



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LLO 430.2.2025

Nr ewid. 63/2025/P/24/075/LLO

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA JEDNOSTEK KAS W ZAKRESIE WERYFIKACJI ODLICZEŃ I ZWOLNIEŃ W PIT

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	5
2. Ocena ogólna	8
3. Synteza.....	10
4. Wnioski	14
5. Ważniejsze wyniki kontroli	15
5.1. Działalność analityczna, prognostyczna i badawcza oraz analiza ryzyka w obszarze PIT dotycząca zjawiska niezgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w tym podatku.....	15
5.2. Nadzór nad prowadzeniem weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT przez urzędy skarbowe	21
5.3. Działania urzędów skarbowych wobec podatników korzystających z odliczeń i zwolnień w PIT	41
6. Załączniki.....	59
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	59
6.2. Analiza stanu prawnego	63
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	84
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	86

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

DIAS	dyrektor izby administracji skarbowej
IAS	izba administracji skarbowej
IKZE	indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KIS	Krajowa Informacja Skarbowa
KSS	Krajowa Szkoła Skarbowości
MF	Ministerstwo Finansów
Minister Finansów	Minister Finansów; Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju;
Finansów	Minister Rozwoju i Finansów; Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
NUS	naczelnik urzędu skarbowego
O.p.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa ¹
OPP	organizacja pożytku publicznego
PIT	podatek dochodowy od osób fizycznych
PZPA	Polityka Zarządzania Procesem Analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej
Szef KAS	Szef Krajowej Administracji Skarbowej
US	urząd skarbowy
ustawa o IKE/IKZE	ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego ²
ustawa o KAS	ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej ³
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie kontroli ⁴
ustawa o PIT	ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych ⁵
zarządzenie w sprawie organizacji KAS	zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów ⁶
ZISAR	Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 111.

² Dz. U. z 2024 poz. 707.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2022 poz. 623.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 163.

⁶ Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 61, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki Krajowej Administracji Skarbowej działały prawidłowo i rzetelnie w zakresie weryfikacji zgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT?

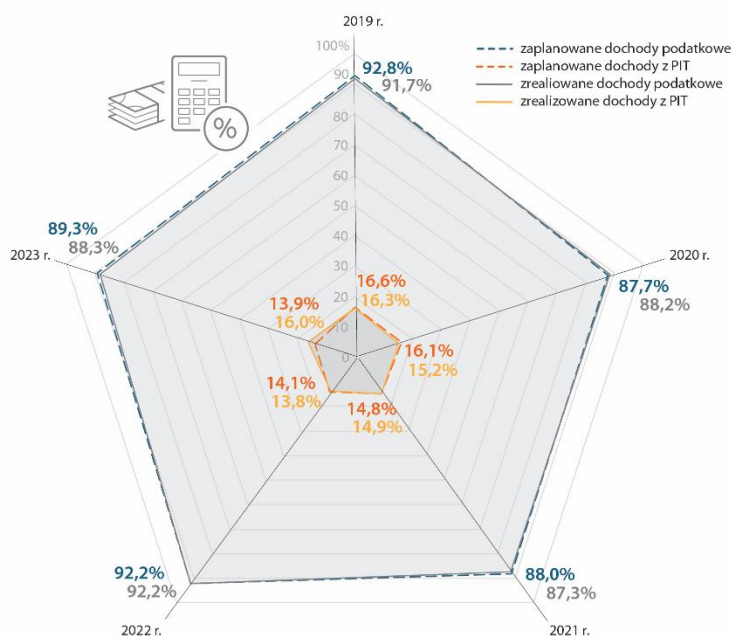
Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działalność analityczna, prognostyczna i badawcza oraz analiza ryzyka w obszarze PIT dotycząca zjawiska niezgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w tym podatku była prowadzona prawidłowo, systematycznie i rzetelnie?
2. Czy Minister Finansów, Szef KAS i dyrektorzy izb administracji skarbowej prawidłowo i rzetelnie sprawowali nadzór nad prowadzeniem weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT przez urzędy skarbowe?
3. Czy działania urzędów skarbowych wobec podatników korzystających z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT były prowadzone prawidłowo i rzetelnie?

Dochody podatkowe stanowiły największą część dochodów budżetu państwa. W poszczególnych latach objętych kontrolą (2019–2023) ich udział w dochodach budżetu stanowił odpowiednio 92,8 %, 87,7 %, 88 %, 92,2 % i 89,3 % dochodów zaplanowanych⁷ oraz odpowiednio 91,7 %, 88,2 %, 87,3 %, 92,2 % i 88,3 % dochodów zrealizowanych⁸. Wśród dochodów podatkowych budżetu państwa istotną rolę odgrywał PIT, stanowiący odpowiednio 16,6 %, 16,1 %, 14,8 %, 14,1 % i 13,9 % dochodów zaplanowanych⁹ oraz 16,3 %, 15,2 %, 14,9 %, 13,8 % i 16 % dochodów zrealizowanych¹⁰.

Infografika nr 1

Udział zaplanowanych i zrealizowanych dochodów podatkowych, w tym PIT, w latach 2019–2023 w dochodach budżetu państwa ogółem



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pochodzących z Analiz wykonania budżetu państwa w latach 2019–2023.

⁷ Kwoty dochodów podatkowych zaplanowanych w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły odpowiednio 387 734,5 mln zł, 398 671,6 mln zł, 482 985,2 mln zł, 491 937 mln zł i 601 378,4 mln zł.

⁸ Kwoty dochodów podatkowych zrealizowanych w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły odpowiednio 400 535,3 mln zł, 419 795,7 mln zł, 494 843,5 mln zł, 504 820,8 mln zł i 573 957,9 mln zł.

⁹ Kwoty dochodów z tytułu PIT zaplanowanych w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły odpowiednio 64 300 mln zł, 64 100 mln zł, 71 275 mln zł, 69 410 mln zł i 83 570 mln zł.

¹⁰ Kwoty dochodów z tytułu PIT zrealizowanych w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły odpowiednio 65 444,9 mln zł, 63 797,4 mln zł, 73 606,2 mln zł, 68 107,2 mln zł i 91 665,8 mln zł.

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto Ministerstwo Finansów (obsługujące Ministra Finansów), Ministerstwo Finansów – wyodrębnione komórki organizacyjne właściwe w sprawach KAS (obsługujące Szefa KAS), trzy izby administracji skarbowej, pięć urzędów skarbowych.

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2023.

Obsługa i rozliczanie podatników PIT należy do zadań naczelników urzędów skarbowych. Inne organy Krajowej Administracji Skarbowej również mają przypisane zadania w tym zakresie. Minister Finansów koordynuje realizację zadań oraz sprawuje nadzór nad jednostkami organizacyjnymi KAS. Podlegający mu Szef KAS w szczególności sprawuje nadzór m.in. nad działalnością dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych, dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości, jak również prowadzi działalność analityczną, prognostyczną i badawczą dotyczącą zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizę ryzyka. Dyrektorzy izb administracji skarbowej, będący organami nadrzędnymi nad naczelnikami urzędów skarbowych, w szczególności sprawują nad tymi ostatnimi nadzór, jak również prowadzą działalność analityczną, prognostyczną i badawczą dotyczącą zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizę ryzyka. Z kolei do zadań nadzorowanego przez Szefa KAS dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej należy m.in. identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wykonywania obowiązków podatkowych. Zaś do zadań Krajowej Szkoły Skarbowości, również nadzorowanej przez Szefa KAS, należy m.in. realizacja polityki szkoleniowej oraz koordynowanie działalności szkoleniowej w KAS.

Infografika nr 2**Struktura Krajowej Administracji Skarbowej**

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustawy o KAS.

Jednostki kontrolowane wybrane zostały celowo – Ministerstwo Finansów obsługujące Ministra Finansów oraz wyodrębnione komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów obsługujące Szefa KAS jako organy prowadzące działalność analityczną i nadzorujące działanie KAS; izby administracji skarbowej w dwóch miastach wojewódzkich o największej liczbie ludności (z wyłączeniem Miasta Łodzi) oraz w Mieście Zielona Góra; wybrane urzędy skarbowe podległe wytypowanym izbom administracji skarbowej.

Od lat podatnicy PIT wykazują w swoich zeznaniach podatkowych odliczenia z tytułu ulg podatkowych (np. ulgi rehabilitacyjnej), wielu skrzętnie korzysta również ze zwolnień w PIT (np. dochodu ze zbycia nieruchomości). Efektem tego jest zmniejszenie wysokości podatku. W latach 2019–2023 podatek należny od dochodów podlegających opodatkowaniu wyniósł odpowiednio 79 038 mln zł, 75 107 mln zł, 86 009 mln zł, 64 502 mln zł i 87 753 mln zł. Tylko odliczenia od dochodu (bez odliczeń składek na ubezpieczenie społeczne i odliczeń z tytułu kosztów kwalifikowanych) wyniosły 8110 mln zł, 12 760 mln zł, 16 773 mln zł, 13 761 mln zł i 12 546 mln zł, a odliczenia od podatku (bez odliczeń składek na ubezpieczenie zdrowotne) 6025 mln zł, 6501 mln zł, 5998 mln zł, 4 135 mln zł i 4 601 mln zł. Istotny wpływ odliczeń i zwolnień w PIT na kwotę podatku należnego spowodował konieczność skontrolowania działania jednostek KAS w zakresie weryfikacji korzystania przez podatników z tych preferencji podatkowych. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne przeprowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z weryfikowaniem przez organy KAS stosowania przez podatników PIT odliczeń od dochodu i od podatku, zwolnień dochodu z opodatkowania oraz rozliczeń wspólnych małżonków i podatników samotnie wychowujących dzieci. Z uwagi na dużą liczbę przewidzianych w przepisach odliczeń i zwolnień w PIT kontrolą objęto jedynie wybrane spośród nich, tj. odliczenie od dochodu z tytułu darowizn przekazanych organizacjom na prowadzenie przez nie działalności pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, darowizn przekazanych na cele kultu religijnego, darowizn przekazanych na działalność charytatywno-opiekuńczą Kościołów, wydatków na cele rehabilitacyjne, wpłat na IKZE, odliczenie od podatku z tytułu ulgi na dzieci, wspólne opodatkowanie z małżonkiem, opodatkowanie rodziców samotnie wychowujących dzieci oraz zwolnienie z opodatkowania dochodów ze zbycia nieruchomości.

2. OCENA OGÓLNA

**Co do zasady
prawidłowa i rzetelna
weryfikacja
korzystania
przez podatników
z wybranych odliczeń
i zwolnień w podatku
dochodowym od osób
fizycznych**

Weryfikacja korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych była prawidłowa i rzetelna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie analizy ryzyka.

Działalność analityczna, prognostyczna i badawcza oraz analiza ryzyka w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych dotycząca korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w tym podatku realizowana była praktycznie w całości przez Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej podlegający Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, na mocy opracowanej przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Polityki Zarządzania Procesem Analitycznym. Przewidziane w ww. dokumencie zasady podziału zadań, były niezgodne z ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej. W Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym nie przypisano bowiem zadań z zakresu analizy przedmiotowej ryzyka dyrektorom izb administracji skarbowej.

W zakresie tej działalności Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła szereg nieprawidłowości. Zidentyfikowane ryzyka, ujęte w Centralnym Rejestrze Ryzyk, były poddawane przeglądowi, ale nie zawsze przestrzegano ich częstotliwości określonej w Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym, tym samym przeglądowi brakowało systematyczności. Analizy ryzyka były nierzetelne, ponieważ przy ich realizacji nie wykorzystano pełnego zakresu danych dostępnych Krajowej Administracji Skarbowej – oparto je wyłącznie na danych z kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe, a pominięto dane z przeprowadzonych czynności sprawdzających. Wpłynęło to na zaniżoną ocenę poziomu ryzyka. Nieprawidłowe było również oparcie analizy ryzyk zidentyfikowanych w odniesieniu do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej wyłącznie na danych z kontroli podatkowych.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadził analizy podmiotowe służące typowaniu podmiotów do dalszych działań podejmowanych przez urzędy skarbowe. Nieprawidłowy był jednak tryb przekazywania do urzędów skarbowych list wytypowanych podmiotów, ponieważ był niezgodny z Polityką Zarządzania Procesem Analitycznym.

Minister Finansów, pomimo określenia w kierunkach działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017–2020, konieczności opracowania założeń dla pomiaru luki w PIT, do dnia zakończenia kontroli nie oszacował luki podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych. W konsekwencji nie posiadał wiedzy o wysokości strat

budżetu państwa we wpływach z tytułu PIT, poniesionych m.in. w związku z nadużywaniem przez podatników instytucji odliczeń i zwolnień z tego podatku.

Nadzór sprawowany nad izbami administracji skarbowej i urzędami skarbowymi przez Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w oparciu o monitoring realizacji celów i zadań wyznaczonych dla Krajowej Administracji Skarbowej w czteroletnich i rocznych kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej oraz rocznych planach działalności Ministra i Ministerstwa Finansów był prawidłowy i rzetelny. Zastrzeżenia wzbudziła jedynie spóźniona reakcja Szefa Krajowej Administracji Skarbowej na systematycznie spadającą liczbę czynności sprawdzających przeprowadzonych przez urzędy skarbowe wobec podatników korzystających z objętych kontrolą odliczeń i zwolnień w PIT przy jednoczesnym utrzymywaniu się na niezmiennym poziomie lub nawet wzroście liczby podatników korzystających z tych ulg.

Dyrektorzy izb administracji skarbowej prawidłowo i rzetelnie monitorowali realizację przez podległe urzędy skarbowe wyznaczonych przez Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej zadań i osiągnięcie wyznaczonych przez nich celów i mierników, a także badali obciążenie pracą urzędów skarbowych. Skontrolowane organy podejmowały także rzetelne działania związane z zapewnieniem jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w zakresie wybranych odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wszystkie skontrolowane urzędy skarbowe były przygotowane pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z weryfikacją odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych i identyfikowania nieprawidłowości w tym obszarze. Skontrolowani naczelnicy urzędów skarbowych co do zasady prowadzili czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z wybranych do kontroli odliczeń i zwolnień w PIT prawidłowo i rzetelnie, a w ich wyniku doprowadzili do zwiększenia zobowiązania w tym podatku za lata 2019–2023 o łączną kwotę 2 618 283 zł.

3. SYNTEZA

Minister Finansów nie oszacował luki podatkowej w PIT

W kierunkach działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017–2020 założono, że w ramach działań wspierających uszczelnienie systemu podatkowego opracowane zostaną założenia dla pomiaru luki w PIT. Pomimo tego Minister Finansów do dnia zakończenia kontroli nie oszacował luki podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych. W konsekwencji nie posiadał wiedzy o wysokości strat budżetu państwa we wpływach z tytułu PIT, poniesionych m.in. w związku z nadużywaniem przez podatników instytucji odliczeń i zwolnień z tego podatku. [str. 17–18]

Polityka Zarządzania Procesem Analitycznym niezgodna z ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej

Ciężar działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej oraz analizy ryzyka w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczącej zjawisk niezgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w tym podatku spoczywał praktycznie w całości na podlegającym Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej Departamencie Analiz Krajowej Administracji Skarbowej, który pełnił rolę właściciela ryzyka. Było to konsekwencją rozwiązań wprowadzonych w Krajowej Administracji Skarbowej na mocy opracowanej przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Polityki Zarządzania Procesem Analitycznym, zgodnie z którą wskazana jednostka organizacyjna Krajowej Administracji Skarbowej była co do zasady odpowiedzialna za analizę zjawisk pozostających we właściwości Krajowej Administracji Skarbowej, ujęcie zidentyfikowanych ryzyk w Centralnym Rejestrze Ryzyk oraz dokonywanie przeglądów zidentyfikowanych ryzyk. Polityka Zarządzania Procesem Analitycznym była niezgodna z ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej, która przypisywała zadania związane z działalnością analityczną, prognostyczną i badawczą również dyrektorom izb administracji skarbowej. [str. 18–19]

Analizy ryzyka prowadzone nierzetelnie

Zidentyfikowane ryzyka odnoszące się do korzystania przez podatników z wybranych ulg i odliczeń w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały ujęte w prowadzonym przez Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej Centralnym Rejestrze Ryzyk, stanowiącym repozytorium danych o ryzykach. Były one poddawane przeglądom, ale nie zawsze przestrzegano ich częstotliwości określonej w Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym. Analizy związane z przeglądem ryzyk były nierzetelne, ponieważ przy ich realizacji nie wykorzystano pełnego zakresu danych dostępnych jednostkom organizacyjnym Krajowej Administracji Skarbowej. Oparto je bowiem wyłącznie na danych z kontroli podatkowych przeprowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych, a pominięto dane z przeprowadzonych czynności sprawdzających, co przełożyło się na zaniżoną ocenę poziomu ryzyka. Przeprowadzenie przez Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej w 2024 r. analiz z wykorzystaniem zarówno danych z kontroli podatkowych, jak i danych z czynności sprawdzających, skutkowało w przypadku trzech obszarów podwyższeniem

poziomu ryzyka z niskiego do średniego. Dodatkowo, oparcie analizy ryzyk zidentyfikowanych w odniesieniu do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej wyłącznie na danych z kontroli podatkowych było nieprawidłowe, ponieważ wobec tej kategorii podatników co do zasady kontrole podatkowe nie były prowadzone.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadził analizy podmiotowe służące wytypowaniu podmiotów do weryfikacji prawidłowości rozliczeń przez naczelników urzędów skarbowych, do których przekazywał listy takich podmiotów za pośrednictwem systemu informatycznego ZISAR. Tryb przekazania list typowań podmiotów do urzędów skarbowych był niezgodny z regulacjami zawartymi w Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym, zgodnie z którą listy typowań powinny być przekazywane do izb administracji skarbowej, gdzie powinny być poddane pogłębionej analizie podmiotowej opartej na posiadanych danych celem sporządzenia zawężonej listy podmiotów, wobec których pracownicy urzędów skarbowych będą zobowiązani podjąć działania. Jednocześnie z poziomu regionalnego powinna trafić na poziom centralny informacja zwrotna wskazująca podmioty nieujęte na liście zawężonej z podaniem przyczyn uzasadniających taką decyzję. [str. 19–20]

Dyrektorzy izb administracji skarbowej prowadzili działalność analityczną w bardzo ograniczonym zakresie – zarówno w odniesieniu do zjawisk będących we właściwości Krajowej Administracji Skarbowej, jak i w odniesieniu do typowania podmiotów do dalszych działań, co było konsekwencją rozwiązań wprowadzonych w Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym. [str. 21–23]

**Wystarczający nadzór
nad dyrektorami izb
administracji
skarbowej
i naczelnikami
urzędów skarbowych**

Minister Finansów określił czteroletnie kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020 i 2021–2024, roczne plany działalności Ministra Finansów i Ministerstwa Finansów oraz monitorował ich realizację za pomocą miernika nie odnoszącego się wprost do odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych. Szef Krajowej Administracji Skarbowej określał corocznie kierunki działania i rozwoju KAS, wskazując w nich cele do osiągnięcia, wskaźniki ich pomiaru oraz zasady składania raportów przez dyrektorów izb administracji skarbowej. Nadzór sprawowany przez Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej nad podległymi dyrektorami izb administracji skarbowej i naczelnikami urzędów skarbowych opierał się na monitoringu realizacji celów i zadań wyznaczonych dla Krajowej Administracji Skarbowej w wymienionych wyżej dokumentach. Taki ogólny sposób sprawowania nadzoru, skupiający się nie bezpośrednio na wykonywaniu konkretnych działań, jak np. czynności sprawdzających, a na osiągnięciu założonego poziomu mierników i realizacji celów, był wystarczający z uwagi na niski lub średni poziom ryzyka nieprawidłowego

korzystania przez podatników z odliczeń i zwolnień w PIT. Niskie kwoty odliczane od dochodu (stanowiącego podstawę opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych) oraz od samego podatku w ramach korzystania z wybranych odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych wskazywały na niskie potencjalne skutki błędów podatkowych popełnianych przez podatników, a tym samym na niską wartość iloczynu prawdopodobieństwa wystąpienia błędu i jego skutku, którym jest ryzyko.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Szef Krajowej Administracji Skarbowej w ramach nadzoru przekazywał do izb administracji skarbowej i urzędów skarbowych wytyczne dotyczące m.in. czynności sprawdzających i ich obsługi w systemie ZISAR, organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie obsługi zeznań podatkowych dla PIT, czy automatycznej akceptacji złożonych zeznań PIT-37. [str. 23–25]

**Spóźniona reakcja
Szefa KAS
na spadającą w skali
kraju liczbę czynności
sprawdzających**

Liczba podatników korzystających z wybranych ulg i odliczeń w podatku dochodowym od osób fizycznych objętych czynnościami sprawdzającymi systematycznie spadała na przestrzeni lat objętych kontrolą NIK, a Szef Krajowej Administracji Skarbowej nie zwracał się do podległych jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej o wyjaśnienie przyczyn ich niskiej aktywności w zakresie czynności sprawdzających i identyfikację ewentualnych barier. Jednocześnie, po analizie przekazanych przez dyrektorów izb administracji skarbowej danych dotyczących czynności sprawdzających zrealizowanych przez urzędy skarbowe w odniesieniu do odliczeń i zwolnień objętych kontrolą NIK, Szef Krajowej Administracji Skarbowej w ramach sprawowanego nadzoru skierował do dyrektorów izb administracji skarbowej pismo celem zwrócenia przez nich uwagi na aktywność podległych urzędów skarbowych. [str. 33–34]

Dyrektorzy izb administracji skarbowej monitorowali realizację przez podległych naczelników urzędów skarbowych wyznaczonych przez Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej zadań i osiąganie wyznaczonych przez nich celów i mierników, a także badali obciążenie pracą urzędów skarbowych. Skontrolowani dyrektorzy izb administracji skarbowej podejmowali rzetelne działania związane z zapewnieniem jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w zakresie wybranych odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych. [str. 41–42]

Działalność naczelników urzędów skarbowych w obszarze weryfikacji wybranych odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w żadnej ze skontrolowanych izb administracji skarbowej. Dwóch spośród trzech skontrolowanych dyrektorów izb administracji skarbowej nie zaplanowało i nie prowadziło również kontroli wewnętrznych dotyczących weryfikacji

**Naczelnicy urzędów
skarbowych należycie
weryfikowali
prawidłowość
korzystania
z wybranych odliczeń
i zwolnień
w PIT**

przez naczelników urzędów skarbowych wybranych odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych. Szef Krajowej Administracji Skarbowej i Minister Finansów również nie prowadzili kontroli wewnętrznych i audytów w tym zakresie. [str. 42]

Wszystkie skontrolowane urzędy skarbowe były przygotowane pod względem organizacyjnym i kadrowym do obsługi naczelników w zakresie realizacji zadań związanych z weryfikacją odliczeń i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych i identyfikowania nieprawidłowości w tym obszarze. Tylko w przypadku jednego z nich realizacja zadań przez dwie komórki organizacyjne w połączeniu ze stale zmniejszającą się liczbą pracowników realizujących te zadania uniemożliwiła właściwe podejmowanie czynności sprawdzających PIT-39 bezpośrednio po upływie trzech lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie nieruchomości lub praw majątkowych oraz prowadzenie czynności analitycznych i typowanie do czynności sprawdzających odliczeń od dochodu z tytułu darowizn przekazanych na działalność charytatywno-opiekuńczą Kościołów (wynikających z odrębnych ustaw) wykazanych w PIT-37. [str. 43]

Skontrolowani naczelnicy urzędów skarbowych co do zasady prowadzili czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z wybranych do kontroli odliczeń i zwolnień w PIT prawidłowo i rzetelnie, zgodnie z przyjętymi zasadami oraz obowiązującymi wytycznymi i dyspozycjami dyrektorów izb administracji skarbowej i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Pracownicy urzędów wzywali podatników korzystających z ulg do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z nich lub podatnicy składali dokumenty źródłowe bez wezwania, samodzielnie załączając je do zeznań podatkowych. Przebieg czynności sprawdzających był co do zasady należycie dokumentowany. W części przypadków przesłanek skorzystania z ulg w ogóle nie badano z uwagi na przyjęte w urzędach skarbowych graniczne kwoty nadpłat w PIT lub też badano bez dokumentów źródłowych, co jednak nie zawsze było działaniem nieprawidłowym. Do zweryfikowania części odliczeń wystarczające były dane zgromadzone w informatycznych bazach danych. W wyniku 7845 czynności sprawdzających przeprowadzonych przez skontrolowanych naczelników urzędów skarbowych w odniesieniu do wybranych odliczeń i zwolnień za lata 2019–2023 dokonano zwiększenia zobowiązania podatkowego w PIT o łączną kwotę 2 618 283 zł, zatem jedna przeprowadzona czynność sprawdzająca przełożyła się średnio na 333,75 zł dodatkowego zobowiązania w PIT. [str. 53–58]

Skontrolowani naczelnicy urzędów skarbowych nie prowadzili działalności analitycznej dotyczącej prawidłowości korzystania przez podatników z ulg podatkowych w odniesieniu do zjawisk lub zdarzeń z uwagi na opisanie zidentyfikowanych ryzyk w Centralnym Rejestrze Ryzyk. [str. 59–60]

4. WNIOSKI

Minister Finansów

1. Wypracowanie skutecznych mechanizmów pozwalających na rzetelne oszacowanie aktualnej wartości i struktury luki podatkowej w PIT.

**Szef Krajowej
Administracji
Skarbowej**

2. Uregulowanie w Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej obowiązku prowadzenia przez dyrektorów izb administracji skarbowej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze ich właściwości oraz analizy ryzyka.

**Wniosek de lege
ferenda Minister
Finansów**

Ponadto, w związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy o KAS, polegającej na doprecyzowaniu zakresu zadań analitycznych realizowanych przez dyrektora izby administracji skarbowej poprzez przypisanie mu wprost zadań prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze jego właściwości oraz analizy ryzyka. W obowiązującym brzmieniu art. 25 ust. 1 pkt 10 przywołanej ustawy jako zadanie tego organu wskazuje się prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizy ryzyka, Taki sposób redakcji ww. przepisu, zdaniem NIK, może prowadzić do jego niewłaściwej interpretacji i faktycznego ograniczania zakresu działań realizowanych przez dyrektora izby administracji skarbowej w ww. zakresie.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. DZIAŁALNOŚĆ ANALITYCZNA, PROGNOSTYCZNA I BADAWCZA ORAZ ANALIZA RYZYKA W OBSZARZE PIT DOTYCZĄCA ZJAWISKA NIEZGODNEGO Z PRAWEM KORZYSTANIA PRZEZ PODATNIKÓW Z WYBRANYCH ODLICZEŃ I ZWOLNIEŃ W TYM PODATKU

Działalność analityczna, progностyczna i badawcza oraz analiza ryzyka w obszarze PIT dotycząca zjawiska niezgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w tym podatku nie zawsze była prowadzona prawidłowo, systematycznie i rzetelnie.

