolić na osiągnięcie zgodności zakresu usług zwolnionych z podatku VAT

¹ Dz. Urz. UE L 347 z 11 grudnia 2006 r.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 226, poz. 1476).

z przepisami dyrektywy VAT oraz wprowadzenie jednolitego stosowania zwolnienia z podatku w odniesieniu do rynku unijnego i zapewnienie spójności przepisów dotyczących podatku od towarów i usług z przepisami krajowymi.

Nowe i stare przepisy

Do końca 2010 r. zwolnienie z VAT obejmowało usługi finansowe i ubezpieczeniowe, które były wymienione w załączniku nr 4 do ustawy VAT. Załącznik ten definiował zakres zwolnienia poprzez odwołanie się do symboli statystycznych poszczególnych usług na podstawie PKWiU. W praktyce oznaczało to, że zaklasyfikowanie świadczonej usługi do wymienionego w załączniku symbolu statystycznego dawało prawo do zwolnienia usługi z opodatkowania VAT. Załącznik wskazywał, że zwolnieniu podlegają usługi oznaczone symbolami od 65 do 67 (z wyłączeniami wprost wskazanymi w ustawie). Zgodnie z PKWiU z 2004 r. pod określonymi symbolami kryła się szeroka grupa usług finansowych, ubezpieczeniowych oraz pomocniczych. Taki stan prawny powodował, że zwolnieniu podlegał obszerny zakres usług związanych z usługami ubezpieczeniowymi i finansowymi. Nie budziło wątpliwości, że w zakres usług zwolnionych z podatku wchodziły również usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego, co potwierdzały liczne interpretacje organów podatkowych i opinie Urzędu Statystycznego.

Z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej załącznik nr 4 został uchylony, a katalog usług zwolnionych z opodatkowania VAT został wprowadzony, w sposób opisowy, bezpośrednio do ustawy VAT. Dotyczyło to również usług pośrednictwa ubezpieczeniowego. Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 37 ustawy VAT zwolnione z podatku są usługi ubezpieczeniowe i reasekuracyjne wraz z usługami pośrednictwa w ramach tych usług. Ponadto, zgodnie z art. 43 ust. 13 ustawy VAT, zwolnienie od podatku stosuje się również do świadczenia usługi stanowiącej element usługi wymienionej w ust. 1 pkt 7 i 37–41, który sam stanowi odrębną całość i jest właściwy oraz niezbędny do świadczenia usługi zwolnionej (tzw. usługi pomocnicze). Jednakże, stosownie do art. 43 ust. 14 ustawy VAT, zwolnienie nie ma zastosowania do usług pomocniczych stanowiących element usług pośrednictwa ubezpieczeniowego. Jednocześnie ustawa nowelizująca nie wprowadziła legalnej definicji usług ubezpieczeniowych ani usług pośrednictwa ubezpieczeniowego. Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że nowy przepis jest sformułowany w sposób jasny i precyzyjny, a jego stosowanie nie powinno nastęrczać problemów. Praktyka okazała się jednak inna.

Duży stopień skomplikowania usług finansowych i ubezpieczeniowych oraz ich szybki rozwój, cechujący się wysokim stopniem kreatywności nowych produktów na rynku powoduje, że **w zakresie klasyfikacji podatkowej działań podejmowanych na rynkach finansowych pojawia się wiele wątpliwości, co w efekcie często prowadzi do sporów z organami podatkowymi**. Dlatego też, przy ocenie skutków podatkowych takich działań bardzo istotna jest każdorazowa analiza i ocena charakteru poszczególnych świadczeń. Należy dodać, że zakwalifikowanie danej usługi jako pośrednictwa ubezpieczeniowego bądź potraktowanie jej jako usługi stanowiącej wyłącznie element takiej usługi, która nie podlega zwolnieniu z opodatkowania VAT, ma

odzwierciedlenie w określeniu konsekwencji podatkowych właściwych dla danego rodzaju usług. Dlatego też jasne wskazanie, czy dane świadczenie jest usługą pośrednictwa ubezpieczeniowego, czy też wyłącznie usługą pomocniczą, ma kluczowe znaczenie dla sposobu jej opodatkowania.

