



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W KRAKOWIE

LKR.410.13.2.2025

Pan

████████████████████
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Chrzanowie

Urząd Skarbowy w Chrzanowie
ul. Garncarska 9
32-500 Chrzanów

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 Chrzanowie, ul. Garncarska 9, 32-500 Chrzanów (dalej: <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	[REDACTED] , Naczelnik Urzędu Skarbowego w Chrzanowie, od 15 stycznia 2024 r. do nadal (dalej: <i>Naczelnik US</i> lub <i>Naczelnik Urzędu</i>). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła [REDACTED] Naczelnik Urzędu Skarbowego w Chrzanowie, od 15 stycznia 2019 r. do 14 stycznia 2024 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	[REDACTED] , specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/92/2025 z 9 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 27-29)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Naczelnik Urzędu weryfikował zasadność i prawidłowość skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, przy czym podejmowane w tym zakresie czynności nie zawsze były w pełni rzetelne.

Urząd prowadził własne czynności analityczne mające na celu wytypowanie podatników do sprawdzenia prawidłowości skorzystania z ulgi, a także wykorzystywał do weryfikacji typowania otrzymane z Ministerstwa Finansów³ oraz z Izby Administracji Skarbowej w Krakowie⁴.

Rosła skuteczność prowadzonych przez Urząd działań weryfikacyjnych: w porównaniu do 2023 r., kiedy liczba spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości, stanowiła 82,8% wszystkich spraw, w 2024 r. wyniosła ona 90,9%, a w I półroczu 2025 r. 97,1%. Kwoty ustalone do zapłaty w wyniku prowadzonych czynności zostały wpłacone przez podatników w całości wraz z odsetkami i kosztami⁵.

Wprawdzie Naczelnik Urzędu systematycznie podejmował czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, jednak w większości przypadków działania Urzędu nie były w pełni rzetelne. NIK nie wnosi zastrzeżeń do sposobu przeprowadzenia [REDAKTOWANE] spraw spośród [REDAKTOWANE] zbadanych czynności sprawdzających oraz [REDAKTOWANE] spraw spośród [REDAKTOWANE] zbadanych postępowań podatkowych. W toku 11 spraw nie zweryfikowano istotnych aspektów prawa do ulgi, w tym nie żądano od podatników dokumentów o ewentualnym dofinansowaniu do przedsięwzięć termomodernizacyjnych lub nie pozyskiwano ich od innych podmiotów, udzielających dotacji⁶, nie potwierdzano kwalifikacji wydatków do odliczenia⁷ lub nie sprawdzano tytułu prawnego do nieruchomości. Było to działanie nierzetelne, gdyż nie spełniało wymogów art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸, nakazujących ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami oraz wbrew zasadzie dążenia do prawdy obiektywnej wynikającej z art. 122 tej ustawy. Działanie takie pozostawało ponadto w sprzeczności z *Wytycznymi do czynności sprawdzających* wydanymi przez MF⁹. Zastrzeżenia NIK budził brak konsekwencji Urzędu w pozyskiwaniu odpowiednich dokumentów, niezbędnych w toku weryfikacji zasadności i prawidłowości rozliczenia ulgi, i związana z tym niejednolitość postępowania.

Jako niezgodne z wytycznym MF NIK oceniła również rozliczenie w dwóch sprawach nadpłaty bez pozyskania od podatników wniosków o ich stwierdzenie, przy czym dotyczyło nadpłat łącznej wys. 1,0 zł, stanowiącej 3,4% ogólnej kwoty nadpłat zrealizowanych w okresie objętym kontrolą.

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

³ Dalej: MF.

⁴ Dalej: IAS.

⁵ Oceniono na próbie 39 spraw wyłonionych do szczegółowego badania. W jednej ze spraw kwota pozostała do zapłaty nie przekroczyła dziesięciokrotności kosztów upomnienia i stanowiła 0,007% łącznej kwoty ustaleń podatkowych.

⁶ W szczególności Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW); Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej: WFOŚiGW).

⁷ Tj. ich ujęcia 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 termomodernizacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1128); dalej: *rozporządzenie MIIR w sprawie wykazu*.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.; dalej: *Ordynacja podatkowa*.

⁹ Wytyczne z września 2021 r.

NIK ocenia negatywnie zaakceptowanie nienależnego odliczenia wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w przypadku dwóch spraw, na łączną kwotę ██████ zł, co stanowiło jednak tylko 0,1% łącznej kwoty ulgi poddanej przez Urząd weryfikacji.

Izba zauważyła przy tym, że Urząd jeszcze przed zakończeniem kontroli NIK we wszystkich przypadkach, w których stwierdzono istotne nieprawidłowości (████████████████████), podjął działania korygujące, uzyskując stosowne potwierdzenie dokonanych ustaleń lub doprowadzając do odpowiedniej korekty zeznania podatkowego i uregulowania należności podatkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi

1.1. W 2024 r. w porównaniu do wykonania w 2023 r. zmniejszyła się liczba podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej oraz łączna kwota wykazanych z tego tytułu odliczeń.

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. liczba podatników podatku dochodowego PIT¹¹, PPL¹² i PPE¹³ wyniosła łącznie 85 774. Spośród tych osób 2 366 (2,8%) wykazało odliczenie wydatków na termomodernizację, z czego:

- 2 317 podatników płacących podatek wg skali podatkowej (PIT-36, PIT-36S, PIT-37), co stanowiło 2,9% wszystkich podatników w tej grupie (79 613);
- 22 podatników płacących podatek liniowy (PIT-36L, PIT-36LS), co stanowiło 1,6% wszystkich podatników w tej grupie (1 351);
- 27 podatników płacących zryczałtowany podatek od przychodów ewidencjonowanych (PIT-28), co stanowiło 0,6% wszystkich podatników w tej grupie (4 810).

Kwota odliczonej ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 40 148,8 tys. zł, z tego w przypadku podatników PIT 39 208,7 tys. zł, w przypadku podatników PPL 443,8 tys. zł, a podatników PPE 496,3 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. liczba podatników podatku dochodowego PIT, PPL i PPE wyniosła łącznie 85 057. Spośród tych osób 2 126 (2,5%) wykazało odliczenie wydatków na termomodernizację, z czego:

- 2 085 podatników płacących podatek wg skali podatkowej, co stanowiło 2,6% wszystkich podatników w tej grupie (78 756);
- 11 podatników płacących podatek liniowy, co stanowiło 0,8% wszystkich podatników w tej grupie (1 335);

¹⁰ 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.

¹¹ Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych, płacący podatek wg skali podatkowej – regulowany ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych; Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm. (dalej: *upof*).

¹² Podatnicy płacący podatek liniowy – podatek dochodowy od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wynoszący 19% podstawy obliczenia podatku, o którym mowa w art. 30c upof.

¹³ Podatnicy płacący podatek dochodowy w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych – regulowany ustawą z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne; Dz. U. z 2025 r. poz. 843 (dalej: *urof*).

- 30 podatników płacących zryczałtowany podatek od przychodów ewidencjonowanych, co stanowiło 0,6% wszystkich podatników w tej grupie (4 966).

Kwota odliczonej ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 35 319,7 tys. zł, z tego w przypadku podatników PIT 34 678,7 tys. zł, w przypadku podatników PPL 221,7 tys. zł, a podatników PPE 419,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 3-52, 2820)

1.2. W okresie objętym kontrolą w zakresie prowadzenia analiz dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w Urzędzie obowiązywała *Polityka zarządzania procesem analitycznym w KAS* (dokument opracowany przez Departament Analiz MF w kwietniu 2019 r.), opisująca system oraz krajowe procedury działania w zakresie zarządzania ryzykiem zewnętrznym i prowadzenia analizy ryzyka.

Nie wprowadzano własnych wewnętrznych procedur (regulacji) i zasad w tym zakresie. Naczelnik US wyjaśnił, że było to związane z ww. *Polityką*, która przedstawiała hierarchię analiz. W zakresie analizy lokalnej stanowiła, iż *na poziomie lokalnym prowadzone są analizy podmiotowe ryzyka związane z pozaplanowymi działaniami doraźnymi urzędu*. Z racji licznych zadań Urząd okresowo wykonywał analizy przedmiotowe. W okresie I 2024-VI 2025 wykonał 75 analiz podmiotowych i 10 analiz zbiorczych w ramach typowania do kontroli podatkowej i czynności sprawdzających. Typowania do czynności sprawdzających przeprowadzane były również w ramach prac Zespołu ds. Ryzyka Zewnętrznego, który co do zasady spotykał się raz na kwartał. Na posiedzeniach zespołu były przedstawiane wyniki wewnętrznych analiz, kierunki dalszego działania w konkretnej sprawie oraz typowane podmioty do czynności sprawdzających oraz kontroli.

(akta kontroli str. 3-52, 149-171, 204-223)

W okresie objętym kontrolą nie likwidowano i nie tworzą w Urzędzie komórek zajmujących się czynnościami analitycznymi, czynnościami sprawdzającymi czy kontrolą podatkową. Łączne zatrudnienie w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz kontroli podatkowej wynosiło na koniec 2023 r. 27,40 etatu i na koniec I półrocza 2025 r. wzrosło do 28,62 etatu¹⁴.

Prowadzeniem analiz dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej oraz typowaniem podmiotów do weryfikacji rozliczenia w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego zajmowali się pracownicy Referatu Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-2). Zatrudnienie w tej komórce wzrosło z 4,58 etatu na koniec 2023 r. do 5,0 etatów na koniec I półrocza 2025 r. Prowadzeniem czynności sprawdzających zasadniczo zajmował się Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1), gdzie zatrudnienie wzrosło z 12,38 etatu na koniec 2023 r. do 12,79 etatu na koniec I półrocza 2025 r. (wg Rb-70). Osobowy stan zatrudnienia nie uległ zmianie i wynosił 13 pracowników wraz z kierownikiem. Jak wyjaśniła Zastępca Naczelnika US, z uwagi na problemy kadrowe oraz dużą liczbę zadań przypisanych SKA-1 (np. obsługa akcji PIT) do prowadzenia czynności sprawdzających w zakresie weryfikacji korzystania z ulgi termomodernizacyjnej angażowano również pracowników innych komórek, tj.:

¹⁴ Stan zatrudnienia według metodyki dla Rb-70 sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach określonego rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133).

