



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.411.001.03.2022

Pani
Anna Nejman
Naczelnik Urzędu Skarbowego
Warszawa-Wawer
Urząd Skarbowy Warszawa-Wawer
ul. Mycielskiego 21
04-379 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001 – Skuteczność urzędów skarbowych w zakresie weryfikacji ulgi mieszkaniowej w podatku dochodowym od osób fizycznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Warszawa-Wawer (dalej także: Urząd), ul. Mycielskiego 21, 04-379 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Nejman, Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Wawer (dalej także: NUS lub organ podatkowy) od 10 marca 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Postępowanie urzędu skarbowego w zakresie weryfikacji ulgi mieszkaniowej w podatku dochodowym od osób fizycznych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów 1. Katarzyna Markuszewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/46/2022 z 4 lipca 2021 r.

(akta kontroli Tom I, str. 1 i str. 110)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu Skarbowego Warszawa-Wawer w zakresie czynności podejmowanych w celu weryfikacji rozliczeń podatników dotyczących tzw.: „ulgi mieszkaniowej”. W sprawach dotyczących sprzedaży nieruchomości podejmowano adekwatne działania na etapie czynności sprawdzających. W uzasadnionych przypadkach przekazywano sprawy do wszczęcia postępowań podatkowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przedstawioną ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- czynności sprawdzające prowadzone w sprawie zeznań PIT-39 przeprowadzono w terminie, tj. przed upływem okresu ich przedawnienia,
- czynności sprawdzające przeprowadzono opierając się na dokumentach źródłowych, w tym aktach notarialnych,
- w przypadku niewywiązywania się przez podatnika z obowiązku złożenia zeznania podatkowego prowadzono czynności sprawdzające w stosunku do aktów notarialnych dokumentujących odpłatne zbycie nieruchomości lub praw majątkowych,
- w trakcie weryfikacji dokumentów źródłowych prawidłowo określano przyczyny odstąpienia od dalszej weryfikacji.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Postępowania podatkowe prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³, oraz ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.⁴

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ocena działań organu podatkowego wobec podatników dokonujących obrotu nieruchomościami w celach zarobkowych

Opis stanu faktycznego

W ramach prowadzonych przez Urząd Skarbowy Warszawa-Wawer czynności sprawdzających, w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2022 r. nie stwierdzono przypadków korzystania z tzw. „ulgi mieszkaniowej” przez podatników dokonujących obrotu lokalami mieszkalnymi w sposób powtarzalny (tzw. flipping).

W okresie objętym kontrolą od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 maja 2022 r. w Urzędzie Skarbowym Warszawa-Wawer, nie opracowano procedury na potrzeby identyfikacji podatników, którzy korzystają z tzw. „ulgi mieszkaniowej” na podstawie art. 21 ust.1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i dokonują obrotu lokalami mieszkalnymi w sposób powtarzalny (tzw. flipping).

(akta kontroli Tom I, str. 4-50)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd w pierwszej kolejności podejmował czynności zmierzające do sprawdzenia poprawności wywiązywania się przez podatników z podstawowych obowiązków wynikających z art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Działania urzędu skupione były na bieżącej weryfikacji złożonych zeznań PIT-39 oraz identyfikacji podatników niewywiązujących się z obowiązków złożenia zeznania.

OBSZAR

2. Ocena działań organu podatkowego wobec podatników korzystających z ulgi mieszkaniowej

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie, w sprawach dotyczących sprzedaży nieruchomości Urząd Skarbowy Warszawa-Wawer stosował następujące procedury:

1. „Instrukcja 15/1/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia czynności sprawdzających w zakresie sprzedaży nieruchomości”. Obecnie, US Warszawa-Wawer trwają prace nad aktualizacją tej instrukcji w zakresie uwzględnienia m.in.: zmian systemów informatycznych, w których

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

wprowadzane są dane w zakresie czynności majątkowych oraz obsługi czynności sprawdzających.

2. „Procedura weryfikacji i wprowadzania aktów notarialnych i innych dokumentów dotyczących czynności majątkowych do systemu CZM” stanowiąca załącznik do Zarządzenia nr 129/2016 Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 31 października 2016 r.
3. „Wytyczne do czynności sprawdzających” - pismo Izby Administracji Skarbowej w Warszawie Departament Nadzoru nad Kontrolami (nr 1004-ICK-3.4022.2020 z 13 września 2021 r.).

(akta kontroli Tom I, str. 111-223)

W kontrolowanym okresie od 1 stycznia 2020 roku do 31 maja 2022 roku do Urzędu Skarbowego Warszawa –Wawer zostało złożonych łącznie 1380 zeznań PIT-39, w których wykazana została tzw. „ulga mieszkaniowa”, w tym najwięcej zeznań: 371 dotyczyło transakcji za 2018 rok, za 2017 rok – 340, za 2016 rok – 366 zeznań i za 2015 rok – 303 zeznania PIT-39.

Czynności sprawdzające przeprowadzono w 794 sprawach zweryfikowanych w okresie od 1 stycznia 2020 roku do 31 maja 2022 roku. Czynności sprawdzające US Warszawa-Wawer przeprowadził w 303 sprawach za rok 2015, w 365 sprawach z 366 za rok 2016, w 117 sprawach z 340 za rok 2017 oraz w 9 sprawach z 371 za rok 2018 r., które wpłynęły do urzędu skarbowego w badanym okresie. Obecnie prowadzona jest weryfikacja spraw za 2017 r. i za 2018 r.

