



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.17.01.25

Beata Lepek
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Kartuzach
ul. Kościerska 13
83-300 Kartuzy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/008 Działania Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej (umowa z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju a Skarbem Państwa)

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Kartuzach, ul. Kościerska 13, 83-300 Kartuzy ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Lepek, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kartuzach ² , od 1 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Leszek Synak, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kartuzach od 10 maja 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi.2. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku czynności sprawdzających.3. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku postępowań podatkowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Maciej Gajdzik, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/81/2025 z 6 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej także: „Urząd”.

² Dalej także: „Naczelnik Urzędu”.

³ Data zakończenia czynności kontrolnych 23 września 2025 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie weryfikowanie zeznań podatkowych w celu wytypowania podatników do przeprowadzenia czynności sprawdzających lub postępowań podatkowych, w tym – wykorzystanie analiz prowadzonych w innych jednostkach administracji skarbowej. Pozytywnie należy także ocenić systematyczne podejmowanie czynności sprawdzających prawidłowość wykorzystania ulgi termomodernizacyjnej oraz weryfikowanie prawidłowości korekt zeznań, spowodowanych wykorzystaniem powyższej ulgi.

Analizowanie danych o przekazanym podatnikom wsparciu na termomodernizację ze środków Narodowego⁶ oraz Wojewódzkiego⁷ Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Urząd rozpoczął dopiero po wszczęciu niniejszej kontroli, tj. w lipcu 2025 r. Do tego momentu istniało ryzyko, że organ podatkowy w toku czynności weryfikacyjnych nie uwzględnił wpływu powyższych środków na wielkość wykazanej w zeznaniu ulgi. Należy również wskazać, że w próbie 30 czynności sprawdzających stwierdzono dwa przypadki, kiedy należny zwrot nadpłaty podatku nastąpił bez wniosku o jej zwrot, na podstawie korekty zeznania podatkowego, sporządzonej po upływie ustawowego terminu do jej złożenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi.

1.1. Odliczenie wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego za 2024 r. zostało wykazane łącznie przez 1 739 podatników. Z tego 1 621 rozliczających się według skali podatkowej, 33 - przy pomocy podatku liniowego a 85 – za pomocą zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych.

Z powyższego tytułu w 2024 r. odliczono ogółem 33 257,0 tys. zł. Z tego odpowiednio dla wskazanych powyżej form opodatkowania: 30 369,3 tys. zł, 913,4 tys. zł oraz 1 974,3 tys. zł.

Z odliczenia wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego skorzystało w powyższym okresie 1,62% podatników⁹. W 2024 r., w porównaniu do wykonania w poprzednim roku, liczba podatników korzystających z ulgi (1 958) oraz kwota wykazanych odliczeń (38 740,20 zł) malała.

(akta kontroli str. 165)

1.2. Właściwi pracownicy Urzędu, analizowali dane dotyczące ulgi termomodernizacyjnej, wykazane przez podatników w zeznaniach podatkowych

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „NFOŚiGW”.

⁷ Dalej: „WFOŚiGW”.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Odpowiednio dla wskazanych wyżej form opodatkowania: 1,79%, 1,38%, 0,80%.

oraz typowali podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej do czynności sprawdzających lub postępowań podatkowych.

W powyższym zakresie pracownicy Urzędu stosowali następujące procedury, obowiązujące w administracji skarbowej:

- „Polityka zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej”¹⁰;
- „Wytyczne do czynności sprawdzających”¹¹;
- „Wytyczne do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie procesu obsługi zeznań podatkowych dla podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022r.”¹²

Naczelnik Urzędu podała, że w związku z korzystaniem z powyższych wytycznych tworzenie własnych wewnętrznych procedur w powyższym zakresie nie było konieczne.

Pomocniczo posługiwano się również: interpretacjami Krajowej Informacji Skarbowej, objaśnieniami podatkowymi zamieszczonymi na stronie podatki.gov.pl, wyjaśnieniami i odpowiedziami na zapytania, sporządzonymi w Departamencie Orzecznictwa Podatkowego oraz Departamencie Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów, a także – objaśnieniami dostępnymi w prasie fachowej.