- Referatu Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług (SPV), gdzie zatrudnienie wg Rb-70 wzrosło z 5,63 etatu na koniec 2023 r. do 6,0 etatów na koniec I półrocza 2025 r.; osobowy stan zatrudnienia nie uległ zmianie i wynosił sześcioro pracowników wraz z kierownikiem,
- Referatu Kontroli (SKP) z zatrudnieniem wg Rb-70: od 4,81 etatu na koniec 2023 r. do 4,83 etatu na koniec I półrocza 2025 r. (ze spadkiem do 4,54 w 2024 r.); osobowy stan zatrudnienia nie uległ zmianie i wynosił pięcioro pracowników wraz z kierownikiem. Referat ten zajmował się także kontrolą podatkową.

W latach 2023-2025 (do końca I połowy) nastąpiły zmiany na stanowiskach kierowniczych w komórkach:

- SKA-2 – zmiany na stanowisku kierownika referatu: w marcu 2023 r. w związku z objęciem przez dotychczasowego kierownika stanowiska Zastępcy Naczelnika Urzędu (poprzedni Zastępca Naczelnika US odszedł na emeryturę) oraz w lutym 2024 r. w związku z objęciem przez dotychczasowego kierownika stanowiska Kierownika SKP;
- SKP – zmiana na stanowisku kierownika referatu w lutym 2024 r. w związku z objęciem przez dotychczasowego kierownika stanowiska Naczelnika Urzędu (upłynęła kadencja poprzedniego Naczelnika US).

Zadania poszczególnych komórek szczegółowo określał statut Urzędu¹⁵ oraz regulamin organizacyjny Urzędu nadany przez Dyrektora IAS¹⁶.

(akta kontroli str. 3-52, 149-171, 2821)

25 czerwca 2025 r. komórka █████ sporządziła raport w zakresie prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej w celu wytypowania podmiotów do czynności sprawdzających (raport █████ pn. *Wykaz podmiotów odliczenia przez x lat np. TERMO – Parametry*). Raportem objęto lata 2019-2024. Podatników wytypowano, biorąc pod uwagę kwotę odliczeń wskazanych w deklaracjach – w przypadku formularzy PIT/OD od 9,5 tys. zł w górę, a w przypadku formularzy PPL/OD i PPE/OD od 0,01 zł z uwagi na niewielką liczbę podatników w tych grupach. Łącznie wytypowano do weryfikacji 8 399 podatników, z czego 8 090 osób rozliczających się wg skali podatkowej (PIT/OD), 186 osób płacących podatek liniowy (PPL/OD) i 123 osoby płacące zryczałtowany podatek od przychodów ewidencjonowanych (PPE/OD).

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśniła, że *w trakcie dalszej analizy sprawdzono, czy nie zostały przekroczone limity odliczeń, w księgach wieczystych sprawdzono, czy podatnicy posiadają tytuł prawny do nieruchomości. Na chwilę obecną¹⁷ stwierdzone nieprawidłowości to m.in. brak tytułu do lokalu, przekroczenie limitu odliczeń*

¹⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa statuty: do 18 marca 2025 r. stanowiący załącznik nr 8 do zarządzenia 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 2019 r. poz. 12, ze zm.), a od 19 marca 2025 r. załącznik nr 7 do 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. MF z 2025 r. poz. 19, ze zm.).

¹⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa regulaminy: do 30 kwietnia 2025 r. wprowadzony zarządzeniem nr 15 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Krakowie z dnia 20 marca 2023 r. w sprawie nadania Urzędowi Skarbowemu w Chrzanowie Regulaminu organizacyjnego, a od 1 maja 2025 r. wprowadzony zarządzeniem nr 31 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie nadania Urzędowi Skarbowemu w Chrzanowie Regulaminu organizacyjnego.

¹⁷ Przypis kontrolera NIK: według stanu na 3 lipca 2025 r.

o znaczne kwoty, dalsze odliczenia ulgi, pomimo czynności sprawdzających w latach ubiegłych [...]. Skierowanie ew. wniosków do czynności sprawdzających czy kontroli podatkowej jest planowane na III kw. 2025 r. Wyniki czynności analitycznych będą udokumentowane w SZD¹⁸ oraz w systemie ██████████

Poza tym nie prowadzono analiz własnych mających na celu wytypowanie podmiotów do dalszej weryfikacji w zakresie ulgi termomodernizacyjnej. Zastępca Naczelnika US i Kierownik ██████████ wyjaśnili, że analizy w oparciu o wydruki ██████████⁹ oraz o raporty z podsystemu ██████████ prowadzono w okresie poprzedzającym kontrolę. Ostatnią analizę własną dotyczącą ulgi termomodernizacyjnej zrealizowano we wrześniu 2022 r. Naczelnik US wyjaśnił ponadto, że Urząd prowadził własną działalność analityczną, w ramach której w okresie I 2024-VI 2025 sporządził 75 analiz podmiotowych i 10 analiz zbiorczych dotyczących zidentyfikowania podmiotów, które naruszyły lub mogły naruszyć przepisy prawa podatkowego. W związku z przekazaniem przez IAS w 2024 r. analiz dot. weryfikacji podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019-2022 i 2019-2023, Urząd nie dublował analiz w tym zakresie. W trakcie czynności sprawdzających prowadzonych na podstawie przesłanych przez IAS analiz odnotowano przypadki podatników, którzy przekroczyli limity do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej lub po raz kolejny korzystali z odliczeń w ramach przedmiotowej ulgi, mimo że nie mieli do tego prawa. W celu weryfikacji rzetelności skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej przez weryfikowanych już podatników, Urząd sporządził w czerwcu 2025 r. własne typowanie za okres 2019-2024 jako materiał porównawczy (do dalszych typowań).

Do 15 września 2025 r., w związku z typowaniem własnym z 25 czerwca 2025 r., do przeprowadzenia czynności sprawdzających skierowano jeden wniosek. Kierownik ██████████ wskazała, że z uwagi na przekazany 19 sierpnia 2025 r. w Module Zarządzania Analizami (dalej: MZA)²⁰ raport *Dofinansowania otrzymane w 2023 r. na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego a ulga termomodernizacyjna* konieczna była dalsza analiza celem właściwego wytypowania podatników do czynności sprawdzających. Kolejne wnioski o przeprowadzenie czynności sprawdzających w ww. zakresie będą przekazywane na bieżąco do komórki ██████████

(akta kontroli str. 3-52, 96-102, 149-171)

Urząd nie pozyskiwał informacji bezpośrednio z NFOŚiGW, WFOŚiGW czy innych podmiotów udzielających dofinansowania na przedsięwzięcia termomodernizacyjne.

Naczelnik US wyjaśnił, że poza sprawami rozpatrywanymi indywidualnie Urząd nie analizował i nie miał informacji o otrzymanym przez podatników dofinansowaniu do wydatków termomodernizacyjnych, ani czy wykazane przez nich inne dochody w zeznaniu to otrzymane dofinansowania. Obowiązek sporządzania przez organ wypłacający dla beneficjenta i właściwego urzędu skarbowego informacji podatkowej o wypłaconej dotacji ułatwiłby rozliczanie samym podatnikom oraz weryfikowanie tych rozliczeń urzędowi skarbowym.

¹⁸ Przypis kontrolera NIK: System Zarządzania Dokumentacją.

¹⁹ System ewidencjonowania i przetwarzania danych o podatnikach, wykorzystywany przez urzędy skarbowe w Polsce.

²⁰ Moduł Zarządzania Analizami to moduł (aplikacja) udostępniony przez MF na Platformie Analitycznej, służący do weryfikacji i obsługi rozbieżności podatkowych przekazanych w *Listach typowań*. Narzędzie zapewnia kompleksową obsługę w postaci elektronicznej *Listy typowań* od momentu udostępnienia w MZA aż po wypełnienie informacji zwrotnej i przekazanie do MF.

Urząd realizował czynności sprawdzające na podstawie wyników analiz prowadzonych centralnie i przekazanych w ramach typowań MZA. Zakładano, że przekazane analizy są kompletne i uwzględniają ewentualne otrzymane przez podatników dotacje, co można wywnioskować również z informacji zawartej w piśmie z 31.10.2024 r. nr [REDAKTOWANE], dotyczącej między innymi kwot dotacji otrzymanych w ramach programu priorytetowego *Mój Prąd* z NFOŚiGW. Naczelnik US zwrócił również uwagę na brak obligatoryjnego wymogu występowania do wskazanych instytucji z zapytaniami o wypłacone dotacje/dopłaty. Składane przez podatników oświadczenia w sprawie dopłat do wydatków termomodernizacyjnych upraszczają i usprawniają proces weryfikacji oraz stanowią wyraz zaufania do podatnika.

W sierpniu 2025 r., w trakcie kontroli NIK, Urząd wystąpił do pięciu gmin powiatu chrzanowskiego oraz do WFOŚiGW i NFOŚiGW o przesłanie informacji dotyczących beneficjentów dotacji czy dopłat do prowadzonych inwestycji termomodernizacyjnych za lata 2019-2024. Przed zakończeniem czynności kontrolnych Urząd uzyskał odpowiedzi od ww. podmiotów. Na przykładzie 39 spraw wybranych do szczegółowego badania ustalono, że:

- dotacje otrzymało troje podatników, od których w trakcie weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej Urząd nie pozyskał stosownych dokumentów, np. oświadczeń;
- dwoje podatników podało w oświadczeniu inny rok otrzymania dofinansowania niż wskazany przez podmiot udzielający dotacji;
- troje podatników przedłożyło dokumenty ([REDAKTOWANE]) potwierdzające otrzymanie dofinansowania, którego nie wykazał podmiot udzielający dotacji;
- pięcioro podatników nie wskazało dofinansowania, które wskazał podmiot udzielający dotacji.

