



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Budżetu i Finansów

KBF.411.001.04.2022

Pan  
Sebastian Osiecki  
Naczelnik Urzędu Skarbowego w  
Pruszkowie  
Urząd Skarbowy Pruszków  
ul. Stanisława Staszica 1  
05-800 Pruszków

# 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 w Pruszkowie (dalej także: Urząd), ul. Stanisława Staszica 1, 05-800 Pruszków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sebastian Osiecki, Naczelnik Urzędu Skarbowego Pruszków (dalej także: NUS lub organ podatkowy) od 25 października 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił, do 24 października 2022 r., Władysław Roszczyk
Zakres przedmiotowy kontroli	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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/72/2022 z 12 października 2022 r.</li><li>2. Anna Patyńska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KBF/70/2022 z 10 października 2022</li></ol> <p>(akta kontroli: tom I str. 1,2)</p>

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w sposób opisowy działania Urzędu Skarbowego w Pruszkowie w zakresie czynności podejmowanych w celu weryfikacji rozliczeń podatników dotyczących tzw. „ulgi mieszkaniowej”. W sprawach dotyczących sprzedaży nieruchomości terminowo realizowano czynności sprawdzające. Zastrzeżenia budzi jakość prowadzonych czynności sprawdzających. W uzasadnionych przypadkach przekazywano sprawy do wszczęcia postępowań podatkowych.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Przedstawioną ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- w dokumentacji prowadzonych czynności sprawdzających brak było dokumentów potwierdzających sprawdzenie przez Urząd prawidłowości wyliczenia przychodu, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości wyliczenia należnego podatku;
- w wyniku ponownego wyliczenia należnego podatku (na polecenie kontrolerów NIK) w siedmiu przypadkach wyliczony należny podatek różnił się od wyliczonego w trakcie czynności sprawdzających. Różnice wynosiły od 7zł do ponad 55 tys. zł;
- w trakcie kontroli podjęto działania dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- 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;

Postępowania podatkowe prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>3</sup>, oraz ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (zwana dalej ustawą o PIT)<sup>4</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej<sup>5</sup> 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 Pruszków 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). Urząd nie

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.

<sup>5</sup> 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.

proceeding tax proceedings refusing taxpayers performing turnover in residential premises in a way contrary to the right to the tax relief from the residential relief.

(akta kontroli: tom I str.3-122)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

In the activity of the controlled entity in the scope presented above, no irregularities were confirmed.

**OCENA CZĄSTKOWA**

The office, in the first instance, carried out activities aimed at checking the correctness of the declaration filed by taxpayers from the basic tax obligations resulting from art. 21 ust. 1 pkt 131 of the PIT Act. The office's actions were focused on the verification of the filed PIT-39 returns and the identification of taxpayers not complying with the tax obligations.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

As of May 31, 2022, to the Tax Authority in Pruszków, a total of 3,993 PIT-39 returns (including 477 returns sent according to the provisions of other offices), in which the residential relief was indicated, were filed. In total: 419 for transactions for 2021, 398 for 2020, 393 for 2019, 555 for 2018, 788 for 2017, 594 for 2016, 394 for 2015, and 422 for 2014 PIT-39 returns. By the end of the period under review, all PIT-39 returns for the years 2014-2017 were verified. Currently, the verification of cases for the years 2018-2021 is being conducted.

Activities aimed at checking in the controlled period from January 1, 2020 to May 31, 2022 were carried out for each PIT-39 return, in which the taxpayer, in connection with the tax-free disposal of real estate before the expiry of five years, benefited from the exemption from taxation under art. 21 ust. 1 pkt 131 of the PIT Act. In the case of non-compliance by the taxpayer with the obligation to file a tax return, the Tax Authority in Pruszków carried out activities in relation to notarial documents documenting the tax-free disposal of real estate or the acquisition of assets before the expiry of five years from the date of acquisition.

50 cases were analyzed, in which in the period from January 1, 2020 to May 31, 2022, the Tax Authority in Pruszków carried out checking activities in relation to PIT-39 declarations, in which, in connection with the tax-free disposal of real estate, taxpayers benefited from the exemption from taxation under art. 21 ust. 1 pkt 131 of the PIT Act and the correctness of the tax calculation for natural persons was checked.