Czynności sprawdzające w kontrolowanym okresie od 1 stycznia 2020 roku do 31 maja 2022 roku prowadzone były do każdego zeznania PIT-39, w którym podatnik w związku z odpłatnym zbyciem nieruchomości przed upływem 5 lat skorzystał ze zwolnienia dochodu od opodatkowania w trybie z art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W przypadku nie wywiązywania się przez podatnika z obowiązku złożenia zeznania podatkowego US Warszawa-Wawer prowadził czynności w stosunku do aktów notarialnych dokumentujących odpłatne zbycie nieruchomości lub praw majątkowych przed upływem 5 lat od daty ich nabycia.

Analizie poddano 25 spraw, w których w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2022 r. Urząd Skarbowy Warszawa-Wawer przeprowadził czynności sprawdzające w odniesieniu do deklaracji podatkowych PIT-39, w których w związku z odpłatnym zbyciem nieruchomości podatnicy skorzystali ze zwolnienia dochodu od opodatkowania na podstawie art. 21 ust.1 pkt 131 ustawy o PIT.

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że we wszystkich sprawach, czynności sprawdzające przeprowadzono w terminie: 10 spraw za 2015 r. sprawdzono w 2020 r., 10 spraw za 2016 r. sprawdzono w 2021 r. 5 spraw za 2017 r. sprawdzono w 2022 r.

We wszystkich 25 analizowanych sprawach czynności sprawdzające w zakresie złożonych zeznań i korekt PIT-39 organ podatkowy przeprowadzał opierając się na dokumentach źródłowych, w tym m.in.: aktach notarialnych, potwierdzeniach poniesionych wydatków, umowach kredytowych i zaświadczeniach bankowych o spłatach kredytów, fakturach VAT z wydatków mieszkaniowych, które wielokrotnie

pozyskano w wyniku wezwań skierowanych wcześniej do podatników i złożonych przez nich wyjaśnień.

Pomimo, że w US Warszawa-Wawer nie opracowano aktualnego wzoru informacji z czynności sprawdzających do wszystkich 25 spraw poddanych analizie sporządzono:

- „adnotację z czynności sprawdzających” (do 3 z 10 spraw rozpatrywanych w 2020 r. i do 5 z 10 spraw rozpatrywanych w 2021 r.) w przypadku weryfikacji rozliczenia sprzedaży nieruchomości bez udziału podatnika,
- „protokół z czynności sprawdzających” (do 7 z 10 spraw rozpatrywanych w 2020 r., do 5 z 10 spraw rozpatrywanych w 2021 r. i do 1 z 5 spraw rozpatrywanych w 2022 r.) w przypadku czynności sprawdzających z udziałem podatnika,
- zakończono sprawę i zawarto adnotację z weryfikacji sprawy to jest: „Czynności negatywne” z podaniem informacji o wydatkowaniu środków z przychodu na cele mieszkaniowe (do 4 z 5 spraw rozpatrywanych w 2022 r.)⁶.

W trakcie kontroli analizie poddano 2 postępowania podatkowe spośród 12 postępowań podatkowych dobranych według najwyższych kwot wymierzonych przez organ podatkowy zobowiązań, w których Urząd Skarbowy Warszawa-Wawer zakwestionował rozliczenia podatnika dotyczące tzw. „ulgi mieszkaniowej”, i w których podatnik wniósł odwołanie do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej⁷, i została wydana decyzja organu odwoławczego. W przypadku jednego postępowania organ odwoławczy Dyrektor IAS potwierdził argumentację zawartą w uzasadnieniu organu I instancji (US Warszawa-Wawer), w przypadku drugiego postępowania decyzja organu I instancji została uchylona. Przeprowadzona analiza przyczyn uchylecia tej decyzji nie wskazała na istotne błędy organu I instancji.

W okresie od 1 stycznia 2020 roku do 31 maja 2022 roku, od przekazanych podatnikom decyzji wymiarowych Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Wawer, odwołanie do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wniosło 4 podatników, z tego organ odwoławczy 2 decyzje NUS Warszawa-Wawer utrzymał w mocy. Jedną decyzję organ odwoławczy uchylił w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez NUS. W sprawie tej wskazano, że Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Wawer winien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w zakresie ustalenia rzeczywistej wysokości wydatków poniesionych przez podatnika i zweryfikować w postępowaniu tym, czy garaż, do którego zakupiono i zamontowano bramę, stanowi część składową domu, co ma istotny wpływ na ocenę charakteru poniesionego wydatku. W jednej sprawie Naczelnik US Warszawa-Wawer uznał wniesione odwołanie i uwzględnił w całości wydając decyzję zmieniającą zaskarżoną decyzję.

Na 2 decyzje organu odwoławczego Dyrektora Izby Administracji Skarbowej podatnicy wnieśli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, które nie zostały dotychczas rozpatrzone.

(akta kontroli Tom I str. 2 - 259)

⁶ Informacja na dzień 22.07.2022 r. dot. okresu objętego kontrolą: od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2022 r.

⁷ (dalej DIAS).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu Skarbowego Warszawa-Wawer w badanym obszarze. W Urzędzie podejmowano czynności, które zapewniły terminową i szczegółową weryfikację dokumentacji źródłowej związanej z opodatkowaniem odpłatnego zbycia nieruchomości w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz identyfikację podatników, którzy uchylali się od złożenia zeznań podatkowych. Sposób weryfikacji tej dokumentacji, w szczególności w zakresie prowadzonych czynności sprawdzających był zgodny z obowiązującymi procedurami, w szczególności w zakresie opisu przyczyn odstąpienia od dalszej weryfikacji i zapobiegania przedawnieniu spraw.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, października 2022 r.

Kontroler
Katarzyna Markuszewska
Gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

.....
podpis