



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK
Piotr Miklis

KBF.410.4.2.2025

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

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	Ministerstwo Finansów ¹ , ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów i Gospodarki od 24 lipca 2025 r. oraz Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. do 23 lipca 2025 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Działalność analityczna Ministerstwa Finansów w zakresie korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. 2) Nadzór nad procesem weryfikacji przez urzędy skarbowe prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej.
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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Budżetu i Finansów.
Kontrolerzy	Emilia Załuska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/50/2025 z 14 lipca 2025 r. Tomasz Kiercz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/49/2025 z 14 lipca 2025 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-4)

¹ Dalej: Ministerstwo lub MF.

² Dalej: Minister.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w tym jako organu Krajowej Administracji Skarbowej⁵, w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej (umowa Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju ze Skarbem Państwa).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Ministerstwie Finansów systematycznie prowadzono działania analityczne w celu zidentyfikowania podmiotów podejrzanych o nieprawidłowe rozliczenie ulgi termomodernizacyjnej. Identyfikowano podatników, którzy przekroczyli limit odliczenia wydatków na termomodernizację określony w art. 26h ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶ w wysokości 53 tys. zł, a także podmioty, które mogły w sposób nierzetelny realizować obowiązki wynikające z art. 26h ust. 5, 8 i 9 ustawy o PIT, w szczególności w przypadku otrzymania dofinansowania do przedsięwzięcia termomodernizacyjnego ze środków projektu grantowego *Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 REACT-EU* oraz *Programu Czyste Powietrze*.

Minister sprawował nadzór nad prowadzonym przez organy KAS – organy podatkowe – procesem weryfikacji prawidłowości rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej. Naczelnicy urzędów skarbowych weryfikowali odliczone wydatki w ramach ulgi termomodernizacyjnej najczęściej w toku czynności sprawdzających⁷.

NIK zwraca uwagę, że w dalszym ciągu pozostaje aktualny niezrealizowany wniosek pokontrolny – wprowadzenie w zeznaniach podatkowych odrębnej pozycji tylko dla doliczeń do dochodu/przychodu kwot określonych w art. 26h ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT – sformułowany po kontroli P/24/008 *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej*⁸. Ponadto wniosek dotyczący podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia zmian do ustawy o KAS poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do współdziałania z organami KAS o samorządowe osoby prawne pozostaje w trakcie realizacji i wymaga dalszych prac ze strony Ministra.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: KAS.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm. Dalej: ustawa o PIT.

⁷ Czynności, o których mowa w dziale V ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.), dalej: Ordynacja podatkowa.

⁸ Informacja o wynikach kontroli *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej*. Nr ew. 125/2024/P/24/008/KBF.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Działalność analityczna Ministerstwa Finansów w zakresie korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej.

Opis stanu faktycznego

1.1. Liczba podatników, którzy w zeznaniach podatkowych za 2024 r. wykazali odliczenia od dochodów/przychodów wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, wyniosła 311,6 tys. i była niższa o 13,4% od liczby podatników, którzy skorzystali z odliczenia za 2023 r.¹⁰ W 2024 r. podatnicy korzystający z ulgi termomodernizacyjnej stanowili 1,2% podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych składających deklaracje (w 2023 r. ich udział wyniósł 1,3%). Kwota odliczenia od dochodów/przychodów wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego zmniejszyła się z 6 301 845 tys. zł w 2023 r. do 5 484 581 tys. zł w 2024 r.

Najczęściej z ulgi termomodernizacyjnej korzystali podatnicy rozliczający się według skali podatkowej (94,9% w 2023 r. oraz 96,1% w 2024 r. ogółu podatników korzystających z ulgi).

(akta kontroli: tom I str. 5-38)

1.2. Ulga termomodernizacyjna polega na odliczeniu od podstawy obliczenia podatku wydatków do wysokości 53 tys. zł poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym. Odliczenia dokonuje się w zeznaniu za rok podatkowy, w którym poniesiono wydatek. Odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹¹, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹² lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie.

Kwotę odliczenia od dochodu/przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego podatnicy wykazują w formularzu PIT/O Informacja o odliczeniach od dochodu (przychodu) i od podatku: w części B Odliczenia od dochodu (przychodu) w pozycji 615. PIT/O stanowi załącznik do zeznań podatkowych PIT-36, PIT-36L, PIT- 37 lub PIT-28.

Według przepisów art. 26h ust. 8 i art. 45 ust. 3a ustawy o PIT oraz art. 11 ust. 1 i 2 i art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹³, jeśli podatnik skorzystał z odliczenia, a po roku, w którym tego dokonał, otrzymał zwrot odliczonych wydatków, to jest on obowiązany doliczyć do dochodu/przychodu (za rok, w którym otrzymał zwrot) zrefundowane odliczone uprzednio kwoty. Obowiązek zwrotu odliczonych kwot występuje

⁹ 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.