Praktyka organów podatkowych, a także orzecznictwo sądów administracyjnych, prowadzi do wniosku, że trudno tu o proste rozwiązania. Rozstrzygnięcia zapadające w sprawach dotyczących zwolnienia z VAT usług finansowych nie pozwalają na ustalenie jednego, spójnego stanowiska. Aby dokonać analizy i próby rozstrzygnięcia wskazanego problemu, należy odnieść się do zasad rządzących regułami wykładni prawa podatkowego, a także opinii funkcjonujących w praktyce w omawianym zakresie.

Problemy interpretacyjne w prawie podatkowym można rozwiązywać w różny sposób, w zależności od preferowanego podejścia, posługując się określonymi metodami wykładni. Dominującym sposobem interpretacji, w przypadku regulacji podatkowych, jest wykładnia językowa. Istnieją również opinie, że interpretacji należy dokonywać w zgodzie z pozostałymi regulacjami istniejącymi w całym systemie prawa, co polega na posługiwaniu się nawiązaniem do instytucji pozapodatkowych⁴. Często dokonując rozszyfrowania pojęcia prawnego wykorzystuje się także odwołanie do już istniejącej praktyki stosowania danej regulacji, uwzględniając również stanowisko organów unijnych.

3. Definicja pojęcia pośrednictwa ubezpieczeniowego w świetle regulacji unijnych i orzecznictwa TSUE

Jak wskazano powyżej, polskie regulacje w zakresie VAT muszą być zgodne z prawem unijnym, dlatego też, w celu ich interpretacji należy sięgnąć do przepisów dyrektywy VAT. Regulacja art. 43 ust. 1 pkt 37 ustawy VAT stanowi implementację **art. 135 ust. 1 lit. a dyrektywy VAT, zgodnie z którym państwa członkowskie zwalniają z podatku transakcje ubezpieczeniowe i reasekuracyjne wraz z usługami pokrewnymi świadczonymi przez brokerów ubezpieczeniowych i agentów ubezpieczeniowych.**

Warto zauważyć, że pojęcie usług pośrednictwa, wskazane w dyrektywie VAT różni się od polskiej regulacji. Dyrektywa nie posługuje się pojęciem pośrednictwa ubezpieczeniowego, ale pojęciem usług pokrewnych, ponadto dodaje ograniczenie podmiotowe w postaci wymogu świadczenia takich usług przez brokerów i agentów ubezpieczeniowych. W odróżnieniu od dyrektywy VAT, polskie przepisy nie przewidują ograniczenia podmiotowego, a zwolnienie ma wyłącznie charakter przedmiotowy. Tym samym, na gruncie polskich regulacji nie jest istotne, kto wykonuje usługi mające zostać zakwalifikowane jako usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego, ale ważny jest charakter tych usług. W konsekwencji można stwierdzić, że zwolnienie na gruncie polskich regulacji ma szerszy charakter niż przewidziane w dyrektywie VAT. **Dyrektywa, podobnie jak polska ustawa VAT, nie zawiera definicji czynności brokera i agenta ubezpieczeniowego, jak również nie wskazuje, co należy rozumieć pod pojęciem**

⁴ R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008.

„usług pokrewnych”. W takiej sytuacji konieczne jest sięgnięcie do dorobku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zgodnie z wypracowanym przez Trybunał stanowiskiem, **czynności agenta ubezpieczeniowego** polegają na pozyskiwaniu klientów oraz zawieraniu w imieniu i na rzecz ubezpieczyciela umów ubezpieczenia, a także uczestniczeniu w administrowaniu i wykonywaniu umów ubezpieczenia w imieniu i na rzecz zakładu ubezpieczeń. Natomiast w odniesieniu do **usług pokrewnych** w stosunku do usług ubezpieczeniowych, podążając za orzecznictwem TSUE (wyrok z 12 stycznia 2005 r. w sprawie C-472/03) wskazuje się, że należy przez to rozumieć wszystkie usługi, które są powiązane z usługami ubezpieczeniowymi, a zatem mogą być uznane za usługi pokrewne tym czynnościom.