5.1.1. DZIAŁALNOŚĆ ANALITYCZNA, PROGNOSTYCZNA I BADAWCZA ORAZ ANALIZA RYZYKA PROWADZONA PRZEZ MINISTRA FINANSÓW I SZEFA KAS

**Minister Finansów
nie oszacował luki
podatkowej w PIT**

W kierunkach działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017–2020¹¹ założono, że w ramach działań wspierających uszczelnienie systemu podatkowego opracowane zostaną założenia dla pomiaru luki w PIT. W kontrolowanym okresie nie podjęto skutecznych działań mających na celu oszacowanie aktualnej wartości i struktury luki w PIT. Wprawdzie, w ramach realizacji projektu „Metodyka szacowania poziomu luki w podatku dochodowym od osób fizycznych (LUKA PIT)”, przygotowane zostały dwa modele szacowania luki w PIT – ekonometryczny (metodą konsumpcyjną) oraz progностyczny (szacujący skutki finansowe luki podatkowej metodą Heckmana), ale uznane one zostały za nieadekwatne do stawianych im zadań. Model ekonometryczny nie uwzględniał dochodów osiąganych przez podatników z pracy na własny rachunek oraz z pozarolniczej działalności gospodarczej, a więc dochodów najwyższych kwotowo. Z kolei model progностyczny wykorzystywał ustalenia z czynności sprawdzających, kontroli podatkowych i kontroli celno-skarbowych, a nie losowy dobór próby. Do dnia zakończenia kontroli NIK w MF nie opracowano modelu szacującego aktualną wartość luki w PIT, w konsekwencji czego Minister Finansów nie posiadał wiedzy o wysokości strat budżetu państwa we wpływach z tytułu PIT, poniesionych m.in. w związku z nadużywaniem przez podatników instytucji odliczeń i zwolnień z tego podatku. Przedstawiciel Departamentu Analiz KAS brał udział w pracach grupy projektowej Komisji Europejskiej FISCALIS – Tax Gap Project Group,

¹¹ Wprowadzone w życie na podstawie zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017-2020 (Dz. Urz. MRiF poz. 8).

zmierzających do opracowania jednolitej metodologii szacowania luki w PIT w całej Unii Europejskiej.

**Minister Finansów
podejmował działania
w zakresie nowelizacji
ustawy o PIT**

Realizując działania wprowadzające nowe regulacje lub modyfikujące obowiązujące rozwiązania prawne w okresie objętym kontrolą Minister Finansów przedłożył Radzie Ministrów projekty dziesięciu aktów prawnych zmieniających przepisy ustawy o PIT. Dotyczyły one w znacznej części wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu podatkowego i zmian przepisów wprowadzonych w ramach reformy „Polski Ład”, ale znalazły się wśród nich i takie, które przeciwdziałały nadużyciom. Przedłożone projekty obejmowały m.in. zmiany regulacji normujących prawo do wspólnego opodatkowania dochodów małżonków i osób wspólnie wychowujących dzieci, zmiany przepisów regulujących ulgę rehabilitacyjną, przywrócenie preferencyjnych zasad opodatkowania dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci.

**Polityka Zarządzania
Procesem
Analitycznym
niezgodna
z ustawą o KAS**

Podstawowe założenia zarządzania procesem analitycznym w KAS określone zostały przez Szefa KAS w PZPA. Zgodnie z PZPA funkcję centralnej jednostki analitycznej KAS pełnił Departament Analiz KAS. Do jego głównych zadań należało m.in. prowadzenie analiz przedmiotowych ryzyk w ramach procesu identyfikacji ryzyk, dokonywanie przeglądu zidentyfikowanych ryzyk, prowadzenie analiz podmiotowych w celu stworzenia list podmiotów wytypowanych pod kątem występowania naruszeń przepisów prawa znajdujących się we właściwości KAS – celem podjęcia dalszych działań (tzw. listy typowań brutto), cykliczne przekazywanie list typowań brutto oraz zarządzania Centralnym Rejestrem Ryzyk funkcjonującym w ramach systemu ZISAR.

Podstawą wszczęcia procesu identyfikacji ryzyka był wniosek o wszczęcie identyfikacji ryzyka składany przez US do IAS, a następnie do Departamentu Analiz KAS. Wniosek mógł pochodzić również od samej IAS lub centrum kompetencyjnego w określonej dziedzinie. W przypadku ryzyka już zidentyfikowanego te same jednostki organizacyjne KAS mogły skierować wniosek o przegląd ryzyka.

PZPA zakładała, że analiza przedmiotowa ryzyka w związku z identyfikacją ryzyka odbywała się na poziomie centralnym i dokonywana była wyłącznie przez właściciela ryzyka. PZPA nie przewidywała prowadzenia analiz przedmiotowych na poziomie regionalnym, tj. przez DIAS. Przypisanie analiz odnoszących się do zjawisk zagrażających prawidłowości rozliczania PIT do szczebla centralnego KAS było niegodne z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS. Powołany przepis wśród zadań należących do DIAS wskazywał prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizę ryzyka. Wolą ustawodawcy było więc, aby DIAS realizował działania z zakresu analizy ryzyka. Wprowadzony w PZPA podział zadań nie uwzględnił woli

ustawodawcy. Zaimplementowane rozwiązanie było sprzeczne także z § 2 ust. 10 pkt 2 lit. a, b, d, e, f, h statutu IAS, stanowiącego załącznik nr 5 do zarządzenia w sprawie organizacji KAS, zgodnie z którym do zadań komórki zarządzania ryzykiem w IAS należało m.in. prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analiza ryzyka, zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych i celnych, a także prowadzenie rejestru ryzyka w tym zakresie.

Zidentyfikowano ryzyka związane z odliczeniami i zwolnieniami w PIT

W latach 2019–2023 Departament Analiz KAS prowadził udokumentowane analizy przedmiotowe w ramach identyfikacji ryzyk związanych z odliczeniami i zwolnieniami w PIT. W ich wyniku w Centralnym Rejestrze Ryzyk zostały ujęte następujące ryzyka:

- 16.3.1 Nieprawidłowe odliczenia od dochodu, 16.3.2 Nieprawidłowe odliczenia od podatku oraz 16.4.1 Nieuprawnione lub nieprawidłowe korzystanie ze zwolnień przedmiotowych – w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach ogólnych oraz podatku liniowego,
- 18.3.1 Nieprawidłowe odliczenia od przychodu oraz 18.3.2 Nieprawidłowe odliczenia od podatku – w odniesieniu do ryczału od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej,
- 20.3.1 Nieprawidłowe odliczenia od dochodu, 20.3.2 Nieprawidłowe odliczenia od podatku oraz 20.4.1 Nieuprawnione lub nieprawidłowe korzystanie ze zwolnień przedmiotowych – w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

Nie wszystkie przeglądy ryzyk wykonane zostały terminowo, a wchodzące w ich skład analizy były nierzetelne

Zidentyfikowane ryzyka podlegały cyklicznym przeglądom, przy czym na 28 przeglądów ryzyk cztery zostały wykonane z naruszeniem rocznej częstotliwości wynikającej z PZPA – przekroczenie terminu wynosiło od 44 do 101 dni. W ramach przeglądów ryzyk wykorzystane zostały 23 wnioski skierowane do Departamentu Analiz KAS przez jednostki organizacyjne KAS oraz 28 pochodzących z KIS informacji dotyczących potencjalnych obszarów zagrożeń w zakresie niezasadnego lub nieprawidłowego korzystania przez podatników z odliczeń i zwolnień w PIT.

W wyniku przeprowadzonych przeglądów ww. ryzyka oceniono na poziomie od niskiego do średniego. Analizy były przeprowadzone nierzetelnie, ponieważ przy ich realizacji nie wykorzystano pełnego zakresu danych dostępnych jednostkom organizacyjnym KAS. Analizy oparto wyłącznie na danych z kontroli podatkowych przeprowadzonych przez NUS i pominięto dane z czynności sprawdzających, co wpływało na ocenę poziomu ryzyka. Przeprowadzenie przez Departament Analiz KAS w 2024 r. analiz z wykorzystaniem zarówno danych z kontroli

podatkowych, jak i danych z czynności sprawdzających, spowodowało podwyższenie poziomu ryzyka obszarów 16.4.1, 20.3.2 i 20.4.1. Dodatkowo mając na względzie, że w odniesieniu do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej co do zasady nie prowadzi się kontroli podatkowych, brak było podstaw do oparcia analizy przedmiotowej ryzyk zidentyfikowanych w odniesieniu do tej grupy podatników wyłącznie na danych z kontroli podatkowych.

Szef KAS przekazywał listy wytypowanych podmiotów do US, ale czynił to w sposób niezgodny z PZPA

Szef KAS przekazywał bezpośrednio do US za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami w systemie ZISAR listy podmiotów wytypowanych do dalszej weryfikacji prawidłowości rozliczeń przez NUS – w 2022 r. wytypowano 1 575 podatników korzystających z ulgi na dzieci w rozliczeniu za 2021 r., w 2023 r. wytypowano 1 069 podatników rozliczających się wspólnie z małżonkiem oraz 2 593 podatników, którzy w rozliczeniu za lata 2019–2022 skorzystali z ulgi na dzieci i jednocześnie przekroczyli próg dochodów wyłączający prawo do ulgi. O przekazaniu list typowań każdorazowo informowano IAS pismem, w którym wskazywano m.in. sugerowany tryb postępowania z podmiotami z listy (czynności sprawdzające) oraz termin zamieszczenia w systemie ZISAR informacji zwrotnej o wykorzystaniu list typowań i o wynikach podjętych działań.

Opisany sposób przekazywania list typowań podmiotów do US był niezgodny z regulacjami zawartymi w PZPA, zgodnie z którą listy typowań powinny być przekazywane do IAS, gdzie powinny być poddane pogłębionej analizie podmiotowej opartej na posiadanych danych celem sporządzenia zawężonej listy podmiotów, wobec których US będą zobowiązane podjąć działania. Jednocześnie z poziomu regionalnego powinna trafić na poziom centralny informacja zwrotna wskazująca podmioty nieuwjęte na liście zawężonej z podaniem przyczyn uzasadniających taką decyzję.

W całym okresie objętym kontrolą Departament Analiz KAS nie przekazywał do IAS i US list typowań podmiotów korzystających z ulgi mieszkaniowej i ulgi rehabilitacyjnej, odliczających wpłaty na IKZE, rozliczających się jako samotni rodzice, odliczających darowizny na OPP, na cele kultu religijnego i na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Wynikało to z priorytetyzacji zadań opartej m.in. na czynnikach makroekonomicznych i stopniu realizacji budżetu państwa.

5.1.2. DZIAŁALNOŚĆ ANALITYCZNA, PROGNOSTYCZNA I BADAWCZA ORAZ ANALIZA RYZYKA PROWADZONA PRZEZ DYREKTORÓW IZB ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

**Ograniczona
działalność
analityczna DIAS
w zakresie
identyfikacji ryzyk**

Do zadań DIAS, zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 10 ustawy o KAS, należy prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analiza ryzyka. W statucie IAS, określonym przez Ministra Finansów w załączniku nr 5 do zarządzenia w sprawie organizacji KAS, komórce zarządzania ryzykiem w IAS przypisano do realizacji zadania obejmujące m.in. nadzór nad analizami ryzyka prowadzonymi w podległych US, analizę stanu zagrożenia oszustwami podatkowymi, ustalanie procedur działania przy zarządzaniu ryzykiem zewnętrznym oraz obiegu i trybu wymiany informacji w tym zakresie, zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych oraz prowadzenie rejestru ryzyka w tym zakresie, opracowywanie analiz i sprawozdań oraz informacji niezbędnych do podejmowania decyzji związanych z realizacją polityki finansowej państwa oraz zarządzania ryzykiem, zlecenie przeprowadzania jednostkowych analiz ryzyka urzędom skarbowym.

W praktyce działalność analityczna, prognostyczna i badawcza w obszarze PIT dotycząca identyfikacji zjawiska niezgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w tym podatku była prowadzona w sposób udokumentowany, jednakże przypadków takich analiz było mało, a w przypadku IAS we Wrocławiu nie prowadzono jej w ogóle. Wynikało to z PZPA, które wskazywało na Departament Analiz KAS jako właściciela ryzyk i jemu przypisywało ten obowiązek, jak również z ujęcia już zidentyfikowanych ryzyk w obszarze odliczeń i zwolnień w PIT w Centralnym Rejestrze Ryzyk.

**Ograniczona
działalność
analityczna DIAS
w zakresie typowania
dla US podmiotów
do czynności
sprawdzających**

Skontrolowani DIAS prowadzili w ograniczonym zakresie działalność analityczną zmierzającą do typowania dla podległych NUS podatników charakteryzujących się wysokim ryzykiem niezgodnego z prawem korzystania z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT z uwagi na fakt, że DIAS nie był w świetle PZPA współwłaścicielem ryzyk.

Przykład

W okresie objętym kontrolą DIAS we Wrocławiu przeprowadził dwie analizy wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Pierwsza analiza objęła podatników, którzy w załącznikach do zeznań rocznych za lata 2018–2022 wykazali wybrane odliczenia od podatku i co do których zachodziło ryzyko uszczuplenia podatku należnego o kwotę przekraczającą 500 zł. Wynik analizy został przekazany do NUS 24 lipca 2023 r. za pomocą Modułu Zarządzania Analizami w celu dokonania przez nich weryfikacji

prawidłowości skorzystania przez podatników z wykazanych ulg podatkowych. NUS podjęli łącznie 123 działania w odniesieniu do wytypowanych podatników, w wyniku których uzyskano kwotę 1051,3 tys. zł. Druga analiza w tym samym zakresie objęła zeznania roczne za 2023 r., a jej wyniki zostały przekazane do NUS 10 maja 2024 r. W dacie zakończenia kontroli wyniki działań nie były znane.

DIAS w Zielonej Górze prowadził czynności analityczne w odniesieniu do wykazywanych przez podatników PIT w zeznaniach odliczeń i zwolnień. Analizy danych z zeznań podatkowych dotyczyły m.in.: [1] nieprawidłowych odliczeń od podatku w latach 2019–2023, [2] ulgi IKZE za lata 2019–2021. W wyniku przeprowadzonych analiz potwierdzono prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, w związku z czym przekazano wytypowane podmioty do właściwych NUS celem dokonania przez nich weryfikacji prawidłowości skorzystania przez podatników z wykazanych ulg podatkowych. W dacie zakończenia kontroli nie wszystkie działania NUS były zakończone, a w sprawach zakończonych (ok. 85 % spraw przekazanych) uszczuplenie wyniosło 1329,9 tys. zł.

Poza samodzielnym typowaniem, wszyscy skontrolowani DIAS otrzymywali z MF listy podatników wytypowanych do dalszych działań prowadzonych przez NUS. Listy typowań obejmowały podatników charakteryzujących się wysokim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości w zakresie niezgodnego z prawem korzystania z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Listy typowań nie były poddawane pogłębionej analizie na poziomie IAS, ponieważ za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami w informatycznym systemie ZISAR przekazywane były bezpośrednio do US ze wskazaniem rodzaju działań, jakie należy podjąć. Przyjęty w praktyce sposób przekazywania list typowań był odmienny od trybu opisanego w PZPA.

DIAS wykorzystywali informacje i sygnały przekazywane do nich przez podległych NUS o rozpoznanych zagrożeniach dotyczących niezgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Otrzymane z US wnioski o wszczęcie identyfikacji ryzyka były weryfikowane pod względem formalnym i po potwierdzeniu ich poprawności zostały przekazane do Departamentu Analiz KAS. Jedynie do DIAS w Zielonej Górze nie wpłynęły wnioski o wszczęcie identyfikacji ryzyka.

Przykład

W okresie objętym kontrolą do IAS w Warszawie wpłynęły dwa wnioski z 4 lipca 2019 r. inicjujące przegląd ryzyk w zakresie odliczenia od dochodu i odliczenia od podatku. Oba wnioski zostały poddane analizie i sprawdzeniu pod kątem ujęcia w ich treści wszystkich

elementów wymaganych na podstawie PZPA i przekazane 13 września 2019 r. do właściciela ryzyka, tj. Departamentu Analiz KAS.

Ponadto z jednego z podległych US wpłynęło 20 grudnia 2023 r. zgłoszenie dotyczące niezasadnego skorzystania przez cudzoziemców z ulgi prorodzinnej. Z uwagi na możliwość wystąpienia podobnych zjawisk w pozostałych US w woj. mazowieckim, DIAS skierował 27 grudnia 2023 r. do NUS pismo zawierające dyspozycję podjęcia działań w celu zweryfikowania istnienia tego zjawiska. W celu ułatwienia przeprowadzenia weryfikacji w IAS opracowano skrypt informatyczny, który również przekazano do US.

W okresie objętym kontrolą NUS przekazali do DIAS we Wrocławiu sześć wniosków o identyfikację ryzyka oraz jeden – o przegląd ryzyka. Dotyczyły one: [1] nieprawidłowych odliczeń od podatku ulgi z tytułu wychowania dzieci, [2] nieuzasadnionego korzystania z ulgi na dziecko w przypadku wychowywania tylko jednego dziecka i przekroczenia kwoty dochodów przez rodziców lub przez dziecko, [3] nieprawidłowych odliczeń od podatku – w kwotach wyższych, niż należne lub nienależnych odliczeń, [4] nieprawidłowego rozliczania ulgi na dzieci przez cudzoziemców.

Wnioski zostały przeanalizowane pod względem formalnym i po potwierdzeniu ich poprawności zostały przekazane do właściwej komórki MF.

5.2. NADZÓR NAD PROWADZENIEM WERYFIKACJI ODLICZEŃ I ZWOLNIEŃ W PIT PRZEZ URZĘDY SKARBOWE

Minister Finansów, Szef KAS i dyrektorzy izb administracji skarbowej co do zasady prawidłowo i rzetelnie sprawowali nadzór nad prowadzeniem weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT przez urzędy skarbowe.

5.2.1. NADZÓR MINISTRA FINANSÓW I SZEFA KAS NAD PROWADZENIEM WERYFIKACJI ODLICZEŃ I ZWOLNIEŃ W PIT PRZEZ URZĘDY SKARBOWE

Nadzór sprawowany przez Ministra Finansów i Szefa KAS nad prowadzeniem weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT przez NUS miał charakter ogólny, oparty na monitorowaniu realizacji celów i zadań wyznaczonych dla KAS w czteroletnich i rocznych kierunkach działania i rozwoju KAS oraz rocznych planach działalności Ministra i Ministerstwa Finansów.

**Minister Finansów
określił czteroletnie
kierunki działania
i rozwoju KAS
oraz roczne plany
działalności**

Minister Finansów, działając na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o KAS, określił czteroletnie kierunki działania i rozwoju KAS na lata 2017–2020¹² oraz na lata 2021–2024¹³. W żadnym z tych dokumentów nie określono celów oraz wskaźników ich pomiaru odnoszących się w bezpośredni sposób do weryfikacji rozliczeń i przeciwdziałania uszczupleniom w PIT. Zagadnienie to było ujęte w kierunkach działania i rozwoju KAS na lata 2017–2020 w kierunku „Pobór należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa przez organy podatkowe i celne”, w ramach celu „Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych” monitorowanego za pomocą wskaźnika realizacji wpływów. W kierunkach działania i rozwoju KAS na lata 2021–2024 z kolei sformułowano kierunek „Zapewnienie stabilności finansów publicznych”, w ramach którego sformułowano cel analogiczny do celu sformułowanego w poprzednim dokumencie, monitorowany za pomocą analogicznego miernika. Zdefiniowana wartość docelowa wskaźnika nie została osiągnięta jedynie w 2023 r., w związku z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego udziału we wpływach z tytułu PIT w kwocie wyższej o 44 % w stosunku do kwoty przekazanej roku poprzedzającym.

Roczne plany działalności Ministra Finansów, sporządzane zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, określały zadania obejmujące swoim zakresie przeciwdziałanie uszczupleniom w PIT. W planie działalności na 2019 r. w ramach realizacji celu „Uproszczenie otoczenia prawnego i stworzenie ułatwień dla obywateli i przedsiębiorców” zrealizowano zadanie polegające na wydłużeniu z dwóch do trzech lat terminu na wydatkowanie dochodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości lub praw majątkowych – w odniesieniu do ulgi mieszkaniowej. Z kolei w planie działalności na 2021 r. w ramach realizacji tak samo nazwanego celu zrealizowano zadanie polegające na opracowaniu projektu ustawy nowelizującej ustawę o PIT w zakresie .in.. dostosowania ulgi rehabilitacyjnej do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz złagodzenia warunków wspólnego opodatkowania dochodów małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci. W planach działalności na lata 2020, 2022 i 2023 nie określono celów i zadań odnoszących się wprost do weryfikacji rozliczeń w PIT w zakresie ulgi mieszkaniowej, ulgi na IKZE, ulgi rehabilitacyjnej, ulgi na wychowanie dzieci, a także odliczenia od dochodu przekazanych darowizn. W dokumentach tych ujęto natomiast zadania służące

¹² Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2017-2020 (Dz. Urz. MRF poz. 144, ze zm.).

¹³ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2021–2024 (Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. Poz. 34, ze zm.).

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

przeciwdziałaniu uszczupleniom w PIT dotyczącym innych ulg i zwolnień. W planach działalności corocznie ujmowany był wskaźnik realizacji wpływów, który pozwalał na monitorowanie działań MF w szerokiej perspektywie wszystkich tytułów podatkowych, w tym w zakresie weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT. Zdefiniowana wartość docelowa wskaźnika nie została osiągnięta jedynie w 2023 r., w związku z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego udziału we wpływach z tytułu PIT w kwocie wyższej o 44 % w stosunku do kwoty przekazanej roku poprzedzającym.

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą zarządzeniami Ministra Finansów w sprawie kontroli zarządczej¹⁵ sporządzano roczne plany działalności MF. Plany działalności MF za lata 2019–2021 ujmowały na wysokim poziomie ogólności cele, zadania i mierniki odnoszące się do wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Zaś w planach działalności MF na lata 2022–2023 nie ujęto celów, zadań i mierników odnoszących się do wybranych odliczeń i zwolnień w PIT, zostały one jednak ujęte w planach działalności Ministra Finansów.

**Szef KAS określił
roczne kierunki
działania i rozwoju
KAS oraz kierował
do DIAS i NUS
wytyczne**

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o KAS, Szef KAS określał corocznie kierunki działania i rozwoju KAS, wskazując w nich cele do osiągnięcia, wskaźniki ich pomiaru oraz zasady składania przez DIAS raportów. Kierunki działania i rozwoju KAS były skorelowane z czteroletnimi kierunkami działania i rozwoju określonymi przez Ministra Finansów. Nie wyznaczono w nich dla DIAS i NUS do osiągnięcia celów i mierników, które odnosiły się do weryfikacji wybranych odliczeń i zwolnień. Ustalony wskaźnik oparty na ustaleniach z czynności sprawdzających¹⁶ obejmował w każdym z kontrolowanych lat wyniki działań podejmowanych przez pracowników US również w odniesieniu do objętych kontrolą odliczeń i zwolnień. W każdym z kontrolowanych lat wartość miernika przekraczała wartość oczekiwaną.

W okresie objętym kontrolą Szef KAS w ramach nadzoru przekazywał do DIAS i NUS wytyczne do czynności sprawdzających, wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR, wytyczne do organizacji prac US w zakresie obsługi zeznań podatkowych dla PIT, wytyczne w sprawie automatycznej akceptacji złożonych zeznań

¹⁵ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. MF poz. 74), zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. MFFiPR poz. 130), zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. MF poz. 81).

¹⁶ W latach 2019–2020 – kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatnika, w 2021 r. – efektywność realizacji czynności sprawdzających, w latach 2022–2023 – kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających.

PIT-37 (wskazujące na konieczność dodatkowej weryfikacji numerów PESEL dzieci podatników korzystających z ulgi na dzieci). Ponadto Szef KAS przekazał m.in. wyjaśnienia mające na celu zapewnienie jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w odniesieniu do ulg objętych kontrolą NIK oraz pisma dotyczące sposobu ewidencjonowania ulg w systemie ZISAR oraz sposobu postępowania w przypadku posłużenia się niewłaściwą wersją formularza PIT-11.

**Brak kontroli
wewnętrznych
i audytu**

U podległych DIAS i NUS nie prowadzono kontroli wewnętrznych obejmujących swoim zakresem przedmiotowym weryfikację wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Było to konsekwencją analizy propozycji zagadnień do kontroli zgłaszanych przez uczestników procesu planowania kontroli wewnętrznych, wśród których nie było ulg i odliczeń w PIT, jak również analizy ryzyka, w toku której nie stwierdzono wysokiego jego poziomu w odniesieniu do ulg i odliczeń w PIT. Niski poziom ryzyka był również przyczyną niezrealizowania w okresie objętym kontrolą zadań audytowych dotyczących weryfikowania odliczeń i zwolnień w PIT.

**Ulga mieszkaniowa
w skali kraju**

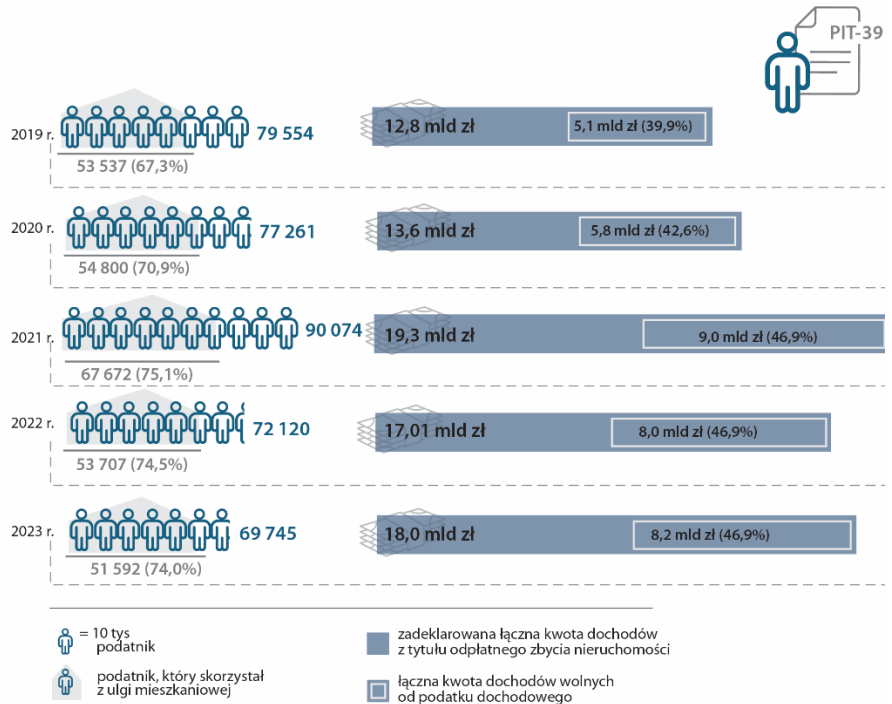
W skali całego kraju liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-39¹⁷ za lata 2019–2023 ulegała wahaniom i wynosiła odpowiednio 79 554, 77 261, 90 074, 72 120 i 69 745, zaś zadeklarowana łączna kwota dochodów z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości¹⁸ wynosiła odpowiednio 12 777 347 340 zł, 13 622 723 158 zł, 19 312 551 507 zł, 17 060 574 295 zł, 17 974 211 331 zł. Średnia kwota dochodu zadeklarowana przez jednego podatnika rosła i wynosiła odpowiednio 160 612 zł, 176 320 zł, 214 407 zł, 236 558 zł i 257 713 zł. Spośród tych podatników odpowiednio 53 537 (67,3 %), 54 800 (70,9 %), 67 672 (75,1 %), 53 707 (74,5 %) i 51 592 (74 %) skorzystało z ulgi mieszkaniowej, deklarując łączną kwotę dochodów wolnych od podatku dochodowego w wysokości odpowiednio 5 103 819 820 zł (39,9 %), 5 807 767 820 zł (42,6 %), 9 063 164 044 zł (46,9 %), 8 079 229 964 zł (47,4 %) i 8 180 842 848 zł (45,5 %). Średnia kwota dochodu wolnego od podatku zadeklarowana przez jednego podatnika rosła i wynosiła odpowiednio 95 332 zł, 105 981 zł, 133 927 zł, 150 431 zł i 158 568 zł.