¹⁰ Prezentowane liczby i kwoty o uldze termomodernizacyjnej pochodzą z hurtowni danych podatkowych SPR według stanu na 3 września 2025 r.

¹¹ Dalej: NFOŚiGW.

¹² Dalej: WFOŚiGW.

¹³ Dz.U. z 2025 r. poz. 843, ze zm.

także w przypadku niezrealizowania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w terminie trzech kolejnych lat (licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek). W przypadku takiego zdarzenia podatnik ma obowiązek „zwrotu ulgi” w zeznaniu składanym za rok, w którym upłynął trzyletni termin (art. 26h ust. 9 ustawy o PIT).

Doliczenia kwot poprzednio odliczonych w ramach tzw. ulgi termomodernizacyjnej, podatnicy dokonują (na przykładzie zeznań za 2024 r.):

- w zeznaniu PIT-36(30) – w części E. Dochody/straty ze źródeł przychodów, odpowiednio: podatnik w części E.1, a małżonek w części E.2., w wierszu Inne źródła, niewymienione w wierszach od 1 do 10 (w tym, emerytury – renty z zagranicy),
- w zeznaniu PIT-36L(19) – w części E. Dochody/straty ze źródeł przychodów,
- w zeznaniu PIT-37(29) – w części D. Dochody/straty ze źródeł przychodów, odpowiednio: podatnik w części D.1, a małżonek w części D.2., w wierszu Inne źródła, niewymienione w wierszach od 1 do 4,
- w zeznaniu PIT28(25) – w części D. Przychody podatnika objęte ryczałtem.

Wskazane wiersze zeznań podatkowych, np. dla PIT37(29) Inne źródła, niewymienione w wierszach od 1 do 4, mogą obejmować nie tylko przypadki zwrotu odliczonych uprzednio od dochodu wydatków w ramach ulgi termomodernizacyjnej, lecz każdej innej ulgi obowiązującej w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ze względu na brak w zeznaniach podatkowych odrębnej pozycji dla doliczeń do dochodu/przychodu kwot określonych w art. 26h ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT nie można ustalić łącznej kwoty dokonanych przez podatników w poszczególnych latach tych doliczeń. Wobec tego nie można również ustalić łącznej kwoty odliczeń i doliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w danym roku podatkowym, a w konsekwencji – skutków finansowych z tytułu tej ulgi dla dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym ubytku dochodów dla budżetu państwa.

We wzorze raportu dla Banku Światowego pt. *Załącznik do Sprawozdania Finansowego Programu Czyste Powietrze – wydatki ujęte w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej, administrowanej przez Ministerstwo Finansów (za lata 2020-2024)*, przewidziano prezentację następujących danych: rok, za który została wykazana ulga termomodernizacyjna; liczba podatników (w tysiącach); wydatki odliczone w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej za dany rok i kumulatywnie od 1 stycznia 2020 r. (kwoty w milionach PLN).

Ujęte w ww. *Załączniku do Sprawozdania...* dane dotyczące odliczeń od dochodów/przychodów wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych wynikały z zeznań podatkowych i korekt tych zeznań złożonych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2020-2024 i były zgodne z danymi wygenerowanymi z hurtowni danych SPR według stanu na 3 września 2025 r.

Przy sporządzaniu raportów z hurtowni danych SPR generowane są dane aktualne na dzień ich wykonania (uwzględniające korekty zeznań podatkowych złożonych do momentu pobrania danych). Pobranie danych z baz PoltaxPlus odbywa się raz na dobę. Raporty z hurtowni danych SPR generowane są na bieżąco i nie ma możliwości wskazania stanu na określony dzień

w przeszłości. Do wygenerowania danych o odliczeniach dotyczących ulgi termomodernizacyjnej skorzystano z raportu: PIT_PODATNIK_ZEZ_AGR Agregacja zeznań PIT.

Wydatki odliczone w zeznaniach podatkowych z tytułu ulgi termomodernizacyjnej wyniosły: 7772 mln zł w 2020 r., 11 458 mln zł w 2021 r., 9115 mln zł w 2022 r., 6302 mln zł w 2023 r., 5485 mln zł w 2024 r. Odliczenie wydatków na termomodernizację wykazało: 469 tys. podatników w 2020 r., 642 tys. w 2021 r., 479 tys. w 2022 r., 360 tys. w 2023 r., 312 tys. w 2024 r.