Tym samym, **aby uznać daną usługę za zwolnioną zgodnie z dyrektywą VAT, usługa musi spełniać przesłanki pozwalające zakwalifikować ją do usług „pokrewnych” oraz jednocześnie musi być wykonywana przez brokera lub agenta ubezpieczeniowego.**

Sięgając do orzecznictwa TSUE należy zauważyć, że **do istoty pośrednictwa ubezpieczeniowego należy, przede wszystkim, wyszukiwanie klientów ubezpieczeniowych i kontaktowanie ich z ubezpieczycielem** (por. wyrok z 3 marca 2005 r. w sprawie C-472/03). Z kolei w wyroku z 20 listopada 2011 r. (sprawa C-8/01) Trybunał stwierdził, że **pojęcie usług pokrewnych**, świadczonych przez brokerów i pośredników ubezpieczeniowych w rozumieniu dyrektywy VAT dotyczy wyłącznie świadczeń dokonanych przez profesjonalistów, którzy utrzymują stosunki jednocześnie z ubezpieczycielem i ubezpieczonym, przy założeniu, że broker lub agent ubezpieczeniowy jest wyłącznie pośrednikiem. Pojęcie to kładzie nacisk na działanie zewnętrzne pośrednika ubezpieczeniowego, czyli pozycję pośrednika pomiędzy ubezpieczającym a zakładem ubezpieczeniowym, co jest nieodzownie związane z istnieniem relacji między tymi dwiema stronami.

Natomiast Rzecznik Generalny w swojej opinii w sprawie C-472/03 podkreślił, że **działalność pośrednika ubezpieczeniowego polega na czynnym poszukiwaniu i nawiązywaniu kontaktów między klientami a ubezpieczycielem oraz na rozpowszechnianiu produktów ubezpieczeniowych**. Powinna to być usługa wykonana na rzecz strony umowy oraz opłacona przez nią jako odrębna działalność pośrednictwa. Pośrednictwo to ma zatem na celu dokonanie wszelkich niezbędnych czynności, które umożliwiłyby zawarcie przez obie strony umowy, przy czym pośrednik nie realizuje w stosunku do treści umowy żadnego własnego interesu.

Z kolei w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (w sprawie C-124/07) TSUE uznał, że okoliczność, iż broker lub pośrednik ubezpieczeniowy nie pozostaje w bezpośrednim stosunku ze stronami umowy ubezpieczenia lub reasekuracji, do zawarcia której się przyczynia, lecz jest z nimi jedynie w pośrednim stosunku, za pośrednictwem innego podatnika (który sam pozostaje w bezpośrednim stosunku z jedną ze stron tej umowy i z którym broker lub pośrednik ubezpieczeniowy jest związany umownie) nie wyklucza, by świadczone przez niego usługi były zwolnione z podatku od wartości dodanej.

Wskazane tezy i uzasadnienia orzeczeń prowadzą do wniosku, że zakres usług pośrednictwa ubezpieczeniowego jest interpretowany przez TSUE dość szeroko i oznacza wszelkie czynności profesjonalnego pośrednika, które zmierzają do doprowadzenia do zawarcia umowy pomiędzy zakładem ubezpieczeń a ubezpieczonym.

Czy zatem odnosząc się do polskich przepisów w zakresie zwolnienia z podatku VAT usług pośrednictwa ubezpieczeniowego można uznać, że ich rozumienie jest tożsame z wykładnią prezentowaną przez TSUE? Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista.

4. Próba wyjaśnienia zakresu pojęcia pośrednictwa ubezpieczeniowego na gruncie polskich regulacji pozapodatkowych

Posługując się podstawową metodą wykładni przepisów, jaką niewątpliwie jest wykładnia językowa, konieczne jest ustalenie znaczenia poszczególnych pojęć wchodzących w skład normy prawnej, a w tym przypadku art. 43 ust. 1 pkt 37 ustawy VAT. Według Słownika Języka Polskiego, przez pośrednictwo rozumie się działalność osoby trzeciej mającą na celu porozumienie się między stronami lub załatwienie jakichś spraw dotyczących obu stron, kojarzenie kontrahentów w transakcjach handlowych. Natomiast umowa ubezpieczenia jest to umowa, na mocy której ubezpieczyciel zobowiązuje się spełnić określone świadczenie w przypadku zajścia określonego zdarzenia, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę.