¹⁷ Zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym; formularz przeznaczony dla podatników, którzy w roku podatkowym uzyskali przychody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych opodatkowanych na zasadach określonych w art. 30e ustawy o PIT.

¹⁸ Lub ich części oraz udziału w nieruchomości, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub prawa wieczystego użytkowania gruntów (art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c ustawy o PIT).

Infografika nr 3

Podatnicy, którzy złożyli zeznanie PIT-39 oraz kwoty ich dochodów z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości, w tym wolnych od podatku dochodowego za lata 2019–2023

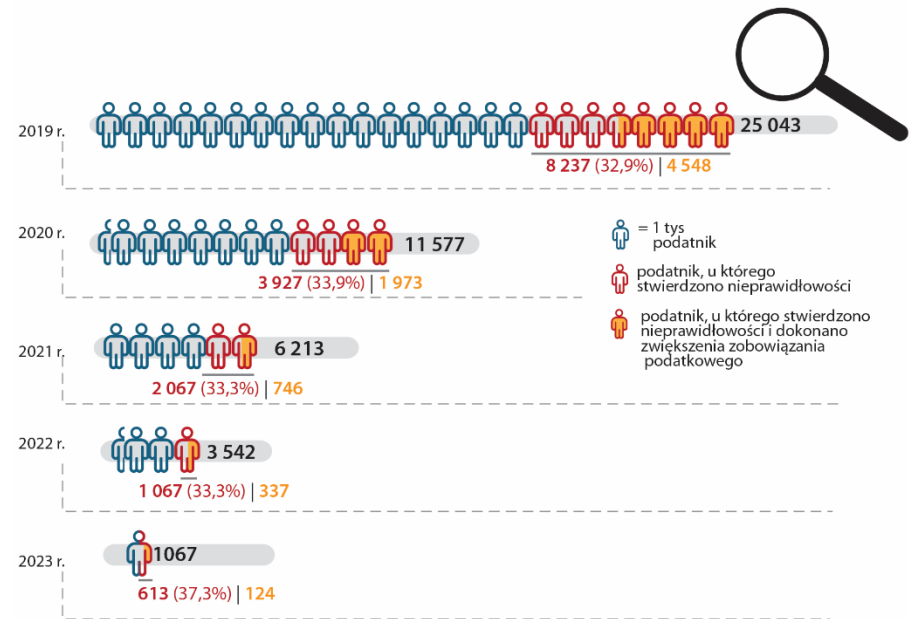


Źródło: opracowanie własne NIK.

Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio 25 043 (46,8 %), 11 577 (21,1 %), 6213 (9,2 %), 3542 (6,6 %) i 1630 (3,2 %) podatników deklarujących skorzystanie z ulgi mieszkaniowej za lata 2019–2023, w tym z udziałem podatnika wobec 19 570, 9357, 5497, 2966 i 1319. Nieprawidłowości stwierdzono odpowiednio u 8237 (32,9 %), 3921 (33,9 %), 2067 (33,3 %), 1067 (30,1 %) i 613 (37,6 %) spośród wszystkich podatników poddanych czynnościom sprawdzającym, przy czym w stosunku do 4548, 1973, 746, 337 i 124 dokonano zwiększenia zobowiązania podatkowego o kwoty odpowiednio 27 038 909 zł, 12 571 705 zł, 3 812 280 zł, 2 412 615 zł i 1 736 091 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 5945 zł, 6372 zł, 5110 zł, 7159 zł i 14 001 zł.

Infografika nr 4

Liczba podatników deklarujących skorzystanie z ulgi mieszkaniowej, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające w latach 2019–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Spadający na przestrzeni okresu objętego kontrolą odsetek podatników korzystających z ulgi mieszkaniowej poddanych czynnościom sprawdzającym wynikał ze specyficznej konstrukcji samej ulgi, w której podatnik miał prawo wydatkować dochód ze zbycia nieruchomości lub prawa majątkowego na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych w okresie trzech lat licząc od końca roku podatkowego, w którym dokonał zbycia. Czyniło to, poza pewnymi wyjątkami, bezprzedmiotowym badanie zasadności skorzystania z ulgi przed zakończeniem tego okresu. Im dłuższy okres upłynął od roku, za który zadeklarowano skorzystanie z ulgi, tym wyższy był odsetek podatników poddanych czynnościom sprawdzającym. Tezę tę uzasadniają również dane dotyczące podatników korzystających z ulgi mieszkaniowej w zeznaniu za 2018 r. Liczba podatników, którzy zadeklarowali skorzystanie z ulgi (wykazali kwotę dochodu zwolnionego z PIT) wyniosła 77 134, w tym czynnościami sprawdzającymi objętych zostało 51 889 (67,3 %), a nieprawidłowości stwierdzono u 14 815 (28,6 %).

**Dane dotyczące PIT-37
i wybranych
ulg podatkowych
w skali kraju**

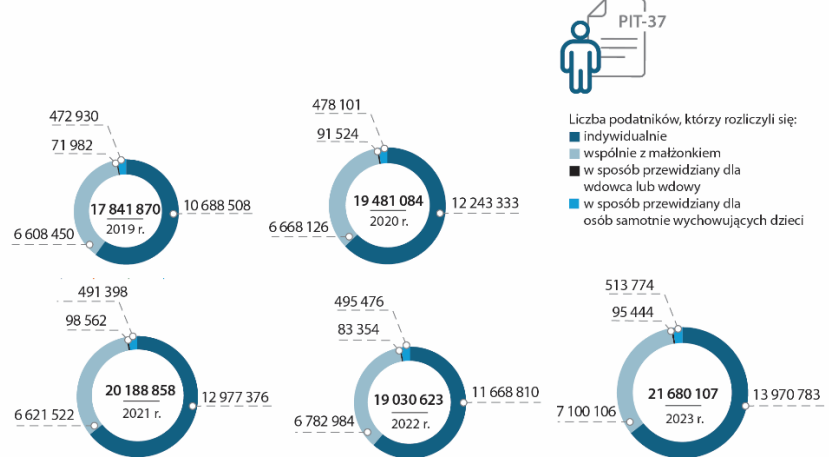
W skali całego kraju liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-37¹⁹ za lata 2019-2023 rosła i wynosiła odpowiednio 17 841 870, 19 481 084, 20 188 858, 19 030 623 i 21 680 107, z tego odpowiednio 10 688 508, 12 243 333, 12 977 376, 11 668 810 i 13 970 783 rozliczyło się indywidualnie, 6 608 450, 6 668 126, 6 621 522, 6 782 984 i 7 100 106

¹⁹ Zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym.

– wspólnie z małżonkiem, 71 982, 91 524, 98 562, 83 354 i 95 444 – w sposób przewidziany dla wdowca lub wdowy, 472 930, 478 101, 491 398, 495 476 i 513 774 – w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci.

Infografika nr 5

Liczba podatników, którzy złożyli PIT-37 w latach 2019–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Liczba podatników, którzy w latach 2019–2023 dokonali odliczenia darowizn przekazanych OPP wynosiła odpowiednio 277 513, 397 902, 432 328, 413 762 i 405 934, zaś kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 177 150 440 zł, 255 385 584 zł, 297 338 999 zł, 322 559 211 zł, 350 548 437 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych od dochodów przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 638 zł, 641 zł, 687 zł, 779 zł i 863 zł.

Liczba podatników, którzy w tym samym okresie dokonali odliczenia darowizn przekazanych na cele kultu religijnego wynosiła odpowiednio 135 473, 176 044, 174 511, 141 630 i 154 983, zaś kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 154 221 683 zł, 192 611 254 zł, 212 575 426 zł, 197 383 271 zł i 231 161 013 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych od dochodów przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 1138 zł, 1 094 zł, 1218 zł, 1393 zł i 1491 zł.

Liczba podatników, którzy w tym samym okresie dokonali odliczenia darowizn na działalność charytatywno-opiekuńczą Kościołów (wynikających z odrębnych ustaw) wynosiła odpowiednio 23 187, 24 303, 24 195, 20 700 i 24 654, zaś kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 55 862 809 zł, 53 150 750 zł, 56 488 399 zł, 50 458 429 zł i 59 272 173 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych od dochodów przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 2409 zł, 2187 zł, 2334 zł, 2437 zł i 2404 zł.

Liczba podatników, którzy skorzystali z ulgi rehabilitacyjnej wynosiła odpowiednio 1 288 966, 1 301 457, 1 317 440, 812 675 i 1 006 687, zaś

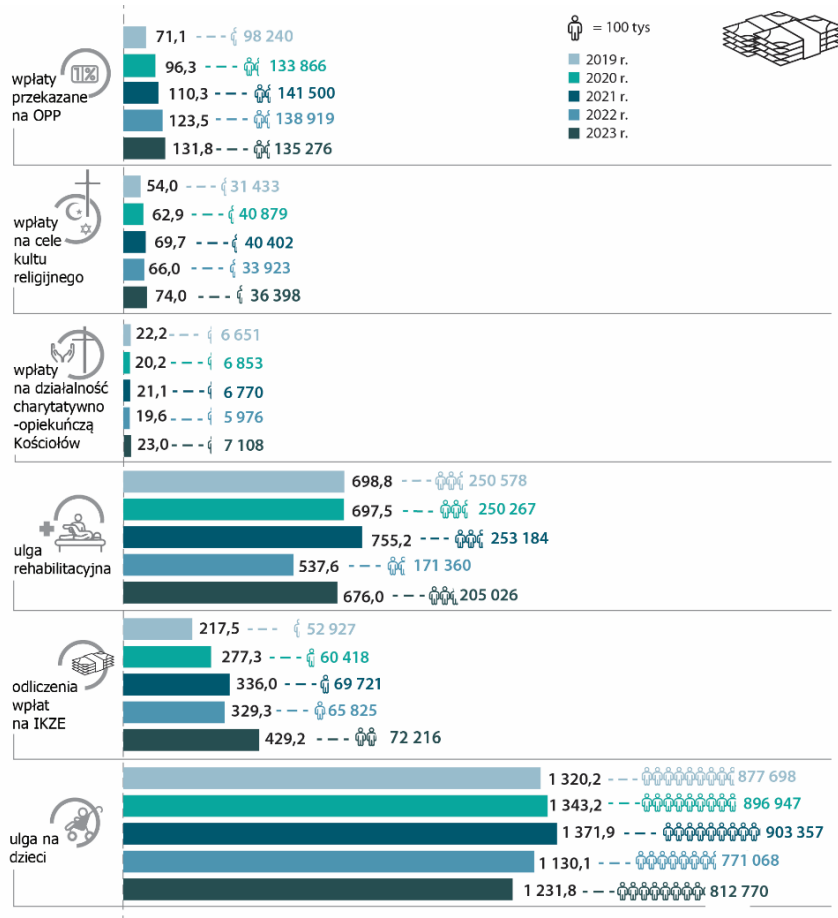
kwota odliczeń wydatków na cele rehabilitacyjne oraz wydatków związanych z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych – odpowiednio 3 435 745 450 zł, 3 482 100 735 zł, 3 750 458 787 zł, 2 436 443 260 zł i 3 148 155 606 zł. Średnia kwota odliczona od dochodów przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 2665 zł, 2675 zł, 2846 zł, 2998 zł i 3127 zł.

Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia wpłat na IKZE wynosiła odpowiednio 164 193, 184 537, 209 119, 191 166 i 204 906, zaś kwota odliczonych wpłat – odpowiednio 650 989 828 zł, 808 034 823 zł, 974 114 301 zł, 915 964 521 zł i 1 170 070 665 zł. Średnia kwota wpłat odliczonych od dochodów przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 3964 zł, 4378 zł, 4658 zł, 4791 zł i 5710 zł.

Liczba podatników, którzy skorzystali z ulgi na dzieci wynosiła odpowiednio 3 351 055, 3 419 720, 3 462 308, 2 261 318 i 2 578 275, zaś kwota odliczeń z tytułu tej ulgi – odpowiednio 4 757 784 815 zł, 4 782 364 020 zł, 4 907 609 538 zł, 3 190 991 811 zł i 3 659 518 341 zł. Średnia kwota odliczona od podatku przez jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1419 zł, 1398 zł, 1417 zł, 1411 zł i 1419 zł.

Infografika nr 6

Kwoty odliczeń i ulg oraz liczba podatników z nich korzystających w latach 2019–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Stosunkowo niskie kwoty odliczane od dochodu (stanowiącego dopiero podstawę opodatkowania w PIT) oraz od samego podatku nie wskazywały na wysokie ryzyko nieprawidłowości podatkowych.

W przypadku opodatkowania wspólnie z małżonkiem oraz w sposób przewidziany dla wdowca lub wdowy – czynności sprawdzające za lata 2019–2023 przeprowadzono wobec odpowiednio 36 479 (0,5 %), 31 636 (0,5 %), 29 006 (0,4 %), 29 902 (0,4 %) i 10 165 (0,1 %) podatników, w tym odpowiednio w 24 347, 19 892, 17 719, 17 644 i 7374 przypadkach czynności były z ich udziałem. U 10 128 (27,8 %), 9689 (30,6 %), 9302 (32,1 %), 8576 (28,7 %) i 3201 (31,5 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za lata 2019–2023 stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 6955, 6582, 6482, 5662 i 2056 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 9 801 127 zł, 8 695 445 zł, 26 125 573 zł, 23 831 816 zł i 9 708 109 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1409 zł, 1321 zł, 4030 zł, 4209 zł i 4721 zł.

W przypadku opodatkowania w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci – czynności sprawdzające za ten sam okres przeprowadzono wobec odpowiednio 9753 (2,1 %), 8243 (1,7 %), 8383 (1,7 %), 9309 (1,9 %) i 3660 (0,7 %) podatników, w tym odpowiednio w 6939, 5687, 5350, 5730 i 2388 przypadkach czynności były z ich udziałem podatnika. U 3080 (31,6 %), 2897 (35,1 %), 3058 (36,5 %), 2789 (30 %) i 995 (27,2 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 1934, 1846, 2003, 1724 i 666 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 4 549 280 zł, 5 581 644 zł, 5 686 299 zł, 5 837 118 zł i 2 972 046 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 2309 zł, 2972 zł, 2812 zł, 3343 zł i 4409 zł.

W przypadku odliczenia od dochodu darowizn przekazanych OPP, czynności sprawdzające za ten sam okres przeprowadzono wobec odpowiednio 5916 (2,1 %), 7695 (1,9 %), 7882 (1,8 %), 7977 (1,9 %) i 2592 (0,6 %) podatników; w odpowiednio 3644, 4450, 4485, 4154 i 2095 przypadkach czynności były z ich udziałem. U 1335 (22,6 %), 1517 (19,7 %), 1643 (20,8 %), 1415 (17,7 %) i 633 (24,4 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym stwierdzono nieprawidłowości, przy czym przy czym w stosunku do 805, 857, 881, 736 i 296 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 798 994 zł, 903 181 zł, 9 677 340 zł, 1 329 363 zł i 384 308 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 992 zł, 1053 zł, 10 984 zł, 1806 zł i 1298 zł.

W przypadku odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne oraz wydatków związanych z ułatwieniem wykonywania czynności

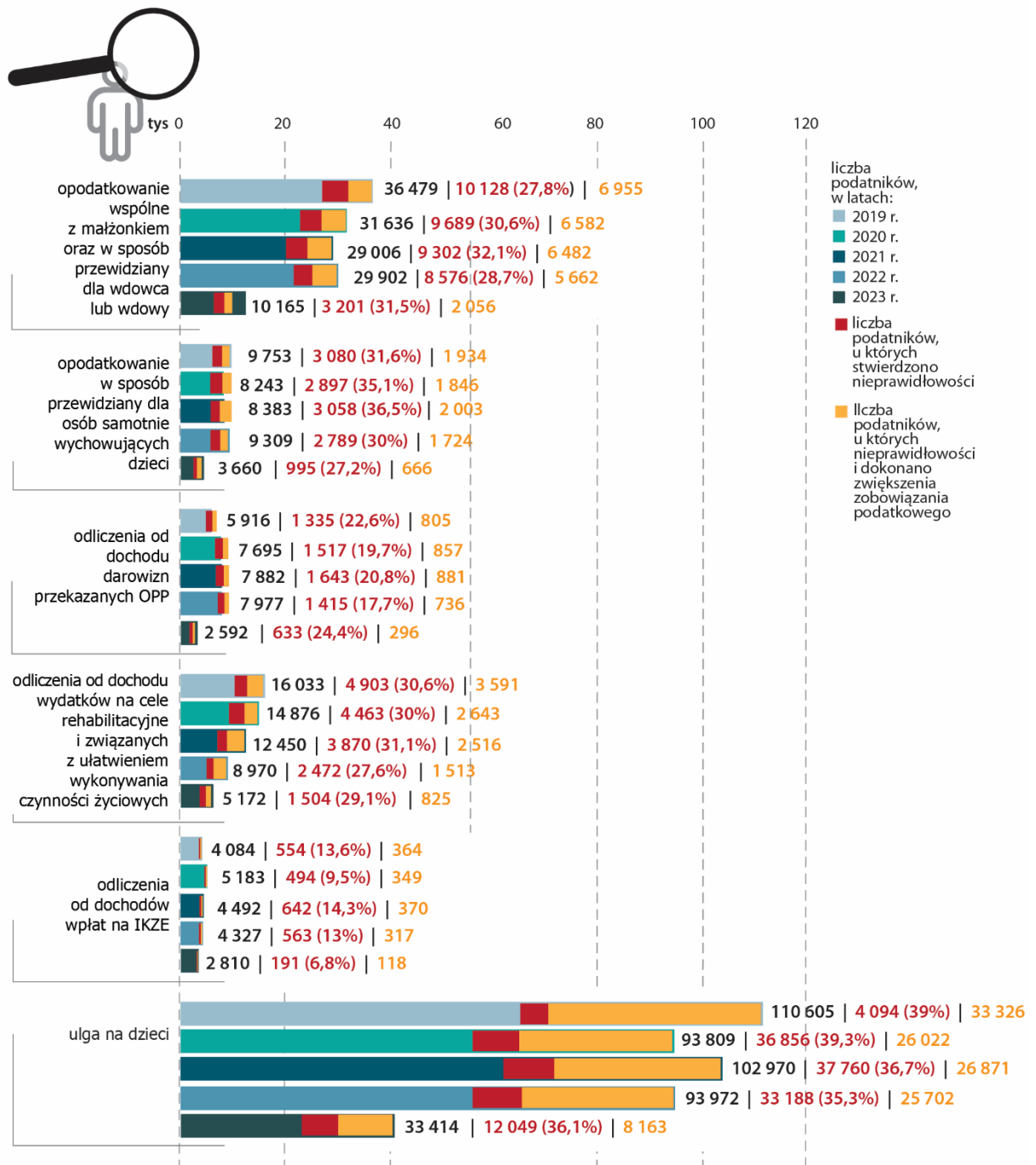
życiowych, czynności sprawdzające za ten sam okres przeprowadzono wobec odpowiednio 16 033 (1,2 %), 14 876 (1,1 %), 12 450 (0,9 %), 8970 (1,1 %) i 5172 (0,5 %) podatników; w 13 501, 11 925, 9691, 6591 i 3859 przypadkach czynności były z ich udziałem. U 4903 (30,6 %), 4463 (30 %), 3870 (31,1 %), 2472 (27,6 %) i 1504 (29,1 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 3591, 2643, 2516, 1513 i 825 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 4 385 191 zł, 1 975 851 zł, 9 865 746 zł, 1 523 596 zł i 965 784 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1221 zł, 747 zł, 3921 zł, 1007 zł, 1170 zł.

W przypadku odliczenia od dochodów wpłat na IKZE, czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio 4 084 (2,5 %), 5183 (2,8 %), 4492 (2,1 %), 4327 (2,3 %) i 2810 (1,4 %) podatników; w 2899, 3339, 866, 2524 i 1575 przypadkach czynności były z ich udziałem. U 554 (13,6 %), 494 (9,5 %), 642 (14,3 %), 563 (13 %) i 191 (6,8 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za lata 2019–2023 stwierdzono nieprawidłowości, przy czym przy czym w stosunku do 364, 349, 370, 317 i 118 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 507 500 zł, 332 172 zł, 1 658 342 zł, 702 196 zł i 267 788 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1394 zł, 951 zł, 4482 zł, 2215 zł i 2269 zł.

W przypadku ulgi na dzieci, czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio 110 605 (3,3 %), 93 809 (2,7 %), 102 970 (3 %), 93 972 (4,2 %) i 33 414 (1,3 %) podatników; w 73 381, 64 775, 59 706, 53 122 i 23 295 przypadkach czynności były z ich udziałem. U 43 094 (39 %), 36 856 (39,3), 37 760 (36,7 %), 33 188 (35,3 %) i 12 049 (36,1 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 33 326, 26 022, 26 871, 25 702 i 8163 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 37 909 633 zł, 32 147 535 zł, 36 468 532 zł, 39 072 060 zł i 11 250 204 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1137 zł, 1235 zł, 1357 zł, 1520 zł i 1378 zł.

Infografika nr 7

Liczba podatników, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające za lata 2019–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Spóźniona reakcja Szefa KAS na spadającą w skali kraju liczbę czynności sprawdzających

W latach 2019–2023 zmniejszyła się łączna liczba czynności sprawdzających przeprowadzonych przez NUS wobec podatników korzystających z objętych kontrolą NIK odliczeń i zwolnień w PIT przy jednoczesnym utrzymywaniu się lub zwiększeniu liczby podatników z tych ulg korzystających. Szef KAS nie wyjaśnił w trakcie kontroli czy w okresie nią objętym zwracał się do podległych organów KAS o wyjaśnienie przyczyn niskiej aktywności w zakresie czynności sprawdzających i identyfikację ewentualnych barier. Jednocześnie, po analizie przekazanych

przez DIAS danych dotyczących czynności sprawdzających realizowanych przez NUS w odniesieniu do odliczeń i zwolnień objętych kontrolą NIK, Szef KAS w ramach sprawowanego nadzoru skierował do DIAS pismo celem zwrócenia przez nich uwagi na aktywność podległych NUS.

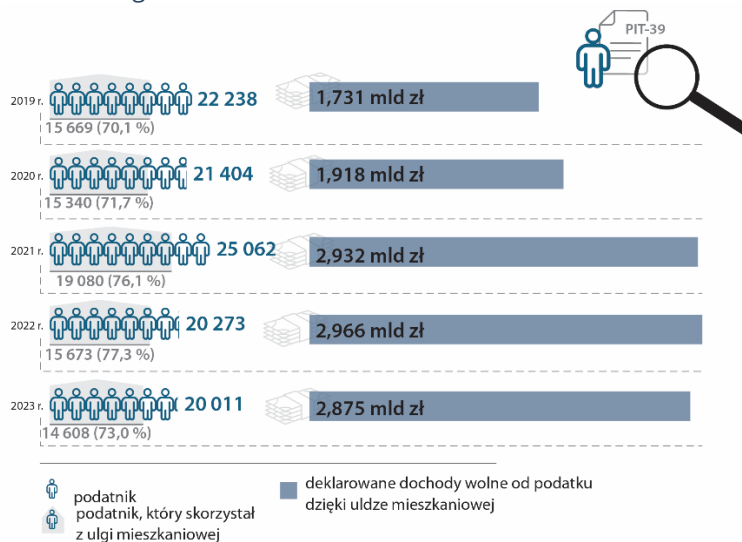
5.2.2. NADZÓR DYREKTORÓW IZB ADMINISTRACJI SKARBOWEJ NAD PROWADZENIEM WERYFIKACJI ODLICZEŃ I ZWOLNIEŃ W PIT PRZEZ URZĘDY SKARBOWE

Dane dotyczące PIT-39 i ulgi mieszkaniowej w skontrolowanych IAS

Na obszarach właściwości miejscowej skontrolowanych DIAS łączna liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-39 za lata 2019–2023 ulegała niewielkim wahaniom i wynosiła odpowiednio 22 338, 21 404, 25 062, 20 273 i 20 011, zaś zadeklarowana za poszczególne lata kwota dochodów z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości²⁰ rosła i wynosiła odpowiednio 2 043 723 983 zł, 2 194 265 694 zł, 3 247 249 603 zł, 3 244 335 978 zł i 3 168 420 371 zł. Łącznie 15 669 (70,1 %), 15 340 (71,7 %), 19 080 (76,1 %), 15 673 (77,3 %) i 14 608 (73 %) podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-39 za lata 2019–2023 w urzędach skarbowych podległych skontrolowanym DIAS, skorzystało z ulgi mieszkaniowej, deklarując łączne dochody wolne od podatku w kwotach odpowiednio 1 730 954 777 zł (84,7 %), 1 917 565 532 zł (87,4 %), 2 931 901 478 zł (90,3 %), 2 965 519 708 zł (91,4 %) i 2 874 742 454 zł (90,7 %).

Infografika nr 8

Podatnicy, którzy zeznanie PIT-39 na obszarach właściwości miejscowej skontrolowanych izb administracji skarbowej oraz zadeklarowana kwota dochodów z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości w tym wolnych od podatku dochodowego za lata 2019–2023



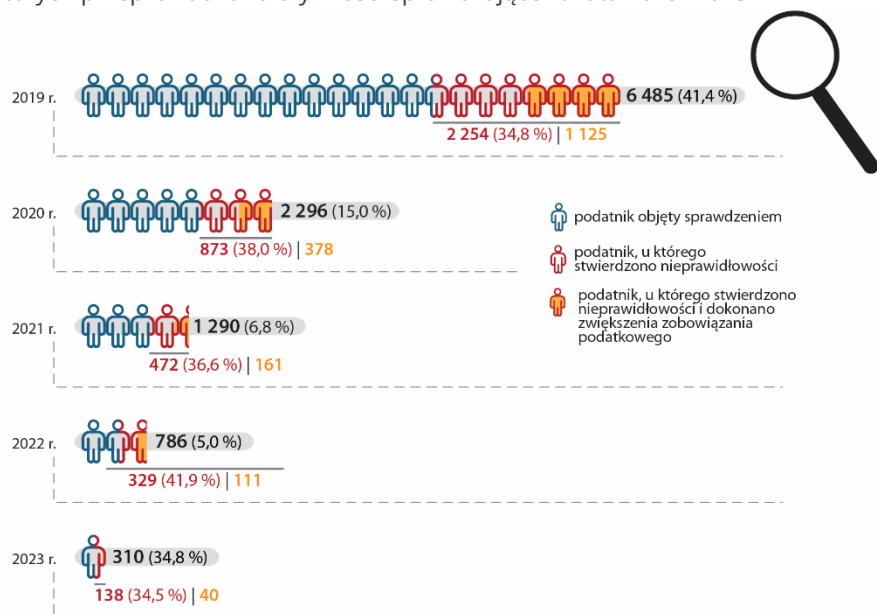
Źródło: opracowanie własne NIK.

²⁰ Lub ich części oraz udziału w nieruchomości, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub prawa wieczystego użytkowania gruntów (art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c ustawy o PIT).

Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec 6485 (41,4 %), 2296 (15 %), 1290 (6,8 %), 786 (5 %) i 310 (2,1 %) podatników deklarujących skorzystanie z ulgi mieszkaniowej za lata 2019–2023. Nieprawidłowości stwierdzono u 2254 (34,8 %), 873 (38 %), 472 (36,6 %), 329 (41,9 %) i 138 (44,5 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym, przy czym w stosunku do 1125, 378, 161, 111 i 40 dokonano zwiększenia zobowiązania podatkowego o kwoty odpowiednio 6 638 906 zł, 2 738 520 zł, 1 008 794 zł, 1 101 113 zł i 272 027 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 5901 zł, 7245 zł, 6266 zł, 9920 zł i 6801 zł.

Infografika nr 9

Liczba podatników na obszarach własności miejscowej skontrolowanych izb administracji skarbowej deklarujących skorzystanie z ulgi mieszkaniowej, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające za lata 2019–2023



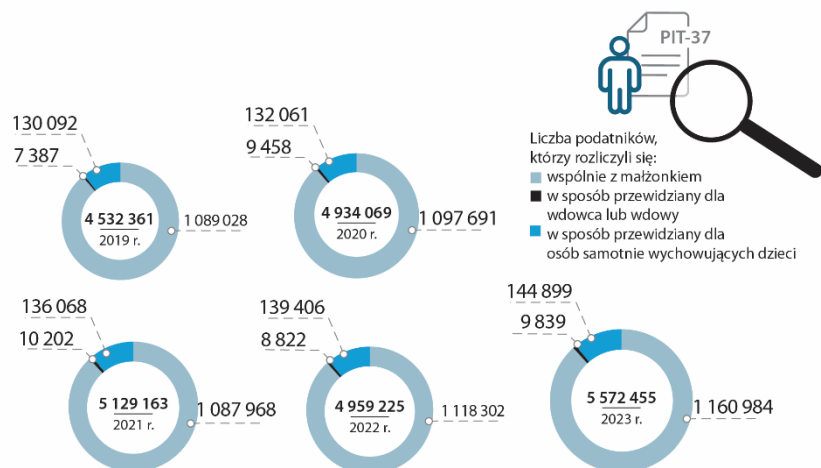
Źródło: opracowanie własne NIK.

Dane dotyczące PIT-37 i wybranych ulg podatkowych w skontrolowanych IAS

Na obszarach własności miejscowej skontrolowanych DIAS liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-37 za lata 2019–2023 wynosiła odpowiednio 4 532 361, 4 934 069, 5 129 163, 4 959 225 i 5 572 455, w tym odpowiednio 1 089 028, 1 097 691, 1 087 968, 1 118 302 i 1 160 984 rozliczyło się wspólnie z małżonkiem, 7 387, 9 458, 10 202, 8 822 i 9 839 – w sposób przewidziany dla wdowca lub wdowy, 130 092, 132 061, 136 068, 139 406 i 144 899 – w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci.

Infografika nr 10

Liczba podatników na obszarach właściwości miejscowej skontrolowanych izb administracji skarbowej, którzy złożyli zeznanie PIT-37 za lata 2019–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Liczba podatników, którzy w latach 2019–2023 dokonali odliczenia darowizn przekazanych OPP wynosiła odpowiednio 98 240, 133 866, 141 500, 138 919 i 135 276, zaś łączna kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 71 130 918 zł, 96 321 636 zł, 110 277 069 zł, 123 465 996 zł i 131 783 260 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 724 zł, 720 zł, 779 zł, 889 zł i 974 zł.

Liczba podatników, którzy w tym samym okresie dokonali odliczenia darowizn przekazanych na cele kultu religijnego wynosiła odpowiednio 31 433, 40 879, 40 402, 33 923 i 36 398, zaś łączna kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 53 966 538 zł, 62 905 418 zł, 69 681 995 zł, 66 025 405 zł i 74 001 068 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 1717 zł, 1539 zł, 1725 zł, 1946 zł i 2033 zł.

Liczba podatników, którzy w tym samym okresie dokonali odliczenia darowizn na działalność charytatywno-opiekuńczą Kościołów (wynikających z odrębnych ustaw) wynosiła odpowiednio 6651, 6853, 6770, 5976 i 7108, zaś łączna kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 22 187 654 zł, 20 234 826 zł, 21 116 345 zł, 19 618 467 zł i 22 981 041 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 3336 zł, 2953 zł, 3119 zł, 3283 zł i 3233 zł.

Liczba podatników, którzy skorzystali z ulgi rehabilitacyjnej wynosiła odpowiednio 250 578, 250 267, 253 184, 171 360 i 205 026, zaś łączna kwota odliczeń wydatków na cele rehabilitacyjne oraz wydatków związanych z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych – odpowiednio 698 754 073 zł, 697 470 182 zł, 755 180 066 zł, 537 647 776 zł i 675 972 062 zł. Średnia kwota wydatków odliczonych przez jednego

podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 2789 zł, 2787 zł, 2983 zł, 3138 zł i 3297 zł.

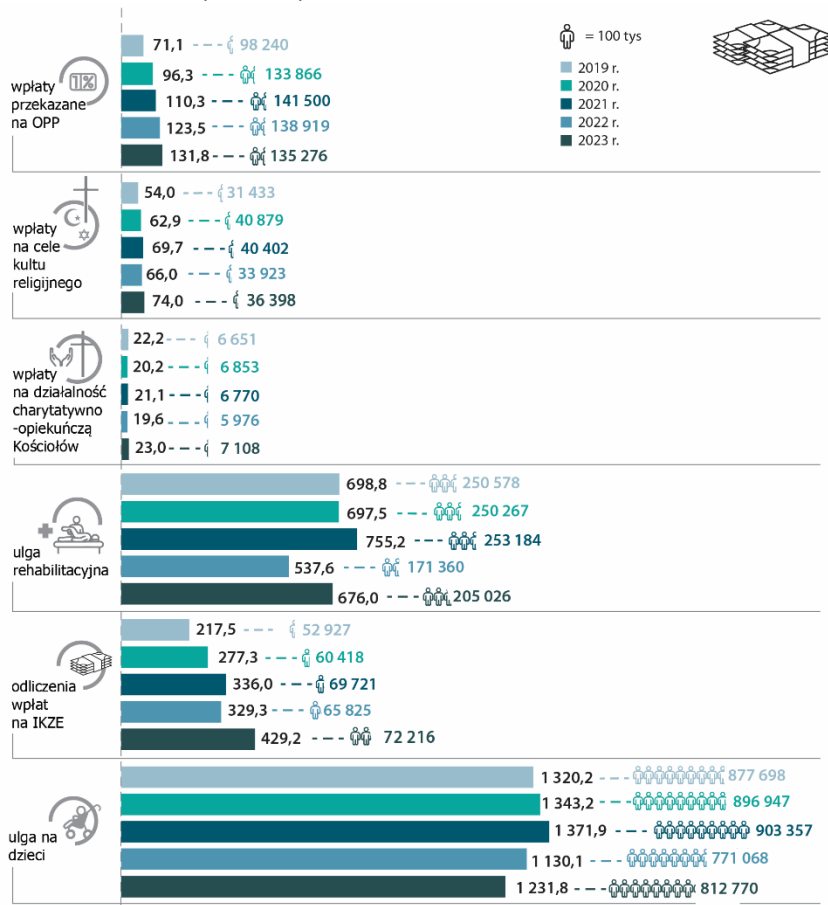
Liczba podatników, którzy dokonali odliczenia wpłat na IKZE wynosiła odpowiednio 52 927, 60 418, 69 721, 65 825 i 72 216, zaś łączna kwota odliczonych wpłat – odpowiednio 217 545 230 zł, 277 276 238 zł, 335 956 680 zł, 329 317 020 zł i 429 243 574 zł. Średnia kwota wpłat odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 4110 zł, 4589 zł, 4819 zł, 5003 zł, i 5944 zł.

Liczba podatników, którzy skorzystali z ulgi na dzieci wynosiła odpowiednio 877 698, 896 947, 903 357, 771 068 i 812 770, zaś łączna kwota odliczeń z tytułu tej ulgi – odpowiednio 1 320 185 944 zł, 1 343 188 984 zł, 1 371 856 529 zł, 1 1130 100 067 zł i 1 231 781 209 zł. Średnia kwota odliczona przez jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1504 zł, 1498 zł, 1519 zł, 1466 zł i 1493 zł.

Stosunkowo niskie kwoty odliczane od dochodu (stanowiącego dopiero podstawę opodatkowania w PIT) oraz od samego podatku nie wskazywały na wysokie ryzyko nieprawidłowości podatkowych.

Infografika nr 11

Kwoty odliczeń i ulg oraz liczba podatników z nich korzystających za lata 2019–2023 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK.

W przypadku opodatkowania wspólnie z małżonkiem oraz opodatkowania w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci – czynności sprawdzające za lata 2019–2023 przeprowadzono wobec odpowiednio 16 900 (1,4 %), 17 274 (1,4 %), 15 215 (1,2 %), 16 308 (1,3 %) i 4257 (0,3 %) podatników. U 5383 (31,9 %), 5503 (31,9 %), 5166 (34 %), 4705 (28,9 %) i 1282 (30,1 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za lata 2019–2023 stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 3408, 3468, 3231, 2565 i 675 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego za lata 2019–2023 o kwoty 8 373 857 zł, 7 980 804 zł, 23 903 566 zł, 17 416 199 zł i 5 129 963 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 2457 zł, 2301 zł, 7398 zł, 6790 zł i 7600 zł.

W przypadku odliczenia od dochodu darowizn przekazanych OPP, czynności sprawdzające za ten sam okres przeprowadzono wobec odpowiednio 2138 (2,2 %), 3003 (2,2 %), 3312 (2,3 %), 3537 (2,5 %) i 677 (0,5 %) podatników. U 509 (23,8 %), 673 (22,4 %), 783 (23,6 %), 728 (20,6 %) i 152 (22,5 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym stwierdzono nieprawidłowości, przy czym przy czym w stosunku do 342, 382, 438, 411 i 76 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 454 637 zł, 443 988 zł, 9 295 411 zł, 950 846 zł i 170 794 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1329 zł, 1162 zł, 21 222 zł, 2313 zł i 2247 zł.

W przypadkach odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne oraz wydatków związanych z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych, czynności sprawdzające za ten sam okres przeprowadzono wobec odpowiednio 4218 (1,7 %), 3840 (1,5 %), 3237 (1,3 %), 2093 (1,2 %) i 717 (0,3 %) podatników. U 1955 (46,3 %), 1825 (47,5 %), 1365 (42,2 %), 948 (45,3 %) i 386 (53,8 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym stwierdzono nieprawidłowości, przy czym przy czym w stosunku do 1218, 1017, 850, 567 i 199 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty odpowiednio 3 174 631 zł, 745 233 zł, 8 651 566 zł, 762 480 zł i 358 068 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 2606 zł, 732 zł, 10 178 zł, 1344 zł i 1799 zł.

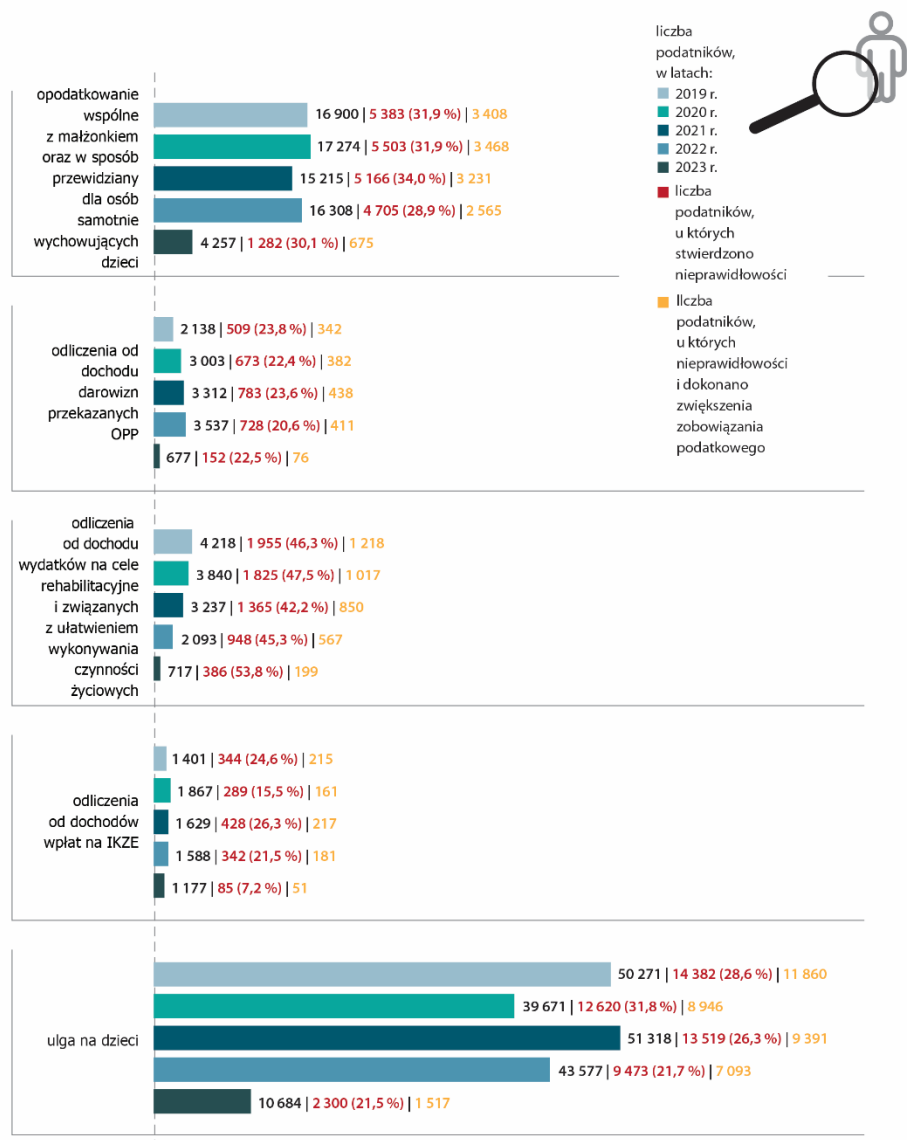
W przypadku odliczenia od dochodów wpłat na IKZE, czynności sprawdzające za ten sam okres przeprowadzono wobec odpowiednio 1401 (2,6 %), 1867 (3,1 %), 1629 (2,3 %), 1588 (2,4 %) i 1177 (1,6 %) podatników. U 344 (24,6 %), 289 (15,5 %), 428 (26,3 %), 342 (21,5 %) i 85 (7,2 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym stwierdzono nieprawidłowości, przy czym przy czym w stosunku do 215, 161, 217, 181 i 51 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego za lata 2019–2023 o kwoty 411 040 zł, 219 226 zł, 1 492 979 zł, 524 432 zł

i 198 942 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1911 zł, 1361 zł, 6880 zł, 2897 zł i 3900 zł.

W przypadku ulgi na dzieci, czynności sprawdzające za ten sam okres przeprowadzono wobec odpowiednio 50 271 (5,7 %), 39 671 (4,4 %), 51 318 (5,7 %), 43 577 (5,7 %) i 10 684 (1,3 %) podatników. U 14 382 (28,6 %), 12 620 (31,8 %), 13 519 (26,3 %), 9473 (21,7 %) i 2300 (21,5 %) podatników poddanych czynnościom sprawdzającym stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 11 860, 8946, 9391, 7093 i 1517 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 13 856 367 zł, 13 517 518 zł, 17 406 775 zł, 10 604 022 zł i 3 326 531 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1168 zł, 1511 zł, 1853 zł, 1495 zł i 2192 zł.

Infografika nr 12

Liczba podatników, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające za lata 2019 –2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Skontrolowani DIAS
co do zasady badali
obciążenie pracą
w podległych US**

Skontrolowani DIAS nie prowadzili analiz w zakresie przygotowania podległych US pod względem organizacyjnym, merytorycznym i kadrowym do realizacji zadań związanych z weryfikacją wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Dwóch spośród trzech skontrolowanych DIAS badało natomiast w szerokim zakresie obciążenie pracą.

Przykład

Dla DIAS w Warszawie analizy były prowadzone przez zespół ds. etatyżacji w latach 2021–2024 na podstawie danych za lata 2020–2023. Wyniki prac zespołu były podstawą do przenoszenia etatów pomiędzy podległymi US. Jedynie w 2020 r. nie przeprowadzono badania obciążenia pracą w oparciu o dane z 2019 r. z uwagi na pandemię COVID-19 i wynikające z niej ograniczenia w funkcjonowaniu urzędów. W związku z ustaleniami w zakresie obciążenia pracą zwiększono zatrudnienie w komórkach organizacyjnych US zajmujących się prowadzeniem czynności sprawdzających z 1033,5 etatów na koniec 2019 r. do 1196 etatów na koniec 2023 r. (wzrost o 15,7 %).

DIAS we Wrocławiu nie prowadził analiz w zakresie adekwatności liczby pracowników zajmujących się weryfikacją prawidłowości zeznań rocznych PIT do liczby złożonych zeznań. DIAS wyjaśnił, że przyczyną braku takich analiz był brak możliwości porównania podległych US z uwagi na ich niejednorodną strukturę organizacyjną oraz specyfikę regionu. Według DIAS duże różnice dotyczące realizacji zadań były zauważalne przede wszystkim w przypadku małych US, w których pracownicy realizują zadania z wielu obszarów.

**Organizacja procesu
szkoleniowego w IAS
i US oparta była na
systemie szkolenia
kadr KAS
zatwierdzonym przez
Szefa KAS**

Proces szkoleniowy opierał się na zatwierdzonym w czerwcu 2018 r. przez Szefa KAS systemie szkolenia kadr KAS. W ramach tego systemu w 2021 r. powołano w IAS regionalne zespoły ds. szkoleń, które rozpoznawały potrzeby szkoleniowe i opracowywał plany szkoleń regionalnych dla pracowników IAS i US. NUS, po otrzymaniu planów szkoleń na dany rok, przekazywali do DIAS zapotrzebowania na szkolenia poprzez wypełnienie ankiet badania potrzeb szkoleniowych. Zidentyfikowane potrzeby szkoleniowe były następnie przekazywane do KSS. Zgłaszane potrzeby szkoleniowe były zaspokajane jedynie w części z uwagi na dużą liczbę zatrudnionych pracowników. W przypadku niezaspokojenia potrzeb zgłoszonych przez NUS w danym roku mógł on zgłosić zapotrzebowanie w roku kolejnym.

Wśród szkoleń przeprowadzonych w IAS w Warszawie znalazły się m.in. szkolenia w zakresie PIT (przeszkolono 80 pracowników w 2019 r., 52 w 2020 r. i 51 w 2021 r.), polski ład – niskie podatki (przeszkolono 80 pracowników w 2022 r.), ulg i zwolnień, w tym w PIT-37 (przeszkolono

81 pracowników w 2022 r.), podstaw podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych (przeszkolono 40 pracowników w 2023 r.), analizy deklaracji PIT (przeszkolono 80 pracowników w 2023 r.). W IAS we Wrocławiu w latach 2020 i 2023 odbyły się łącznie cztery szkolenia zewnętrzne zorganizowane przez KSS, których tematem były wyłączenia, zwolnienia i odliczenia w PIT, których uczestniczyło łącznie ośmiu pracowników US. W IAS w Zielonej Górze w latach 2019–2023 zrealizowano łącznie 36 szkoleń dla 765 pracowników US, w ramach których poruszane były zagadnienia dotyczące ulg, odliczeń i zwolnień w PIT.

DIAS podejmowali rzetelne działania zmierzające do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów w zakresie odliczeń i zwolnień

Skontrolowani DIAS podejmowali rzetelne działania związane z zapewnieniem jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w zakresie wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Komórki organizacyjne IAS odpowiedzialne za nadzór nad orzecznictwem analizowały wytyczne wydane przez MF, orzeczenia sądów administracyjnych, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, interpretacje indywidualne wydawane przez KIS, komentarze do ustaw oraz artykuły naukowe. Pisma zawierające wykładnie i wytyczne dotyczące podatku PIT, w tym dotyczące odliczeń i zwolnień, były umieszczane na stronach intranetowych IAS. DIAS odpowiadali również na kierowane do nich zapytania NUS oraz organizowali szkolenia i narady dla pracowników US.

Przykład

Referat Nadzoru nad Orzecznictwem w Podatkach Bezpośrednich w IAS w Warszawie przeprowadził cztery szkolenia i pięć narad obejmujących swoim zakresem również odliczenia i zwolnienia w PIT.

Wydział Podatków Dochodowych, Majątkowych i Sektorowych w IAS we Wrocławiu przeprowadził cztery szkolenia obejmujące swoim zakresem m.in. odliczenia i zwolnienia w PIT.

Referat Nadzoru nad Orzecznictwem oraz Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej w IAS w Zielonej Górze zorganizował w 2023 r. szkolenie dotyczące najczęściej popełnianych w postępowaniach podatkowych błędów proceduralnych zidentyfikowanych na podstawie analizy orzecznictwa NSA z 2022 r. oraz nieprawidłowości stwierdzonych w toku postępowań odwoławczych w PIT w III kwartale 2023 r.

DIAS nadzorowali aktywność podległych NUS za pomocą mierników określonych przez Szefa KAS

DIAS nie obejmowali nadzorem aktywności podległych NUS w zakresie prowadzenia czynności sprawdzających weryfikujących prawidłowość i zasadność stosowania wybranych odliczeń i zwolnień w PIT, za wyjątkiem realizacji działań wobec podmiotów wytypowanych przez Departament KAS i przekazanych do US za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami w systemie informatycznym ZISAR. Taki zakres nadzoru byłby zbyt wąski. DIAS monitorowali natomiast realizację przez podległych NUS

wyznaczonych przez Ministra Finansów i Szefa KAS zadań i osiągnięcie wyznaczonych przez nich celów i mierników. Wprawdzie odliczenia i zwolnienia w PIT nie były objęte odrębnym miernikiem, ale mieściły się w zakresie miernika monitorującego kwotę ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających, który w przypadku wszystkich skontrolowanych DIAS zawsze osiągał wartość powyżej oczekiwanej. W rocznych planach działalności IAS nie ujmowano innych mierników niż wynikające z rocznych kierunków działania i rozwoju KAS określonych przez Szefa KAS.

Działalność NUS w obszarze weryfikacji wybranych odliczeń i zwolnień w PIT nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w żadnej ze skontrolowanych IAS. Roczne plany audytu, sporządzone w oparciu o m.in. analizę ryzyka, priorytety zgłoszone przez kierownika jednostki, priorytety Komitetu Audytu MF, nie uwzględniały obszaru działalności mieszczącego w sobie weryfikację wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Dwóch spośród trzech skontrolowanych DIAS nie zaplanowało i nie prowadziło również kontroli wewnętrznych dotyczących weryfikacji przez NUS wybranych odliczeń i zwolnień w PIT. Kontrole wewnętrzne były prowadzone według rocznych planów. Plany sporządzane były w oparciu o propozycje tematów z IAS i z US, wśród których nie było propozycji prowadzenia kontroli wewnętrznych dotyczących weryfikacji przez NUS odliczeń i zwolnień w PIT z uwagi na niski wpływ na dochody budżetu państwa.

Przykład

W planie kontroli IAS w Zielonej Górze na 2019 r. ujęta została kontrola w US w Nowej Soli w zakresie prawidłowości postępowań podatkowych dotyczących dokonywania przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych związanych z nieruchomościami. Kontrola została zrealizowana, ale jej zakres przedmiotowy został rozszerzony na weryfikację działań US w zakresie nadzoru nad prawidłowością opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów i dochodów z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych. W wyniku kontroli stwierdzono łącznie 40 nieprawidłowości i uchybień dotyczących m.in. błędnego obliczenia wysokości dochodu ze sprzedaży zwolnionego od opodatkowania. Sformułowano 24 zalecenia pokontrolne.

5.3. DZIAŁANIA URZĘDÓW SKARBOWYCH WOBEC PODATNIKÓW KORZYSTAJĄCYCH Z ODLICZEŃ I ZWOLNIEŃ W PIT

**Urzędy skarbowe
były przygotowane
do weryfikacji odliczeń
i zwolnień w PIT**

Działania urzędów skarbowych wobec podatników korzystających z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT co do zasady były prowadzone prawidłowo i rzetelnie.

Wszystkie skontrolowane urzędy skarbowe były przygotowane pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z weryfikacją odliczeń i zwolnień w PIT i identyfikowania nieprawidłowości w tym obszarze. Jedynie w przypadku Urzędu Skarbowego w Sochaczewie realizacja zadań przez dwie komórki organizacyjne w połączeniu ze stale zmniejszającą się liczbą pracowników realizujących te zadania uniemożliwiła właściwe podejmowanie czynności sprawdzających PIT-39 bezpośrednio po upływie trzech lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie nieruchomości lub praw majątkowych oraz prowadzenie czynności analitycznych i typowanie do czynności sprawdzających odliczeń od dochodu z tytułu darowizn przekazanych na działalność charytatywno-opiekuńczą Kościołów (wynikających z odrębnych ustaw) wykazanych w PIT-37.

Zadania związane z prowadzeniem czynności analitycznych i weryfikujących prawidłowość korzystania przez podatników z odliczeń i zwolnień w PIT we wszystkich skontrolowanych urzędach skarbowych realizowały działy lub referaty czynności analitycznych i sprawdzających (SKA) oraz działy lub referaty podatków dochodowych, podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych i sektorowych (SPV). Jedynie w przypadku trzech urzędów skarbowych zadania te realizowały dodatkowo komórka egzekucji administracyjnej²¹ i komórki obsługi bezpośredniej²².

Liczba pracowników zatrudnionych we wskazanych powyżej komórkach organizacyjnych faktycznie realizujących czynności analityczne i weryfikacyjne w odniesieniu do wybranych odliczeń i zwolnień w PIT uzależniona była od wielkości kontrolowanego urzędu skarbowego i wynosiła od trzech do dwunastu w 2019 r., od trzech do piętnastu w 2020 r. oraz od trzech do trzynastu w latach 2021–2023. Przy tym w trzech spośród pięciu skontrolowanych urzędów skarbowych liczba

²¹ W Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Zielonej Górze w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 3 maja 2021 r. w przypadkach uzasadnionych potrzebami urzędu.

²² W Urzędzie Skarbowym w Strzelinie oraz w Urzędzie Skarbowym w Nowej Soli przy czym w tym ostatnim od 1 lutego 2019 r. jedynie w zakresie m.in. weryfikacji pod względem formalnym deklaracji podatkowych składanych przez podatników.

pracowników w okresie objętym kontrolą spadła²³, w jednym pozostawała bez zmian²⁴ i w jednym – wzrosła²⁵.

Z kolei liczba pracowników ww. komórek organizacyjnych, którzy w zakresach obowiązków mieli przypisane czynności analityczne i weryfikacyjne w odniesieniu do odliczeń i zwolnień w PIT wynosiła od dwóch do czternastu w 2019 r., od dwóch do piętnastu w 2020 r., od dwóch do szesnastu w 2021 r., od trzech do piętnastu w 2022 r. oraz od czterech do trzynastu w 2023 r. Przy czym w trzech spośród pięciu skontrolowanych urzędów skarbowych liczba takich pracowników spadła²⁶, zaś w dwóch – wzrosła²⁷.