Badane sprawy opisano szerzej w pkt 2.3. i 3.3. wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3-52, 149-203, 238, 354, 766, 842, 938-950, 966-980, 1638-1639, 2129-2130, 2233, 2507-2513, 2552, 2507-2832)

Poza indywidualnymi przypadkami, w Urzędzie nie analizowano danych o wykazanych w zeznaniach podatkowych kwotach doliczeń do dochodu/przychodu, będących skutkiem uzyskania zwrotu odliczonych wydatków lub niezrealizowania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w terminie trzech kolejnych lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek.

Naczelnik US wyjaśnił, że Urząd nie ma takich danych. Informacje takie nie są przekazywane do Urzędu. Ustalenia w tym zakresie są możliwe przy weryfikacji konkretnego podatnika. Kierownik [REDAKTOWANE] dodała, że wynika to z braku możliwości (narzędzi) do przeprowadzania analizy grupowej, która wygenerowałaby wykaz podatników, u których zaistniały ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3-52, 149-171, 2827-2832)

1.3. W 2024 r. Urząd otrzymał z IAS dwie analizy do weryfikacji, natomiast w I połowie 2025 r. nie otrzymał żadnej. Przekazane analizy zawierały wykazy obejmujące 174 podmioty wytypowane do weryfikacji, z czego:

- pismem z 7 października 2024 r. przekazano w MZA wykaz dwóch podatników z wykazaną ulgą na łączną kwotę 167,0 tys. zł oraz listę

dotatkową 153 podatników, którzy wykazali ulgę na łączną kwotę 9 924 tys. zł²¹;

- pismem z 30 grudnia 2024 r. przekazano w MZA listę 19 podatników z wykazaną ulgą na łączną kwotę 1 889,1 tys. zł²².

Do czynności sprawdzających wskazano 88 podmiotów: 21 objętych listami w MZA oraz 68²³ podmiotów ujętych na liście dodatkowej. Ze względu na obciążenie pracą komórki █████, zakres badania podmiotów z listy dodatkowej ograniczono do podatników, w przypadku których szacowane uszczuplenie podatkowe wynosiło powyżej █████

W 2024 r. czynności weryfikacyjne zakończono w przypadku 39 podatników, z czego wobec:

- jednego podatnika z wykazu w MZA, który w latach 2019-2022 wykazał ulgę na łączną kwotę 76,8 tys. zł, sprawa zakończyła się stwierdzeniem ustaleń podatkowych (tzw. █████) na kwotę 4 tys. zł;
- 38 podatników z listy dodatkowej, którzy łącznie wykazali ulgę na kwotę 2 714,2 tys. zł, w tym 37 spraw zakończono ustaleniem █████ w wysokości 76,8 tys. zł.

W 2025 r. (do 30 czerwca) czynności weryfikacyjne zakończono w przypadku 35 podatników, z czego wobec:

- jednego podatnika z wykazu z 7 października 2024 r., który w latach 2019-2022 wykazał ulgę na łączną kwotę 93,2 tys. zł. Sprawa zakończyła się ustaleniem █████ w wysokości 1,3 tys. zł;
- pięciorga podatników²⁴ ujętych w wykazie z 30 grudnia 2024 r. Podatnicy łącznie wykazali ulgę na kwotę 499,1 tys. zł. W przypadku wszystkich osób weryfikację zakończono ustaleniem █████ w wysokości 28,3 tys. zł;
- 30 podatników²⁵ z listy dodatkowej przekazanej 7 października 2024 r. Podatnicy łącznie wykazali ulgę na kwotę 1 897,8 tys. zł, w tym co do 29 osób weryfikację zakończono ustaleniem █████ w wysokości 51,1 tys. zł.

Informacje o podjętych czynnościach miały być zamieszczone w MZA do 31 grudnia 2024 r. odnośnie do typowań z października 2024 r. oraz do 23 maja 2025 r. odnośnie do typowań z grudnia 2024 r.

Według stanu na 3 lipca 2025 r., 47 czynności sprawdzających nie ukończono w ww. terminach, z czego w przypadku:

- jednego podatnika, ujętego w wykazie przekazanym 7 października 2024 r., sprawę zakończono po upływie 37 dni, licząc od 31 grudnia 2024 r.;

²¹ Raport dotyczył podatników, którzy w rozliczeniach za lata 2019-2022 wykazali kwoty ulgi termomodernizacyjnej wyższe niż limit, a kwota potencjalnego uszczuplenia wynosiła powyżej 4 tys. zł. W wykazie dodatkowym ujęto podmioty z szacowanymi uszczupleniami poniżej 4 tys. zł – celem ewentualnego wykorzystania służbowego przez Urząd.

²² Raport dotyczył podatników, którzy w rozliczeniach za lata 2019-2023 skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej i przekroczyli limit przysługującej na podatnika ulgi, tj. 53 000 zł.

²³ W tym jedna ujęta również w wykazie w MZA.

²⁴ Jedna z tych osób została wcześniej ujęta na liście dodatkowej przekazanej w październiku 2024 r. Przeprowadzono czynności sprawdzające, uwzględniając oba raporty. Podane sumy wykazanej i weryfikowanej ulgi oraz █████ obejmują wartości dot. tego podatnika w całym badanym okresie, tj. lata 2019-2023.

²⁵ W tym podatek ujęty w typowaniu w MZA przekazanym w grudniu 2024 r., w przypadku którego przeprowadzono czynności uwzględniając oba raporty. Sumy wykazanej i weryfikowanej ulgi oraz █████ ujęte w poprzednim tiret.

- 30 podatników, ujętych na liście dodatkowej przekazanej 7 października 2024 r., sprawy zakończono po upływie od 2 do 96 dni, licząc od 31 grudnia 2024 r.;
- dwóch podatników, ujętych w wykazie przekazanym 30 grudnia 2024 r., sprawy zakończono po upływie sześciu dni, licząc od 23 maja 2025 r.;
- 14 podatników, ujętych w wykazie przekazanym 30 grudnia 2024 r., sprawy były w toku. Łączna kwota wydatków na termomodernizację wykazanych przez tych podatników to 1 374,6 tys. zł.

Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że wobec 14 podatników podjęto czynności sprawdzające – podatnicy byli wzywani do złożenia brakujących dokumentów. Sprawy nie zostały jednak zakończone z uwagi na spiętrzenie zadań związanych z akcją PIT. Ponadto Naczelnik US wyjaśnił, że w pismach przekazujących typowania do urzędów wskazano „Termin obsługi typowań”. Do tego terminu wszystkie rekordy muszą być pobrane w [REDAKTOWANO] z „Rejestru Typowań” i powinny być uzupełnione informacje o podjętych czynnościach, co zostało zrobione. Występuje korelacja zapisów pomiędzy [REDAKTOWANO]. Monitorowane są czynności sprawdzające prowadzone powyżej 6 miesięcy. W takich przypadkach w [REDAKTOWANO] na karcie czynności w polu „Uwagi do czynności” opisany jest cały przebieg podejmowanych działań. W zakładce „Załączniki” dołączane są dokumenty mające istotne znaczenie dla sprawy. Pismo IAS z 4 lutego 2025 r. wskazuje na prawidłowy sposób działania Urzędu²⁶.

(akta kontroli str. 3-86, 134-135, 149-171, 2827-2832)

Przeprowadzone czynności sprawdzające dokumentowano w formie adnotacji i zapisów w systemie [REDAKTOWANO] (karty czynności sprawdzających), w których odnotowywano m.in. informacje o podjętych czynnościach, zgromadzonych dokumentach, złożonych korektach rozliczeń i kwocie [REDAKTOWANO].

(akta kontroli str. 3-52, 224-2506)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w obszarze typowania podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie stosowano wytyczne i zalecenia MF oraz IAS dotyczące przeprowadzania czynności sprawdzających, w szczególności: *Wytyczne do czynności sprawdzających z września 2021 r.*,

- *Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR) ze stycznia 2024 r.*,

²⁶ Przypis kontrolera NIK: pismo Dyrektora IAS z 4 lutego 2025 r. dotyczyło sposobu dokumentowania przebiegu zdarzeń (działań) w karcie czynności sprawdzających. Zniesiono obowiązek ich dokumentowania w zakładce „Zdarzenia”, a polecono opisywanie w sposób syntetyczny całego przebiegu działań podejmowanych w trakcie prowadzonych czynności oraz załączanie odpowiednich dokumentów w zakładce „Załączniki”. Celem tych działań było umożliwienie oceny m.in. tempa podejmowanych przez organ czynności oraz prawidłowe wykorzystanie narzędzi prawnych, np. kary porządkowej w przypadku np. spraw trwających dłużej niż 6 miesięcy.

- wytyczne w sprawie odnotowywania w kartach czynności sprawdzających informacji na temat weryfikacji ulg, w tym ulgi termomodernizacyjnej, z lipca 2024 r.,
- wytyczne przekazane wraz z typowaniami w październiku i grudniu 2024 r.,
- *Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR)* z marca 2025 r.,
- zalecenia w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, sformułowane w kwietniu 2025 r. w związku z zakończoną kontrolą NIK²⁷.

Nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących prowadzenia czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej.

Naczelnik US wyjaśnił, że czynności takie prowadzone są w oparciu o przepisy Ordynacji podatkowej, wytyczne MF, IAS oraz na podstawie wyjaśnień dołączanych do przesyłanych typowań w MZA. Jeśli w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających pojawiają się wątpliwości lub nowe okoliczności, wtedy zakres weryfikacji jest rozszerzany w porozumieniu z przełożonymi.