(akta kontroli: tom I str. 7-38)

1.3. Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej MF¹⁴ odpowiada za realizację w szczególności zadań związanych z działalnością analityczną, prognostyczną i badawczą oraz analizą ryzyka w odniesieniu do zjawisk występujących we właściwości KAS (z wyłączeniem zadań realizowanych przez Departament Kluczowych Podmiotów i Departament Nadzoru nad Kontrolami)¹⁵. Zgodnie z Polityką Zarządzania Procesem Analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej¹⁶, funkcję centralnej jednostki analitycznej KAS pełni DA KAS. Do głównych zadań tej jednostki należy m.in.: dokonywanie przeglądu zidentyfikowanych ryzyk, zarządzanie Centralnym Rejestrem Ryzyk, prowadzenie analiz podmiotowych, których celem jest stworzenie list typowań brutto, tj. list podmiotów wytypowanych pod kątem występowania naruszeń przepisów prawa znajdujących się we właściwości KAS, celem podjęcia dalszych działań.

W Centralnym Rejestrze Ryzyk ujęto następujące ryzyka:

- 16.3.1 Nieprawidłowe odliczenia od dochodu (16. Grupa obszarów ryzyk dotyczących obliczenia PIT/PPL, Obszar 16.3 Ulgi);
- 18.3.1 Nieprawidłowe odliczenia od przychodu (18. Grupa obszarów ryzyk dotyczących obliczania dochodów ryczałtowych przedsiębiorcy (PPE, KP), Obszar 18.3 Ulgi (odliczenia));
- 20.3.1 Nieprawidłowe odliczenia od dochodu (20. Grupa obszarów ryzyk dotyczących obliczania podatku dochodowego od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej (PIT, PPR, PPW), Obszar 20.3 Ulgi (odliczenia)).

W okresie objętym kontrolą DA KAS we współpracy z Izbami Administracji Skarbowej¹⁷ w Bydgoszczy¹⁸ oraz w Łodzi¹⁹ opracował cztery analizy centralne dotyczące ulgi termomodernizacyjnej²⁰. Przedmiotem analiz były dane deklarowane przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w zeznaniach o wysokości osiągniętego dochodu (lub poniesionej straty) w kontekście zasadności odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, z punktu

¹⁴ Dalej: DA KAS.

¹⁵ Zarządzenie Ministra Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. (Dz. Urz. MF z 2025 r. poz. 7, ze zm.).

¹⁶ 15 kwietnia 2019 r. przekazana jednostkom organizacyjnym KAS do stosowania.

¹⁷ Dalej: IAS.

¹⁸ Analiza *Ulga termomodernizacyjna 2019-2023*, analiza *Ulga termomodernizacyjna 2019-2023 (CA)* oraz analiza *Dofinansowania otrzymane w 2023 r. na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego a ulga termomodernizacyjna*.

¹⁹ Analiza *Ulga termomodernizacyjna (program Mój Prąd) za lata 2022-2023*.

²⁰ Prezentowane dane w wystąpieniu pokontrolnym o stanie realizacji działań podejmowanych przez organy KAS wobec podmiotów zidentyfikowanych w ramach poszczególnych analiz centralnych dotyczące ulgi termomodernizacyjnej według stanu na 2 września 2025 r.

widzenia prawidłowej kwoty odliczenia ulgi, wysokości tej ulgi oraz w aspekcie kwoty dofinansowania przyznanej na modernizację. W trakcie analiz wykorzystano z danych zawartych w Centralnej Hurtowni Danych²¹.

Analiza *Ulga termomodernizacyjna (program Mój Prąd) za lata 2022-2023* – prace nad analizą zostały rozpoczęte 15 lipca 2024 r. DA KAS pozyskał z IAS w Warszawie dane pochodzące z NFOŚiGW dotyczące osób fizycznych, które w 2023 r. otrzymały dotacje w ramach projektu *Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 REACT-EU*²². W wyniku przyjętych metod analizy DA KAS zidentyfikował podatników, którzy mogli odliczyć ulgę w kwocie wyższej niż wynikało to z danych o zrealizowanych przez nich przedsięwzięciach termomodernizacyjnych w ramach programu *Mój Prąd*. W celu podjęcia czynności sprawdzających przekazano w Module Zarządzania Analizami²³ listę typowań łącznie 260 podatników do właściwych urzędów skarbowych. 29 października 2024 r. DA KAS przekazał informacje o analizie do właściwych IAS²⁴. Działania weryfikacyjne przeprowadzone wobec 216 podmiotów zakończono wynikiem pozytywnym (83,1%) i wobec 20 podmiotów wynikiem negatywnym²⁵. Pozostałe 24 sprawy były w toku. Ujawniono uszczuplenia na łączną kwotę 386,4 tys. zł wobec kwoty szacowanej na etapie analizy centralnej w wysokości 241,9 tys. zł.