**Urzędy skarbowe
używały narzędzi
informatycznych
wspierających
weryfikację odliczeń
i zwolnień w PIT oraz
korzystały z typowań
Departamentu
Analiz KAS**

Wszystkie skontrolowane US wykorzystywały systemy informatyczne wspierające weryfikowanie prawidłowości korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT, w tym typowanie podatników do czynności sprawdzających. Wśród wykorzystywanych narzędzi informatycznych były: POLTAX, który wspomagał weryfikację prawidłowości złożonych zeznań podatkowych pod względem rachunkowym i formalnym oraz prawidłowe ewidencjonowanie rozliczeń; Otwarte niestandardowe Raporty US POLTAX (e-ORUS), które służyły do generowania z urzędowych baz danych raportów według zadanych parametrów. Żadne z tych narzędzi nie umożliwiło wygenerowania listy podatników, którzy złożyli zeznania dotknięte błędami. Otrzymane raporty musiały być poddane dalszej analizie celem wytypowania podatników

²³ W Urzędzie Skarbowym w Nowej Soli liczba pracowników faktycznie realizujących czynności analityczne i weryfikacyjne w odniesieniu do wybranych odliczeń i zwolnień w PIT w latach 2019–2023 wynosiła odpowiednio dwunastu, jedenastu, jedenastu, dziesięciu i ośmiu. W Urzędzie Skarbowym Wrocław-Krzyki liczba pracowników zaangażowanych w zadania analityczne i weryfikacyjne w 2019 r. wynosiła czternastu, w 2020 r. – piętnastu, zaś w latach 2021–2023 – trzynastu. W Urzędzie Skarbowym w Sochaczewie liczba ta w latach 2019–2020 wynosiła dwunastu, w 2021 r. – dziewięciu, w 2022 r. – dziesięciu, zaś w 2023 r. – siedmiu.

²⁴ W Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Zielonej Górze w latach 2019–2023 liczba pracowników faktycznie realizujących czynności analityczne i weryfikacyjne w odniesieniu do wybranych odliczeń i zwolnień w PIT w latach 2019–2023 była stała i wynosiła trzech.

²⁵ W Urzędzie Skarbowym w Strzelinie w latach 2019–2023 liczba pracowników faktycznie realizujących czynności analityczne i weryfikacyjne w odniesieniu do wybranych odliczeń i zwolnień w PIT na dzień 1 stycznia 2019 r. wynosiła osiem, a na dzień 31 grudnia 2023 r. – dziewięć, a pomiędzy tymi datami liczba osób realizujących czynności analityczne i weryfikacyjne zmieniała się co kilka miesięcy i zmniejszała się również do siedmiu osób.

²⁶ W Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Zielonej Górze liczba pracowników mających przypisane zadania analityczne i weryfikacyjne w zakresach obowiązków wynosiła w latach 2019–2020 jedenastu, w 2021 r. - pięciu, w 2022 r. – trzech, zaś w 2023 r. – pięciu. W Urzędzie Skarbowym Wrocław-Krzyki liczba ta wynosiła w 2019 r. czternastu, w 2020 r. – piętnastu, zaś w latach 2021–2023 - trzynastu. W Urzędzie Skarbowym w Sochaczewie liczba ta wynosiła w latach 2019–2023 odpowiednio czternastu, trzynastu, szesnastu, piętnastu i dwunastu.

²⁷ W Urzędzie Skarbowym w Nowej Soli liczba pracowników mających przypisane zadania analityczne i weryfikacyjne w zakresach obowiązków wynosiła w latach 2019–2021 – dziesięciu, zaś w latach 2022–2023 – jedenastu. W Urzędzie Skarbowym w Strzelinie liczba ta wynosiła w latach 2019–2021 – dwóch, w 2022 r. – trzech, zaś w 2023 r. – czterech.

o najwyższym prawdopodobieństwie wystąpienia nieprawidłowości. Analizy obejmowały dostępne w US dane, a w ich wyniku typowani byli podatnicy do objęcia czynnościami sprawdzającymi. Liczby czynności sprawdzających przeprowadzonych z własnego rozpoznania kontrolowanych US w zakresie prawidłowości korzystania z ulg objętych kontrolą NIK za lata 2019–2023 wynosiły od 280 w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Zielonej Górze aż do 3119 w Urzędzie Skarbowym Wrocław-Krzyki.

Od 2022 r. w KAS wdrożony został Moduł Zarządzania Analizami na platformie ZISAR, za pomocą którego udostępniane były przez Departament Analiz KAS listy podatników wytypowanych do dalszych działań (w tym do czynności sprawdzających). Z kolei US wykorzystywały Moduł Zarządzania Analizami do przekazywania do MF informacji zwrotnej o wynikach działań podjętych wobec wytypowanych podmiotów. Moduł Zarządzania Analizami nie służył zatem US do typowania, a jedynie do otrzymywania z MF listy podatników wytypowanych i przekazywania do MF informacji zwrotnych. Liczby czynności sprawdzających przeprowadzonych wobec podmiotów ujętych na listach typowań przygotowanych przez Departament Analiz KAS wynosiły z kolei od ośmiu w Urzędzie Skarbowym w Strzelinie aż do 275 w Urzędzie Skarbowym Wrocław-Krzyki.

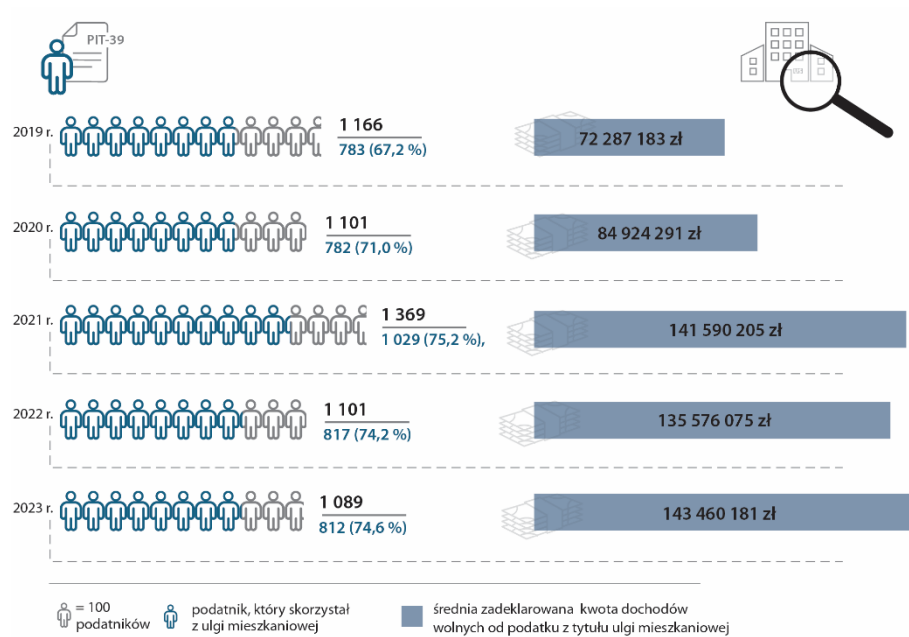
**Dane dotyczące PIT-39
i ulgi mieszkaniowej
w skontrolowanych US**

W skontrolowanych urzędach skarbowych łączna liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-39 za lata 2019–2023 wynosiła odpowiednio 1166, 1101, 1369, 1 101 i 1 089, zaś zadeklarowana za poszczególne lata kwota dochodów z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości²⁸ rosła i wynosiła odpowiednio 83 013 573 zł, 98 994 979 zł, 155 689 887 zł, 145 884 933 zł i 155 794 573 zł. Łącznie 783 (67,2 %), 782 (71 %), 1 029 (75,2 %), 817 (74,2) i 812 (74,6 %) podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-39 za lata 2019–2023 w skontrolowanych urzędach skarbowych, skorzystało z ulgi mieszkaniowej, deklarując kwotę dochodów wolnych od podatku w kwotach odpowiednio 72 287 183 zł, 84 924 291 zł, 141 590 205 zł, 135 576 075 zł i 143 460 181 zł.

²⁸ Lub ich części oraz udziału w nieruchomości, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub prawa wieczystego użytkowania gruntów (art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c ustawy o PIT).

Infografika nr 13

Liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-39 w skontrolowanych urządach skarbowych oraz zadeklarowana kwota dochodów wolnych od podatku z tytułu ulgi mieszkaniowej za lata 2019–2023

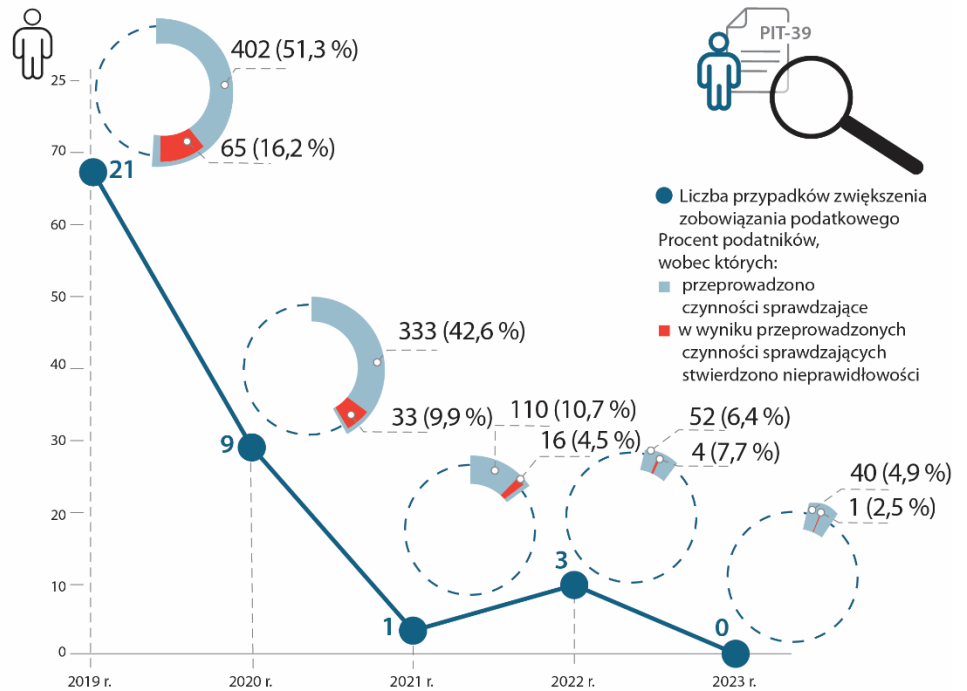


Źródło: opracowanie własne NIK.

Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec 402 (51,3 %), 333 (42,6 %), 110 (10,7 %), 52 (6,4 %) i 40 (4,9 %) podatników deklarujących skorzystanie z ulgi mieszkaniowej za lata 2019–2023. Nieprawidłowości stwierdzono u 65 (16,2 %), 33 (9,9 %), 16 (14,5 %), czterech (7,7 %) i jednego (2,5 %) podatnika poddanego czynnościom sprawdzającym, przy czym w stosunku do 21, dziewięciu, jednego i trzech podatników dokonano zwiększenia zobowiązania podatkowego za lata 2019–2022 o kwoty odpowiednio 118 927 zł, 103 551 zł, 4756 zł i 4525 zł. Kwota zwiększenia zobowiązania przypadająca na jednego podatnika wyniosła odpowiednio 5663 zł, 11 505 zł, 4756 zł i 1508 zł.

Infografika nr 14

Liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT -39 i skorzystali z ulgi mieszkaniowej, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające za lata 2019–2023



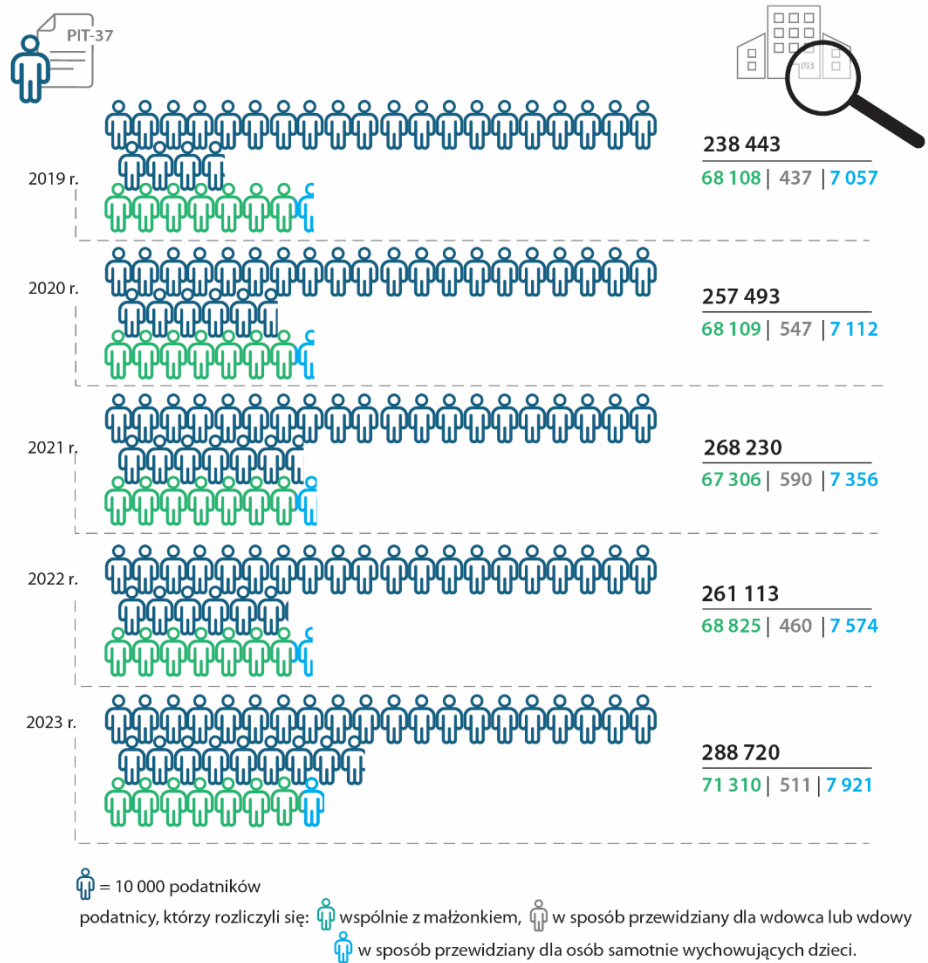
Źródło: opracowanie własne NIK.

**Dane dotyczące PIT-37
i wybranych ulg
podatkowych
w skontrolowanych
urzędach skarbowych**

W skontrolowanych urzędach skarbowych liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-37 za lata 2019–2023 rosła i wynosiła odpowiednio 238 443, 257 493, 268 230, 261 113 i 288 720, w tym odpowiednio 68 108, 68 109, 67 306, 68 825 i 71 310 rozliczyło się wspólnie z małżonkiem, 437, 547, 590, 460 i 511 – w sposób przewidziany dla wdowca lub wdowy, 7057, 7112, 7356, 7574 i 7921– w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci.

Infografika nr 15

Liczba podatników, którzy złożyli zeznanie PIT-37 w skontrolowanych urzędach skarbowych za lata 2019–2023

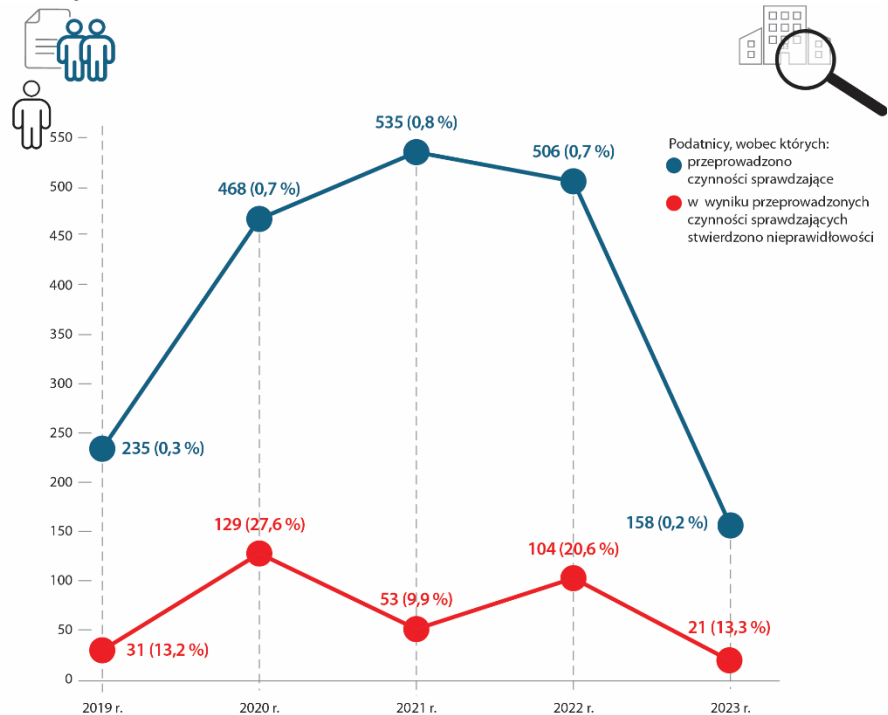


Źródło: opracowanie własne NIK.

W przypadku podatników deklarujących opodatkowanie wspólnie z małżonkiem – czynności sprawdzające za lata 2019–2023 przeprowadzono w skontrolowanych US wobec odpowiednio 235 (0,3 %), 468 (0,7 %), 535 (0,8 %), 506 (0,7 %) i 158 (0,2 %) podatników. U 31 (13,2 %), 129 (27,6 %), 53 (9,9 %), 104 (20,6 %) i 21 (13,3 %) spośród podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za lata 2019–2023 stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 18, 86, 38, 95 i 14 zwiększono wysokość zobowiązania podatkowego za lata 2019-2023 o kwoty 20 263 zł, 109 051 zł, 86 475 zł, 386 379 zł i 38 534 zł.

Infografika nr 16

Liczba podatników deklarujących opodatkowanie wspólnie z małżonkiem, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające w skontrolowanych urzędach skarbowych za lata 2019–2023

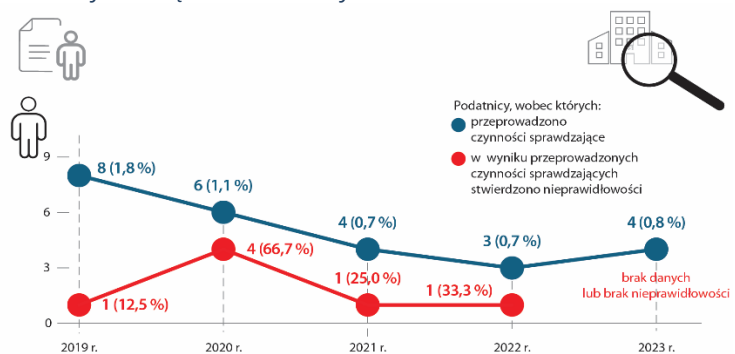


Źródło: opracowanie własne NIK.

W przypadku podatników deklarujących opodatkowanie w sposób przewidziany dla wdowca lub wdowy – czynności sprawdzające za lata 2019–2023 przeprowadzono w skontrolowanych US wobec odpowiednio ośmiu (1,8 %), sześciu (1,1 %), czterech (0,7 %), trzech (0,7 %) i czterech (0,8 %) podatników. U jednego (12,5 %), czterech (66,7 %), jednego (25 %) i jednego (33,3 %) spośród podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za lata 2019-2022 stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do jednego i trzech dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego za lata 2019–2020 o kwoty 1002 zł i 1577 zł.

Infografika nr 17

Liczba podatników deklarujących opodatkowanie w sposób przewidziany dla wdowca lub wdowy, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające w skontrolowanych urzędach skarbowych za lata 2019–2023

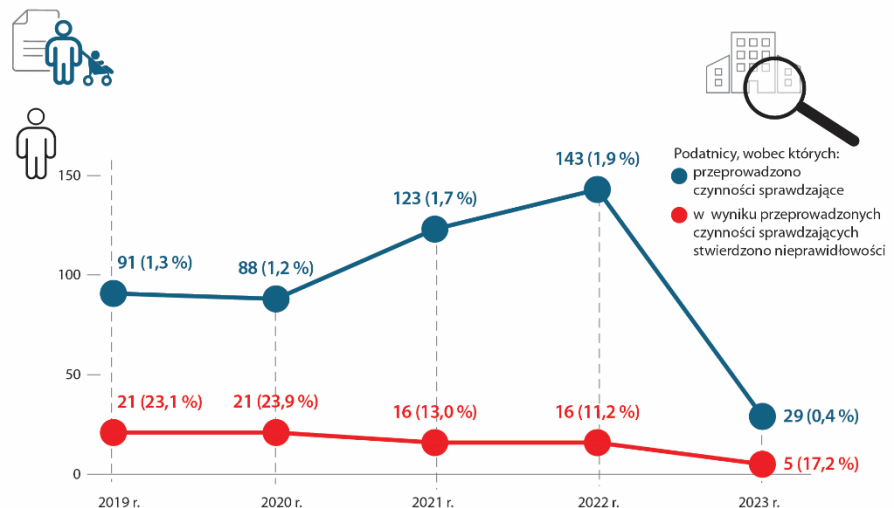


Źródło: opracowanie własne NIK.

W przypadku podatników deklarujących opodatkowanie w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci – czynności sprawdzające za lata 2019-2023 przeprowadzono w skontrolowanych US wobec odpowiednio 91 (1,3 %), 88 (1,2 %), 123 (1,7 %), 143 (1,9 %) i 29 (0,4 %) podatników. U 21 (23,1 %), 21 (23,9 %), 16 (13 %), 16 (11,2 %) i pięciu (17,2 %) spośród podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za lata 2019–2023 stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 14, 13, 12, 13 i trzech dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 11 264 zł, 18 824 zł, 34 520 zł, 69 842 zł i 6015 zł.

Infografika nr 18

Liczba podatników deklarujących opodatkowanie w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające w skontrolowanych urzędach skarbowych za lata 2019–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

W skontrolowanych urzędach skarbowych liczba podatników, którzy w latach 2019-2023 dokonali odliczenia od dochodu darowizn przekazanych OPP wynosiła odpowiednio 5308, 7122, 7873, 7657, 7177, zaś kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 3 265 227 zł, 4 590 906 zł, 5 385 331 zł, 5 738 400 zł i 6 200 702 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 615 zł, 645 zł, 684 zł, 749 zł, i 864 zł. Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio 34 (0,6 %), 42 (0,6 %), 108 (1,4 %), 130 (1,7 %) i 25 (0,3 %) podatników. U czterech (11,8 %), trzech (7,1 %), czterech (3,7 %), jednego (0,8 %) i dwóch (8 %) spośród nich stwierdzono nieprawidłowości, przy czym przy czym w stosunku do czterech, trzech, dwóch, jednego i dwóch dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 3551 zł, 231 zł, 245 zł, 1600 zł i 1357 zł.

Liczba podatników, którzy w latach 2019–2023 dokonali odliczenia od dochodu darowizn przekazanych na cele kultu religijnego wynosiła

odpowiednio 1750, 2206, 2175, 1788 i 1927, zaś kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 2 116 474 zł, 2 473 429 zł, 2 684 935 zł, 2 645 572 zł i 3 009 582 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 1209 zł, 1121 zł, 1234 zł, 1480 zł, 1562 zł. Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio dwóch (0,1 %), 11 (0,5 %), 20 (0,9 %), 14 (0,8 %) i pięciu (0,3 %) podatników. U sześciu (30 %) i jednego (20 %) spośród podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za lata 2021 i 2023 stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do dwóch i jednego spośród nich dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego za lata 2021 i 2023 w kwotach 125 zł i 609 zł.

Liczba podatników, którzy w latach 2019–2023 dokonali odliczenia od dochodu darowizn wynikających z odrębnych ustaw wynosiła odpowiednio 392, 360, 378, 300 i 377, zaś kwota odliczonych darowizn – odpowiednio 869 415 zł, 504 489 zł, 519 615 zł, 478 906 zł i 584 981 zł. Średnia kwota darowizn odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 2218 zł, 1401 zł, 1375 zł, 1596 zł i 1552 zł. Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio dwóch (0,5 %), sześciu (1,7 %), 24 (6,3 %), 21 (7 %) i pięciu (1,3 %) podatników. U jednego (4,2 %) spośród podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za 2021 r. stwierdzono nieprawidłowości, które nie przełożyły się na zwiększenie wysokości zobowiązania podatkowego.

Liczba podatników, którzy w latach 2019–2023 skorzystali z ulgi rehabilitacyjnej wynosiła odpowiednio 19 068, 18 913, 18 983, 12 717 i 15 260, zaś kwota odliczeń wydatków na cele rehabilitacyjne oraz wydatków związanych z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych – odpowiednio 52 656 279 zł, 52 188 892 zł, 55 288 083 zł, 39 039 153 zł i 47 784 892 zł. Średnia kwota wydatków odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 2761 zł, 2759 zł, 2913 zł, 3070 zł i 3131 zł. Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio 126 (0,7 %), 142 (0,8 %), 182 (1 %), 139 (1,1 %) i 30 (0,2 %) podatników. U dziewięciu (7,1 %), sześciu (4,2 %), 21 (11,5 %), siedmiu (5 %) i dwóch (6,7 %) spośród nich stwierdzono nieprawidłowości, przy czym przy czym w stosunku do ośmiu, pięciu, 17, sześciu i dwóch dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty odpowiednio 5690 zł, 4610 zł, 11 944 zł, 31 395 zł i 2476 zł.

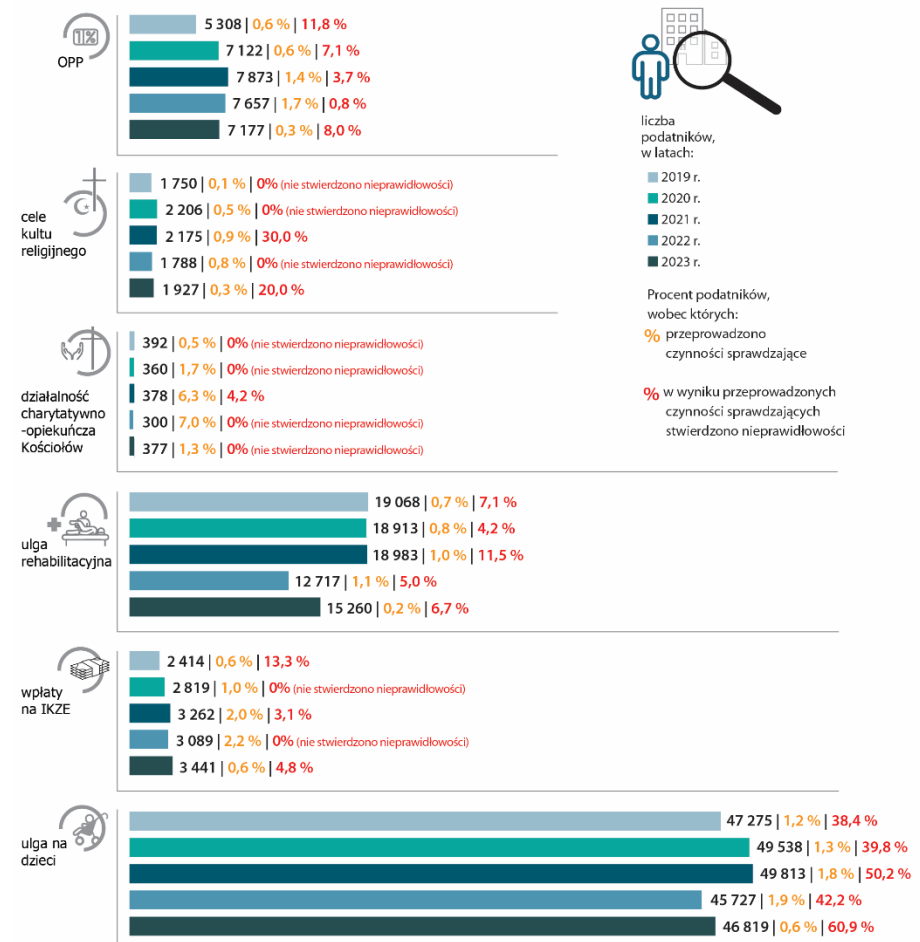
Liczba podatników, którzy w latach 2019–2023 dokonali odliczenia od dochodu z tytułu wpłat na IKZE wynosiła odpowiednio 2414, 2819, 3262, 3089 i 3441, zaś kwota odliczonych wpłat – odpowiednio 9 974 588 zł, 12 944 967 zł, 15 839 466 zł, 15 800 707 zł i 20 805 412 zł.