(akta kontroli str. 3-52, 126-148, 2827-2832)

Pracownicy Urzędu uczestniczyli w trzech szkoleniach dotyczących weryfikacji skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej:

- w październiku 2024 r. w webinarze organizowanym przez Departament Orzecznictwa Podatkowego MF pn. *Ulgę termomodernizacyjną* – przeszkolono pięcioro pracowników SPV;
- w styczniu 2025 r. w szkoleniu wewnętrznym nt. ulgi termomodernizacyjnej (omówienie zasad i zmian na 2025 r.), prowadzonym przez Kierownika SKA-1 – przeszkolono dziewięcioro pracowników SKA-1;
- w kwietniu 2025 r. w szkoleniu wewnętrznym nt. weryfikacji skorzystania z ulgi wg wytycznych NIK, w związku z pismami IAS – przeprowadzonym przez Kierownika SKP – przeszkolono czworo pracowników SKP.

(akta kontroli str. 3-52, 141-148, 2827-2832)

2.2. Dane dotyczące czynności sprawdzających wobec podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, realizowanych w ramach postępowań prowadzonych w związku ze złożonym wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty, opisano w pkt 3.2. wystąpienia. Liczba czynności sprawdzających oraz kwoty ustaleń dokonanych w ramach pozostałych spraw kształtowały się następująco:

- w 2024 r. przeprowadzono 44 czynności sprawdzające²⁸, w ramach których suma kwot ulgi termomodernizacyjnej wykazanych w zeznaniach podatkowych wynosiła 2 860,7 tys. zł, przy czym suma kwot ulgi poddanych przez Urząd weryfikacji w toku tych czynności wyniosła 2 177,0 tys. zł (76,1%). W przypadku 40 czynności stwierdzono nieprawidłowości, a łączna kwota █████ wyniosła 81,8 tys. zł;
- w I połowie 2025 r. przeprowadzono 35 czynności sprawdzających, w ramach których suma kwot ulgi termomodernizacyjnej wykazanych

²⁷ P/24/008 *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej.*

²⁸ W przypadku trojga podatników prowadzone czynności sprawdzające powiązane były ze sprawami dotyczącymi stwierdzenia nadpłaty, ujętymi w pkt 3.2. wystąpienia.

w zeznaniach podatkowych wynosiła 2 490,1 tys. zł, z czego Urząd poddał weryfikacji 2 267,1 tys. zł (91,0%). W przypadku 34 czynności stwierdzono nieprawidłowości, a łączna kwota [REDAKTOWANO] wyniosła 80,7 tys. zł.

Dla porównania, w 2023 r. przeprowadzono 29 czynności sprawdzających, w ramach których suma kwot ulgi termomodernizacyjnej wykazanych w zeznaniach podatkowych wynosiła 1 274,6 tys. zł. W przypadku 24 czynności stwierdzono nieprawidłowości, a łączna kwota [REDAKTOWANO] wyniosła 64,5 tys. zł.

W 2023 r. czynnościami sprawdzającymi objęto 1,2% podatników, którzy wykazali odliczenie wydatków na termomodernizację, a w 2024 r. 2,1% podatników, którzy wykazali takie odliczenie.

Naczelnik US wyjaśnił, że weryfikacja ulgi termomodernizacyjnej jest tylko jednym z zadań, które są realizowane w ramach czynności sprawdzających. Urząd dokonuje czynności sprawdzających w pełnym zakresie ulg podatkowych oraz wywiązywania się z obowiązków podatkowych. Dział SKA-1 przeprowadza czynności sprawdzające: po analizach SKA-2, w wyniku własnych typowań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w rozliczeniach przy okazji innych weryfikacji, na skutek informacji pozyskanych z innych urzędów, jak również innych sygnałów. W 2024 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili 2 855 czynności sprawdzających, stwierdzając kwotę uszczupień podatkowych w wysokości 7 864,5 tys. zł. Za I półrocze 2025 r. liczba przeprowadzonych czynności sprawdzających wyniosła 1 583, a kwota stwierdzonych uszczupień podatkowych 5 758 tys. zł. Samych tylko typowań do weryfikacji z MZA w 2024 r. Urząd otrzymał 64 listy z 240 rekordami. W I półroczu 2025 r. wpłynęły 32 listy ze 130 rekordami. Od 2024 r. ilość typowań przekazywanych do urzędów stale wzrasta, co przy niezmienionej liczbie pracowników zatrudnionych przy czynnościach sprawdzających powoduje, że sprawy się nawarstwiają, skraca się czas na załatwienie jednej sprawy. Ponadto pracownicy SKA-1 angażowani są w inne dodatkowe zadania przydzielane urzędowi.

We wszystkich ww. latach prowadzone czynności dotyczyły podatników płacących podatek wg skali podatkowej. Nie prowadzono czynności sprawdzających wobec podatników płacących podatek liniowy oraz zryczałtowany podatek od przychodów ewidencjonowanych. Naczelnik US wyjaśnił, że nie weryfikowano korzystania z ulgi przez tych podatników, gdyż nie zostali oni wytypowani w przekazanych analizach do czynności sprawdzających. Analiza własna wykonana w czerwcu 2025 r. za okres 2019-2024 w zakresie weryfikacji rzetelności skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej uwzględniała podatek PIT, PPL i PPE.

Odnosząc się do różnic w liczbie czynności sprawdzających w latach 2023-2025 (I półrocze), Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że wzrost liczby i efektywności czynności sprawdzających w 2024 r. wynikał z większej liczby wytypowanych podatników przekazanych do weryfikacji przez IAS oraz lepszej trafności typowań. W I półroczu 2025 r. Urząd realizował czynności dotyczące typowań przekazanych przez IAS w II półroczu 2024 r.

Zastępca Naczelnika wskazała, że najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami w toku czynności sprawdzających prowadzonych przez Urząd wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej były:

- brak tytułu prawnego do budynku mieszkalnego,
- odliczanie wydatków nieujętych w wykazie,
- niepamięszanie wydatków o otrzymane dotacje,

- odliczanie wydatków od wysokości podatku zamiast do wysokości dochodu,
- przekroczenie limitu odliczeń wynikające z niezrozumienia przepisów; przekonanie, że kwota 53 tys. zł przysługuje na każde przedsięwzięcie modernizacyjne.

(akta kontroli str. 3-52, 149-171, 2827-2832)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto akta 30 czynności sprawdzających²⁹, przeprowadzonych na podstawie art. 275 Ordynacji podatkowej, dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, o największych kwotach dokonanych przez Urząd ustaleń ██████████ Ustalono, że:

- a) łączna kwota ulgi poddana weryfikacji (przed korektami) wyniosła 1 898,3 tys. zł, a łączna kwota ██████████ w zbadanych sprawach wyniosła 129,7 tys. zł.³⁰ Poza jedną sprawą, w której kwota pozostała do zapłaty nie przekroczyła dziesięciokrotności kosztów upomnienia (8,68 zł), należności wynikające z tych ustaleń zostały uregulowane przez podatników w całości wraz z odsetkami i kosztami;
- b) we wszystkich przypadkach podatnicy złożyli korekty rozliczeń podatkowych uwzględniające w całości ustalenia organu (podatnicy zmienili kwoty odliczenia, rezygnowali z odliczenia lub doliczyli otrzymaną dotację);
- c) w żadnym przypadku nie było konieczne wszczęcie kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego ze względu na brak realizacji obowiązków przez podatnika;
- d) co do zasady stan faktyczny ustalano na podstawie przedkładanych przez podatników dokumentów i oświadczeń, w tym:
 - własność (współwłasność) budynku, w którym zrealizowano przedsięwzięcie termomodernizacyjne, w szczególności na podstawie aktu notarialnego i danych z księgi wieczystej;
 - ewentualne dofinansowanie przedsięwzięć termomodernizacyjnych w szczególności na podstawie oświadczeń podatnika – w żadnym przypadku nie występowało o dane bezpośrednio do podmiotów udzielających dotacji;
 - zrealizowane wydatki na podstawie kopii faktur wystawionych przez czynnych podatników VAT, sprawdzonych z rejestrem JPK-VAT, oraz dowodów zapłaty za faktury;
- e) w przypadku dziewięciu spraw nie poddano pełnej weryfikacji odliczonych przez podatników ulg termomodernizacyjnych, z czego w sześciu sprawach ograniczono się do wezwania podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego w związku z przekroczeniem limitu ulgi, a w trzech ograniczono się do weryfikacji zastosowania ulgi jedynie w tym roku, w którym nastąpiło przekroczenie limitu. Szerzej opisano tę kwestię w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W 18 sprawach Urząd objął weryfikacją wszystkie lata wskazane w typowaniu, a w trzech sprawach,

²⁹ Celowy dobór próby, obejmujący 17 czynności sprawdzających zakończonych w 2024 r. i 13 zakończonych w I połowie 2025 r., z tego jedna sprawa dotyczyła podatnika wskazanego w raporcie w MZA przekazany 7 października 2024 r., trzy sprawy dotyczyły podatników wskazanych w raporcie w MZA z 30 grudnia 2024 r. oraz 26 spraw dotyczyło podatników ujętych na liście dodatkowej, przekazanej z IAS 7 października 2024 r.