W konsekwencji należy uznać, że **pośrednictwo ubezpieczeniowe to działalność osoby trzeciej mająca na celu skojarzenie ubezpieczyciela z osobą poszukującą ochrony ubezpieczeniowej. Przyjmując takie rozumienie przepisu, zwolnieniu z VAT podlegają czynności, które spełniają przesłanki określone w definicji.**

W praktyce okazuje się, że zaprezentowany sposób wykładni przepisów nie jest jedyny. Podmioty, których zadaniem jest stosowanie prawa, w tym sądy administracyjne i organy podatkowe, w części swoich orzeczeń i decyzji – dokonując wykładni pojęć z art. 43 ust. 1 pkt 37 ustawy VAT – odwołują się do regulacji zawartych w innych dziedzinach prawa niż prawo podatkowe, pomijając znaczenie słownikowe użytych terminów. Podstawą do tego jest fakt, że można tam znaleźć definicje bądź odniesienia do terminów użytych w cytowanym artykule ustawy VAT.

I tak, zgodnie z art. 805 k.c., przez umowę ubezpieczenia ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę. Z kolei według art. 758 k.c., przez umowę agencyjną agent zobowiązuje się do stałego pośredniczenia, za wynagrodzeniem, przy zawieraniu z klientami umów na rzecz dającego zlecenie przedsiębiorcy albo do zawierania ich w jego imieniu.

W konsekwencji, zgodnie z kodeksem cywilnym pośrednictwo ubezpieczeniowe można definiować przez regulacje odnoszące się do umowy agencyjnej,

co w naszym przekonaniu nie oddaje w pełni charakteru i nie wyczerpuje zakresu usług, które mogą wystąpić w praktyce.

Tematykę świadczenia usług ubezpieczeniowych oraz usług pośrednictwa ubezpieczeniowego w polskim systemie prawa reguluje ustawa o działalności ubezpieczeniowej⁵, a także ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym⁶. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o pośrednictwie, pośrednictwo ubezpieczeniowe polega na wykonywaniu przez pośrednika za wynagrodzeniem czynności faktycznych lub czynności prawnych związanych z zawieraniem lub wykonywaniem umów ubezpieczenia i jest wykonywane wyłącznie przez agentów ubezpieczeniowych lub brokerów ubezpieczeniowych. Ponadto, pośrednik ubezpieczeniowy wykonuje czynności w imieniu lub na rzecz zakładu ubezpieczeń, polegające na pozyskiwaniu klientów, wykonywaniu czynności przygotowawczych zmierzających do zawierania umów ubezpieczenia oraz uczestniczeniu w administrowaniu i wykonywaniu umów ubezpieczenia, także w sprawach o odszkodowanie, jak również na organizowaniu i nadzorowaniu czynności agencyjnych (to samo odnosi się do czynności brokerskich). Stosownie do art. 6 ust. 2 ww. ustawy za pośrednictwo ubezpieczeniowe nie uznaje się działalności polegającej na dostarczaniu osobom zainteresowanym ochroną ubezpieczeniową ogólnych informacji o możliwości zawierania umów ubezpieczenia oraz o warunkach i skutkach takich umów, w szczególności o zakresie ochrony ubezpieczeniowej, jeżeli informacje są dostarczane przez podmiot wykonujący działalność inną niż pośrednictwo ubezpieczeniowe, pozostają w związku z tą działalnością i nie mają na celu doprowadzenia do zawarcia lub wykonania umowy ubezpieczenia.

Bez względu na wybrany sposób wykładni i niezależnie od przyjętej metodologii należy respektować jedną z głównych zasad, która rządzi regułami interpretacji przepisów fiskalnych, a mianowicie zasadę autonomii prawa podatkowego.

5. Wpływ autonomii prawa podatkowego na zakres pojęciowy usług pośrednictwa ubezpieczeniowego

Autonomia prawa podatkowego oznacza, że przepisy prawa podatkowego stanowią niezależną całość, w stosunku do której inne regulacje, mogą być traktowane jako przepisy szczególne tylko wówczas, gdy prawo podatkowe tak stanowi⁷. Autonomia prawa podatkowego nie ma charakteru bezwzględnego, jednakże niedopuszczalne byłoby przyjęcie poglądu o dorozumianej modyfikacji ustawy podatkowej poza podatkowymi regulacjami bez odwołania się do nich w przepisach podatkowych.