Analiza *Ulga termomodernizacyjna 2019-2023* – prace nad analizą zostały rozpoczęte 1 października 2024 r. W wyniku przyjętych metod analizy DA KAS stwierdził przypadki podatników, którzy w rozliczeniach za lata 2019-2023 skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej i przekroczyli limit przysługującej na podatnika ulgi. DA KAS przekazał listę typowań łącznie 2298 podmiotów za pośrednictwem MZA do poszczególnych urzędów skarbowych celem podjęcia czynności sprawdzających przez właściwe jednostki organizacyjne KAS. 19 grudnia 2024 r. DA KAS przekazał informacje o analizie do właściwych IAS²⁶. Działania weryfikacyjne przeprowadzone wobec 2065 podmiotów zakończono wynikiem pozytywnym (89,9%) i wobec 40 podmiotów wynikiem negatywnym. Pozostałe 193 sprawy były w toku²⁷. Ujawniono uszczuplenia na łączną kwotę 9687,9 tys. zł wobec kwoty szacowanej na etapie analizy centralnej w wysokości 12 586,3 tys. zł.

²¹ Dalej: CHD. W celu dokonania analiz wykorzystywane były następujące obszary CHD: PODATKI_PIT, KONTROLA_I_CZYNNOSCI_SPRAWDZAJACE, PODMIOT_CRP.

²² Nr POIS.11.01.00-00-0001/22.

²³ Dalej: MZA. Proces dystrybucji list typowań i wyników działań podjętych przez organy KAS odbywał się za pośrednictwem narzędzia informatycznego MZA, które zostało wdrożone przez Departament Ryzyka Podatkowego (obecnie DA KAS) w 2022 r. i jest dostępne dla wszystkich jednostek organizacyjnych KAS. MZA zapewnia kompleksową obsługę, w postaci elektronicznej, analiz od momentu ich udostępniania do uzupełnienia informacji zwrotnych (nt. podjętych działań zainicjowanych analizami) i ich przekazanie do Ministerstwa.

²⁴ Pismo znak: DAKT3.8923.33.2024.

²⁵ Zgodnie z Wytocznymi Szefa KAS w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR): wynik pozytywny czynności sprawdzających to czynności zakończone uszczupleniem różnym od zera oraz zakończone uszczupleniem zerowym, gdy nieprawidłowości nie skutkują uszczupleniem, natomiast wynik negatywny to czynności w przypadku, gdy nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

²⁶ Pismo znak: DAK3.8923.30.2024.

²⁷ Prezentowane w wystąpieniu pokontrolnym dane o stanie realizacji działań weryfikacyjnych przeprowadzonych wobec podatników oraz o kwotach ujawnionych uszczupleń według stanu na 2 września 2025 r.

Analiza *Ulga termomodernizacyjna 2019-2023 (CA²⁸)* – prace nad analizą zostały rozpoczęte 1 października 2024 r. W wyniku przyjętych metod analizy DA KAS stwierdził przypadki podatników, którzy w zeznaniach podatkowych za 2023 r. przekroczyli limit przysługującej na podatnika ulgi termomodernizacyjnej wykazanej w okresie 2019-2023. DA KAS przekazał listę typowań łącznie 87 podmiotów, która została rozdystrybuowana do poszczególnych urzędów skarbowych za pośrednictwem MZA celem podjęcia działań przez właściwe jednostki organizacyjne KAS. 31 stycznia 2025 r. DA KAS przekazał informacje o analizie do właściwych IAS²⁹. Działania weryfikacyjne przeprowadzone wobec 68 podmiotów zakończono wynikiem pozytywnym (78,2%). Pozostałe 19 spraw było w toku. Ujawniono uszczuplenia na łączną kwotę 837,8 tys. zł wobec kwoty szacowanej na etapie analizy centralnej w wysokości 355,9 tys. zł.

Analiza *Dofinansowania otrzymane w 2023 r. na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego a ulga termomodernizacyjna* – prace nad analizą zostały rozpoczęte 27 lutego 2025 r. DA KAS pozyskał z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dane dotyczące otrzymanych przez osoby fizyczne dotacji, subwencji lub dofinansowania w innej formie na cele termomodernizacyjne w 2023 r. Do czynności sprawdzających skierowano w MZA 2142 podatników, wobec których zachodziło podejrzenie braku doliczenia do dochodu za 2023 r. otrzymanych w 2023 r. zwrotów odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub nieprawidłowego odliczenia tych wydatków w części, w jakiej zostały dofinansowane w ramach *Programu Czyste Powietrze*. 8 sierpnia 2025 r. DA KAS przekazał informacje o analizie do właściwych IAS³⁰. Działania weryfikacyjne przeprowadzone wobec 93 podmiotów zakończono wynikiem pozytywnym (4,3%) i wobec 31 podmiotów wynikiem negatywnym. Wobec 1964 podmiotów sprawy były w toku, zaś w zakresie 54 spraw nie zostały podjęte działania. Ujawniono uszczuplenia na łączną kwotę 154 tys. zł. Zastępca Dyrektora DA KAS podał, że: *nie dokonano szacowania uszczupień z uwagi na brak możliwości oszacowania kwoty uszczuplenia dla danego podatnika. Przyjęto wariant ostrożnościowy, gdyż kwota ta mogła stanowić przedmiot rozliczenia za rok bieżący lub też stanowić podstawę do korekty za rok, w którym rozliczono ulgę termomodernizacyjną.*