³⁰ Bez wartości dotyczących spraw podjętych w trakcie kontroli NIK.

przeprowadzając czynności wobec podatników, Urząd poszerzył weryfikację o lata nieujęte w typowaniu;

- f) w dwóch przypadkach Urząd nie zakwestionował dokonanego nieprawidłowo przez podatnika odliczenia wydatku, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- g) w 19 sprawach podatnicy przedstawili dokumenty w sprawie dofinansowania do zrealizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych, z czego w 10 sprawach potwierdzili w formie pisemnej otrzymanie zwrotu wydatków, a w dziewięciu oświadczyli, że nie otrzymali żadnego dofinansowania. W 11 sprawach nie odebrano wszystkich koniecznych oświadczeń lub dokumentów ws. dofinansowania, przy czym w dwóch przypadkach związane to było z brakiem reakcji podatnika na wezwanie i rezygnacją z ulgi, natomiast dziewięć przypadków opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- h) w dwóch sprawach Urząd zweryfikował doliczenia kwoty otrzymanego dofinansowania, w wyniku czego podatnicy złożyli korekty deklaracji. W pozostałych sprawach nie wystąpiła potrzeba badania w tym zakresie;
- i) Urząd stwierdził nieprawidłowości we wszystkich sprawach, z czego w 30 przypadkach przekroczono limit wydatków podlegających odliczeniu; w 11 przypadkach wydatki nie podlegały odliczeniu – nie były objęte rozporządzeniem MliR w sprawie wykazu lub nie zostały potwierdzone dowodami (fakturami VAT); w czterech przypadkach podatnik odliczył kwotę, na którą otrzymał dofinansowanie; w jednym przypadku podatnik odliczył wydatki zrealizowane przed zakończeniem budowy budynku; w jednym przypadku odliczono wydatki w innym roku, niż zostały poniesione; w jednym przypadku odliczono wydatki poniesione przez małżonka niebędącego właścicielem nieruchomości;
- j) czynności sprawdzające trwały od 8 do 133 dni, licząc od dnia ich podjęcia (data pierwszego wezwania podatnika);
- k) wyniki czynności sprawdzających odnotowywano w Adnotacjach, karcie czynności sprawdzających i rejestrowano w systemie ██████████, przy czym:
 - niewłaściwie zarejestrowano w systemie pięć spraw, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
 - w 12 przypadkach Urząd nie udokumentował rzetelnie weryfikacji faktur VAT przedłożonych przez podatników z rejestrem JPK, a w dziewięciu przypadkach – dokonania płatności, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 93-95, 126-203, 224-1956, 2507-2760, 2789-2819, 2827-2832)

Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że w ramach czynności sprawdzających nie prowadzono oględzin w terenie, w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej, z uwagi na brak sporu z podatnikiem.

(akta kontroli str. 3-52)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku dziewięciu czynności spośród 30 zbadanych Urząd przeprowadził weryfikację ulgi termomodernizacyjnej w ograniczonym zakresie, co było działaniem nierzetelnym, gdyż nie spełniało to wymogów

określonych w art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 275 § 1 tej ustawy oraz art. 26h upof, zobowiązujących organ podatkowy do dokonywania czynności sprawdzających w celu m.in. ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Na obowiązek wszechstronnej weryfikacji wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających z 2021 r.* (str. 45), zgodnie z którymi *w toku prowadzonych czynności sprawdzających należy wezwać podatnika do udzielenia odpowiedzi, niezbędnych wyjaśnień lub zażądać dostarczenia dokumentów koniecznych do ustalenia stanu faktycznego i potwierdzających prawo do skorzystania z danej ulgi.* Potwierdził to także Dyrektor IAS w zaleceniach z 7 kwietnia 2025 r.

W przypadku:

- a) sześciu czynności o numerach: [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE] ograniczono się do wezwania podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego w związku z przekroczeniem limitu ulgi termomodernizacyjnej. Nie zbadano zasadności zastosowania ulgi, w szczególności poprzez weryfikację dowodów potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości, dokonanie wydatków, czy uzyskanie dofinansowania na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Łączna wartość ulgi nieobjętej sprawdzeniem (po odjęciu kwoty odliczenia, z której podatnik zrezygnował w korekcie) wyniosła 318,0 tys. zł;
- b) trzech czynności o numerach: [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] ograniczono się do weryfikacji zastosowania ulgi jedynie w tym roku, w którym nastąpiło przekroczenie limitu (nie badano zasadności zastosowania ulgi we wszystkich latach, w których podatnik dokonał odliczeń, i co za tym idzie nie weryfikowano dokumentów dot. tego okresu). Łączna wartość ulgi nieobjętej sprawdzeniem wyniosła 103,6 tys. zł.

W trakcie kontroli NIK Urząd wszczął w ww. sprawach dodatkowe czynności. Według stanu na 10 września 2025 r. sześć z nich zakończono (wszczęte po zakończeniu czynności nr: [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE] a trzy pozostawały w toku (wszczęte po zakończeniu czynności nr [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE] W wyniku sześciu ponownie podjętych i zakończonych czynności w czterech sprawach wcześniejsze ustalenia nie uległy zmianie, a w dwóch (dot. nr [REDAKTOWANE] oraz nr [REDAKTOWANE] dokonano ustaleń, w wyniku których łączna kwota [REDAKTOWANE] wyniosła 6,7 tys. zł (podatnicy wpłacili należność w całości wraz z odsetkami i kosztami). W obu sprawach, w wyniku dodatkowo podjętych czynności dot. okresu wcześniej nie weryfikowanego przez Urząd, podatnicy zmniejszyli kwotę odliczenia – w pierwszym przypadku o 34,2 tys. zł [REDAKTOWANE]: 5,8 tys. zł), w związku z korektą zeznania złożoną 31 lipca 2025 r. (uwzględniono jedynie wydatki potwierdzone fakturą), a w drugim przypadku o 5,0 tys. zł [REDAKTOWANE]: 0,8 tys. zł), w związku z korektą zeznania za 2020 r. złożoną 29 lipca 2025 r. (uwzględniono otrzymane dofinansowanie).

Naczelnik US wyjaśnił m.in., że w przekazanych listach typowań wskazani zostali podatnicy z uwagi na przekroczenie limitu odliczeń i do czynności sprawdzających został wybrany ten rok, w którym limit przekroczone. Zastępca Naczelnika US wyjaśniła ponadto, że z uwagi na przekroczony limit odliczenia podatnicy zostali wezwani do złożenia korekty błędnego rozliczenia podatkowego na podstawie art. 274 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej. Celem takiego działania było m.in. skrócenie czasu podjęcia działania przez Urząd i uniknięcie zarzutu zbyt powolnego działania organu, a także realizacja narzuconych mierników [REDAKTOWANE] w czynnościach sprawdzających. Wszyscy wezwani podatnicy złożyli korekty rozliczeń i wpłacili powstałą zaległość. Aktualnie zostali objęci weryfikacją zasadności i poprawności rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej za wszystkie lata, w ramach której zostaną wykorzystane informacje przekazane przez gminy, WFOŚiGW oraz NFOŚiGW. Weryfikacją zostaną objęci wszyscy podatnicy z uwagi na stwierdzone przypadki, w których podatnicy byli weryfikowani w ramach ulgi termomodernizacyjnej, przekroczyli limity ulgi, a nadal korzystali z odliczeń w kolejnych latach. W trakcie weryfikacji zostaną sprawdzone warunki ustawowe z art. 26h upof.

(akta kontroli str. 126-203, 366-388, 464-496, 620-696, 754-823, 938-1001, 2507-2760, 2827-2832)

NIK zwraca uwagę na celowość pozyskiwania informacji na temat zwrotu wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne bezpośrednio od podmiotów udzielających dofinansowania. W pięciu spośród ww. przypadków informacje pozyskane w toku prowadzonych czynności nie pokrywały się z informacjami uzyskanymi od dotaciodawców w trakcie kontroli NIK. W przypadku trzech czynności (nr [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] nie odebrano dokumentów od podatników, a z odpowiedzi podmiotów udzielających dotacji wynikało, że otrzymali dofinansowanie. W przypadku kolejnych dwóch czynności (nr [REDAKTOWANE] informacje przekazane przez podatników różniły się od informacji uzyskanych od WFOŚiGW.

2. W dwóch sprawach spośród 30 zbadanych Urząd nierzetelnie zweryfikował wydatki odliczone przez podatników w ramach ulgi termomodernizacyjnej.

W sprawie nr [REDAKTOWANE] w 2021 r. dwukrotnie odliczono ten sam wydatek na kwotę 0,1 tys. zł³¹, natomiast w sprawie nr [REDAKTOWANE] w 2021 r. dokonano odliczenia wydatku w wysokości 2,2 tys. zł na podstawie faktury wystawionej przez sprzedawcę zwolnionego z VAT³², podczas gdy stosownie do art. 26h ust. 3 upof wysokość wydatków podlegających odliczeniu ustala się na podstawie faktur wystawionych przez podatnika VAT niekorzystającego ze zwolnienia od tego podatku. Czynności sprawdzające w obu sprawach zostały przez Urząd zakończone w styczniu 2025 r.

W obu przypadkach, w trakcie kontroli NIK, na wezwanie Urzędu podatnicy złożyli w lipcu i sierpniu 2025 r. korekty deklaracji za 2021 r., w których odpowiednio zmniejszyli kwotę odliczenia. Kwota [REDAKTOWANE] z tego tytułu łącznie wyniosła 0,7 tys. zł i została uregulowana przez podatników w całości wraz z odsetkami.

³¹ Faktura nr [REDAKTOWANE] z 16 listopada 2021 r.

³² Faktura nr 1 z 8 lipca 2021 r.

Kierownik SKA-1 wyjaśniła, że przyczyną dwukrotnego odliczenia tej samej kwoty była omyłka. W odniesieniu do drugiej sprawy Zastępca Naczelnika US wyjaśniła m.in., że sprawdzono także dokumenty z 2021 r. i stwierdzono nieprawidłowości, w związku z czym podatnik miał złożyć korektę zeznania. Podatnik oświadczył, że może posiadać za 2021 r. inne faktury do odliczenia. Mając na uwadze ważny interes strony, przychylnie się do prośby podatnika. Na tę okoliczność sporządzono notatkę z 14 marca 2025 r. Ponieważ w okresie II-VI 2025 r. nastąpiło duże nawarstwienie spraw z krótkim terminem realizacji, dopiero później podjęto dalsze czynności w ww. sprawie. Wezwano telefonicznie podatnika do uzupełnienia dokumentów i wyjaśnień 14 marca i 23 czerwca 2025 r. Ostatecznie podatnik złożył korektę i uregulował należność.