Średnia kwota wpłat odliczonych przez jednego podatnika w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio 4132 zł, 4592 zł, 4856 zł, 5115 zł i 6046 zł. Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio 15 (0,6 %), 27 (1 %), 65 (2 %), 68 (2,2 %) i 21 (0,6 %) podatników. U dwóch (13,3 %), dwóch (3,1 %) i jednego (4,8 %) spośród podatników poddanych czynnościom sprawdzającym za lata 2019, 2021 i 2023 stwierdzono nieprawidłowości, przy czym przy czym w stosunku do jednego w każdym z tych lat dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty odpowiednio 213 zł, 5317 zł i 1498 zł.

Liczba podatników, którzy w latach 2019–2023 skorzystali z ulgi na dzieci wynosiła odpowiednio 47 275, 49 538, 49 813, 45 727 i 46 819, zaś kwota odliczeń z tytułu tej ulgi – odpowiednio 72 704 926 zł, 76 005 706 zł, 77 112 048 zł, 72 440 927 zł i 74 957 159 zł. Średnia kwota odliczona przez jednego podatnika wyniosła odpowiednio 1538 zł, 1534 zł, 1548 zł, 1 584 zł i 1 601 zł. Czynności sprawdzające przeprowadzono wobec odpowiednio 550 (1,2 %), 644 (1,3 %), 914 (1,8 %), 877 (1,9 %) i 258 (0,6 %) podatników. U 211 (38,4 %), 256 (39,8 %), 459 (50,2 %), 370 (42,2 %) i 157 (60,9 %) spośród nich stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w stosunku do 209, 237, 456, 370 i 157 dokonano zwiększenia wysokości zobowiązania podatkowego o kwoty 240 147 zł, 251 877 zł, 494 581 zł, 361 202 zł i 174 205 zł.

Infografika nr 19

Liczba podatników, którzy dokonali odliczeń od dochodu darowizn, wobec których przeprowadzono czynności sprawdzające w skontrolowanych urządach skarbowych za lata 2019–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zwraca uwagę niski odsetek podatników korzystających ze skontrolowanych ulg podatkowych, w stosunku do których przeprowadzono czynności sprawdzające – wahający się w latach objętych kontrolą w przedziale od zaledwie 0,1 % (co oznacza, że zaledwie jeden na tysiąc podatników został objęty weryfikacją w zakresie prawidłowości korzystania z ulgi podatkowej) do 7 % (co oznacza, że czynnościami sprawdzającymi objęto siedmiu podatników na stu). Naczelnicy skontrolowanych US, wyjaśniając niewielką liczbę przeprowadzanych czynności sprawdzających, podkreślali niski poziom ryzyka przy korzystaniu z tych ulg, wynikający przede wszystkim z niskich kwot stwierdzonych nieprawidłowych odliczeń lub zwolnień. W wyniku odpowiednio 7 845 przeprowadzonych przez skontrolowane US w odniesieniu do wybranych odliczeń i zwolnień czynności sprawdzających za lata 2019-2023 dokonano zwiększenia zobowiązania podatkowego w PIT o łączną kwotę 2 618 283 zł, zatem jedna

NUS co do zasady systematycznie i rzetelnie prowadzili czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z wybranych do kontroli NIK odliczeń i zwolnień

przeprowadzona czynność sprawdzająca przełożyła się na zaledwie 333,75 zł dodatkowego zobowiązania w PIT.

Pracownicy skontrolowanych US co do zasady prowadzili czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z wybranych ulg i odliczeń systematycznie i rzetelnie, zgodnie z przyjętymi w urzędach zasadami oraz obowiązującymi wytycznymi i dyspozycjami DIAS i Szefa KAS, jak również w oparciu o wyniki przeprowadzonych czynności analitycznych.

Na 108 skontrolowanych zeznań PIT-39 za lata 2019–2023 w 66 przypadkach pracownicy US wzywali podatników korzystających z ulgi mieszkaniowej do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi mieszkaniowej. W 20 przypadkach wezwania pisemne i telefoniczne nie zawierały części wymaganych przepisami prawa elementów.

Przykład

W Urzędzie Skarbowym Wrocław-Krzyki w 10 sprawach podatników wzywano pisemnie, zaś w kolejnych 10 – telefonicznie. Wezwania nie zawierały wskazania terminu spełnienia żądania oraz pouczenia o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, tj. elementów wskazanych w art. 159 § 1 pkt 5 i 6 O.p.

W 27 przypadkach podatnicy złożyli dokumenty źródłowe bez wezwania, samodzielnie załączając je do zeznań podatkowych. W 13 przypadkach weryfikacji ulgi dokonano w oparciu o dane zgromadzone w Centralnym Rejestrze Czynności Majątkowych. Zaś w pozostałych dwóch sprawach ustalono, że podatnicy zmarli, a sprawy miały mieć nadany dalszy bieg w postaci wszczęcia postępowań podatkowych w przedmiocie przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe na spadkobierców. Przebieg czynności sprawdzających był należycie dokumentowany, za wyjątkiem 30 spraw.

Przykład

W Urzędzie Skarbowym Wrocław-Krzyki na 30 skontrolowanych spraw w pięciu przypadkach czynności sprawdzające nie zostały w ogóle udokumentowane poprzez ich odnotowanie w systemie ZISAR, w pozostałych zaś sprawach nie odnotowywano lub odnotowywano błędnie poszczególne zdarzenia związane przebiegiem prowadzonych czynności sprawdzających.

Badanie łącznie 610 zeznań PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy zadeklarowali skorzystanie z dziewięciu wybranych przez NIK do kontroli odliczeń wykazało, że w 451 przypadkach, tj. niemal w $\frac{3}{4}$, pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych

potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi lub od razu do złożenia korekty. W pozostałych przypadkach przesłanek skorzystania z ulg w ogóle nie badano z uwagi na przyjęte w US graniczne kwoty nadpłat w PIT lub też badano bez dokumentów źródłowych, co jednak nie zawsze było działaniem nieprawidłowym. Do zweryfikowania części odliczeń wystarczające były dane zgromadzone w informatycznych bazach danych dostępnych w kontrolowanych US. Tak np. było w przypadku skorzystania przez podatników z możliwości wspólnego rozliczenia z małżonkiem.

Na 81 zeznań PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy dokonali odliczenia od dochodu darowizn przekazanych OPP, w 68 przypadkach (84 %) pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi lub od razu do złożenia korekty m.in. z powodu przekroczenia przez kwotę przekazanej darowizny 6 % dochodu osiągniętego w roku podatkowym. W pozostałych przypadkach przesłanki odliczenia darowizny badano bez dokumentów źródłowych, za wyjątkiem trzech, w których odstąpiono od ich badania z powodu niskiej kwoty nadpłaty w PIT oraz rezygnacji trzech podatników z odliczenia darowizny.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi badano w szczególności czy obdarowani mają status OPP, czy kwota darowizny nie przekracza 6 % dochodu osiągniętego przez darczyńcę w roku podatkowym, czy podatnicy posiadali dowód przekazania darowizny na rachunek bankowy obdarowanego.

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany. Jedynie w jednym przypadku w adnotacji służbowej nie przywołano daty jej sporządzenia, zaś w 18 przypadkach w systemie ZISAR nie odnotowano lub odnotowano błędnie poszczególne zdarzenia związane przebiegiem prowadzonych czynności sprawdzających.

Na 51 zeznań PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy dokonali odliczenia od dochodu darowizn przekazanych na cele kultu religijnego, w 35 przypadkach (68,6 %) pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi lub od razu do złożenia korekty m.in. z powodu przekroczenia przez kwotę przekazanej darowizny 6 % dochodu osiągniętego w roku podatkowym.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi badano w szczególności cel przekazania darowizny, czy kwota darowizny nie przekracza 6 % dochodu osiągniętego przez darczyńcę w roku podatkowym, czy podatnicy posiadali dowód przekazania darowizny na rachunek bankowy obdarowanego.

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany. Jedynie w 16 przypadkach w systemie ZISAR nie odnotowano lub odnotowano błędnie poszczególne zdarzenia związane przebiegiem prowadzonych czynności sprawozdających.

Na 18 zeznań PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy dokonali odliczenia od dochodu darowizn przekazanych na działalność charytatywno-opiekuńczą Kościołów, w jednym przypadku (5,6 %) pracownicy US wzywali podatnika do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi co do zasady nie badano łącznego spełnienia dwóch warunków koniecznych do odliczenia darowizny, tj. posiadania potwierdzenia wydanego przez kościelną osobę prawną o przyjęciu darowizny oraz przekazania przez obdarowaną kościelną osobę prawną sprawozdania z przeznaczenia otrzymanej darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą. Badano czy kwota darowizny nie przekracza 6 % dochodu osiągniętego przez darczyńcę w roku podatkowym, czy podatnicy posiadali dowód przekazania darowizny na rachunek bankowy obdarowanego.

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany.

Na 102 zeznania PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy dokonali odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne oraz związanych z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych, w 82 przypadkach (80,4 %) pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi. W dwóch przypadkach podatnicy bez wezwania sami załączyli do zeznania rocznego dokumenty źródłowe. W pozostałych przypadkach podatników nie wzywano do okazania dokumentów źródłowych pomimo prowadzenia czynności z ich udziałem.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi w większości przypadków badano czy z odliczenia skorzystał uprawniony podatnik (w 12 przypadkach zaniechano sprawdzenia), czy nie przekroczone kwot wydatków objętych limitem (w jednym przypadku odstąpiono od badania z uwagi na niską kwotę nadpłaty w PIT, w dziewięciu przypadkach zaniechano sprawdzenia), czy poniesione i odliczone wydatki mieszczą się w katalogu wydatków podlegających odliczeniu (w jednym przypadku odstąpiono od badania z uwagi na niską kwotę nadpłaty w PIT, w pięciu przypadkach zaniechano sprawdzenia).

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany. Jedynie w 24 przypadkach w systemie ZISAR nie odnotowano lub odnotowano błędnie poszczególne zdarzenia związane z przebiegiem prowadzonych czynności sprawozdających. W dwóch adnotacjach

dokumentujących przeprowadzone czynności sprawdzające nie przywołano daty ich sporządzenia, zaś w jednej – podano niewłaściwą podstawę prawną odliczenia.

Na 53 zeznania PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy dokonali odliczenia od dochodu wpłat na IKZE, w 45 przypadkach (84,9 %) pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi. W jednym przypadku podatnika nie wzywano do okazania dokumentów źródłowych pomimo prowadzenia czynności z jego udziałem.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi badano czy wpłaty nie przekraczały limitu wynikającego z art. 13a ust. 1 ustawy o IKE/IKZE oraz czy podatnicy dysponowali dowodami potwierdzającymi poniesienie wydatku.

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany. Jedynie w 12 przypadkach w systemie ZISAR nie odnotowano lub odnotowano błędnie poszczególne zdarzenia związane przebiegiem prowadzonych czynności sprawdzających.

Na 91 zeznań PIT-37 za lata 2019–2023, w których rozliczyli ulgę na dzieci, w 76 przypadkach (83,5 %) pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi lub do złożenia korekty. W 6 przypadkach podatnicy sami załączyli dokumenty źródłowe do zeznania bez wezwania. W dwóch przypadkach podatnika nie wzywano do okazania dokumentów, ponieważ prawo do skorzystania z ulgi zweryfikowano na podstawie danych zgromadzonych we bazie PESEL.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi nie we wszystkich skontrolowanych przypadkach badano czy opiekunowie prawni i rodzice pełnoletnich dzieci dysponowali dokumentami potwierdzającymi prawo do skorzystania z ulgi, czy rodzice jednego dziecka spełniali kryterium osiąganego dochodu uprawniające do skorzystania z ulgi, czy przestrzegano limitu kwotowego odliczeń, jak również prawidłowość korzystania z prawa do odliczenia w przypadku naprzemiennej opieki nad dzieckiem oraz występowanie negatywnych przesłanek skorzystania z ulgi.

Przykład

W Urzędzie Skarbowym w Strzelinie w żadnym spośród skontrolowanych zeznań podatkowych z wykazaną ulgą na dzieci zakres czynności sprawdzających przeprowadzonych przez US nie obejmował badania występowania przesłanek negatywnych wskazanych w art. 27f ustawy o PIT, takich jak np.: umieszczenie dziecka na podstawie orzeczenia sądu w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych, wstąpienie

dziecka w związek małżeński, orzeczenie w stosunku do jednego z rodziców separacji w rozumieniu odrębnych przepisów, pozbawienie podatnika praw rodzicielskich lub odbywanie przez podatnika kary pozbawienia wolności.

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany. Jedynie w 17 przypadkach w systemie ZISAR nie odnotowano lub odnotowano błędnie poszczególne zdarzenia związane przebiegiem prowadzonych czynności sprawdzających.

Na 92 zeznania PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy rozliczyli się wspólnie z małżonkiem, w 49 przypadkach (53,3 %) pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi lub do złożenia korekty zeznania. W 28 przypadkach weryfikację zeznań przeprowadzono na podstawie danych zgromadzonych w bazie PESEL i systemie POLTAX.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi w przeważającej większości przypadków badano pozostawanie w związku małżeńskim oraz brak negatywnych przesłanek możliwości wspólnego rozliczenia, jak np. rozdzielność majątkowa.

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany. Jedynie w dziewięciu przypadkach w systemie ZISAR nie odnotowano lub odnotowano błędnie poszczególne zdarzenia związane przebiegiem prowadzonych czynności sprawdzających.

Na 35 zeznań PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy rozliczyli się w sposób przewidziany dla wdowca lub wdowy, w 22 przypadkach (62,9 %) pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi lub do złożenia korekty zeznania. W jednym przypadku weryfikację zeznań przeprowadzono na podstawie danych zgromadzonych w bazie PESEL i systemie POLTAX.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi badano istnienie wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany.

Na 87 zeznań PIT-37 za lata 2019–2023, w których podatnicy rozliczyli się wspólnie z samotnie wychowywanym dzieckiem, w 73 przypadkach (83,9 %) pracownicy US wzywali podatników do okazania dokumentów źródłowych potwierdzających prawidłowość skorzystania z ulgi lub do złożenia korekty zeznania. W jednym przypadku podatnik złożył dokumenty źródłowe potwierdzające prawo do skorzystania z ulgi wraz z zeznaniem bez wezwania. W jednym przypadku zeznanie zostało przekazane zgodnie z właściwością miejscową do innego US. W siedmiu

przypadkach weryfikację zeznań przeprowadzono na podstawie danych zgromadzonych w bazie PESEL i systemie POLTAX.

W toku weryfikacji zasadności korzystania z ulgi badano istnienie pozytywnych i negatywnych przesłanek umożliwiających samodzielnemu rodzicowi wspólne rozliczenie z dzieckiem.

Przebieg czynności sprawdzających został należycie udokumentowany. Jedynie w 20 przypadkach w systemie ZISAR nie odnotowano lub odnotowano błędnie poszczególne zdarzenia związane przebiegiem prowadzonych czynności sprawdzających.

Pracownikom US weryfikującym odliczenia i zwolnienia w PIT zapewniono szkolenia

W okresie objętym kontrolą we wszystkich skontrolowanych US identyfikowano na bieżąco potrzeby szkoleniowe w zakresie wybranych odliczeń i zwolnień w PIT m.in. przeprowadzając coroczne ankiety badania potrzeb szkoleniowych i opracowując indywidualne programy rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej. Potrzeby szkoleniowe zgłaszane były do właściwych IAS. Jedynie w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Zielonej Górze nie prowadzono identyfikacji potrzeb szkoleniowych wychodząc z założenia, że objęte kontrolą ulgi funkcjonowały od dłuższego czasu, w związku z czym nie wzbudzały wątpliwości.

Pracownikom skontrolowanych US faktycznie wykonującym zadania z zakresu weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT zapewniono szkolenia, których liczba wahała się od 10 do 41; szkolenia przeprowadzane były przez innych pracowników US, przez właściwe IAS, KIS, KSS oraz MF²⁹. Oprócz szkoleń pracownicy US korzystali także z innych form podnoszenia kwalifikacji, w szczególności z samokształcenia. Jedynie pracownicy Urzędu Skarbowego w Sochaczewie, pomimo corocznego identyfikowania potrzeb szkoleniowych i przekazywania zapotrzebowania do IAS w Warszawie, odbyli pięć szkoleń w 2023 r., a w pozostałych latach korzystali z samokształcenia.

NUS nie zgłaszali do DIAS problemów z weryfikacją zwolnień i odliczeń w PIT oraz barier organizacyjno-kadrowych

Naczelnicy skontrolowanych US nie zgłaszali do właściwych DIAS problemów związanych zarówno z weryfikacją zasadności i prawidłowości korzystania przez podatników z objętych kontrolą NIK zwolnień i odliczeń w PIT, jak i z interpretacją przepisów prawa. A w przypadku pojawienia się takich problemów były one rozwiązywane na poziomie US poprzez analizę

²⁹ W Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Zielonej Górze pracownicy odbyli 10 szkoleń, z tego pięć przeprowadzonych przez KIS, trzy przez pracowników US i dwa przez KSS. W Urzędzie Skarbowym w Nowej Soli pracownicy wzięli udział w 20 szkoleniach, z tego w 16 wewnętrznych, trzech prowadzonych przez KSS i jednym e-learningowym. W Urzędzie Skarbowym w Strzelinie pracownicy odbyli 10 szkoleń, z tego trzy wewnętrzne, jedno e-learningowe, dwa przeprowadzone przez IAS, trzy przez KSS i jedno przez MF. W Urzędzie Skarbowym Wrocław-Krzyki pracownicy wzięli udział w 41 szkoleniach, z tego sześciu e-learningowych, 26 przeprowadzonych przez IAS, pięciu przez KSS oraz czterech przez MF.

dostępnego orzecznictwa, interpretacji indywidualnych wydanych przez KIS w tożsamych stanach faktycznych, a także innych źródeł informacji. Analogicznie wyglądała sytuacja w przypadku zidentyfikowania barier organizacyjno-kadrowych – usuwano je poprzez przeniesienia pracowników między komórkami organizacyjnymi oraz rozdzielanie zadań między komórki organizacyjne US. Jeden z NUS wystąpił do właściwego DIAS o przeprowadzenie naboru na pracownika komórki czynności analitycznych i sprawdzających z uwagi na zmniejszenie jej stanu osobowego i zagrożenie realizacji jej zadań. DIAS odpowiedział negatywnie z uwagi na przekroczenie w US zaplanowanej liczby etatów. Ponadto naczelnicy US mieli możliwość zgłoszenia ewentualnych problemów związanych zarówno z weryfikacją zasadności i prawidłowości korzystania przez podatników z objętych kontrolą NIK zwolnień i odliczeń w PIT, jak i z interpretacją przepisów prawa, na cyklicznych naradach organizowanych przez DIAS dla kierownictwa US, ale z uwagi na jednoznaczność przepisów regulujących te ulgi i zwolnienia nie korzystali z niej.

**NUS nie analizowali
ryzyk dotyczących ulg
podatkowych z uwagi
na ich opisanie
w Centralnym
Rejestrze Ryzyk**

Naczelnicy skontrolowanych US nie prowadzili działalności analitycznej dotyczącej prawidłowości korzystania przez podatników z ulg podatkowych w odniesieniu do zjawisk lub zdarzeń. Ryzyka dotyczące ulg podatkowych objętych kontrolą NIK zostały zidentyfikowane przez Departament Analiz KAS, tj. właściciela ryzyka, i opisane w Centralnym Rejestrze Ryzyk. Zarówno ten fakt, jak i uregulowania PZPA jednoznacznie przyporządkowujące zadania z zakresu analizy przedmiotowej ryzyka do właściciela ryzyka, uzasadniały brak działań analitycznych dotyczących ulg podatkowych. Te same okoliczności stanowiły przyczynę nieskładania do właściwych DIAS wniosków o wszczęcie identyfikacji ryzyka lub o przegląd zidentyfikowanego ryzyka.

5.4. ZAŁĄCZNIKI, METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy jednostki Krajowej Administracji Skarbowej działały prawidłowo i rzetelnie w zakresie weryfikacji zgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy działalność analityczna, prognostyczna i badawcza oraz analiza ryzyka w obszarze PIT dotycząca zjawiska niezgodnego z prawem korzystania przez podatników z wybranych odliczeń i zwolnień w tym podatku była prowadzona prawidłowo, systematycznie i rzetelnie? 2. Czy Minister Finansów, Szef KAS i dyrektorzy IAS prawidłowo i rzetelnie sprawowali nadzór nad prowadzeniem weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT przez urzędy skarbowe? 3. Czy działania urzędów skarbowych wobec podatników korzystających z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT były prowadzone prawidłowo i rzetelnie?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Ministerstwo Finansów (zarówno obsługujące Ministra Finansów, jak i wyodrębnione komórki organizacyjne właściwe w sprawach KAS – obsługujące Szefa KAS), trzy izby administracji skarbowej (w woj. lubuskim, dolnośląskim i mazowieckim), pięć urzędów skarbowych (po dwa w woj. lubuskim i dolnośląskim oraz jeden w woj. mazowieckim).
Kryteria kontroli	<p>Kontrolę przeprowadzono w:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ministerstwie Finansów, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności, – trzech izbach administracji skarbowej, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności, – pięciu urzędach skarbowych, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2023.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano od:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dyrektora KIS przekazane do Szefa KAS informacje dotyczące zidentyfikowanych obszarów zagrożeń dotyczących niezasadnego lub nieprawidłowego korzystania przez podatników PIT z wybranych odliczeń i zwolnień w tym podatku,

- Dyrektora KSS wyciągi z ankiet badania potrzeb szkoleniowych z zakresu odliczeń i zwolnień w PIT oraz zatwierdzone przez Szefa KAS plany szkoleń centralnych kadr KAS wraz z aktualizacjami.

Wyniki kontroli przedstawiono w 10 wystąpieniach pokontrolnych. Do trzech wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych wnieśli łącznie pięć zastrzeżeń, z czego cztery zostały uwzględnione przez Komisję Rozstrzygającą, zaś jedno zostało oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

W siedmiu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 26 wniosków pokontrolnych dotyczących w szczególności wypracowania skutecznych mechanizmów pozwalających na rzetelne oszacowanie aktualnej wartości i struktury luki w PIT, dostosowania PZPA do wymogów określonych w art. 25 ust. 1 pkt 10 ustawy o KAS, wzmożenia przez Szefa KAS nadzoru nad aktywnością podległych jednostek KAS w obszarze czynności sprawdzających w zakresie weryfikacji ulgi i odliczeń w PIT, objęcia nadzorem przez DIAS aktywności naczelników US w zakresie niskiej liczby czynności sprawdzających weryfikujących prawidłowość i zasadność stosowania wybranych odliczeń i zwolnień w PIT w celu wyjaśnienia przyczyn oraz identyfikowania barier w tym zakresie, prowadzenia w IAS udokumentowanych analiz w celu identyfikacji obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w korzystaniu z wybranych odliczeń i zwolnień w PIT, podejmowania przez US kompleksowych czynności sprawdzających w stosunku do podatników, obejmujących w szczególności weryfikację przesłanek uprawniających do skorzystania z danego rodzaju odliczenia, dokumentowania czynności sprawdzających przeprowadzanych w US w postaci wymaganej ustawowo adnotacji, podjęcia w US działań zapewniających rejestrację przeprowadzonych czynności sprawdzających w dedykowanych systemach informatycznych.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowane zostały 22 (84,6 %), a niezrealizowane zostały cztery (15,4 %).

Ujawnione w wyniku kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

**Udział innych organów
kontroli na podstawie
art. 12 ustawy o NIK**

W kontroli nie brały udziału inne organy.

Pozostałe informacje

Kontrolę pt. *Działania jednostek KAS w zakresie weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT (P/24/075)* przeprowadzono w okresie od 12 czerwca do 23 grudnia 2024 r.

5.4.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Wykaz jednostek

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Ministerstwo Finansów (obsługujące Ministra Finansów)	Andrzej Domański
2.	Delegatura NIK w Łodzi	Ministerstwo Finansów – wyodrębnione komórki organizacyjne właściwe w sprawach KAS (obsługujące Szefa KAS)	Marcin Łoboda
3.	Delegatura NIK w Warszawie	Izba Administracji Skarbowej w Warszawie	Dariusz Hys
4.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Skarbowy w Sochaczewie	Sylwester Kiełbiowski
5.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu	Julitta Grzebyk
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Skarbowy w Strzelinie	Wioletta Pelc
7.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Skarbowy Wrocław-Krzyki we Wrocławiu	Joanna Szczygielska
8.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	Tomasz Czuczejko
9.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Skarbowy w Nowej Soli	Iwona Ciołkowska
10.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze	Lidia Leśniak

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów (obsługujące Ministra Finansów)	Ocena w formie opisowej	Prowadzenie nadzoru nad jednostkami KAS poprzez wyznaczanie im celów i mierników do osiągnięcia	Niepodjęcie skutecznych działań mających na celu oszacowanie luki w PIT
2.	Ministerstwo Finansów – wyodrębnione komórki organizacyjne właściwe w sprawach KAS (obsługujące Szefa KAS)	Ocena w formie opisowej	Wykorzystanie wyników prowadzonej działalności analitycznej do ukierunkowania aktywności podległych IAS i US na ograniczanie nadużywania instytucji odliczeń i zwolnień przez podatników PIT	Nie w pełni rzetelne prowadzenie działalności analitycznej
3.	Izba Administracji Skarbowej w Warszawie	Ocena w formie opisowej	Prawidłowe i rzetelne sprawowanie nadzoru nad działalnością urzędów skarbowych	
4.	Urząd Skarbowy w Sochaczewie	Ocena w formie opisowej	Osiągnięcie planowanej wartości miernika kwoty ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających	Niezapewnienie odpowiedniej liczby pracowników adekwatnej do realizowanych zadań w zakresie PIT-37 i PIT-39
5.	Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu	Ocena w formie opisowej	Podejmowanie działań związanych z zapewnieniem jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego	Nieprowadzenie udokumentowanej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej w celu identyfikacji ryzyka
6.	Urząd Skarbowy w Strzelinie	Ocena w formie opisowej	Osiągnięcie planowanej wartości miernika kwoty ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających	Prowadzenie czynności sprawdzających w sposób nierzetelny i bez należytego udokumentowania, w tym w systemie informatycznym
7.	Urząd Skarbowy Wrocław-Krzyki we Wrocławiu	Ocena w formie opisowej	Osiągnięcie planowanej wartości miernika kwoty ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających	Prowadzenie czynności sprawdzających w sposób nierzetelny i bez należytego udokumentowania, w tym w systemie informatycznym
8.	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	Pozytywna	Podejmowanie działań związanych z zapewnieniem jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego	
9.	Urząd Skarbowy w Nowej Soli	Pozytywna	Prawidłowe prowadzenie działań weryfikujących zasadność korzystania z odliczeń i zwolnień przez podatników PIT	
10.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze	Pozytywna	Prawidłowe prowadzenie działań weryfikujących zasadność korzystania z odliczeń i zwolnień przez podatników PIT	

5.5. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Krajowa Administracja Skarbowa, jej organy, jednostki organizacyjne i ich zadania

Z dniem 1 marca 2017 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy o KAS, w miejsce trzech niezależnie funkcjonujących pionów, tj. administracji podatkowej (izby i urzędy skarbowe), Służby Celnej (izby celne, urzędy celne i oddziały celne) oraz kontroli skarbowej (urzędy kontroli skarbowej), została powołana jednolita Krajowa Administracja Skarbowa, która podlega ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Realizacja zadań dotychczas wykonywanych przez ww. trzy piony administracji została przypisana wyłącznie Krajowej Administracji Skarbowej, przy czym zadania te rozdzielone są pomiędzy jej organy.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej powyżej ustawy, Krajowa Administracja Skarbowa to wyspecjalizowana administracja rządowa, której powierzono zadania z zakresu m.in. realizacji dochodów z tytułu podatków i ochrony interesów Skarbu Państwa, zapewniająca obsługę i wsparcie podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych.