Prowadzeniem analiz dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej oraz typowaniem podmiotów do weryfikacji rozliczenia w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego zajmowały się trzy komórki organizacyjne Pionu Kontroli, oznaczone symbolami SKA-1, SKA-2 oraz SKP¹³.

Obsada kadrowa w powyższych komórkach wynosiła łącznie 35 etatów według stanu na koniec 2023 r. oraz 36 etatów do końca pierwszego półrocza 2025 r. Poza zwiększeniem stanu zatrudnienia w 2024 r. zmiany w tych komórkach polegały na przesunięciach etatów oraz uzupełnianiu wakatów w drodze rekrutacji¹⁴.

Jedyną zmianą kadrową na stanowiskach nadzorujących komórki czynności analitycznych i sprawdzających oraz kontroli podatkowej było powołanie Naczelnik Urzędu, w związku z przejściem jej poprzednika na emeryturę.

Własne analizy Urzędu, dotyczące podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, polegały na bieżącym typowaniu podatników, którzy złożyli korekty zeznań, których przyczyną było uwzględnienie ulgi termomodernizacyjnej. Wykorzystanie systemu Paczki¹⁵ nie wymagało sporządzania dodatkowych raportów. Aplikacja w procesie obsługi

¹⁰ Ministerstwo Finansów Departament Analiz, kwiecień 2019.

¹¹ Ministerstwo Finansów Departament Nadzoru nad Kontrolami, wrzesień 2021.

¹² Ministerstwo Finansów, grudzień 2022.

¹³ W okresie kontroli oznaczone nazwami: Pierwszy i Drugi Dział Czynności Sprawdzających, a także Referat Kontroli Podatkowej oraz Czynności Analitycznych i Sprawdzających.

¹⁴ Na przełomie lat 2023/2024 oraz 2024/2025 odnotowano dwa takie wakaty.

¹⁵ Osobna aplikacja, wykorzystywana w niektórych urzędach skarbowych, podlegających Izbie Administracji Skarbowej w Gdańsku.

korekty sygnalizowała, w jakich przypadkach występowała nadpłata, a czynnik generujący nadpłatę wskazywał pracownik w toku dalszej analizy.

W zakresie korekt deklaracji - czynnościami sprawdzającymi objęto 15 podatników w 2024 r. oraz siedmiu podatników w 2025 r. (według daty zakończenia czynności sprawdzających).

Czynności z udziałem podatnika w zakresie złożonych korekt deklaracji podejmowano w przypadkach kiedy kwota nadpłaty wynosiła powyżej 3 000 zł oraz w każdym przypadku złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty.

Czynności sprawdzające dokumentowano sporządzeniem analizy. Natomiast czynności analityczne z pierwszego półrocza 2025 r. udokumentowane zostały poprzez sporządzenie raportu z aplikacji e-ORUS.

Naczelnik Urzędu podała ponadto w powyższej sprawie, że:

- Urząd w okresie objętym kontrolą, przeprowadzał analizy własne, w wyniku których typowane były czynności w obszarach gdzie istniało znacznie większe prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, niż w uldze termomodernizacyjnej (np. brakujące zeznania PIT-36, PIT-36L oraz PIT-28);
- z uwagi na bardzo duży zakres spraw objętych podatkiem dochodowym od osób fizycznych, nie sposób było zrealizować kompleksowo wszystkich zagadnień (w 2024 r. Urząd zakończył 6 113 czynności sprawdzających, dotyczących tego podatku).

W okresie do 2 lipca 2025 r. nie analizowano danych z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW - odnośnie środków przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

Naczelnik Urzędu podała w powyższej sprawie, m.in. że:

- ze względu na szeroki zakres prowadzonych czynności sprawdzających oraz zadań odpowiedniej komórki Urzędu (SKA-2) nie podejmowano czynności zmierzających do potwierdzenia oświadczeń podatników w powyższym zakresie;
- napotkano przy tym wątpliwości, dotyczące podstawy prawnej ewentualnych zapytań, które rozstrzygnięto po konsultacjach z pracownikami WFOŚiGW w Gdańsku;
- zwrócono się do tego podmiotu o udostępnienie danych, dotyczących osób, wobec których pracownicy Urzędu prowadzili czynności sprawdzające w okresie od 1 stycznia 2024 r., powołując się na art. 82b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶.