(akta kontroli: tom I str. 39-434, tom III str. 1-105)

Dyrektor DA KAS wskazał, że: *w celu kompleksowego podejścia do zagadnienia ulg podatkowych podjął próbę usystematyzowania w jednym miejscu danych dotyczących rodzaju ulg odliczonych przez jednego podatnika. Aktualnie podejmowana jest globalna analiza prawidłowości zeznań w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2024 r. tzw. „Matryca PIT”. Celem Matrycy PIT jest kompleksowe podejście do weryfikacji korzystania przez podatników z ulg i odliczeń od dochodu i podatku, tak aby ograniczyć kilkakrotne wzywianie podatników do wyjaśnień zastosowanych ulg i zwolnień w zeznaniach podatkowych. Jednym z badanych aspektów jest m.in. prawidłowość rozliczenia podatku PIT pod kątem odliczenia ulgi termomodernizacyjnej. Analiza „Matryca PIT” jest opracowywana – przy współpracy z kilkoma wyznaczonymi IAS i pozostaje w toku.*

²⁸ Czynności analityczne.

²⁹ Pismo znak: DAK3.8923.30.2024.

³⁰ Pismo znak: DAK3.8923.4.2025.

Pozyskane 16 lipca 2025 r. przez DA KAS z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dane dotyczące otrzymanych przez osoby fizyczne dotacji, subwencji i/lub dofinansowania w innej formie na cele termomodernizacyjne za 2024 r. stanowiły dodatkowe źródło informacji przy ocenie prawidłowości odliczeń termomodernizacyjnych w ramach tej analizy.

(akta kontroli: tom I str. 191-204)

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Po kontroli P/24/008 NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne³¹:

- 1) Podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian do ustawy o KAS poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do współdziałania z organami KAS o samorządowe osoby prawne.

Wniosek w trakcie realizacji – Podsekretarz Stanu w MF wyjaśnił, że: *została przygotowana propozycja rozszerzenia katalogu podmiotów zobowiązanych do współdziałania z organami KAS o samorządowe osoby prawne (zmiana w art. 46 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej). Jednakże w ostatnim czasie pierwszeństwo w realizacji miały inicjatywy ustawodawcze o charakterze deregulacyjnym. Przedmiotowa zmiana nie wpisuje się w ten nurt.*

- 2) Systematyczne pozyskiwanie danych o pomocy udzielonej beneficjentom przez NFOŚiGW i WFOŚiGW w ramach programów prośrodowiskowych – dotacjach, pożyczkach – w celu identyfikowania podatników naruszających przepisy art. 26h ust. 5 i 8 ustawy o PIT.

Wniosek został zrealizowany – KAS pozyskała kompleksowe dane dotyczące otrzymanych przez osoby fizyczne w 2023 r. oraz w 2024 r. dotacji, subwencji lub dofinansowania w innej formie na cele termomodernizacyjne.

- 3) Wprowadzenie w zeznaniach podatkowych odrębnej pozycji tylko dla doliczeń do dochodu/przychodu kwot określonych w art. 26h ust. 8 i 9 ustawy o PIT.

Wniosek nie został zrealizowany – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że: *Realizacja przedmiotowego wniosku wymaga uprzednich zmian legislacyjnych, tak aby kwestie doliczeń zostały uregulowane w ustawie PIT. Przy czym planujemy wprowadzenie kompleksowych rozwiązań obejmujących wszystkie doliczenia, a nie tylko w zakresie ulgi termomodernizacyjnej. Konsekwencją uchwalenia tych zmian będzie wypracowanie nowych wzorów formularzy podatkowych, co pozwoli na kompleksową realizację wniosku pokontrolnego. Zatem przy najbliższej, podjętej z inicjatywy rządowej, nowelizacji przepisów ustawy PIT poświęconej tematycznie zagadnieniu rozliczenia zostaną zaproponowane stosowne zmiany, które zapoczątkują opisany proces. Niemniej jednak informujemy, że analizujemy przepisy dotyczące odliczeń, jak również w roboczych kontaktach uprzedziliśmy pionierów obsługujących logistycznie akcję rocznych rozliczeń podatkowych o planowanych zmianach legislacyjnych. Opisane zmiany podatkowe będą bowiem wymagały również zmian w systemach informatycznych. Roczne rozliczenie podatkowe w coraz większym stopniu*

³¹ Informacja o wynikach kontroli Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Nr ewid. 125/2024/P/24/008/KBF.

odbywa się z wykorzystaniem oferowanych przez Ministerstwo Finansów usług elektronicznych.

- 4) Dokonanie weryfikacji Objaśnień podatkowych Ministerstwa Finansów z 30 marca 2023 r. *Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych* pod kątem dostosowania ich treści do obowiązujących przepisów.