W orzecznictwie i doktrynie pojawiają się poglądy, w ramach których autonomia prawa podatkowego postrzegana jest w sposób bezwzględny, niezajdujący odstępstw. Niemniej jednak, znane są również stanowiska bardziej „li-

⁵ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66, z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz. U. Nr 124, poz. 1154, z późn. zm.).

⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2012 r. (II FSK 267/11).

beralne”, zgodnie z którymi w procesie stosowania prawa podatkowego, wszędzie tam, gdzie ustawodawca nie tworzy instytucji i pojęć swoistych dla tego prawa, należy posługiwać się pojęciami i zasadami ukształtowanymi w tej gałęzi prawa, z której to pojęcie czy instytucja zostały zaczerpnięte. Wymaga tego zasada spójności i zupełności systemu prawa, którego prawo podatkowe jest częścią⁸.

W orzecznictwie można spotkać dwa sprzeczne stanowiska. Pierwsze z nich biorąc pod uwagę spójność, a także jedność terminologiczną systemu prawa wskazuje, iż zasadne jest stosowanie znaczenia ustalonych definicji legalnych do całego systemu prawa, w tym również do prawa podatkowego. Jednakże w wielu orzeczeniach sądy ustalają znaczenie interpretowanego pojęcia opierając się na języku potocznym, z pominięciem legalnych definicji zawartych w aktach prawa z innych dziedzin niż prawo podatkowe⁹. Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 listopada 1999 r. (FPK 3/99), milczenie ustawodawcy w zakresie wyraźnego odesłania do definicji jakiegoś pojęcia, zawartej w innym akcie prawnym oznacza zakaz sięgania po definicje spoza autonomicznego pojęciowo prawa podatkowego. Przeciwnicy tej teorii z kolei uważają, że oznacza to, iż ustawodawca chciał, aby niezdefiniowanemu terminowi nadać znaczenie takie, jakie obowiązuje już w systemie prawa.

Spór w zakresie nadrzędności zasady autonomii prawa podatkowego toczy się w doktrynie i orzecznictwie od wielu lat i niestety jego skutki – jak już wyżej wspomniano – odnoszą się również do rozważanego zakresu zwolnienia usług pośrednictwa ubezpieczeniowego z podatku VAT.

W dotychczasowej praktyce i orzecznictwie zarówno sądy administracyjne, jak i organy podatkowe stosują różne metody ustalając, czym jest pośrednictwo ubezpieczeniowe dla celów określenia skutków podatkowych w podatku VAT.

Część sądów administracyjnych oraz organów podatkowych, w celu określenia usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego, odwołuje się wprost do definicji zawartych w ustawach o działalności ubezpieczeniowej oraz o pośrednictwie ubezpieczeniowym. Jeżeli wykonywane przez podatnika świadczenie mieści się w zakresie wskazanym w ustawie o pośrednictwie ubezpieczeniowym, to należy uznać, że taka usługa jest zwolniona z podatku VAT. Takie stanowisko zajęli m.in. dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w interpretacji indywidualnej z 19 sierpnia 2011 r.¹⁰ oraz dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu w indywidualnej interpretacji z 8 sierpnia 2011 r.¹¹

Podobnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 marca 2012 r. (III SA/Wa 942/12) oraz Naczelny Sąd Administracyjny

⁸ Tak R. Mastalski, *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, Przegląd Podatkowy 2003, nr 10.

⁹ A. Bielska-Brodzik, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

¹⁰ nr IPPP1/443-834/11-2/AW.

¹¹ nr ILPP1/443-738/11-4/MS.

w wyroku z 4 marca 2013 r. (I FSK 577/12), a także w orzeczeniu z 2 lipca 2014 r. (I FSK 740/13).

W orzecznictwie znane są również wyroki, które nie korzystają z definicji zawartych w ustawie o działalności ubezpieczeniowej oraz w ustawie o pośrednictwie ubezpieczeniowym i prezentują pojęcie pośrednictwa ubezpieczeniowego, jako dokonywanie w imieniu ubezpieczyciela lub też w imieniu osoby poszukującej ochrony ubezpieczeniowej wszelkich niezbędnych czynności, które umożliwiłyby zawarcie przez obie strony umowy ubezpieczenia, przy czym pośrednik nie realizuje w stosunku do treści umowy żadnego własnego interesu (por. wyrok WSA w Warszawie z 24 lutego 2012 r. (III SA/Wa 1845/11) oraz wyrok NSA z 21 lutego 2013 r. (I FSK 664/12).