W art. 2 ustawy o KAS określono katalog obowiązków realizowanych przez organy KAS, do których należy w szczególności realizacja dochodów z podatków, z wyjątkiem podatków, w zakresie których właściwe są inne organy, zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych, kształcenie i doskonalenie kadr KAS w zakresie zadań KAS, prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizy ryzyka (art. 2 ust. 1 pkt 1, pkt 5, pkt 9–10 ustawy o KAS).

Art. 11 ust. 1 ww. ustawy zawiera zamknięty katalog organów KAS, którymi są:

1. minister właściwy do spraw finansów publicznych,
2. Szef Krajowej Administracji Skarbowej,
3. dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej,
4. dyrektor izby administracji skarbowej,
5. naczelnik urzędu skarbowego,
6. naczelnik urzędu celno-skarbowego.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych koordynuje i współdziała w kształtowaniu polityki państwa w zakresie zadań KAS art. 12). Prowadzi on również działalność analityczną, prognostyczną i badawczą dotyczącą zjawisk występujących w obszarze podatków stanowiących dochód budżetu państwa i ceł (art. 12a). W celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wykonywania zadań KAS minister właściwy do spraw finansów publicznych koordynuje ich realizację oraz sprawuje nadzór nad jednostkami organizacyjnymi KAS (art. 12c ust. 1 ustawy o KAS).

Na mocy art. 7 ust. 1 ustawy o KAS Ministrowi Finansów przyznano uprawnienia do określania, w drodze zarządzenia, czteroletnich kierunków działań i rozwoju KAS, w których będą wskazywane cele do osiągnięcia przez KAS, wskaźniki ich pomiaru oraz zasady raportowania z realizacji czteroletnich kierunków działania i rozwoju KAS. Minister Finansów może również, w drodze zarządzenia, określić podstawy do przygotowania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej rocznych kierunków działania i rozwoju KAS oraz zasady składania raportów z realizacji rocznych kierunków działania i rozwoju KAS (art 7 ust. 2 ustawy o KAS).

Przepis art. 13 ust. 1 ustawy o KAS ustanawia bezpośrednią podległość Szefa KAS ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Z kolei Szef KAS jest organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów izb administracji skarbowej (art. 14 ust. 2).

Art. 14 ust. 1 ustawy o KAS ustanawia zadania Szefa KAS m.in. z zakresu:

- a) nadzoru,
- b) kształtowania polityki kadrowej i szkoleniowej w jednostkach organizacyjnych KAS,
- c) przeciwdziałania unikaniu opodatkowania,
- d) prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizy ryzyka (art. 14 ust. 1 pkt 1-2, pkt 8a, pkt 20).

Szef KAS, w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wykonywania zadań, w szczególności nadzoru nad działalnością dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych, naczelników urzędów celno-skarbowych, dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości oraz dyrektorów komórek organizacyjnych urzędu obsługującego ministra oraz kształtowania polityki kadrowej i szkoleniowej w KAS, może wydawać zarządzenia. Upoważnienie Szefa KAS do wydawania zarządzeń ma charakter fakultatywny (art. 14 ust. 3 ustawy o KAS).

Szef KAS jest zobowiązany do corocznego określania podstawowych kierunków działania i rozwoju KAS, wskazując w nich cele do osiągnięcia, wskaźniki ich pomiaru oraz zasady raportowania w przedmiotowym zakresie przez poszczególnych dyrektorów izb administracji podatkowej (art. 7 ust. 3 ustawy o KAS). Ww. kierunki i działania podlegają przy tym zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 7 ust. 3a ustawy o KAS).

Zadania dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej zostały wymienione w art. 22 ustawy o KAS. Należy do nich m.in. identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wykonywania obowiązków podatkowych i celnych (art. 22 ust. 1 pkt 5 ustawy o KAS).

Zadania dyrektora izby administracji skarbowej zostały enumeratywnie wymienione w art. 25 ust. 1 ustawy o KAS.

Dyrektor izby administracji skarbowej jest organem wyższego stopnia w stosunku do naczelnika urzędu skarbowego i naczelnika urzędu celno-skarbowego i wykonuje swoje zadania przy pomocy izby administracji skarbowej (art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o KAS).

Zadania naczelnika urzędu skarbowego zostały enumeratywnie wymienione w art. 28 ust. 1 ustawy o KAS.

Naczelnik urzędu skarbowego jest lokalnym organem, któremu nie są podporządkowane inne struktury organizacyjne KAS. Tym samym naczelnik urzędu skarbowego nie wykonuje żadnych zadań nadzorczych w ramach tej administracji niezespólonej. Naczelnik urzędu skarbowego wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu skarbowego (art. 28 ust. 4 ustawy o KAS).

Jednostkami organizacyjnymi KAS, w myśl art. 36 ust. 1 ww. ustawy, są:

- 1) komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra;
- 2) Krajowa Informacja Skarbowa;
- 3) izby administracji skarbowej;
- 4) urzędy skarbowe;
- 5) urzędy celno-skarbowe wraz z podległymi oddziałami celnymi;
- 6) Krajowa Szkoła Skarbowości.

Jednostki organizacyjne KAS podlegają Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej (art. 38 ustawy o KAS). W sprawach organizacyjno-finansowych izba administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi oraz urzędami celno-skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby administracji skarbowej.

W art. 39 ustawy o KAS zamieszczono delegację ustawową do wydawania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zarządzeń określających organizację Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Szkoły oraz do nadawania im statutów. Stosowne zarządzenia zostały wydane przez Ministra Finansów w dniach 1 marca 2017 r.³⁰ oraz 5 lutego 2019 r.³¹

W statucie IAS, określonym przez Ministra Finansów w załączniku nr 5 do zarządzenia w sprawie organizacji KAS z 2019 r., zgodnie z § 2 ust. 10 pkt 2 lit. a, b, d, e, h, i, k powołanego załącznika do zarządzenia, zadania

³⁰ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów (Dz.Urz.MRiF.2017.41); uchylone z dniem 1 stycznia 2019 r.

³¹ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF. z 2023 poz. 61 ze zm.).

obejmujące: nadzór nad analizami ryzyka prowadzonymi w podległych urzędach; analiza stanu zagrożenia oszustwami podatkowymi; ustalanie procedur działania przy zarządzaniu ryzykiem zewnętrznym oraz obiegu i trybu wymiany informacji w tym zakresie, zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych oraz prowadzenie rejestru ryzyka w tym zakresie; opracowywanie analiz i sprawozdań oraz informacji niezbędnych do podejmowania decyzji związanych z realizacją polityki finansowej państwa oraz zarządzania ryzykiem; zlecenie przeprowadzania jednostkowych analiz ryzyka urzędom skarbowym, przypisano komórce zarządzania ryzykiem w IAS.

Zadania obejmujące zarządzanie kompetencjami pracowników i funkcjonariuszy i ich rozwojem; budowanie struktury zatrudnienia (planowanie, podział etatów, badanie obciążenia pracą); organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników i funkcjonariuszy; współpraca z Krajową Szkołą Skarbowości w obszarze m.in. badania potrzeb szkoleniowych, planowania szkoleń, zarządzania trenerami wewnętrznymi w jednostce; kierowanie na szkolenia pracowników i funkcjonariuszy, zgodnie z § 2 ust. 4b pkt 1 lit. c, g, l, m, w załącznika nr 5 do zarządzenia w sprawie organizacji KAS, przypisano do zadań komórki personalnej IAS.

Zadania takie jak koordynacja zapewnienia jednolitości prawidłowego orzecznictwa; bieżąca analiza przepisów prawa, orzecznictwa sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości UE oraz sygnalizowanie zmian linii orzeczniczej oraz rozbieżności między orzecznictwem organów podatkowych oraz sądów administracyjnych; koordynowanie szkoleń, instruktaży, spotkań roboczych i narad dla pracowników podległych urzędów oraz opracowywanie modułów szkoleniowych, w szczególności w zakresie orzecznictwa oraz wykonywania zadań KAS, z uwzględnieniem zaistniałych nieprawidłowości i uchybień oraz orzecznictwa sądowego; nadzór i koordynowanie na poziomie województwa wymiany oraz analizowania informacji podatkowych w zakresie właściwości komórki; niezwłoczne zgłaszanie do szefa KAS różnic interpretacyjnych przepisów prawa, przypisano z kolei, zgodnie z § 2 ust. 5 pkt 7 lit. a-c, h, j załącznika nr 5 do zarządzenia w sprawie organizacji KAS, do zadań komórki nadzoru nad orzecznictwem w IAS.

Do zadań komórki kontroli wewnętrznej, zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 lit. a, e, f załącznika nr 5 do zarządzenia w sprawie organizacji KAS, należy: planowanie, przygotowanie i przeprowadzenie kontroli na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej w podległych urzędach oraz sporządzenie dokumentacji pokontrolnej;

sporządzanie planów kontroli prowadzonych przez komórkę; nadzór nad realizacją wniosków pokontrolnych, przekazywanie innym komórkom organizacyjnym izby materiałów z przeprowadzonych kontroli do wykorzystania w celu m.in. sprawowania nadzoru.

Czynności sprawdzające

Czynności sprawdzające, tj. czynności o mniej sformalizowanym charakterze w porównaniu z kontrolą podatkową (dział VI) i postępowaniem podatkowym (dział IV) zostały uregulowane w dziale V O.p. Prowadzone są one wyłącznie z inicjatywy organu podatkowego (z urzędu).

W art. 272 O.p. określono siedem grup celów, dla których spełnienia organy podatkowe pierwszej instancji powinny podejmować czynności sprawdzające, w tym:

1. stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt 1;
2. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Co do zasady (art. 272 O.p.) czynności sprawdzające przeprowadzają organy podatkowe I instancji.

Artykuł 275 § 1 O.p. umożliwia organom podatkowym weryfikację dokumentów związanych ze skorzystaniem przez podatnika z przysługujących ulg podatkowych. Przepis ten pozwala na wstępne zbadanie, przed podjęciem ewentualnej kontroli podatkowej czy wszczęciem postępowania podatkowego, rzetelności złożonej deklaracji w części dotyczącej takich ulg. Z kolei, na podstawie § 2 i 3 powołanego przepisu, organom podatkowym stworzono możliwość wykorzystywania przy dokonywaniu czynności sprawdzających dotyczących rzetelności deklaracji w zakresie ulg podatkowych nie tylko dokumentów będących w posiadaniu podatnika, lecz także informacji uzyskiwanych z banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych, w zakresie prowadzonych indywidualnych kont emerytalnych, domów maklerskich, banków prowadzących działalność maklerską, towarzystw funduszy inwestycyjnych zarządzających ASI, ze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, a także dobrowolnych funduszy emerytalnych w zakresie indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego, o zdarzeniach stanowiących podstawę do skorzystania przez podatnika z ulg podatkowych.

W art. 276 O.p. uregulowano zasady przeprowadzania oględzin mających na celu zweryfikowanie zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi ze złożonej przez podatnika deklaracji oraz z innych dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków na cele mieszkaniowe.

Czynności sprawdzające uregulowane w art. 274–276 mają odpowiednie zastosowanie do weryfikowania deklaracji i wniosków w sprawie zwrotu podatku.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych reguluje opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów osób fizycznych oraz daniną solidarnościową (art. 1 ustawy o PIT), którą wprowadzono ustawą z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym od 1 stycznia 2019 r.³².

Zakres podmiotowy ustawy obejmuje osoby fizyczne oraz przedsiębiorstwa w spadku.

Zakres podmiotowy obowiązku podatkowego reguluje art. 3 ustawy o PIT rozróżniając jego dwie kategorie: nieograniczony i ograniczony. Posiadanie w rozumieniu art. 5 ustawy o PIT miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej powoduje, że opodatkowane są wszelkie dochody podatnika, niezależnie od miejsca ich osiągnięcia, uzyskania (nieograniczony obowiązek podatkowy). Z kolei, brak miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej skutkuje opodatkowaniem wyłącznie dochodów osiąganych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (ograniczony obowiązek podatkowy – tzw. zasada źródła). Katalog dochodów (przychodów) uznawanych za osiągnięte na terytorium Polski został wymieniony w art. 3 ust. 2b ustawy o PIT. Z kolei katalog źródeł przychodów został wymieniony w art. 10 ustawy.

Ulgi podatkowe

Przepisy o podatku dochodowym od osób fizycznych zawierają rozbudowany katalog ustawowych zwolnień przedmiotowych lub podmiotowo-przedmiotowych, które klasyfikowane są jako ulgi podatkowe. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 6 O.p., ulgi podatkowe to przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, z wyjątkiem obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, oraz innych odliczeń stanowiących element konstrukcji tego podatku.

Ulga mieszkaniowa

Katalog zwolnień przedmiotowych został wymieniony w art. 21 ust. 1 ustawy o PIT. Zgodnie z ww. przepisem wolne od podatku dochodowego są m.in. dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, o których mowa w art. 30e tej ustawy, w wysokości, która odpowiada iloczynowi tego dochodu i udziału wydatków poniesionych na własne cele mieszkaniowe w przychodzie z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw

³² Dz. U. z 2024 r. poz. 1848.

majątkowych, jeżeli poczynszy od dnia odpłatnego zbycia, nie później niż w okresie trzech lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie, przychód uzyskany ze zbycia tej nieruchomości lub tego prawa majątkowego został wydatkowany na własne cele mieszkaniowe. Udokumentowane wydatki poniesione na te cele uwzględnia się do wysokości przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych (art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT).

Zgodnie z art. 30e ust. 1 ustawy o PIT dochód uzyskany z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw majątkowych, w części, do której nie będzie miała zastosowania ulga, opodatkowany jest stawką w wysokości 19 %.

Trzyletni termin na wydatkowanie przychodu ze zbycia na własne cele mieszkaniowe obowiązuje od 1 stycznia 2019 r.³³ i ma zastosowanie względem przychodów ze zbycia uzyskanych od 1 stycznia 2019 r. Wcześniej termin ten wynosił dwa lata.

Przez wydatek na cele mieszkaniowe w myśl art. 21 ust. 25 ustawy o PIT rozumie się przede wszystkim:

- a) nabycie budynku mieszkalnego, jego części lub udziału w takim budynku, lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub udziału w takim lokalu, a także nabycie gruntu lub udziału w gruncie albo prawa użytkowania wieczystego gruntu lub udziału w takim prawie, związanych z tym budynkiem lub lokalem,
- b) nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub udziału w takim prawie, prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub udziału w takim prawie,
- c) nabycie gruntu pod budowę budynku mieszkalnego lub udziału w takim gruncie, prawa użytkowania wieczystego takiego gruntu lub udziału w takim prawie, w tym również z rozpoczętą budową budynku mieszkalnego, oraz nabycie innego gruntu lub udziału w gruncie, prawa użytkowania wieczystego gruntu lub udziału w takim prawie, jeżeli w okresie trzech lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie, grunt ten zmieni przeznaczenie na grunt pod budowę budynku mieszkalnego,
- d) budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont własnego budynku mieszkalnego, jego części lub własnego lokalu mieszkalnego,
- e) rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub adaptację na cele mieszkalne własnego budynku niemieszkalnego, jego części, własnego lokalu niemieszkalnego lub własnego pomieszczenia niemieszkalnego

³³ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2159).

- położonych w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej.

Za wydatki poniesione na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT uważa się również wydatki poniesione na:

- a) spłatę kredytu (pożyczki) oraz odsetek od tego kredytu (pożyczki) zaciągniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c, na cele określone w pkt 1,
 - b) spłatę kredytu (pożyczki) oraz odsetek od tego kredytu (pożyczki) zaciągniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c, na spłatę kredytu (pożyczki), o którym mowa w lit. a,
 - c) spłatę każdego kolejnego kredytu (pożyczki) oraz odsetek od tego kredytu (pożyczki) zaciągniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c, na spłatę kredytu (pożyczki), o których mowa w lit. a lub b
- w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, mających siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej.

W wyniku nowelizacji od 1 stycznia 2022 r. wydatki na cele mieszkaniowe obejmują także wydatki na spłatę kredytu (pożyczki) oraz odsetek od tego kredytu (pożyczki), zaciągniętego w związku ze zbywaną nieruchomością lub prawem majątkowym na cele określone w ust. 25 pkt 1, w tym również gdy wydatki te odpowiadają równowartości wydatków uwzględnionych w kosztach uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c, które sfinansowane zostały tym kredytem (pożyczką). Podatnik może spłacić kredyt wraz z odsetkami, który był zaciągnięty na zbywaną nieruchomość, nawet wtedy, gdy w kosztach uzyskania przychodu ujął równowartość tego wydatku. Ma to miejsce w przypadku zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat, gdy zakup został sfinansowany z kredytu.

Ustawodawca przewidział również możliwość korzystania z ulgi mieszkaniowej przez podatników, którzy zbywają nieruchomość lub prawa majątkowe w drodze zamiany (art. 21 ust. 25 pkt 3 ustawy o PIT).

Z kolei, w myśl art. 21 ust. 28 ustawy o PIT za wydatki, o których mowa w ust. 25, nie uważa się wydatków poniesionych na:

1. nabycie gruntu lub udziału w gruncie, prawa wieczystego użytkowania gruntu lub udziału w takim prawie, budynku, jego części lub udziału w budynku, lub

2. budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę, adaptację lub remont budynku albo jego części

– przeznaczonych na cele rekreacyjne.

Zgodnie z art. 45 ust. 1a pkt 3 ustawy o PIT, podatnicy, którzy w roku podatkowym dokonali odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych opodatkowanych na zasadach określonych w art. 30e ustawy o PIT, są obowiązani złożyć do właściwego urzędu skarbowego odrębne zeznanie według ustalonego wzoru (PIT-39) w terminie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy o PIT, tj. w okresie od 15 lutego do 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym, w którym nastąpiło ww. odpłatne zbycie nieruchomości i praw majątkowych.

Ulga z tytułu wpłat na IKZE

Podatnik może obniżyć dochód m.in. o wpłaty na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego dokonane przez niego w roku podatkowym, do wysokości określonej w przepisach o indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (art. 26 ust. 1 pkt 2b ustawy o PIT).

Wpłaty na IKZE przez podatnika opodatkowanego według skali podatkowej odliczane są od dochodu. W przypadku małżonków prawo do odliczenia wpłat na IKZE możliwe jest tylko z „własnego” dochodu, nie jest możliwe odliczanie takich wpłat od dochodu drugiego z małżonków. Potwierdza to Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 20 lipca 2021 r. (0115-KDIT2.4011.349.2021.1. KC).

Odliczenia wpłat dokonanych na IKZE nie dokonuje się na etapie zapłaty zaliczek na podatek dochodowy, a w złożonym zeznaniu rocznym PIT-37 - w dołączonej informacji PIT/O.

Podkreślić należy, iż odliczenie możliwe jest jeden raz – w przypadku, gdy podatnik osiąga dochody/przychody z różnych źródeł dokonane wpłaty na IKZE do wysokości limitu może odliczyć tylko jeden raz, niezależnie od liczby składanych rozliczeń rocznych.

W przypadku gdy pracodawca pośredniczy w przekazywaniu środków finansowych podatnika na IKZE, aby skorzystać z przysługującego prawa do odliczenia, podatnik powinien posiadać dokumenty potwierdzające, że pracodawca był uprawniony do potrącania tych wpłat (dyspozycja w tym zakresie złożona pracodawcy) oraz wskazujące ich wysokość.

Ulga rehabilitacyjna

Podatnik może obniżyć dochód m.in. o wydatki na cele rehabilitacyjne oraz wydatki związane z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych, poniesionych w roku podatkowym przez podatnika będącego osobą niepełnosprawną lub podatnika, na którego utrzymaniu są osoby niepełnosprawne (art. 26 ust. 1 pkt 6 ustawy o PIT).

Zakres podmiotowy ulgi w tym przypadku precyzuje przepis art. 26 ust. 7e ustawy o PIT, który w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca

2023 r. (nadanym na mocy ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw³⁴) stanowi, że prawo do odliczenia wydatków na cele rehabilitacyjne ma również podatnik, na którego utrzymaniu w roku podatkowym pozostają następujące osoby niepełnosprawne: osoba będąca w stosunku do podatnika lub jego małżonka osobą zaliczoną do I grupy podatkowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn lub dziecko obce przyjęte na wychowanie przez podatnika lub jego małżonka, pod warunkiem, że uzyskane w roku podatkowym dochody tych osób niepełnosprawnych nie przekraczają dwunastokrotności kwoty renty socjalnej określonej w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, w wysokości obowiązującej w grudniu roku podatkowego.

Odliczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, może być dokonane również w przypadku, gdy osoba, której dotyczy wydatek, posiada orzeczenie o niepełnosprawności wydane przez właściwy organ na podstawie odrębnych przepisów obowiązujących do dnia 31 sierpnia 1997 r. (art. 26 ust. 7g).

Znaczenie pojęcia "wydatki na cele rehabilitacyjne", które objęte są ulgą podatkową, precyzuje przepis art. 26 ust. 7a ustawy o PIT.

Ww. wydatki podlegają odliczeniu od dochodu, jeżeli nie zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, zakładowego funduszu aktywności, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych lub ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych albo nie zostały zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie. W przypadku gdy wydatki były częściowo sfinansowane (dofinansowane) z tych funduszy (środków), odliczeniu podlega różnica pomiędzy poniesionymi wydatkami a kwotą sfinansowaną (dofinansowaną) z tych funduszy (środków) lub zwróconą w jakiegokolwiek formie (art. 26 ust. 7b PIT).

Zgodnie z art. 26 ust. 7e ustawy o PIT do dochodów podatników, na których utrzymaniu w roku podatkowym pozostają następujące osoby niepełnosprawne, nie zalicza się:

1. alimentów na rzecz dzieci małoletnich, pełnoletnich, które otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną, bądź pełnoletnich do ukończenia 25. roku życia uczących się w szkołach, o których mowa w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe obowiązujących w RP oraz w innym państwie,

³⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1059.

2. świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 100a ustawy o PIT, tj. przyznawanego na podstawie przepisów o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, które ukończyły lat 18, mieszkają na terytorium Polski i których niepełnosprawność została stwierdzona orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji albo orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji (tzw. 500+ dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji),
3. dodatku energetycznego, o którym mowa w art. 5c ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne; mowa tu o zryczałtowanym dodatku dla odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, czyli osoby, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej,
4. dodatku osłonowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym, przysługującego osobie w gospodarstwie domowym jednoosobowym, w którym wysokość przeciętnego miesięcznego dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych nie przekracza kwoty 2100 zł, oraz osobie w gospodarstwie domowym wieloosobowym, w którym wysokość przeciętnego miesięcznego dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie przekracza kwoty 1500 zł na osobę,
5. dodatku węglowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym, tj. przysługującego osobie w gospodarstwie domowym w przypadku, gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, wpisane lub zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków,
6. dodatku dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła i dodatku dla niektórych podmiotów niebędących gospodarstwami domowymi z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, o których mowa w art. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw,
7. dodatku elektrycznego, o którym mowa w art. 27 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej; jest to dodatek dla odbiorcy energii

w gospodarstwie domowym należy w przypadku, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego jest zasilane energią elektryczną i źródło to zostało zgłoszone lub wpisane do centralnej ewidencji emisyjności budynków,

8. refundacji kwoty odpowiadającej podatkowi VAT, o której mowa w art. 18 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu,
9. przyznanych na podstawie odrębnych przepisów zasiłku pielęgnacyjnego oraz dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów – świadczenia w wysokości najniższej emerytury, a więc tzw. trzynastej emerytury.

Aby podatnik mógł skorzystać z ulgi rehabilitacyjnej, powinien złożyć zeznanie PIT-37 – jeżeli jego przychody są opodatkowane według skali podatkowej za pośrednictwem płatnika, w części E poz. 124 formularza w przypadku odliczania ulgi jako podatnik lub w poz. 125 w przypadku odliczania ulgi jako małżonek podatnika. Wypełnić należy dodatkowo załącznik PIT/O, tj. pole 27 lub 28, gdy odliczenia dokonuje małżonek podatnika.

Ulga z tytułu wychowania dzieci

W art. 27f ustawy o PIT zamieszczono regulacje umożliwiające dokonanie odliczeń od podatku w związku z wychowywaniem przez podatnika dzieci (własnych lub przysposobionych).

Ulga związana z wychowywaniem dzieci małoletnich przysługuje podatnikowi, o ile w odniesieniu do nich, w trakcie roku podatkowego:

- wykonywał władzę rodzicielską,
- pełnił funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nim zamieszkiwało,
- sprawował opiekę poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą.

Odliczenie w ramach ulgi prorodzinnej przysługuje również podatnikowi utrzymującemu pełnoletnie dzieci:

- które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
- do ukończenia 25. roku życia, uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innym państwie
- w związku z wykonywaniem przez tych podatników ciężącego na nich obowiązku alimentacyjnego oraz w związku ze sprawowaniem funkcji rodziny zastępczej, jeżeli łączne dochody dziecka, z wyjątkiem renty rodzinnej, opodatkowane na zasadach ogólnych lub 19 % podatkiem z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, udziałów (akcji) lub pochodnych instrumentów finansowych lub przychody zwolnione od podatku w ramach tzw. ulgi dla młodych (art. 21 ust. 1 pkt 148

ustawy o PIT) czy ulgi na powrót (art. 21 ust. 1 pkt 152 ustawy o PIT) nie przekroczyły dwunastokrotności kwoty renty socjalnej określonej w ustawie o rencie socjalnej, w wysokości obowiązującej w grudniu roku podatkowego (art. 27f ust. 6 ustawy o PIT).

Warunkiem skorzystania z ww. ulgi jest zamieszkiwanie dziecka małoletniego pozostającego pod opieką z opiekunem prawnym (art. 27f ust. 1 pkt 2 ustawy o PIT).

Do ulgi uprawnione są także osoby, które pełniły opiekę przez sprawowanie funkcji rodziny zastępczej.