¹⁶ Dz. U. z 2025 r., poz. 111, ze zm. Dalej także: „Ordynacja podatkowa”.

Pracownicy Urzędu nie analizowali danych o wykazanych w zeznaniach podatkowych odliczeniach, o których mowa w art. 26h ust. 5 i ust. 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁷.

Naczelnik Urzędu podała w powyższej sprawie, że w toku prowadzonych czynności pozyskiwano od podatnika odpowiednie oświadczenie i dokumenty źródłowe, dotyczące otrzymanego dofinansowania; Urząd nie dysponował danymi o liczbie podatników, którzy w związku z utratą prawa do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, w zeznaniach podatkowych doliczyli do dochodu uprzednio odliczone kwoty wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz danymi o wysokości kwot doliczeń do dochodu z tego tytułu – było to spowodowane m.in.:

- konstrukcją formularzy zeznań podatkowych, która nie pozwalała w sposób jednoznaczny na dokładne przyporządkowanie kwot odliczeń do dochodu (przychodu), uprzednio odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, w powiązaniu z jedną pozycją zeznania;
- kwoty doliczeń z tego tytułu wykazywane są w zeznaniach podatkowych w pozycji, w której wykazywane są dochody z innych źródeł (PIT-36, PIT-37), stanowiące otwarty katalog, oraz dochody z działalności gospodarczej (PIT-28, PIT-36L);
- uzyskanie raportu zawierającego pełne dane w powyższym zakresie jest niemożliwe.

Do przeprowadzania analiz danych, dotyczących ulgi termomodernizacyjnej, wykorzystywano centralne i lokalne bazy danych, w tym: system Poltax Plus, aplikację e-ORUS (pozwalającą na generowanie raportów weryfikujących ulgę termomodernizacyjną), Ewidencję Ksiąg Wieczystych oraz Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem (ZISAR) Plus.

W badanym okresie zidentyfikowano nieprawidłowości polegające na braku tytułu prawnego do nieruchomości oraz przekraczaniu limitu ulgi.

Naczelnik Urzędu podała ponadto, że podczas prowadzonych czynności problem dowodowy stanowiło potwierdzenie, czy ocieplany budynek nie jest obiektem nowopowstałym.

Czynnościami weryfikacyjnymi objęto wszystkie ujawnione przypadki przekroczenia limitu odliczenia wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Natomiast analiza danych z WFOŚiGW, odnośnie środków przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, miała miejsce dopiero w okresie od 2 lipca 2025 r. (w badanej próbie 30 czynności sprawdzających stwierdzono wykorzystanie tej informacji).

(akta kontroli str. 5-13, 57-157, 165-223)

¹⁷ Dz. U. z 2025 r., poz. 163, ze zm. Dalej także: „ustawa o PIT”.

1.3. Dane w zakresie wykorzystania ulgi termomodernizacyjnej były poddawane analizie, a odpowiednie sprawy kierowano do prowadzenia czynności sprawdzających.

Według stanu na 14 lipca 2025 r., od początku roku 2024 przeprowadzono 36 typowań własnych, z czego w 20 przypadkach zakończono czynności sprawdzające, a dwa były w toku.

Ponadto 14 podatników wytypowano przy pomocy e-ORUS w dniu 16 czerwca 2025 r. i skierowano do czynności sprawdzających¹⁸. Według stanu w dniu 26 września 2025 r. w dwóch przypadkach czynności te zostały zakończone, z wynikiem pozytywnym, na łączną kwotę WUSZ 10,7 tys. zł.