Z kolei w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 3 kwietnia 2012 r. (SA/Po 4/12) stanął na stanowisku, że w przypadku określenia usługi pośrednictwa należy posiłkować się wykładnią językową oraz orzecznictwem TSUE wskazując, że istotą i celem pośrednictwa jest skojarzenie dwóch stron i doprowadzenie do zawarcia umowy między użytkownikiem a instytucją finansową. Jak wskazał skład orzekający, celem pośrednika jest „*uczynić wszystko co niezbędne, by dwie strony zawarły umowę*”. Stanowisko WSA w Poznaniu poparł Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę kasacyjną na powyższe orzeczenie w wyroku z 26 czerwca 2013 r. (I FSK 922/12).

6. Studium przypadku

W kontekście wskazanych powyżej rozbieżności warto prześledzić – na przykładzie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012 r. (III SA/Wa 3483/11 – bardziej szczegółowo sposób, w jaki organy powołane do stosowania prawa rozstrzygają wątpliwości w zakresie zwolnienia usług pośrednictwa z podatku VAT. Postępowanie, które toczyło się przed tym sądem jest dobrym przykładem sposobu implementowania prawa do praktyki obrotu gospodarczego, oczywiście w interesującym nas kontekście i może dotyczyć (lub dotyczyło) wielu podatników.

Kwestia **określenia zakresu pojęcia „pośrednictwo ubezpieczeniowe”** stała się przedmiotem sporu pomiędzy organami skarbowymi a podatnikiem, który wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. W stanie faktycznym, podatek korzystał z usług zewnętrznej agencji ubezpieczeniowej, która wykonywała czynności związane z zawieraniem i obsługą ubezpieczeń zawieranych przez klientów podatnika, czyli leasingobiorców – korzystających. Rola podatnika ograniczała się wyłącznie do informowania o warunkach i możliwości zawarcia umów ubezpieczenia za pośrednictwem agencji zewnętrznej oraz wykonywania czynności pomocniczych, uzupełnianiu wniosków ubezpieczeniowych oraz wydawaniu potwierdzeń zawarcia umów ubezpieczenia dla korzystających. Podatek spełniał warunki wymagane do wpisania go do rejestru agentów ubezpieczeniowych zgodnie z przepisami ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym. Współpraca była prowadzona w oparciu o umowę o współpracy, na podstawie której pośrednik otrzymywał wynagrodzenie. Podatek we wniosku o interpre-

tację zadał pytanie, czy wykonywane przez niego czynności na rzecz agencji ubezpieczeniowej podlegają zwolnieniu z opodatkowania VAT, jako usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego. Minister Finansów uznał, że podatnik nie wykonywał czynności ubezpieczeniowych, ponadto organ podatkowy stwierdził, że działalność pośrednictwa ubezpieczeniowego dotyczy działalności wykonywanej przez pośrednika, który nie zajmuje miejsca jakiegokolwiek strony umowy dotyczącej produktu finansowego, dlatego też usługi świadczone przez podatnika nie będą stanowiły pośrednictwa ubezpieczeniowego, ale wykonanie niektórych czynności agenta ubezpieczeniowego zleconych innej osobie. W konsekwencji, usługi takie są opodatkowane podatkiem VAT stawką podstawową, tj. 23%.