W myśl art. 27f ust. 2 ustawy o PIT, odliczeniu podlega za każdy miesiąc kalendarzowy roku podatkowego, w którym podatnik wykonywał władzę, pełnił funkcję albo sprawował opiekę, o których mowa w ust. 1, w stosunku do:

1. jednego małoletniego dziecka – kwota 92,67 zł, jeżeli dochody podatnika:
 - a. pozostającego przez cały rok podatkowy w związku małżeńskim i jego małżonka, nie przekroczyły w roku podatkowym kwoty 112 000 zł,
 - b. niepozostającego w związku małżeńskim, w tym również przez część roku podatkowego, nie przekroczyły w roku podatkowym kwoty 56 000 zł, za wyjątkiem podatnika samotnie wychowującego małoletnie dziecko wymienionego w art. 6 ust. 4c i 4g, do którego ma zastosowanie kwota dochodu określona w lit. a;
2. dwojga małoletnich dzieci - kwota 92,67 zł na każde dziecko;
3. trojga i więcej małoletnich dzieci – kwota:
 - a. 92,67 zł odpowiednio na pierwsze i drugie dziecko,
 - b. 166,67 zł na trzecie dziecko,
 - c. 225 zł na czwarte i każde kolejne dziecko.

W przypadku gdy w tym samym miesiącu kalendarzowym w stosunku do dziecka wykonywana jest władza, pełniona funkcja lub sprawowana opieka, o których mowa w ust. 1, każdemu z podatników przysługuje odliczenie w kwocie stanowiącej 1/30 kwoty obliczonej zgodnie z ust. 2 za każdy dzień sprawowania pieczy nad dzieckiem (art. 27f ust. 3 ustawy o PIT).

Limity dochodów określone w ust. 2 pkt 1 nie dotyczą podatnika i jego małżonka, którzy wykonywali władzę, pełnili funkcję albo sprawowali opiekę, o których mowa w ust. 1, w stosunku do jednego dziecka, posiadającego orzeczenie albo decyzję: orzeczenie o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności, określonych w odrębnych przepisach, lub decyzję przyznającą rentę z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, rentę szkoleniową albo rentę socjalną, albo orzeczenie o niepełnosprawności osoby, która nie ukończyła 16 roku życia, wydanego na podstawie odrębnych przepisów (art. 27f ust. 2e ustawy o PIT).

W przypadku natomiast podatników niepozostających w związku małżeńskim, w tym również przez część roku podatkowego, odliczenie w powyższej wysokości przysługuje, pod warunkiem że dochody tego podatnika nie przekroczyły w roku podatkowym kwoty 56 000 zł, z wyjątkiem podatnika samotnie wychowującego małoletnie dziecko wymienione w art. 6 ust. 4c i 4g, do którego ma zastosowanie kwota dochodu w kwocie 112 000 zł (art. 27f ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o PIT). Za podatnika pozostającego w związku małżeńskim nie uważa się osoby, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów, a także osoby pozostającej w związku małżeńskim, jeżeli jej mąż został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności (art. 27 ust. 2d ustawy o PIT).

Odliczenie przysługuje podatnikowi, który co najmniej przez jeden dzień roku podatkowego wykonywał władzę, pełnił funkcję lub sprawował opiekę w stosunku do więcej niż jednego dziecka (art. 27f ust. 2b ustawy o PIT).

W myśl art. 27f ust. 4 w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2022 r.³⁵, odliczenie dotyczy łącznie obojga rodziców, opiekunów prawnych dziecka albo rodziców zastępczych pozostających w związku małżeńskim. Kwotę tę podatnicy mogą odliczyć od podatku w dowolnej proporcji przez nich ustalonej. W przypadku braku porozumienia między podatnikami, którzy zgodnie z rozstrzygnięciem sądu wspólnie wykonują władzę rodzicielską nad małoletnim dzieckiem po rozwodzie lub w trakcie separacji (piecza naprzemienna), lub gdy miejsce zamieszkania dziecka jest takie samo jak miejsce zamieszkania obojga rodziców, opiekunów prawnych dziecka albo rodziców zastępczych pozostających w związku małżeńskim - kwotę tę podatnicy odliczają w częściach równych. W pozostałych przypadkach odliczenie w wysokości 100 % stosuje podatnik, u którego dziecko ma miejsce zamieszkania w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (art. 27f ust. 4 ustawy o PIT).

Z kolei, odliczenie nie przysługuje, poczynając od miesiąca kalendarzowego, w którym dziecko:

1. na podstawie orzeczenia sądu zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych;
2. wstąpiło w związek małżeński (art. 27f ust. 2c ustawy o PIT).

Odliczenia dokonuje się w zeznaniu rocznym, podając liczbę dzieci i ich numery PESEL, a w przypadku braku tych numerów – imiona, nazwiska oraz daty urodzenia dzieci.

³⁵ Ustawa z dnia z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. z 2021 r., poz. 2105, ze zm.).

Jeżeli kwota przysługującego podatnikowi odliczenia jest wyższa od kwoty odliczenia wykazanej w zeznaniu rocznym, podatnikowi przysługuje kwota stanowiąca różnicę między kwotą przysługującego podatnikowi odliczenia a kwotą odliczoną w zeznaniu podatkowym (art. 27f ust. 8 ustawy o PIT). Kwotę różnicy, o której mowa w art. 27f ust. 8 ustawy o PIT, również wykazuje się w zeznaniu rocznym (art. 27f ust. 12 ustawy o PIT).

Kwota stanowiąca tę różnicę jednak nie może przekroczyć sumy:

1. podlegających odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2 i 2a ustawy o PIT, pomniejszonych o składki odliczone w zeznaniu, o którym mowa w art. 45 ust. 1a pkt 2 ustawy o PIT, lub na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym;
2. składek na ubezpieczenie zdrowotne, o których mowa w ustawie z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, pomniejszonych o składki odliczone w zeznaniu, o którym mowa w art. 45 ust. 1a pkt 2 ustawy o PIT, lub na podstawie ustawy o ryczałcie;
3. składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2 i 2a ustawy o PIT, zapłaconych ze środków podatnika od przychodów zwolnionych od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 148 i 152–154 ustawy o PIT, z wyjątkiem przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, do których mają zastosowanie zasady opodatkowania określone w art. 30c, art. 30ca ustawy o PIT albo ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym (art. 27f ust. 9 ustawy o PIT).

W przypadku odliczenia z tytułu ulgi na dziecko przysługującego pozostającym przez cały rok podatkowy w związku małżeńskim obojgu:

1. rodzicom,
 2. opiekunom prawnym dziecka,
 3. rodzicom zastępczym
- do ustalenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne podlegających odliczeniu, przyjmuje się łączną kwotę ich składek (art. 27f ust. 10 PIT).

Ww. zasady znajdują przy tym zastosowanie także do podatnika, który zawarł związek małżeński przed rozpoczęciem roku podatkowego, i którego małżonek zmarł w trakcie roku podatkowego (art. 27f ust. 11 PIT).

Ulga prorodzinna jest rozliczana na wniosek podatnika złożony w zeznaniu podatkowym. Jeżeli podatnik chce z niej skorzystać, musi zawrzeć taki wniosek w składanym zeznaniu podatkowym PIT-37 – jeżeli jego przychody są opodatkowane według skali podatkowej za pośrednictwem płatnika, dołączając do zeznania PIT/O i wypełniając dane w części E.

**Ulga z tytułu
darowizny na OPP
oraz na cele kultu
religijnego**

W przypadku łącznego opodatkowania dochodów małżonkowie składają jeden załącznik PIT/O.

Podatnik może obniżyć dochód m.in. o darowizny na organizacje pożytku publicznego oraz na cele kultu religijnego (art. 26 ust. 1 pkt 9 ustawy o PIT).

Zgodnie z ww. przepisem podatnik ma możliwość pomniejszenia podstawy obliczenia podatku o darowizny przekazane m.in. na cele:

- a) określone w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, organizacjom, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 tej ustawy, lub równoważnym organizacjom określonym w przepisach regulujących działalność pożytku publicznego obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, prowadzącym działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, realizującym te cele,
- b) kultu religijnego.

Łączna kwota odliczeń z tytułów ww. darowizn nie może przekroczyć w roku podatkowym kwoty stanowiącej 6 % dochodu. Jednocześnie w art. 26 ust. 5 PIT wskazano, że nie można odliczyć darowizn przeznaczonych dla:

1. osób fizycznych;
2. osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, prowadzących działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5 %, oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali, lub handlu tymi wyrobami.

Jeżeli przedmiotem darowizny są towary opodatkowane podatkiem od towarów i usług, za kwotę darowizny uważa się wartość towaru wraz z podatkiem od towarów i usług, w części przekraczającej kwotę podatku naliczonego, którą podatnik ma prawo odliczyć zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług z tytułu dokonania tej darowizny (art. 26 ust. 6 PIT).

Podatnicy dokonując odliczenia darowizn, o których mowa w ust. 1 pkt 9 oraz wynikającego z odrębnych ustaw, są obowiązani wykazać w zeznaniu podatkowym, o którym mowa w art. 45 ust. 1 PIT, kwotę przekazanej darowizny, kwotę dokonanego odliczenia oraz dane pozwalające na identyfikację obdarowanego. Z kolei, w przypadku zwrotu dokonanej darowizny, obdarowany jest obowiązany przekazać urzędowi skarbowemu informację o zwróconej podatnikowi darowiznie, w terminie miesiąca od dnia dokonania zwrotu (art. 26 ust. 6b i 6c PIT).

Odliczenia darowizn, nie stosuje się w przypadku, gdy podatnik zaliczył wartość przekazanej darowizny do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 11 ustawy PIT, tj. gdy zaliczył do kosztów uzyskania przychodów wartość ofiar i darowizn obejmujących koszty wytworzenia lub cenę nabycia produktów spożywczych, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 16 ustawy o podatku od towarów i usług, przekazanych na rzecz organizacji pożytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego, z przeznaczeniem wyłącznie na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez te organizacje (art. 26 ust. 6f PIT).

Wydatki na cele darowizn podlegają przy tym odliczeniu od dochodu, jeżeli nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów lub nie zostały odliczone od dochodów opodatkowanych na zasadach określonych w art. 30c lub nie zostały odliczone od przychodu na podstawie ustawy o ryczałcie albo nie zostały zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie (art. 26 ust. 13a PIT). Wydatki na wskazane cele nie podlegają również odliczeniu od dochodu przedsiębiorstwa w spadku (art. 26 ust. 15 PIT).

W myśl art. 26 ust. 1 pkt 9a) odliczeniu podlegają darowizny na rzecz organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, określoną w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego (ustawy o OPP), lub na rzecz równoważnych organizacji określonych w przepisach regulujących działalność pożytku publicznego, obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, prowadzących działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, realizujących te cele.

Prawo do odliczenia darowizny na rzecz organizacji określonej w przepisach regulujących działalność pożytku publicznego, obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, prowadzącej działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, przysługuje podatnikowi, jeżeli spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze podatnik musi udokumentować oświadczeniem tej organizacji, że na dzień przekazania darowizny była ona równoważną organizacją do organizacji pożytku publicznego, realizującą cele w sferze zadań publicznych. Po drugie musi istnieć podstawa prawna wynikająca z umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innych ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, do uzyskania przez organ podatkowy informacji podatkowych od organu podatkowego państwa, na którego terytorium organizacja posiada siedzibę (art. 26 ust. 6e PIT).

**Ulga z tytułu
darowizny
na działalność
charytatywno-
opiekuńczą Kościołów**

Odliczeniu podlegają również darowizny przekazane na cele kultu religijnego.

Problematyka darowizn na działalność charytatywno-opiekuńczą Kościołów, odmiennie od powyżej omawianych ulg nie została uregulowana w ustawie o PIT, zaś w ustawach o stosunku Państwa do poszczególnych Kościołów (związków wyznaniowych), np. w art. 55 ust. 7 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Ww. przepis przewiduje możliwość wyłączenia darowizny z podstawy opodatkowania darczyńcy, jeżeli zostanie ona przeznaczona na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Ustawa wprowadza wymóg, aby kościelna osoba prawna przedstawiła darczyńcy pokwitowanie, a w ciągu dwóch lat od przekazania darowizny sprawozdanie o jej przeznaczeniu na działalność charytatywno-opiekuńczą.

Przepisy ustawy o PIT regulują także obowiązki ewidencyjne. Wskazuje je art. 26 ust. 7 ustawy o PIT.

Podatnicy PIT dane o darowiznach powinni zawrzeć w załączniku PIT/O do zeznania rocznego.

**Wspólne rozliczenie
małżonków
i rozliczenie osób
samotnie
wychowujących dzieci**

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o PIT małżonkowie podlegają odrębnemu opodatkowaniu. W wyniku nowelizacji przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o PIT, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., istnieje możliwość zastosowania wspólnego rozliczania małżonków będących podatnikami, pozostających w związku małżeńskim i we wspólności majątkowej przez cały rok podatkowy albo od dnia zawarcia związku małżeńskiego do ostatniego dnia roku podatkowego – w przypadku gdy związek małżeński został zawarty w trakcie roku podatkowego. (art. 6 ust. 2 ustawy o PIT).

Ww. rozwiązanie wymaga złożenia przez małżonków wspólnego wniosku w zeznaniu podatkowym. Wniosek ten, może być wyrażony przez jednego z małżonków. Wyrażenie wniosku przez jednego z małżonków traktuje się na równi ze złożeniem przez niego oświadczenia o upoważnieniu go przez jego współmałżonka do złożenia wniosku o łączne opodatkowanie ich dochodów. Oświadczenie to małżonek składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania (art. 6 ust. 2a ustawy o PIT).

Podatek w takim wypadku oblicza się bowiem po uprzednim odliczeniu, odrębnie przez każdego z małżonków, kwot pomniejszających dochód, przy czym w tym przypadku podatek określa się na imię obojga małżonków w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy łącznych dochodów małżonków (art. 6 ust. 2 ustawy o PIT).

Możliwość zastosowania wspólnego rozliczania małżonków ma zastosowanie również wtedy, gdy jeden z małżonków w roku podatkowym nie uzyskał przychodów ze źródeł, z których dochód jest

opodatkowany zgodnie z art. 27, lub osiągnął dochody w wysokości niepowodującej obowiązku uiszczenia podatku (art. 6 ust. 3 ustawy o PIT).

Ww. zasady i sposób opodatkowania, mają zastosowanie również do:

1. małżonków, którzy mają miejsce zamieszkania dla celów podatkowych w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej,
 2. małżonków, z których jeden podlega nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Rzeczypospolitej Polskiej a drugi ma miejsce zamieszkania dla celów podatkowych w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej
- jeżeli osiągnęli podlegające opodatkowaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przychody w wysokości stanowiącej łącznie co najmniej 75 % całkowitego przychodu osiągniętego przez oboje małżonków w danym roku podatkowym i udokumentowali certyfikatem rezydencji miejsce zamieszkania dla celów podatkowych (art. 6 ust. 3a ustawy o PIT).

Zgodnie z art. 6 ust. 8 ustawy o PIT nie ma możliwości łącznego rozliczenia w przypadku, gdy chociażby jeden z małżonków

1. stosuje przepisy o podatku liniowym lub ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym, z wyjątkiem art. 6 ust. 1a tej ustawy – w zakresie osiągniętych w roku podatkowym przychodów, poniesionych kosztów uzyskania przychodów, zobowiązania lub uprawnienia do zwiększania lub pomniejszenia podstawy opodatkowania albo przychodów, zobowiązania lub uprawnienia do dokonywania innych doliczeń lub odliczeń;
2. podlega opodatkowaniu na zasadach wynikających z ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym lub ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych.

Do końca 2021 r., na mocy art. 6a ustawy o PIT, możliwe było łączne opodatkowanie dochodów małżonków, między którymi istniała w roku podatkowym wspólność majątkowa, po złożeniu wniosku przez podatnika, który:

1. zawarł związek małżeński przed rozpoczęciem roku podatkowego, a jego małżonek zmarł w trakcie roku podatkowego,
2. pozostawał w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy, a jego małżonek zmarł po upływie roku podatkowego przed złożeniem zeznania podatkowego.

Na mocy ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, z dniem 1 stycznia 2022 r. nastąpiła zmiana w zakresie opodatkowania łącznego na wypadek śmierci małżonka. Wniosek o łączne opodatkowanie dochodów małżonków, między którymi istniała w roku podatkowym wspólność majątkowa, może być też złożony przez podatnika, który pozostawał w związku małżeńskim w roku podatkowym, a jego małżonek zmarł w trakcie roku podatkowego albo zmarł po upływie roku podatkowego przed złożeniem zeznania podatkowego za ten rok. Korzystający z tej preferencji podatkowej podatnik, pomimo śmierci małżonka, w zeznaniu rocznym obliczy podatek na zasadach takich, jak to ma miejsce w przypadku wspólnego rozliczenia małżonków, tj. zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o PIT.

Do podatników, którzy złożą wniosek, o łączne opodatkowanie dochodów

1. stosuje się sposób opodatkowania określony w art. 6 ust. 2;
2. stosuje się przepisy art. 6 ust. 3, 3a, 8, 9 i 11–13;
3. nie stosuje się przepisów art. 6 ust. 4c–4h (art. 6a PIT).

Przepisy regulujące preferencyjne zasady opodatkowania dochodów rodziców samotnie wychowujących dziecko (art. 6 ust. 4c–art. 6 ust. 4h ustawy PIT) zostały przy tym dodane do przepisów ustawy PIT na mocy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw i znajdują zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2022 r. (art. 18 ust. 1 ustawy nowelizującej)³⁶.

W aktualnym stanie prawnym, rodzic, który samotnie wychowuje dziecko, ma prawo do rozliczenia podatku dochodowego na zasadach opisanych w art. 6 ust. 4d ustawy PIT, tj. w taki sposób, że podatek może być określony w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci, przy czym do sumy tych dochodów nie wlicza się dochodów (przychodów) opodatkowanych w sposób zryczałtowany na zasadach określonych w ustawie o PIT.

Zgodnie z art. 6 ust. 4c ustawy PIT osobą samotnie wychowującą dziecko, jest rodzic lub opiekun prawny, będący panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem, osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów, lub osobą, której małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności, jeżeli ten rodzic lub opiekun w roku podatkowym samotnie wychowuje dzieci:

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1265.

- a) małoletnie,
- b) pełnoletnie, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
- c) pełnoletnie do ukończenia 25. roku życia, uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe, obowiązujących w RP oraz w innym państwie.

W wypadku dzieci pełnoletnich, do ukończenia przez nie 25 roku życia, o których mowa w pkt 3 powyżej, wskazane przepisy nie znajdują zastosowania, jeżeli dziecko, uzyskało w roku podatkowym:

- dochody, z wyjątkiem renty rodzinnej, podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b lub
- przychody, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 148 i 152
- w łącznej wysokości przekraczającej dwunastokrotność kwoty renty socjalnej określonej w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2194), w wysokości obowiązującej w grudniu roku podatkowego (art. 6 ust. 4e ustawy o PIT).

Dodatkowo sposób opodatkowania, o którym mowa w ust. 4d, nie ma zastosowania do osoby, która wychowuje wspólnie z drugim rodzicem albo opiekunem prawnym co najmniej jedno dziecko, w tym również gdy dziecko jest pod opieką naprzemienną, w związku z którą obydwójgu rodzicom zostało ustalone świadczenie wychowawcze zgodnie z art. 5 ust. 2a ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2023 r. poz. 810 i 1565) (art. 6 ust. 4f ustawy o PIT).

Analizowany preferencyjny sposób opodatkowania, nie będzie miał zastosowania także wówczas, gdy chociażby jeden z małżonków, osoba samotnie wychowująca dziecko lub jej dziecko:

1. stosuje przepisy:
 - a. art. 30c lub
 - b. ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym, z wyjątkiem art. 6 ust. 1a tej ustawy
- w zakresie osiągniętych w roku podatkowym przychodów, poniesionych kosztów uzyskania przychodów, zobowiązania lub uprawnienia do zwiększania lub pomniejszenia podstawy opodatkowania albo przychodów, zobowiązania lub uprawnienia do dokonywania innych doliczeń lub odliczeń;
2. podlega opodatkowaniu na zasadach wynikających z ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym lub ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych.

5.6. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1316, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2159, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111).
6. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 707).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
8. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF z 2019 r. poz. 1); powołany akt utracił moc z dniem 5 lutego 2019 r.
9. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Organizacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 61, ze zm.).
10. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017-2020 (Dz. Urz. MRiF poz. 8); powołany akt utracił moc z dniem 1 stycznia 2021 r.
11. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020 (Dz. Urz. MRiF poz. 144); powołany akt utracił moc z dniem 1 stycznia 2021 r.
12. Zarządzenie Ministra Finansów z 21 maja 2019 r. zmieniające zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020 (Dz. Urz. MF poz. 61).

13. Zarządzenie Ministra Finansów z 24 lutego 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020 (Dz. Urz. MF poz. 23).
14. Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 23 grudnia 2020 r. w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024 (Dz. Urz. MFFiPRF poz. 34).
15. Zarządzenie Ministra Finansów z 31 października 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024 (Dz. Urz. MF poz. 103).
16. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie przygotowania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej rocznych kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej oraz zasad składania raportów z ich realizacji (Dz. Urz. MF poz. 82).
17. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. MF poz. 74).
18. Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. MFFiPR poz. 130).
19. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. MF poz. 81).
20. Interpretacja ogólna Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej Nr DD2.8201.7.2020 z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie określenia momentu nabycia nieruchomości należącej do majątku wspólnego małżonków, w przypadku uzyskania przychodów z tytułu odpłatnego zbycia tej nieruchomości, po ustaniu wspólności majątkowej małżeńskiej, w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. MFFiPR z 2021 r. poz. 31).
21. Interpretacja ogólna Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej Nr DD2.8202.4.2020 z dnia 13 października 2021 r. w sprawie stosowania zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w związku z kwalifikacją niektórych wydatków poniesionych na remont i wykończenie nieruchomości jako wydatków stanowiących realizację celu mieszkaniowego (Dz. Urz. MFFiPR z 2021 r. poz. 145).
22. Interpretacja ogólna Ministra Finansów Nr DD2.8202.5.2020 z dnia 1 kwietnia 2022 r. w sprawie wydatków poniesionych na spłatę kredytu zaciągniętego na zbywaną nieruchomość lub prawo majątkowe jako wydatku stanowiącego realizację własnego celu mieszkaniowego, w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2021 r. (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 35).

5.7. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
10. Minister Finansów
11. Szef Krajowej Administracji Skarbowej
12. Dyrektorzy Izby Administracji Skarbowej



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 5 sierpnia 2025 roku

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli NIK
Znak sprawy: DKS5.0811.14.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanowisko do informacji o wynikach kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem z 22.07.2025 r. nr LLO.430.2.2025, przy którym przekazano Informację o wynikach kontroli P/24/075 - Działania jednostek KAS w zakresie weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT, przedstawiam stanowisko do sformułowanych wniosków.

Odnosząc się do wniosku w zakresie „uregulowania w Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej obowiązku prowadzenia przez dyrektorów izb administracji skarbowej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze ich właściwości oraz analizy ryzyka” oraz wniosku de lege ferenda Minister Finansów, dotyczącego „podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy o KAS, polegającej na doprecyzowaniu zakresu zadań analitycznych realizowanych przez dyrektora izby administracji skarbowej poprzez przypisanie mu wprost zadań prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze jego właściwości oraz analizy ryzyka” - zauważam, że nie znajdują one uzasadnienia.

W odniesieniu do wniosku de lege ferenda Minister Finansów informuję, że zapis art. 25 ust. 1 pkt 10 ustawy o KAS jest jasny i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. W obecnym stanie prawnym zadania te są określone również w § 36 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 19 i 21), będącego wypełnieniem delegacji ustawowej, o której mowa w art. 39 ww. ustawy i są przez dyrektora izby administracji skarbowej realizowane. Znajdują one również odzwierciedlenie w zadaniach przypisanych komórce ds. zarządzania ryzykiem w regulaminach

organizacyjnych poszczególnych izb administracji skarbowej, zatwierdzanych uprzednio przez Ministra Finansów.

W odniesieniu zaś do wniosku dotyczącego „uregulowania w Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej obowiązku prowadzenia przez dyrektorów izb administracji skarbowej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze ich właściwości oraz analizy ryzyka” informuję, że w kontekście zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którymi w aktach niższej rangi opisujących procesy wewnętrzne w organizacji - nie powieliła się zapisów uregulowanych w dokumentach rangi ustawowej. Dokument pn.: „Polityka zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej” ma charakter dokumentu wewnętrznego.

Mając powyższe na uwadze, tj. ustawowe uregulowanie przedmiotowego zagadnienia, kwestia ta nie wymaga również uregulowania w dokumencie wewnętrznym określającym procedurę postępowania.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Marcin Łoboda

Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLO.430.2.2025

Warszawa, 2025-08-08

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Finansów w sprawie informacji o wynikach kontroli P/24/075

Działania jednostek KAS w zakresie weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów zawartego w piśmie z dnia 5 sierpnia 2025 r. nr DKS5.0811.14.2025.

Z zadowoleniem przyjmuję, że Informacja o wynikach kontroli P/24/075 *Działania jednostek KAS w zakresie weryfikacji odliczeń i zwolnień w PIT*, w tym zawarte w niej oceny i wnioski do Ministra Finansów, zostały przyjęte bez uwag.

Odnosząc się natomiast do zakwestionowania zasadności wniosku do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie uregulowania w *Polityce Zarządzania Procesem Analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej* obowiązku prowadzenia przez dyrektorów izb administracji skarbowej działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze ich właściwości oraz analizy ryzyka, pragnę zauważyć, że jest on spójny z wnioskiem zawartym na s. 24 wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 grudnia 2024 r. nr LLO.410.14.2.2024 skierowanego do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Szef KAS, korzystając z uprawnienia przysługującego Mu na mocy art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, w których treści, opierając się na narzucie błędnej wykładni art. 25 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.), podważył zasadność wniosku pokontrolnego. Zastrzeżenia zostały w całości oddalone uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nr 15/2025 z dnia 12 marca 2025 r. i tym samym wyczerpany został jedyny w świetle ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli tryb kwestionowania wystąpienia pokontrolnego.

Co zaś tyczy się wniosku *de lege ferenda* do Ministra Finansów, dotyczącego podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, polegającej na doprecyzowaniu zakresu zadań analitycznych realizowanych przez dyrektora izby administracji skarbowej poprzez przypisanie mu wprost zadań prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze jego właściwości oraz analizy ryzyka, to pragnę podkreślić, że u podstaw jego sformułowania legła wykładnia art. 25 ust.

1 pkt 10 ustawy o KAS w aktualnym brzmieniu, której prawidłowość, oddalając zastrzeżenia Szefa KAS, potwierdziło Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w powołanej powyżej uchwale.

Jednocześnie uprzejmie wyjaśniam, że przedstawienie stanowiska do Informacji o wynikach kontroli służy wyłącznie zaprezentowaniu końcowego stanowiska jednostki wobec ogólnych wyników kontroli. Podniesione w stanowisku Ministra Finansów kwestie pozostają bez wpływu na prawidłowość ustaleń kontroli, w tym ocen i wniosków zamieszczonych w Informacji o wynikach kontroli.

Wiceprezes NIK

Michał Jędrzejczyk w zastępstwie za Marian
Banaś

/podpisano elektronicznie/