Wniosek został zrealizowany – na stronie internetowej MF opublikowano 30 czerwca 2025 r. *Objaśnienia podatkowe Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych*³². W rozdziale 4.5 pt. *Zwrot ulgi* wskazano tylko jeden sposób postępowania w przypadku otrzymania zwrotu odliczonych uprzednio kwot, tj. w przypadku zwrotu odliczonych wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, podatnik jest obowiązany doliczyć do dochodu (przychodu) kwoty uprzednio odliczone.

(akta kontroli tom III str. 106-141)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W 2024 r. zmniejszeniu uległa liczba podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, a także kwota wykazanych odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W 2024 r. z ulgi skorzystało 311,6 tys. podatników, tj. o 13,4% mniej niż w 2023 r. Kwota dokonanych odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego zmniejszyła się z 6 301 845 tys. zł w 2023 r. do 5 484 581 tys. zł w 2024 r.

W MF prowadzono czynności analityczne w celu zidentyfikowania podmiotów podejrzanych o nieprawidłowe rozliczenie ulgi termomodernizacyjnej. Identyfikowano podatników, którzy przekroczyli limit odliczenia wydatków na termomodernizację określony w art. 26h ust. 2 ustawy o PIT ustalony w kwocie 53 tys. zł, a także podmioty, które mogły w sposób nierzetelny realizować obowiązki wynikające z art. 26h ust. 5, 8 i 9 ustawy o PIT.

Przeprowadzono cztery analizy centralne i wytypowano do weryfikacji 4787 podmiotów. W dwóch analizach wykorzystano dane pochodzące z NFOŚiGW dotyczące osób fizycznych, które w 2023 r. otrzymały dotacje w ramach projektu *Program Priorytetowy Mój Prąd na lata 2021-2023 REACT-EU*, oraz dane pozyskane z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące otrzymanych przez osoby fizyczne dotacji, subwencji lub dofinansowania w innej formie na cele termomodernizacyjne w 2023 r. oraz w 2024 r.

W wyniku dokonanych przez organy KAS czynności ujawniono uszczuplenia podatkowe na łączną kwotę 11,1 mln zł. W MF analizowano rezultaty podjętych przez pracowników urzędów skarbowych działań z wykorzystaniem MZA.

Dane wykazane w *Załączniku do Sprawozdania Finansowego Programu Czyste Powietrze – wydatki ujęte w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej, administrowanej przez Ministerstwo Finansów (za lata 2020-2024)* o liczbie podatników, którzy skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej i kwotach wydatków odliczonych w zeznaniach podatkowych z tytułu

³² Dalej: *Objaśnienia z 30 czerwca 2025 r.*

podatkowej ulgi termomodernizacyjnej były zgodne z danymi wygenerowanymi z hurtowni danych SPR.

NIK zwraca uwagę, że jeden wniosek skierowany do Ministra po kontroli P/24/008 nie został zrealizowany. Tym samym nadal aktualny pozostaje wniosek wskazujący na konieczność wprowadzenia w zeznaniach podatkowych odrębnej pozycji tylko dla doliczeń do dochodu/przychodu kwot określonych w art. 26h ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT. Ponadto wniosek dotyczący podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia zmian do ustawy o KAS poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do współdziałania z organami KAS o samorządowe osoby prawne pozostaje w trakcie realizacji i wymaga dalszych prac ze strony Ministra.

OBSZAR 2. Nadzór nad procesem weryfikacji przez urzędy skarbowe prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej.

Opis stanu faktycznego

2.1. Podległe Ministrowi organy KAS – organy podatkowe pierwszej instancji – weryfikowały prawidłowość i terminowość rozliczeń rocznych podatników w ramach czynności sprawdzających. Zadania te realizowały w oparciu o przekazane przez Ministerstwo *Wytyczne do czynności sprawdzających*³³.

Ministerstwo nie kierowało do podległych jednostek organizacyjnych KAS dodatkowych wytycznych do czynności sprawdzających dotyczących weryfikacji korzystania z ulgi termomodernizacyjnej.

Dane o prowadzonych czynnościach sprawdzających, monitorowanych przez MF, były ewidencjonowane w urzędach skarbowych w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR) - Moduł Czynności Sprawdzających w oparciu o przekazane przez Ministerstwo Finansów *Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR)*³⁴.

Poprawność odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej organy podatkowe weryfikowały najczęściej u podatników rozliczających się według skali podatkowej. Czynności sprawdzające wobec podatników rozliczających się w tej formie, w okresie 2024-2025 (I półrocze), stanowiły ponad 90% wszystkich czynności, w których weryfikowano odliczenia wydatków termomodernizacyjnych.