(akta kontroli str. 126-171, 1623-1813, 2555-2760, 2827-2832)

W odniesieniu do wyjaśnień dot. sprawy nr [REDAKTOWANE] NIK zwraca uwagę, że czynności obejmujące lata 2021-2022 zostały zakończone 9 stycznia 2025 r. Zarówno z treści karty czynności sprawdzających, jak i z adnotacji do tej sprawy nie wynikało, aby stwierdzono nieprawidłowości dotyczące 2021 r. i wezwano podatnika do złożenia dalszych dokumentów i korekty zeznania za ten rok.

3. W systemie [REDAKTOWANE] niewłaściwie zarejestrowano pięć spraw spośród 30 zbadanych, co było działaniem nierzetelnym i nie odpowiadało *Wytycznym w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR)* opracowanym przez MF w styczniu 2024 r. oraz przekazanym Urzędowi wytycznym IAS z 2 maja i 13 lipca 2022 r. oraz z 5 lipca 2024 r. Zgodnie z tymi wskazaniem, do systemu należało wprowadzać wszystkie czynności sprawdzające, które wynikają z art. 272 Ordynacji podatkowej, w tym informacje na temat weryfikacji ulg podatkowych.

W przypadku jednej sprawy [REDAKTOWANE] nie zarejestrowano w systemie czynności dotyczących 2020 r., a w przypadku innych czterech czynności (nr [REDAKTOWANE]) nie odnotowano na karcie czynności sprawdzających weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej (brak znacznika ULG-TERM).

Naczelnik US i Zastępca Naczelnika wyjaśnili, że we wszystkich ww. sprawach brak właściwej rejestracji wynikał z pomyłki (przeoczenia), przy czym czynność za 2020 r. odnotowano w systemie SZD pod nr sprawy [REDAKTOWANE]. Uzupełnienie zapisów w systemie nie było możliwe – system nie pozwala wprowadzać czynności po 30 dniach od daty jej rozpoczęcia po zamknięciu okresu rozliczeniowego, które następuje 12-go dnia następnego miesiąca. Zastępca Naczelnika US zwróciła przy tym uwagę, że program jest mało intuicyjny, wymaga dokonania wpisów w wielu pozycjach, a nie podpowiada, których pozycji jeszcze nie wypełniono.

(akta kontroli str. 126-148, 497-619, 754-785, 824-937, 1241-1311, 1854-1906, 2563-2760, 2789-2819, 2827-2832)

4. W 15 spośród 30 zbadanych spraw, Urząd nie udokumentował w sposób należyty przeprowadzonych czynności sprawdzających, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 177 § 1 w zw. z art. 280 Ordynacji podatkowej. Jedną z zasad działania organów podatkowych jest zasada pisemności postępowania, czego wyrazem jest m.in. obowiązek utrwalania

w aktach w formie adnotacji czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Obowiązek sporządzenia adnotacji z każdej czynności, z uwzględnieniem przepisów Ordynacji podatkowej oraz wartości dowodowej wskazywały także Wytyczne do czynności sprawdzających z 2021 r. (Wstęp – str. 7 i 8). I tak:

- a) w trzech sprawach Urząd nie udokumentował weryfikacji dokonania płatności: [REDACTED]
- b) w sześciu sprawach nie udokumentowano weryfikacji wystawców faktur oraz rozliczeń z JPK_VAT: [REDACTED]
- c) w sześciu sprawach nie udokumentował weryfikacji wystawców faktur, rozliczeń z JPK_VAT oraz weryfikacji dokonania płatności: [REDACTED]

Weryfikację w tym zakresie Urząd potwierdził w trakcie kontroli NIK.

Naczelnik US wyjaśnił m.in., że pracownik rozpoczynając czynności na początku prowadzi je bez udziału podatnika, sprawdzając i przeglądając informacje dotyczące sprawy dostępne w systemach i bazach elektronicznych. Dostęp do danych w nich zawartych jest możliwy cały czas, w tym również do danych historycznych. Przy realizacji ustawowych zadań pracownicy wykorzystują dostęp do baz danych między innymi: [REDACTED]

[REDACTED] Przedłożone w trakcie kontroli NIK dodatkowe dokumenty (wydruki z systemów informatycznych, dowody zapłaty i inne dokumenty dostarczone przez podatników) nie przyczyniły się do odmiennej oceny materiału dowodowego zebranego podczas czynności sprawdzających, a jedynie potwierdziły ustalony już stan faktyczny spraw. Naczelnik US wyjaśnił ponadto, że pracownik sporządzający adnotację w sprawie zapisał w niej, że przedłożone do czynności sprawdzających dokumenty spełniają warunki do zastosowania ulgi termomodernizacyjnej zgodnie z art. 26h upof i potwierdzają zasadność dokonanego odliczenia. Zatem sprawdził, że faktura spełnia ustawowe wymogi. Sprawdzenia, czy podatnik jest czynnym podatnikiem VAT oraz faktur w JPK i płatności, dokonuje się standardowo.

(akta kontroli str. 126-203, 224-324, 620-950, 1002-1392, 1623-1762, 1854-1906, 1923-1956, 2555-2819, 2827-2832)

NIK podziela pogląd, iż weryfikacja stanu faktycznego z wykorzystaniem baz danych może być udokumentowana poprzez zamieszczenie odpowiedniego sformułowania w adnotacji (bez konieczności zamieszczania w aktach wydruków). Jednak ograniczenie się do ogólnego sformułowania, iż przedłożone do czynności sprawdzających dokumenty spełniają warunki do zastosowania ulgi termomodernizacyjnej zgodnie z art. 26h upof nie spełnia tego wymogu. Zwłaszcza, że w niektórych

sprawach Urząd w adnotacji wyraźnie wskazał sposób i wynik dokonanej weryfikacji, w tym dot. wystawców faktur (przykładowo czynności nr [REDAKTOWANE] nr [REDAKTOWANE] nr [REDAKTOWANE], czy innych zgromadzonych danych, np. na temat tytułu własności budynku, otrzymanego dofinansowania, nie rezygnując przy tym z ww. podsumowującego sformułowania o zgodności z art. 26h upof.

(akta kontroli str. 224-284, 1763-1853, 2827-2832)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd systematycznie realizował czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, jednak w 23 sprawach na 30 zbadanych (76,7%) nie zostały one przeprowadzone lub udokumentowane w pełni rzetelnie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności przeprowadzenia weryfikacji ulgi w ograniczonym zakresie, tj. bez pozyskania dokumentów dotyczących odliczonych wydatków, oraz nierzetelnej weryfikacji przedłożonych przez podatników dowodów, w tym zaakceptowania nienależnego odliczenia wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (łącznie 11 spraw).

NIK zauważa, że w większości przypadków, w których Izba stwierdziła nieprawidłowości (w tym we wszystkich istotnych), Urząd jeszcze przed zakończeniem czynności kontrolnych podjął działania korygujące, w tym w czterech doprowadzając do odpowiedniej korekty zeznania podatkowego i uregulowania należności podatkowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie nie prowadzono postępowań podatkowych wobec podatników dokonujących odliczenia ulgi termomodernizacyjnej zakończonych wydaniem decyzji. Prowadzono natomiast sprawy w związku z weryfikacją nadpłat wynikających z korekt zeznań podatkowych i złożonych wniosków o nadpłatę. Sprawy takie prowadził SKA-1. Postępowania rozstrzygano bez wydawania decyzji, na podstawie art. 75 § 4 Ordynacji podatkowej. Były to sytuacje, gdy:

- przeprowadzona przez Urząd weryfikacja wniosku podatnika o nadpłatę oraz skorygowanego zeznania (deklaracji) potwierdziła zasadność nadpłaty;
- w wyniku weryfikacji wniosku Urząd stwierdził inną kwotę nadpłaty niż wskazana przez podatnika, a ten – zgadzając się z dokonanymi przez Urząd ustaleniami – złożył kolejną korektę i prawidłowy wniosek o nadpłatę.

W tych przypadkach skutki prawne wywoływała prawidłowo sporządzona korekta (zgodna z ustaleniami Urzędu). Natomiast w sytuacji, gdy podatnik wycofał złożony wniosek i korektę, obowiązywało poprzednie, niezmienione zeznanie podatkowe.

(akta kontroli str. 3-52, 87-92)

3.2. Liczba przeprowadzonych spraw oraz kwoty ulg i ustaleń dokonanych w toku sprawdzania przez Urząd wniosków o nadpłatę, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, kształtowały się następująco:

- w 2024 r. zakończono siedem spraw, w których łączna kwota wykazanych ulg wyniosła 304,1 tys. zł, przy czym weryfikacji na etapie stwierdzenia

nadpłaty poddano ulgi o łącznej wartości 251,1 tys. zł³³. W przypadku dwóch spraw stwierdzono nieprawidłowości, a ustalona kwota [REDAKT] w zakresie ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 7,6 tys. zł;

- w I połowie 2025 r. zakończono dwie sprawy, w których łączna kwota wykazanych ulg wyniosła 120,8 tys. zł. W żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Dla porównania, w 2023 r. przeprowadzono i zakończono 24 sprawy, w których łączna kwota wykazanych ulg wyniosła 680,7 tys. zł. W przypadku trzech spraw stwierdzono nieprawidłowości, a łączna kwota [REDAKT] wyniosła 5,5 tys. zł.

Odnosząc się do różnic w liczbie postępowań w latach 2023-2025, Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że przyczyny zmniejszenia liczby spraw w 2024 r. w porównaniu do roku poprzedniego były następujące:

- w 2023 r. składane korekty z wykazanymi nadpłatami dotyczyły głównie lat 2020 i 2021, wynikało to z faktu, że była to ulga stosunkowo nowa, podatnicy mieli wątpliwości co do zakresu odliczeń;
- w 2023 r. pojawiło się więcej interpretacji podatkowych, wzrosła też świadomość podatników;
- od 2024 r. zmalała ilość korekt z uwagi na to, że podatnicy rozliczają ulgę na bieżąco w składanych rozliczeniach.