Zgodnie z powyższym raportem limit ulgi został przekroczony przez 95 podatników. W wyniku analizy stwierdzono, że: 11 rekordów było zdublowanych, 34 – zostały objęte czynnościami sprawdzającymi na podstawie raportów MZA. Natomiast 36 rekordów wykluczono ze względu na kwotę przekroczenia limitu ulgi nie przekraczającą 60 tys. zł, prawdopodobieństwo otrzymania dofinansowania oraz w związku z licznymi innymi prowadzonymi czynnościami sprawdzającymi, co zostało zaakceptowane przez Naczelnik Urzędu w planie czynności sprawdzających na trzeci kwartał 2025 r.

Wykazana kwota ulgi termomodernizacyjnej w przypadkach objętych zakończonymi czynnościami sprawdzającymi wynosiła 303,3 tys. zł. Natomiast łączna kwota ustaleń podatkowych w tych przypadkach wynosiła 17,7 tys. zł,

W badanym okresie Urząd otrzymał poprzez system MZA sześć analiz, dotyczących ulgi termomodernizacyjnej. Według stanu na 22 września 2025 r. zakończono czynności sprawdzające dotyczące 102 wytypowanych podatników oraz trwały czynności dotyczące 86 rekordów, tj. 84 udostępnionych 24 czerwca 2025 r., z terminem realizacji do końca października br. oraz dwóch udostępnionych wcześniej (dotyczących jednego podatnika), gdzie czynności sprawdzające trwały od 3 stycznia 2025 r. (przeprowadzono sześć czynności dotyczących tego podmiotu).

Kryteriami wskazanymi w listach typowań MZA było:

- przekroczenie w rozliczeniach za lata 2019-2023 limitu ulgi (pięć raportów),
- skorzystanie z programu Mój Prąd w latach 2022-23 w ramach ulgi termomodernizacyjnej wraz z korzystaniem z dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej albo odliczenia ulgi w maksymalnej wartości, pomimo że wartość inwestycji, wskazana we wnioskach do programu Mój Prąd, była niższa (jeden raport).

¹⁸ Dwa rekordy zostały następnie zdublowane w raporcie MZA z 20 czerwca 2025 r.

W dniu 22 września 2025 r. stan weryfikacji rozliczeń objętych poszczególnymi analizami był sposób następujący:

- lista typowań 1750756834_2025-06-24; 67 rekordów z terminem 31.X.2025 r., czynności dotyczące 64 rekordów były w toku;
- lista typowań 1750756180_2025-06-24; 26 rekordów z terminem 31.X.2025 r., czynności dotyczące 22 rekordów były w toku;
- lista typowań 1738330448_2025-01-31; trzy rekordy z terminem 30.V.2025 r., w dwóch przypadkach czynności zakończono po terminie;
- lista typowań 1734619372_2024-12-19; 24 rekordy z terminem 23.V.2025 r., czynności dotyczące dwóch rekordów były w toku; w dwóch przypadkach czynności zakończono po terminie,
- lista typowań 1730209065_2024-10-29; jeden rekord z terminem 31.III.2025 r. - czynności zakończone 2 stycznia 2025 r.;
- lista typowań 1716553595_2024-05-24; 69 rekordów z terminem 30.IX.2024 r.; w 14 przypadkach czynności zakończono po terminie.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że część z powyższych czynności została zakończona po wyznaczonym terminie m.in. z następujących powodów:

- nieterminowego przedkładania żądanych dokumentów,
- braku składania dokumentów pomimo wezwania.

Wykazana kwota ulgi termomodernizacyjnej w przypadkach objętych zakończonymi czynnościami sprawdzającymi wynosiła 3 814,8 tys. zł. Natomiast łączna kwota ustaleń podatkowych w tych przypadkach wynosiła 271,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-19, 223-224, 246-261)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄTKOWA

Analizowanie danych o przekazanych podatnikom wsparciu na termomodernizację ze środków NFOŚiGW i WFOŚiGW Urząd rozpoczął dopiero po wszczęciu niniejszej kontroli. Do tego momentu istniało ryzyko, że organ podatkowy w toku czynności weryfikacyjnych nie uwzględnił wpływu powyższych środków na wielkość wykazanej w zeznaniu ulgi. Pozytywnie należy przy tym ocenić wykorzystanie analiz prowadzonych w innych jednostkach administracji skarbowej.