Podatnik, nie zgadzając się z wydaną przez Ministra Finansów interpretacją indywidualną, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Z argumentacją przedstawioną przez Ministra Finansów nie zgodził się również Sąd. WSA uznał, że Minister Finansów dokonał nadinterpretacji przepisu art. 43 ust. 1 pkt 37 ustawy VAT poprzez ograniczenie znaczenia terminu „pośrednictwo ubezpieczeniowe” jedynie do definicji zawartej w ustawie o pośrednictwie ubezpieczeniowym. Zdaniem Sądu, należy uznać, że świadczenie usług polegających na pozyskiwaniu klientów dla agencji ubezpieczeniowej, a także informowaniu o warunkach i możliwości zawarcia umów ubezpieczenia, uzupełnianie wniosków ubezpieczeniowych oraz wydawanie potwierdzeń zawarcia umów ubezpieczenia dla korzystających, mieści się w zakresie zwolnionej z VAT usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego. **Skład orzekający podkreślił, że ustawa VAT nie definiuje pojęcia „pośrednictwo”, zatem przy określaniu zakresu przedmiotowego omawianego pojęcia należy odnieść się do wykładni językowej tego określenia, a nie do ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym.** WSA wskazał, że zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego, przez pojęcie „pośrednictwo” należy rozumieć działalność osoby trzeciej, mającą na celu porozumienie się między stronami lub załatwienie jakichś spraw dotyczących obu stron, kojarzenie kontrahentów w transakcjach handlowych. **Sąd podkreślił również, że w przypadku braku bezpośredniego wskazania przez ustawodawcę sposobu konkretyzowania znaczenia wyrażenia należy przede wszystkim odwołać się do wykładni literalnej danego pojęcia i niezasadne jest przy tym odwoływanie się do definicji zawartej w innym akcie prawnym, skoro sam ustawodawca tego nie czyni.** WSA uznał, że w innych przepisach dotyczących zwolnień zawartych w ustawie VAT ustawodawca definiuje znaczenie konkretnych pojęć poprzez odwołanie się do konkretnych przepisów prawnych i wówczas pojęcia te należy definiować zgodnie z regulującymi je aktami normatywnymi, inaczej jest natomiast w sytuacji, gdy ustawodawca milczy w tym zakresie.

Powołany wyrok WSA zasługuje na uwagę, ale nie na pełną aprobatę, i to z kilku względów. Po pierwsze, w jasny sposób daje do zrozumienia, że sytuacja podatników w zakresie usług ubezpieczeniowych i finansowych powinna być analizowana w odniesieniu do każdego konkretnego przypadku i niewskazane

jest posługiwanie się sztampowym wzorem rozstrzygnięć podatkowych. Sąd wskazał, że relacje występujące pomiędzy uczestnikami transakcji ubezpieczeniowych są skomplikowane, dlatego określenie ich skutków podatkowych wymaga szczególnej uwagi. Ponadto, WSA w swoim wyroku pośrednio podkreślił prymat wykładni językowej w prawie podatkowym, ale co istotniejsze – wskazał na pryncypialną zasadę autonomii prawa podatkowego poprzez uznanie niepoprawności działania polegającego na wykorzystywaniu pojęć i definicji nieznajdujących się w przepisach podatkowych.

Zaprezentowany wyrok wskazuje na podejście przyjazne podatnikowi. Przedstawia jeden z poglądów orzecznictwa opowiadających się za daleko idącą autonomią prawa podatkowego i jednocześnie prezentuje dosyć liberalne podejście w zakresie wykładni prawa podatkowego. Nie do końca z takim stanowiskiem można się zgodzić. **Zasada pełnej autonomii prawa podatkowego prowadzi, naszym zdaniem, do swoistego chaosu legislacyjnego.** Nadawanie odmiennego znaczenia w przepisach podatkowych pojęciom, które funkcjonują w innych dziedzinach prawa, zostały tam ukształtowane i wytworzyła się w związku z nimi praktyka stosowania, prowadzi często do niespójności i „bałaganu” prawnego. W sytuacji, gdy na gruncie prawa podatkowego definicje pewnych pojęć nie występują, a prawo podatkowe posługuje się nimi lub odwołuje się do nich, to nie powinno być przeszkód, aby przy wykładni prawa podatkowego korzystać z dorobku wypracowanego w innych dziedzinach prawa. W wielu przypadkach pozwoliłoby to na zwiększenie przejrzystości stosowania przepisów podatkowych, i tym samym, na uniknięcie, często niepotrzebnych sporów z organami podatkowymi. Dlatego też należy przyznać rację stanowiskom, które przy wykładni pojęcia pośrednictwa ubezpieczeniowego odwołują się do regulacji z innych ustaw. Jednakże trzeba również pamiętać o tym, aby nie czynić tego automatycznie i za każdym razem brać pod uwagę indywidualną sytuację i specyfikę poszczególnej transakcji. Ponadto, jako wniosek *de lege ferenda*, może warto byłoby wymagać od ustawodawcy większej konsekwencji przy konstruowaniu przepisów, aby tam, gdzie jest to zasadne, uwzględnił odwołania do pojęć występujących w innych dziedzinach prawa.