Zastępca Naczelnika US wskazała, że nieprawidłowości najczęściej stwierdzane w toku prowadzonych spraw były podobne do błędów ujawnianych przy weryfikacji prowadzonej w ramach czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 3-52, 87-92, 2827-2832)

Poza jednym przypadkiem powyższe dane nie obejmowały spraw, w ramach których weryfikowano ulgę termomodernizacyjną i stwierdzono nadpłatę, której wartość wynosiła poniżej 2,5 tys. zł. Naczelnik US wyjaśnił, że Urząd nie miał narzędzia pozwalającego na wyselekcjonowanie w systemie SZD ze zbioru czynności sprawdzających spraw dotyczących nadpłaty. Brak było narzędzi do ustalenia, czy i jakiej ulgi dotyczyła wykazana nadpłata oraz z czego wynika, np. korekty błędu podatnika.

(akta kontroli str. 3-52, 87-92, 149-171)

3.3. Badaniem szczegółowym objęto wszystkie dziewięć zidentyfikowanych w trakcie kontroli spraw dotyczących stwierdzenia nadpłaty, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Ustalono, że:

- łączna kwota ulgi poddanej weryfikacji wyniosła 366,6 tys. zł. Kwota [REDAKT] wyniosła 8,6 tys. zł³⁴ i została ustalona w związku z trzema sprawami;
- w ośmiu przypadkach prawidłowość skorygowanego zeznania nie budziła wątpliwości i organ podatkowy zwrócił nadpłatę bez wydawania decyzji. W jednym przypadku Urząd zakwestionował odliczone wydatki w całości jako niezgodne z rozporządzeniem MliR w sprawie wykazu, wskutek czego podatnik złożył korektę i zrezygnował z wnioskowanej nadpłaty.

³³ W jednej sprawie, na etapie stwierdzenia nadpłaty, ograniczono się do skorygowania kwoty ulgi, w związku z przekroczeniem limitu. Weryfikację ulgi w pełnym zakresie przeprowadzono w ramach czynności sprawdzających prowadzonych w związku z typowaniem otrzymanym w październiku 2024 r.

³⁴ W tym WUSZ w wys. 1,0 tys. zł, który ustalono w wyniku spraw prowadzonych w powiązaniu ze sprawą dot. stwierdzenia nadpłaty.

Naczelnik US wyjaśnił, że Urząd nie wydał decyzji w ww. sprawie na podstawie art. 75 § 4a Ordynacji podatkowej, ponieważ podatnik – chociaż nie wycofał wniosku – złożył korektę rozliczenia, z którego już nie wynikała nadpłata, tym samym zgodził się w całości z ustaleniami urzędu. Dlatego nie było zasadnym wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, kiedy sprawa faktycznie została załatwiona z podatnikiem na etapie czynności sprawdzających.

- suma stwierdzonych nadpłat wyniosła 29,4 tys. zł i na taką kwotę Urząd dokonał zwrotów, po uwzględnieniu należnych potrąceń. W dwóch przypadkach ustalenie nadpłaty dotyczyło dwóch lat, a w pozostałych sześciu sprawach nadpłaty odnosiły się do jednego roku;
- we wszystkich przypadkach przyczyną wszczęcia postępowania było złożenie korekty zeznania i – poza dwoma przypadkami – wniosku o stwierdzenie nadpłaty. W tych dwóch przypadkach nie wezwano podatnika do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- przed dokonaniem zwrotu nadpłaty organ podatkowy weryfikował zasadność skorzystania przez podatnika z ulgi termomodernizacyjnej, tj. stan faktyczny dotyczący w szczególności tytułu prawnego do budynku, dokonania wydatków czy ewentualnego otrzymania dotacji, na podstawie przedkładanych przez podatników dokumentów i oświadczeń, przy czym w jednym przypadku weryfikację przeprowadzono w ograniczonym zakresie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W jednej sprawie Urząd w toku weryfikacji ustalił przekroczenie limitu ulgi, a podatnika wezwano do skorygowania deklaracji. W pozostałych przypadkach kwota odliczeń nie przekroczyła dopuszczalnego limitu;
- w trakcie prowadzenia czynności w żadnym przypadku nie występowało o dane dotyczące uzyskania dofinansowania wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne bezpośrednio do podmiotów udzielających dotacji; kwestie związane z dofinansowaniem tych wydatków Urząd ustalał na podstawie oświadczeń oraz dokumentów złożonych przez podatnika³⁵; w czterech sprawach podatnicy oświadczyli, że nie otrzymali dofinansowania, a w kolejnych czterech przedstawili dokumenty potwierdzające otrzymanie dofinansowania; w jednej sprawie nie odebrano dokumentów na temat dofinansowania, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w jednym przypadku nadpłata została zwrócona przed zakończeniem sprawy³⁶. Naczelnik US wyjaśnił, że w trakcie czynności sprawdzających stwierdzono, że zwrot nadpłaty za dany rok jest zasadny. Pozostałe nadpłaty zwrócono po zakończeniu spraw, po upływie od 3 do 43 dni, licząc od dnia złożenia wniosku albo – w przypadku braku wniosku – od dnia złożenia prawidłowo sporządzonej korekty;
- ustalenia w sprawie odnotowywano w Adnotacjach, przy czym w pięciu sprawach Urząd nie udokumentował rzetelnie weryfikacji faktur VAT przedłożonych przez podatników z rejestrem JPK, a w czterech przypadkach – dokonania płatności, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 93-95, 149-171, 2344-2375, 2563-2761-2819, 2827-2832)

³⁵ Taką praktykę potwierdził także Naczelnik US w piśmie z 13 maja 2025 r. do Dyrektora IAS.

³⁶ Zwrotu dokonano 23 sierpnia 2024 r., a sprawa została zakończona 30 sierpnia 2024 r.

Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że w ramach prowadzonych postępowań nie przeprowadzano *ogłędzin w terenie* w związku z weryfikacją prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej, z *uwagi na brak sporu z podatnikiem*.

(akta kontroli str. 3-52, 87-92)

3.4. Poza analizami dotyczącymi kwestii kadrowych, w Urzędzie nie prowadzono formalnych analiz z zakresu wykonywania zadań związanych z weryfikacją korzystania przez podatników z odliczenia wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że wykonywanie zadań utrudniały problemy kadrowe, m.in. w komórce SKA-1, i duża liczba obowiązków przypisanych tej komórce (np. obsługa akcji PIT). W związku z tym konieczne było zaangażowanie pracowników innych komórek, tj. SPV i SKP, do prowadzenia czynności sprawdzających w zakresie weryfikacji korzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Dodatkowo, przeprowadzona w 2024 r. w Urzędzie analiza zatrudnienia wykazała, że do końca 2029 r. wiek emerytalny osiągnie [REDAKTOWANE] w tym czterech pracowników komórki SKA-1. Problemy te zgłaszane były do Dyrektora IAS, w wyniku czego w 2025 r. uzyskano możliwość zatrudnienia nowego pracownika w dziale SKA-1.

Naczelnik US wyjaśnił także, że problemy i uwagi zgłaszane były przez kierowników komórek bezzwłocznie, a proces weryfikacji i usprawnień odbywał się na bieżąco, m. in. poprzez wspieranie pracowników SKA-1 doraźnie przesuwać zadania do innych komórek i wprowadzając w regulaminie organizacyjnym do zadań komórek SPV i SKP prowadzenie czynności sprawdzających.

Jako uciążliwy i pochłaniający czas pracy Naczelnik US wskazał wymóg ewidencjonowania czynności w różnych systemach, np. [REDAKTOWANE] weryfikowanie poprawności (migracji danych) zapisów [REDAKTOWANE] ewidencjonowanie nałożonych kar grzywny w drodze mandatów za wykroczenia skarbowe w programach [REDAKTOWANE] obsługa raportów i błędnych rekordów we [REDAKTOWANE]

(akta kontroli str. 3-52, 149-171, 2827-2832)

3.5. W latach 2023-2025 (do 30 czerwca) w Urzędzie nie prowadzono kontroli ani audytów (z IAS lub MF), których zakres dotyczył przedmiotu niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 3-52)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W toku spraw nr [REDAKTOWANE] nie wezwano podatników do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co było niezgodne z wytycznymi MF³⁷, wg których dokonanie zwrotu nadpłaty wynikającej z korekty deklaracji, bez składania wniosku o stwierdzenie nadpłaty, było możliwe wyłącznie w przypadku korygowania deklaracji (zeznania) przed upływem ustawowego terminu do jej złożenia. W pozostałych przypadkach wymagane było złożenie wniosku o stwierdzenie nadpłaty w trybie art. 75 § 1 Ordynacji podatkowej. Dotyczyło to także korekty składanej w związku z czynnościami sprawdzającymi oraz korekty „pokontrolnej”, jeżeli generowały one nadpłatę.

³⁷ Ewidencja Spraw Karnych Skarbowych / Rejestr Materiałów Własnych.

³⁸ M.in. pismo z 27 listopada 2020 r. nr DOP8/DPP10.8012.45.2020, pismo z 22 marca 2022 r. nr DOP8.8022.8.2021 i pismo z 8 lipca 2024 r. nr DOP8.8012.19.2024.

W obu sprawach stwierdzona nadpłata wynikała z korekty zeznania złożonej po upływie ustawowego terminu do jej złożenia. W sprawie nr [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] podatnik złożył korektę zeznania za 2023 r. 28 lipca 2024 r., a w sprawie nr [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] podatnik złożył korektę zeznania za 2021 r. 30 lipca 2024 r. Wartość nadpłaty w pierwszej sprawie wyniosła 0,6 tys. zł, a w drugiej 0,4 tys. zł.