W 2024 r. przeprowadzono 22,1 tys. czynności sprawdzających wobec podatników odliczających wydatki w ramach ulgi termomodernizacyjnej, tj. o 0,8 tys. czynności więcej niż w 2023 r. Organy podatkowe w 2024 r. zweryfikowały odliczone w rozliczeniach rocznych wydatki z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w łącznej kwocie 735 462,7 tys. zł. Wzrosła liczba spraw, w których czynności sprawdzające doprowadziły do stwierdzenia przez organy podatkowe nieprawidłowości w zakresie odliczonych w rozliczeniu rocznym wydatków na realizację przedsięwzięcia

³³ Wytyczne z września 2021 r. przekazane przez Sekretarza Stanu Szefa KAS dyrektorom izb administracji skarbowej pismem z 8 września 2021 r. znak: DNK12.8621.17.2020. Dalej: Wytyczne.

³⁴ Wytyczne do ewidencjonowania danych z czynności sprawdzających w systemie przekazane przez Szefa KAS do dyrektorów izb administracji skarbowej pismem z 10 stycznia 2024 r.; zaktualizowane i przekazane przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami pismem z 26 marca 2025 r.

termomodernizacyjnego. W 2024 r. podległe Ministrowi organy KAS stwierdziły nieprawidłowości w 13,8 tys. spraw, w których prowadziły czynności sprawdzające, tj. w przypadku 62,5% spraw przeprowadzonych wobec podatników odliczających wydatki na termomodernizację budynku. W 2023 r. nieprawidłowości ustalono w 10,5 tys. spraw, w których prowadzono czynności sprawdzające z udziałem podatnika, tj. w 49,2% przypadków.

Kwota stwierdzonych nieprawidłowości w odliczonych wydatkach z tytułu termomodernizacji zmalała z 42 963,4 tys. zł w 2023 r. do 36 476,0 tys. zł w 2024 r. Również średnia kwota nieprawidłowości ustalonej w toku jednej czynności sprawdzającej była w 2024 r. (2,6 tys. zł) niższa niż w 2023 r. (4,1 tys. zł).

W I półroczu 2025 r. podległe Ministrowi organy KAS – organy podatkowe – przeprowadziły 13,5 tys. czynności sprawdzających z udziałem podatnika i zweryfikowały odliczone w rozliczeniach rocznych wydatki z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w łącznej kwocie 497 434,5 tys. zł. W porównaniu do I półroczu 2024 r. organy podatkowe przeprowadziły o 4,2 tys., tj. o 46%, takich czynności więcej i zweryfikowały o 220,6 tys. zł, tj. o 80%, wyższą kwotę z tytułu poniesionych wydatków na termomodernizację.

W I półroczu 2025 r. podległe Ministrowi organy KAS – organy podatkowe – stwierdziły nieprawidłowości w 8,7 tys. spraw, w których prowadziły czynności sprawdzające z udziałem podatnika (w I półroczu 2024 r. było to 4,8 tys. spraw). Nieprawidłowości stwierdzono w 64,3% spraw w I półroczu 2025 r. (w I półroczu 2024 r. było to 52,3% spraw). Średnio w toku jednej czynności sprawdzającej organ podatkowy ustalał nieprawidłowość w kwocie 3,1 tys. zł w I półroczu 2025 r. (w I półroczu 2024 r. było to 3,0 tys. zł).

(akta kontroli: tom II str. 227-350)

Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru MF nad Kontrolami wyjaśniła, że: w dziesięciu IAS³⁵ stwierdzono rozbieżności z danymi przekazanymi na potrzeby ubiegłorocznej kontroli. Dane przekazane w lipcu 2024 r. zawierały czynności sprawdzające prowadzone i zakończone w 2023 r. i w I półroczu 2024 r., w zakresie weryfikacji zasadności prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej na podstawie art. 275 Ordynacji podatkowej oraz na podstawie art. 272 tej ustawy. Natomiast aktualne dane zawierają wyłącznie czynności sprawdzające prowadzone na podstawie art. 275 Ordynacji podatkowej (IAS w Gdańsku). Źródło danych pobieranych w 2024 r. oparto wyłącznie o system ZISAR, a nie uwzględniono danych pochodzących z Systemu Zarządzania Dokumentami (IAS w Kielcach). Rozbieżności w przekazanych danych dotyczących ulgi termomodernizacyjnej wynikają z innego podejścia do liczenia danych przez urzędy skarbowe w poprzednim sprawozdaniu np. dotyczące rozliczania współmałżonków. W 2024 r. wykazano czynności sprawdzające prowadzone m.in. do wspólnego rozliczenia małżonków, którzy obydwoje korzystają z ulgi termomodernizacyjnej i podano jako dwie czynności, a nie jako jedna czynność sprawdzająca na jednej karcie prowadzone za 2 lata podano jako dwie czynności sprawdzające, a winna być podana jako jedna czynność sprawdzająca (IAS w Kielcach, Olsztynie i Łodzi).

(akta kontroli tom II str. 235-241, 382-385,)

³⁵ W: Bydgoszczy, Kielcach, Gdańsku, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Zielonej Górze.