7. Podsumowanie

Niezależnie od rozbieżnego podejścia prezentowanego w orzecznictwie warto zauważyć, że pomimo opowiadania się przez składy orzekające za konkretną metodą wykładni pojęcia pośrednictwa ubezpieczeniowego, brakuje ścisłego związania z danym rodzajem interpretacji przepisów. Wydaje się, że sędziowie orzekający szukając właściwej „drogi” dochodzą do określonych wniosków, niemniej bardziej wynika to z próby dojścia do właściwego rozumienia przepisów, niż ścisłego związania rodzajem wykładni. Orzecznictwo sądów administracyjnych, jak również praktyka organów podatkowych pokazują, że istnieje realny problem z określeniem zakresu pojęciowego usług, które mogą zostać zakwalifikowane jako pośrednictwo ubezpieczeniowe. Jak wskazano, prezentowane są różne podejścia, a określenie zakresu pojęcia „pośrednictwa” napotyka trudności, zwłaszcza w przypadku transakcji odstępujących od standar-

dowych postanowień umownych w tym zakresie. Nadzieją na zlikwidowanie omawianego problemu mogą być trwające od kilku lat prace nad zmianą dyrektywy VAT i rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze do tej dyrektywy, jednakże termin wejścia w życie nowych przepisów nie jest jeszcze znany. Nowelizacja wprowadzi bowiem dokładną definicję zarówno usług ubezpieczeniowych, jak i usług pośrednictwa ubezpieczeniowego, określając wprost w przepisach, co stanowi usługę pośrednictwa oraz jakie czynności za taką usługę nie mogą być uważane. Po wprowadzeniu wskazanych zmian, nowelizacji powinna zostać poddana również polska ustawa VAT, co z pewnością znacznie ułatwi określenie zakresu pojęciowego definicji pośrednictwa ubezpieczeniowego. Dodatkowo warto zauważyć, że Minister Finansów posiada instrumenty mogące wpłynąć na jednolite stosowanie prawa podatkowego, chociażby w postaci możliwości wydania ogólnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. Dlatego też, jako wniosek *de lege lata* można by zasugerować wydanie przez organ podatkowy takiego dokumentu. Zapewne dużym ułatwieniem dla podatników byłoby jasne sprecyzowanie przez Ministra Finansów, co podatnicy powinni rozumieć pod pojęciem usług pośrednictwa ubezpieczeniowego i jakimi narzędziami posługiwać się przy wykładni tego pojęcia. Obawiamy się jednak, że pomimo nadziei związanych ze zmianą przepisów i wydaniem ogólnej interpretacji przepisów podatkowych, na ostateczne rozstrzygnięcie omawianego problemu i wypracowanie jednolitego stanowiska podatnicy będą musieli jeszcze poczekać. ■

Interpretation of the Notion of Insurance Intermediation Services in the Light of VAT Directive and VAT Act

This article presents issues connected with the practical application of VAT rules to insurance mediation services after the change of regulations which entered into force on 1 January 2011. The authors point out to the obligation of the Polish legislature to adapt the provisions of the Polish VAT Act to the requirements of EU law regarding the classification of services which are exempt from tax. Furthermore, they attempt to determine the extent of the notion of insurance intermediation services based on EU tax regulations as well as Polish non-tax provisions. The authors show how the entities using the fiscal law, namely courts and tax authorities, determine the scope of the insurance mediation exemption from VAT, referring to the specific activities carried out by the taxpayers. In the interpretation of fiscal regulations, they particularly emphasize the principle of the tax law autonomy.

Having analyzed the selected decision of the Voivodship Administrative Court, the authors come to the conclusion that in the interpretation of the concept of insurance mediation, and thus, in determination of the proper VAT taxation method of such services, it is appropriate to use the definitions contained in non-tax regulations, which contributes to maintaining of the legal system coherence.

Keywords: insurance intermediation services, VAT exemption, tax law autonomy, principles of interpretation of tax regulations, linguistic interpretation, systemic interpretation, rulings of the Court of Justice of the European Union, court decisions.