Naczelnik US wyjaśnił m.in., że wobec bardzo dużej liczby drobnych nadpłat wynikających z korekt deklaracji, sporządzanie dodatkowych adnotacji o stwierdzeniu nadpłaty i wzywaniu podatników do składania wniosków o stwierdzenie nadpłaty doprowadziłoby do konieczności odstąpienia od innych priorytetowych zadań Urzędu oraz generowało dodatkowe koszty (poczta). Skala obsługi niewielkich nadpłat jest problemem wszystkich urzędów skarbowych w kraju. Dlatego w Urzędzie od 15 marca 2022 r. przyjęto praktykę niewzywania podatnika do złożenia wniosku w sprawie nadpłaty, gdy jej wartość nie przekraczała 2,5 tys. zł, a od 5 czerwca 2025 r. – gdy nie przekraczała 300 zł. Z uwagi na kwotę nadpłaty, obie sprawy załatwiono w tym trybie. Problem zauważony został centralnie, o czym świadczą prace legislacyjne nad zmianami w Ordynacji podatkowej w tym zakresie (wykaz RCL: druk nr UD196). Naczelnik Urzędu wskazał również, że dodatkowym usprawnieniem obsługi nadpłat byłoby wprowadzenie limitu kwotowego, powyżej którego należałoby prowadzić czynności sprawdzające. Nadpłaty w kwotach poniżej limitu kwotowego mogłyby być weryfikowane na podstawie typowania wg próby losowej. Należałoby również dokonać zmian w deklaracjach i zeznaniach podatkowych, polegających na wprowadzeniu obowiązkowej do wypełnienia pozycji dokumentu wskazującej, czy składana korekta deklaracji/zeznania jest jednocześnie wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty.

(akta kontroli str. 103-171, 2376-2506, 2563-2671, 2761-2788, 2827-2832)

2. W dwóch sprawach spośród dziewięciu zbadanych Urząd nierzetelnie przeprowadził weryfikację ulgi termomodernizacyjnej, podczas gdy stosownie do art. 122 Ordynacji podatkowej w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Na obowiązek weryfikacji wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających z 2021 r.* (str. 45), zgodnie z którymi *w toku prowadzonych czynności sprawdzających należy wezwać podatnika do udzielenia odpowiedzi, niezbędnych wyjaśnień lub zażądać dostarczenia dokumentów koniecznych do ustalenia stanu faktycznego i potwierdzających prawo do skorzystania z danej ulgi.* Potwierdził to także Dyrektor IAS w zaleceniach z 7 kwietnia 2025 r. I tak:

- a) w sprawie nr [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] rozpatrując złożoną 28 lipca 2024 r. korektę zeznania za 2023 r. skutkującą nadpłatą, Urząd ograniczył się do wezwania podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego za 2022 r. i 2023 r., w związku z przekroczeniem limitu ulgi termomodernizacyjnej. Zasadność zastosowania ulgi (podatnik wykazał ulgę w latach 2020, 2022 i 2023) oceniono wyłącznie na podstawie oświadczenia podatnika obejmującego informacje o tytule prawnym do budynku, zakresie prowadzonego przedsięwzięcia oraz braku dofinansowania na ten cel. Poza oświadczeniem Urząd nie pozyskał do weryfikacji żadnych dokumentów, w szczególności faktur VAT dokumentujących

poniesione wydatki. W związku z przekroczeniem limitu ulgi wezwano podatnika do skorygowania deklaracji, wskutek czego podatnik zrezygnował z ulgi w 2023 r. oraz zmniejszył jej wysokość w 2022 r. Zasadność zastosowania ulgi we wszystkich latach, na podstawie zebranych dowodów, zbadano w ramach kolejnych czynności sprawdzających, przeprowadzonych w związku z objęciem podatnika typowaniem w październiku 2024 r. (sprawa nr [REDACTED] zakończona 17 grudnia 2024 r.). W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że z uwagi na przekroczony limit odliczenia podatnik został wezwany do złożenia korekty błędnego rozliczenia podatkowego, w celu m.in. skrócenia czasu podjęcia działania przez Urząd i uniknięcia zarzutu zbyt powolnego działania organu, a także w związku z realizacją narzuconych mierników WUSZ w czynnościach sprawdzających.

- b) w drugim przypadku (sprawa nr [REDACTED]) czynności sprawdzające podjęto w związku z ujęciem podatnika w typowaniu przekazanym przez IAS w październiku 2024 r. (pod kątem przekroczenia limitu ulgi). Wskutek tych działań podatnicy złożyli korekty zeznań za 2021 r. oraz za 2022 r., z których jedna skutkowałą nadpłatą stwierdzoną w ramach sprawy nr [REDACTED]. W toku weryfikacji prowadzonej w ramach postępowania podatkowego Urząd nie pozyskał żadnych dokumentów dotyczących ewentualnego dofinansowania do przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Oświadczenie na ten temat podatnik złożył dopiero w trakcie kontroli NIK (11 sierpnia 2025 r.). Dotyczyło ono badanego okresu i podatnik wskazał, że w latach 2021-2022 nie otrzymał dofinansowania. Z odpowiedzi na pismo Urzędu skierowane w sierpniu 2025 r. do WFOŚiGW wynikało, że podatnik otrzymał z tego podmiotu dofinansowanie w kwocie 22,9 tys. zł w 2023 r.

Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że brak dokumentów dotyczących dofinansowania związany był z decyzją o ograniczeniu weryfikacji ulgi do wezwania podatnika do złożenia korekty zeznania w związku z przekroczeniem limitu ulgi.

(akta kontroli str. 126-203, 2195-2258, 2376-2442, 2507-2673, 2761-2819, 2827-2832)

3. W sześciu sprawach Urząd nie udokumentował w sposób należyty czynności przeprowadzonych w toku postępowania podatkowego, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 177 § 1 w zw. z art. 280 Ordynacji podatkowej. Jedną z zasad działania organów podatkowych jest zasada pisemności postępowania, czego wyrazem jest m.in. obowiązek utrwalania w aktach w formie adnotacji czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Obowiązek sporządzenia adnotacji z każdej czynności, z uwzględnieniem przepisów Ordynacji podatkowej oraz wartości dowodowej wskazywały także Wytyczne do czynności sprawdzających z 2021 r. (Wstęp – str. 7 i 8). I tak:

- a) w jednej sprawie nie udokumentował weryfikacji dokonania płatności: [REDACTED]

- b) w dwóch sprawach nie udokumentowano weryfikacji wystawców faktur oraz rozliczeń z JPK_VAT: [REDACTED]
- c) w trzech sprawach nie udokumentowano weryfikacji wystawców faktur, rozliczeń z JPK_VAT oraz weryfikacji dokonania płatności: [REDACTED]

Weryfikację w tym zakresie Urząd potwierdził w trakcie kontroli NIK.

Do powyższych spraw odnoszą się wyjaśnienia Naczelnika US przytoczone do nieprawidłowości nr 4 w obszarze 2.

(akta kontroli str. 126-203, 1957-2506, 2761-2819, 2827-2832)

NIK zauważa, że w sprawach nr [REDACTED] w adnotacji nie zawarto sformułowania: *przedłożone do czynności sprawdzających dokumenty spełniają warunki do zastosowania ulgi termomodernizacyjnej zgodnie z art. 26h upof i potwierdzają zasadność dokonanego odliczenia*, który wg wyjaśnień Naczelnika US stanowił potwierdzenie weryfikacji wystawców faktur jako podatników podatku VAT, rozliczenia faktur z JPK-VAT oraz sprawdzenia dokonania płatności za fakturę. W pozostałym zakresie pozostaje aktualny komentarz NIK do nieprawidłowości nr 4 w obszarze 2.

(akta kontroli str. 1957-2012, 2089-2114)

OCENA CZĄSTKOWA

W ośmiu spośród dziewięciu spraw podjętych przez Urząd ustalenia ws. nadpłaty zostały przeprowadzone na podstawie przedłożonych przez podatników dowodów, w tym dokumentów potwierdzających własność (współwłasność) nieruchomości, których dotyczyły odliczone wydatki, faktur potwierdzających wydatki oraz dokumentów dotyczących zwrotu wydatku na przedsięwzięcie termomodernizacyjne. Jednak w większości z nich NIK stwierdziła nieprawidłowości. W dwóch sprawach nie zgromadzono niezbędnych dokumentów, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne w świetle art. 122 Ordynacji podatkowej. Zastrzeżenia NIK dotyczyły ponadto dwóch spraw, w których Urząd – wbrew wytycznym MF – rozliczył nadpłaty bez pozyskania od podatników wniosków o ich stwierdzenie. Natomiast w sześciu sprawach nierzetelnie udokumentowano weryfikację faktur VAT z rejestrem JPK oraz płatności za odliczony wydatek.

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 zauważa potrzebę wprowadzenia w Urzędzie jednolitej praktyki (standardu działania) w zakresie weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej w toku prowadzonych czynności sprawdzających, jak również postępowań podatkowych w sprawach o stwierdzenie nadpłaty. Dotyczy to w szczególności określenia zakresu i rodzaju żądanych od podatników i innych podmiotów dokumentów oraz informacji. Takie rozwiązanie pozwoliłoby prowadzić czynności organu w sposób jednolity, uporządkowany, zapewniający uwzględnienie wszystkich aspektów prawa do ulgi. Zdaniem NIK, pozytywnie wpłynęłoby to na efektywność podejmowanych weryfikacji.

- Wnioski
1. Prowadzenie czynności sprawdzających w sposób pozwalający na ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym dla stwierdzenia zgodności z deklaracjami podatkowymi.
 2. Weryfikowanie prawidłowości odliczenia wydatków w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW, WFOŚiGW lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie.
 3. Dokonywanie zwrotu nadpłaty wynikającej z korekty deklaracji po złożeniu przez podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty, w sytuacjach określonych w wytycznych MF.
 4. Wyegzekwowanie w trzech sprawach, wszczętych po zakończeniu czynności nr [REDAKTED] oraz [REDAKTED] właściwych oświadczeń i dokumentów oraz korekt deklaracji i zapłaty należnego podatku, stosownie do rozstrzygnięcia tych spraw.
 5. Dokumentowanie czynności prowadzonych w poszczególnych sprawach w sposób zapewniający możliwość ich weryfikacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Krakowie. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i wykorzystania uwagi 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.

Kraków, 29 września 2025 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

Kontroler:

z up.

[REDAKTED]
specjalista kontroli państwowej

[REDAKTED]
Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/