As a result of the conducted analysis, it was confirmed that in all cases, the checking activities were carried out within the deadline: two cases for 2014 (in 2020), 10 cases for 2015 (two in 2020 and eight in 2021), twelve cases for 2016 (six in 2020, four in 2021, and two in 2022), twelve cases for 2017 (three in 2020, eight in 2021, and one in 2022) and thirteen cases for 2018 (three in 2021 and ten in 2022), one case for 2019 (in 2022).

In the course of the conducted research, checking activities were carried out in all cases, in which protocols or annotations of checking activities were prepared in the case files. There was a lack of documents confirming the check by the Tax Authority of the correctness of the income calculation, the cost of income, the income, and the amount of expenses for residential relief and the justification of the amount of the tax due. At the request of the NIK controllers, the Tax Authority employees prepared the completion of the protocols. In the case of preparation, at the request

kontrolerów wyliczeń prawidłowości obliczenia podatku dla zeznań za lata 2014-2016 oraz 2019 (25 postępowań sprawdzających) w czterech przypadkach stwierdzone różnice między podatkiem zapłaconym, a wyliczonym wyniosły od 7 do 255 zł.

W przypadku badanych zeznań za lata 2017-2018 (25 czynności sprawdzających) stwierdzono, że w trzech przypadkach obliczony i zapłacony podatek był znacznie zaniżony w porównaniu do podatku należnego wyliczonego na polecenie kontrolerów. Na skutek błędnych obliczeń organu podatkowego, w trzech sprawach nie dokonano wymiaru należnych kwot zobowiązań podatkowych. Różnice między podatkiem obliczonym i zapłaconym, a podatkiem wyliczonym na polecenie kontrolerów w toku kontroli NIK wyniosły w dwóch przypadkach 22 828 zł<sup>6</sup> i 55 590 zł<sup>7</sup> za 2017 r. oraz 1981 zł za 2018 r.<sup>8</sup> (łącznie 80 399 zł za lata 2017-2018). Przy czym, zniżenie podatku za 2018 r. o 1981 zł ustalono nierzetelnie, poprzez zaliczenie do wydatków na własne cele mieszkaniowe podatnika wydatku na spłatę kredytu hipotecznego zaciągniętego na sfinansowanie nabycia nieruchomości w wysokości 74 529,80 CHF, ustalonej w kwocie 225 263,27 zł po przeliczeniu franka szwajcarskiego według kursu średniego NBP z dnia 13 czerwca 2018 r., tj. z dnia wydania „Oświadczenia PKO Banku Polskiego SA wyrażającego zgodę na wykreślenie z hipoteki”.

(akta kontroli tom I str. 3-519)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje faktu poniesienia wydatku na spłatę kredytu hipotecznego zaciągniętego na sfinansowanie nabycia nieruchomości przez podatnika, jednakże zwraca uwagę, że Urząd nie dołożył należytej staranności w ustaleniu prawidłowej wysokości tego wydatku, tj. nie zgromadził dowodów potwierdzających datę/daty faktycznej spłaty kredytu hipotecznego, co dopiero umożliwiłoby zastosowanie właściwego/właściwych kursu/kursów waluty i w konsekwencji rzetelne ustalenie wysokości wydatku w złotych.

Zastępca Naczelnika Urzędu poinformowała że przyjęto kurs waluty z daty wystawienia oświadczenia banku PKO Banku Polskiego SA uznając, że bank nie wydałby takiego dokumentu bez faktycznej spłaty całego zobowiązania. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w wymienionych sprawach Urząd postąpił nierzetelnie i dopiero w trakcie kontroli NIK poddał analizie i weryfikacji przekazaną przez podatników dokumentację pod kątem należnych kwot zobowiązań podatkowych.

(akta kontroli tom II str. 340-343)

W wyjaśnieniach złożonych 6 grudnia 2022 r. zastępca naczelnika Urzędu Skarbowego w Pruszkowie stwierdziła, że we wszystkich trzech wskazanych przez NIK sprawach z lat 2017-2018 Urząd dokonał ponownej analizy i weryfikacji zgromadzonych dokumentów. W dwóch przypadkach wezwał podatników do dostarczenia wyjaśnień i uzupełnienia brakujących materiałów. Natomiast w sprawie, w której stwierdzono różnicę pomiędzy podatkiem zapłaconym a wyliczonym na poziomie 55.590zł. wezwano podatnika do skorygowania deklaracji PIT-39 za 2017 rok. Jednocześnie zastępca naczelnika poinformowała, że w trakcie trwania kontroli NIK, Urząd wprowadził do stosowania nowy wzór protokołu z czynności sprawdzających. Zdaniem NIK, wzór protokołu z czynności sprawdzających umożliwia weryfikację i nadzór nad czynnościami sprawdzającymi.