OBSZAR

2. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku czynności sprawdzających.

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd otrzymał następujące wytyczne i procedury dotyczące czynności sprawdzających:

- „Wytyczne do czynności sprawdzających”, opracowane przez Departament Nadzoru nad Kontrolami w Ministerstwie Finansów, Warszawa 2021 r. - przekazane z pismem z dnia 13 września 2021 r.;
- Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR II, wersje z grudnia 2021 r., stycznia 2024 r. oraz marca 2025r.;
- podręczniki użytkownika ZISAR - zamieszczone w aplikacji, wersja 8.10 z 2 października 2023 r.;
- podręcznik użytkownika i instrukcja wypełniania informacji zwrotnej w MZA, zamieszczony na stronie WWW Ministerstwa Finansów;
- procedurę ujednoczenia trybu, sposobu i zasad ewidencjonowania przez naczelników województwa pomorskiego czynności sprawdzających w systemie ZISAR PLUS – załącznik do zarządzenia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku z dnia 7 maja 2024 r.,

W Urzędzie nie tworzono wewnętrznych procedur w zakresie prowadzenia oraz ewidencjonowania czynności sprawdzających.

W powyższej sprawie Naczelnik Urzędu podała, że przede wszystkim wykorzystywano w tym zakresie ww. wytyczne z września 2021 r. Prowadzone czynności sprawdzające były ewidencjonowane w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR) oraz Systemie Zarządzania Dokumentacją. Natomiast w przypadku wniosków o stwierdzenie nadpłaty wykorzystywano także system Poltax Plus. Urzędowi Skarbowym udostępniono także System Informacji Celno-Skarbowej Eureka, w którym zamieszczane są na bieżąco indywidualne interpretacje, wyjaśnienia i stanowiska Ministerstwa Finansów. W związku z tym przygotowanie własnych procedur w powyższym zakresie nie było konieczne.

Prowadzeniem czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej zajmował się Drugi Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających.

W Urzędzie nie prowadzono szkolenia dla pracowników w zakresie korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 14-19)

2.2. Pracownicy Urzędu systematycznie podejmowali czynności sprawdzające wobec podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. W roku 2024 oraz w pierwszym półroczu roku 2025 odnotowano wzrost liczby przeprowadzonych czynności, kwot poddanych weryfikacji oraz ujawnionych uszczupień.

I tak liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających w 2023 r. wynosiła 26, w 2024 r. – 82, w pierwszym półroczu 2024 r. – 14, a w pierwszym półroczu

2025 r. – 32. Weryfikacji w każdym z tych okresów poddano odpowiednio kwoty: 1 998,8 tys. zł, 4 654,7 tys. zł, 609,6 tys. zł oraz 2 051,9 tys. zł. Natomiast kwoty ustaleń finansowych, dokonanych w wyniku czynności sprawdzających wynosiły odpowiednio: 86,6 tys. zł, 167,4 tys. zł, 8,5 tys. zł oraz 122,5 tys. zł. Większość (92% wartości) tych uszczupleń została ujawniona w rozliczeniach podatników korzystających ze skali podatkowej. Wzrost wartości stwierdzonych uszczupleń była skorelowany ze zwiększeniem liczby czynności sprawdzających.

W toku czynności sprawdzających prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej najczęściej stwierdzaną nieprawidłowością było przekroczenie limitu tejże ulgi.

(akta kontroli str. 14-19, 225-226)

2.3. Na podstawie próby 30 spraw czynności sprawdzających, dotyczących rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej o największej wartości (łącznie kwota ulgi poddana weryfikacji wynosiła 2 159,5 tys. zł) stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

- podatnik był właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinne, na który ponosił i odliczał w zeznaniu podatkowym wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego;
- odliczone przez podatnika wydatki poniesione w roku podatkowym na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych¹⁹;
- wydatki zostały udokumentowane fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku;
- podatnik prawidłowo rozliczył wydatki, które zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub WFOŚiGW (organ podatkowy występował do ww. instytucji o dane niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi).