(akta kontroli tom II str. 344-347)

---

<sup>6</sup> Protokół z 17 września 2021 r. nr 736/2017 i uzupełnienie do protokołu z 25 listopada 2022 r.

<sup>7</sup> Protokół z 1 czerwca 2021 r. nr 285/2017 i uzupełnienie do protokołu z 20 listopada 2022 r.

<sup>8</sup> Protokół z 23 lutego 2022 r. nr 188/2018 i uzupełnienia do protokołu z 24 listopada 2022 r. i z 25 listopada 2022 r.

Wskutek niewyjaśnienia wszystkich okoliczności stanu faktycznego, w jednej sprawie<sup>9</sup> przyjęto podatek ze sprzedaży nieruchomości w kwocie 4835 zł wykazany przez podatnika w korekcie zeznania PIT-39 za 2018 r. z 9 kwietnia 2021 r. Z dokumentacji przedłożonej kontrolerom wynika, że zgodnie z decyzją Starosty Pruszkowskiego z 3 lipca 2019 r. nr 1235/2019 podatnikowi udzielono pozwolenia na budowę obejmującego rozbudowę i przebudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego jednolokalowego o część usługową. W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających nie ustalono proporcji udziału części mieszkalnej w całości budynku i w konsekwencji nie ustalono w jakiej części i w jakiej wysokości wydatki podlegały zaliczeniu do wydatków na własne cele mieszkaniowe podatnika. Przyjęto natomiast wydatki na remont nieruchomości w kwocie 226 800 zł, tj. o 9836,71 zł wyższej niż wynikało to z wszystkich przedłożonych przez podatnika faktur VAT w ilości 41 sztuk. Nie ustalono dlaczego: wystawione faktury zawierają zamiast numeru Pesel podatnika jego numer NIP, wykorzystywany w prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie wynajmu i zarządzania nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, 11 (z 41) faktur VAT na kwotę 52 655,63 zł zostało wystawione w okresie od 13 marca do 23 grudnia 2020 r. dla firmy podatnika "Wynajem nieruchomości (...)" na adres jednego ze zgłoszonych miejsc wykonywania działalności gospodarczej, a ich przedmiotem były usługi porządkowe i odbiór odpadów 170604 oraz trzy etapy montażu pokrycia dachowego na budynku mieszkalnym. Ponadto, dokonano nieprawidłowych ustaleń dotyczących ogółem wydatków (1 925 135 zł zamiast 1 434 098,29 zł) oraz dochodu zwolnionego na podstawie art. 21 ust 1 pkt 131 ustawy o PIT (1 069 955,02 zł zamiast 1 086 834,97 zł).

Zgodnie z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit.d ustawy o PIT, za wydatki poniesione na cele, o których mowa w ust. 1 pkt 131, uważa się wydatki poniesione na budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont własnego budynku mieszkalnego, jego części lub własnego lokalu mieszkalnego.

(akta kontroli tom I str.249-519)

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśniła, że nieustalenie, w jakim zakresie przedłożone faktury VAT faktycznie dotyczyły budynku mieszkalnego, a w jakim jego części usługowej, spowodowane było przeoczeniem pracownika który pracuje pod ogromną presją czasu. Ponadto, poinformowała o wezwaniu podatnika do dostarczenia wszystkich niezbędnych dokumentów do prawidłowego wyjaśnienia sprawy.

(akta kontroli tom II str.325-347)

Od wydanych decyzji wpłynęło 12 odwołań. Jedno odwołanie Urząd rozpatrzył we własnym zakresie. W sprawie tej termin przedawnienia upłynął 20 czerwca 2021 r. tj. dwa dni przed wydaniem zaskarżonej decyzji. W związku z tym, że zaskarżona decyzja wydana została po upływie terminu przedawnienia postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