Ponadto, w 28 przypadkach czynności sprawdzające przeprowadzono zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej (dwa przypadki dotyczyły dokonania należnego zwrotu nadpłaty bez wniosku podatnika, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających podatnicy złożyli 28 korekt rozliczeń podatkowych na kwotę 148,1 tys. zł. W zbadanych przypadkach nie wszczynano kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego.

W przeprowadzonych czynnościach sprawdzających nie dokonywano oględzin w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r., poz. 1128.

W powyższej sprawie Naczelnik Urzędu wyjaśniła, m.in. że:

- podatnicy korzystający z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, w stosunku do których, prowadzono czynności sprawdzające, przedstawili wszystkie niezbędne do weryfikacji dokumenty, potwierdzające zakup wymienionych materiałów oraz usług, wraz z potwierdzeniami opłacenia poniesionych wydatków, decyzji potwierdzającej zakończenie budowy, decyzji dotyczących podatku od nieruchomości oraz informacji w zakresie uzyskanego dofinansowania, jak również złożone protokoły potwierdzające podłączenie lub odbiór instalacji;
- okoliczności te, z uwagi na obszerny materiał dowodowy nie budziły wątpliwości organu podatkowego, zatem nie było potrzeby korzystania z instytucji oględzin lokalu;
- w toku przeprowadzonych czynności sprawdzających nie stwierdzono żadnego przypadku, w którym podatnik chciałby wyłudzić kwotę ulgi, nie ponosząc żadnych wydatków termomodernizacyjnych.

(akta kontroli str. 57-157, 246-252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dwóch na 30 przypadków badanych czynności sprawdzających (w sprawach oznaczonych wspólnym numerem 2210-SKA-2.4031.20.2025) - należy zwrot nadpłaty podatku nastąpił bez wniosku o jej zwrot, na podstawie korekty zeznania podatkowego, sporządzonej po upływie ustawowego terminu do jej złożenia²⁰.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła m.in., że:

- w dwóch wskazanych wyżej sprawach nie wezwano podatników do złożenia wniosku o stwierdzenia nadpłaty, biorąc pod uwagę dyspozycję art. 75 § 4 Ordynacji podatkowej,
- proces weryfikacji zasadności nadpłaty w powyższych przypadkach w żadnym stopniu nie odbiegał jakościowo od spraw, w których podatnik zwrócił się z wnioskiem, tj. skierowano wezwanie o przekazanie kompletu dokumentów potwierdzających uprawnienie do zastosowania ulgi, badano także fakt prowadzenia przedsięwzięcia po ukończeniu budowy, okres, w jakim poniesiono wydatki oraz ich wysokość, a także - oświadczenia w zakresie otrzymanych dofinansowań;

²⁰ W piśmie z dnia 22 marca 2022 r., znak: DOP8.8022.8.2021, skierowanym do wszystkich Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej – Zastępcy Dyrektora Departamentu Orzecznictwa Podatkowego w Ministerstwie Finansów poinformowała m.in., że aktualne jest stanowisko Ministerstwa Finansów, przedstawione w pismach z 17 stycznia 2020 r. nr DPP10.8022.44.2019 i z 27 listopada 2020 r. nr DOP8/DPP10.8012.45.2020, zgodnie z którym dokonanie zwrotu nadpłaty wynikającej z korekty deklaracji, bez składania wniosku o stwierdzenie nadpłaty jest możliwe wyłącznie w przypadku korygowania deklaracji (zeznania) przed upływem ustawowego terminu do jej złożenia. W pozostałych przypadkach wymagane jest złożenie wniosku o stwierdzenie nadpłaty w trybie art. 75 § 1 Ordynacji podatkowej.