Jedenaście odwołań Urząd Skarbowy Pruszków przekazał wraz z aktami sprawy do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej trzy odwołania utrzymał w mocy, w jednym przypadku stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania, siedem decyzji uchylił. W przypadku pięciu decyzji określono nową wysokość zobowiązania podatkowego niższą niż wykazano w decyzjach Naczelnika US w Pruszkowie, w jednym przypadku w związku z dostarczeniem przez podatnika przy odwołaniu nowych dokumentów określono nową wysokość zobowiązania podatkowego. W jednym przypadku uchylono decyzję organu pierwszej instancji i umorzono postępowanie w sprawie. Dyrektor uznał, iż wydatki poniesione przez podatnika na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych, bez uzyskania w terminie dwóch lat prawa własności lokalu, należy

---

<sup>9</sup> Protokół nr 145/2018 z 15 lutego 2022 r.

uznać jako dochód zwolniony od opodatkowania na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT i tym samym zakwestionował stanowisko organu pierwszej instancji w tej sprawie.

(akta kontroli: tom I str. 2-531)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w dokumentacji prowadzonych czynnościach sprawdzających brak było dokumentów potwierdzających sprawdzenie przez Urząd prawidłowości wyliczenia przychodu, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości wyliczenia należnego podatku;
- w wyniku ponownego wyliczenia należnego podatku (na polecenie kontrolerów NIK) w siedmiu przypadkach wyliczony należny podatek różnił się od wyliczonego w trakcie czynności sprawdzających. Różnice wynosiły od 7 do ponad 55 tys. zł, największe różnice wystąpiły w trzech sprawach z lat 2018-2019. Różnice między podatkiem zapłaconym, a wyliczonym wyniosły od 22 828 zł do 55 590 zł za 2017 r. i 1981 zł za 2018 r. (łącznie 80 399 zł za lata 2017-2018).
- wskutek niewyjaśnienia wszystkich okoliczności stanu faktycznego, w jednej sprawie<sup>10</sup> przyjęto podatek ze sprzedaży nieruchomości w kwocie 4835 zł wykazany przez podatnika w korekcie zeznania PIT-39 za 2018 r. z 9 kwietnia 2021 r. Podatnikowi udzielono pozwolenia na budowę obejmującego rozbudowę i przebudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego jednolokalowego o część usługową. W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających nie ustalono proporcji udziału części mieszkalnej w całości budynku i w konsekwencji nie ustalono w jakiej części i w jakiej wysokości wydatki podlegały zaliczeniu do wydatków na własne cele mieszkaniowe podatnika. Przyjęto natomiast wydatki na remont nieruchomości w kwocie 226 800 zł, tj. o 9836,71 zł wyższej niż wynikało to z wszystkich przedłożonych przez podatnika faktur VAT. Część wystawionych faktur zaliczonych jako wydatki mieszkaniowe (52,7 tys. zł) została wystawiona za usługi porządkowe i odbiór odpadów dla firmy podatnika. Ponadto, dokonano nieprawidłowych ustaleń dotyczących ogółem wydatków (1 925 135 zł zamiast 1 434 098,29 zł) oraz dochodu zwolnionego na podstawie art. 21 ust 1 pkt 131 ustawy o PIT (1 069 955,02 zł zamiast 1 086 834,97 zł).

(akta kontroli tom II str. 1-334)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej działalność Urzędu Skarbowego w Pruszkowie w badanym obszarze. W Urzędzie podejmowano czynności, które zapewniły terminową 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. Wątpliwości budzi sposób weryfikacji tej dokumentacji, w szczególności w zakresie prowadzonych czynności sprawdzających wysokość należnego podatku. W dokumentacji czynności sprawdzających brak było udokumentowania wyliczeń należnego podatku. Stwierdzono, że sprawdzenia te były nie we wszystkich przypadkach rzetelne, bowiem w siedmiu przypadkach sporządzone na polecenie kontrolerów w trakcie kontroli wyliczenia należnego podatku różniły się od podatku należnego ustalonego w trakcie czynności sprawdzających. Różnice te wynosiły od 7 do ponad 55 tys. zł. Z uwagi na to, że w

<sup>10</sup> Protokół nr 145/2018 z 15 lutego 2022 r.

trakcie kontroli Urząd podjął działania mające na celu zapobieżenie takim przypadkom oraz usunięcie nieprawidłowości uznano, że działalność w powyższym zakresie należy ocenić w formie opisowej.

## Wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z podjęciem przez Urząd Skarbowy w Pruszkowie skutecznych działań mających na celu usunięcie wykrytych w trakcie kontroli nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

## IV. 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,     grudnia 2022 r.

Kontrolerzy  
Jerzy Kukurba  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i  
Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Anna Patyńska  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*