- brak wniosku o stwierdzenie nadpłaty nie sprawił, że organ podatkowy odstąpił od weryfikacji merytorycznej złożonej korekty;
- nadpłata, którą otrzymał podatnik, została po przeprowadzonej analizie uznana jako w pełni zasadna;
- na powyższe działanie wpłynęła także ogólnie przyjęta zasada zaufania do organów publicznych i szybkość postępowania;
- w Ministerstwie Finansów trwały prace dotyczące zmiany przepisów obejmujące zniesienie wymogu składania wniosków o stwierdzenie nadpłaty, co potwierdza, że organ nadrzędny dostrzegał problem związany z obsługą korekt deklaracji;
- działanie Urzędu nie miało negatywnego wpływu ani na podatnika, ani na budżet państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jakkolwiek powyższa praktyka stanowi korzystne dla podatnika uproszczenie postępowania z nadpłatą podatku, to jednak – jest ona niezgodna z przytoczonym stanowiskiem Departamentu Orzecznictwa Podatkowego w Ministerstwie Finansów.

(akta kontroli str. 93, 156-164)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie systematyczne podejmowanie czynności sprawdzających w zakresie prawidłowości wykorzystania ulgi termomodernizacyjnej. Stwierdzono jednak, że w próbie 30 czynności sprawdzających wystąpiły dwa przypadki, kiedy należny zwrot nadpłaty podatku nastąpił bez wniosku o jej zwrot, na podstawie korekty zeznania podatkowego, sporządzonej po upływie ustawowego terminu do jej złożenia.

OBSZAR

3. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku postępowań podatkowych.

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie wszczęto trzy postępowania podatkowe dotyczące ulgi termomodernizacyjnej (w pierwszym półroczu 2024 r.). Przyczyną ich wszczęcia był wniosek podatnika o stwierdzenie nadpłaty w związku ze złożeniem korekty zeznania.

(akta kontroli str. 87-92)

3.2. W 2024 r. poddana weryfikacji kwota wykazanej ulgi wynosiła 87,8 tys. zł (w porównaniu z kwotą 37,9 tys. zł w 2023 r.; w pierwszym półroczu 2025 r. nie prowadzono postępowań podatkowych). W postępowaniach tych nie stwierdzono nieprawidłowości. Niewielka liczba postępowań podatkowych była skorelowana z faktem, że w 28 przypadkach na 30 szczegółowo zbadanych czynności sprawdzających korekta deklaracji uwzględniała ustalenia organu podatkowego.

(akta kontroli str. 57-92, 227)

3.3. Na podstawie trzech ww. postępowań podatkowych przeprowadzonych w 2024 r. stwierdzono, że trwały od dziewięciu do 19 dni i nie były one poprzedzone czynnościami sprawdzającymi.

(akta kontroli str. 87-92)

W związku z opisanymi wcześniej sześcioma analizami w zakresie ulgi termomodernizacyjnej Urząd przekazywał do Ministerstwa Finansów oraz właściwej izby administracji skarbowej informację zwrotną za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami (MZA), z użyciem Rejestru Typowań ZISAR Plus. Powyższy moduł umożliwiał przekazywanie krótkiego, syntetycznego opisu prowadzonych działań, poprzez odpowiedzi na pytania: czy typowanie było prawidłowe, czy względem podatnika podjęto działania, czy prowadzono działania analityczne, jaki był rodzaj podjętych działań, numer działania (KCS z ZISAR), jaki był wynik działań, jaka była wartość uszczuplenia, czy w wyniku podjętych działań złożono korektę lub pierwotną deklarację. Dołączane uwagi były automatycznie migrowane z systemu ZISAR).

(akta kontroli str. 14-19, 246-252)

3.4. Urząd nie był kontrolowany przez pracowników Ministerstwa Finansów oraz właściwej izby administracji skarbowej w zakresie stosowania ulgi termomodernizacyjnej (za lata 2023 - 2025).

(akta kontroli str. 14-19)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w skontrolowanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie przedstawia uwag.

Wniosek

Zapewnienie stosowania wytycznych Ministerstwa Finansów, dotyczących zwrotu nadpłaty podatku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 30 września 2025 r.

Kontroler

(-) Maciej Gajdzik
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor

(-) Tomasz Sobecki