2.2. Podległy ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych Szef KAS sprawował – stosownie do art. 14 § 1 Ordynacji podatkowej – ogólny nadzór w sprawach podatkowych. W tym zakresie podejmował działania ukierunkowane na poprawę jakości orzecznictwa organów KAS, ujednoczenie i usprawnienie procesu orzekania w sprawach podatkowych. W szczególności zatwierdził i przekazał organom KAS do stosowania *Rekomendacje w zakresie poprawy jakości orzecznictwa w sprawach podatkowych*³⁶.

Ministerstwo przekazało do jednostek organizacyjnych KAS wytyczne związane z gromadzeniem i oceną zebranego w postępowaniu podatkowym materiału dowodowego, dokumentowania podejmowanych czynności telefonicznego wezwania podatnika, a także dotyczące nieterminowego załatwiania spraw, beczynności i przewlekłości postępowania oraz późnego wszczynania postępowań podatkowych. Dyrektor Departamentu Orzecznictwa Podatkowego³⁷ przekazała do dyrektorów izb administracji skarbowej wytyczne³⁸ odnoszące się do stwierdzonych nieprawidłowości w kontroli NIK P/24/008 *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej* dotyczące m.in.: dokumentowania czynności telefonicznego wezwania podatnika w formie adnotacji, prowadzenia weryfikacji ulg podatkowych (zwolnień, preferencji) w oparciu o kompletnie zgromadzone dokumenty w sprawie, potwierdzające zarówno prawo do tych ulg, jak i ich wysokość. W przypadku stwierdzenia braku prawa do ulgi za dany rok podatkowy, wskazano, aby badać pozostałe okresy, w których rozliczono ulgę.

(akta kontroli: tom II str. 84-85, 149-165)

Zgodnie z art. 12c ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej³⁹ Minister, w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wykonywania zadań KAS, koordynuje ich realizację oraz sprawuje nadzór nad jednostkami organizacyjnymi KAS, w szczególności może żądać informacji i materiałów, wyjaśnień i dokumentów z realizacji zadań przez jednostki organizacyjne KAS.

Na podstawie *Rekomendacji* dyrektorzy izb administracji skarbowych gromadzili z podległych jednostek organizacyjnych KAS i przekazywali co pół roku do MF dane o liczbie wydanych przez organy podatkowe decyzji według podatków, rozstrzygnięć organu II instancji oraz skarg, w tym skarg kasacyjnych (bez wskazywania konkretnych zagadnień). W MF przeprowadzono analizy sprawozdań izb administracji skarbowej oraz analizy orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie powodów uchylania decyzji organów podatkowych. Wyniki analiz udostępniano podległym jednostkom organizacyjnym KAS.

Podległe Ministrowi organy KAS – organy podatkowe pierwszej instancji – prowadziły postępowania podatkowe, w ramach, których weryfikowały prawidłowość odliczenia wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne wszczęte z urzędu, jak również inicjowane wnioskiem podatnika w sprawie

³⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywały *Rekomendacje w zakresie poprawy jakości orzecznictwa w sprawach podatkowych* z lutego 2021 r. zaktualizowane w czerwcu 2024 r. Dalej: *Rekomendacje*.

³⁷ Dalej: DOP.

³⁸ Pismo z 9 lipca 2025 r., znak: DOP6.0723.5.2025.CNQO.

³⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1131, ze zm. Dalej: ustawa o KAS.

stwierdzenia nadpłaty. Przeważały postępowania podatkowe wobec podatników rozliczających się według skali podatkowej (stanowiły one ponad 90% w 2024 r. i w I półroczu 2025 r.).

Naczelnicy urzędów skarbowych przeprowadzili w 2024 r. 5,8 tys. postępowań podatkowych, w ramach, których zweryfikowali prawidłowość odliczonych wydatków w kwocie 117 412 tys. zł na przedsięwzięcie termomodernizacyjne. Liczba postępowań podatkowych była niższa niż w 2023 r. o 1,6 tys., tj. o 21,9%. Kwota zweryfikowanych wydatków na termomodernizację w 2024 r. była niższa o 17 435 tys. zł, tj. o 13% niż w roku poprzednim.

W I półroczu 2025 r. naczelnicy urzędów skarbowych przeprowadzili 4,1 tys. postępowań podatkowych i zweryfikowali wydatki na przedsięwzięcie termomodernizacyjne odliczone w kwocie 80 183 tys. zł. W analogicznym okresie 2024 r. przeprowadzili 3,6 tys. postępowań podatkowych i zweryfikowali wydatki na ten cel w kwocie 67 697 tys. zł.

Dyrektor DOP wskazała m.in., że *prowadzone sprawy dotyczą postępowań podatkowych wszczętych głównie na wniosek podatnika, dlatego organy podatkowe nie mają bezpośredniego wpływu na liczbę prowadzonych spraw oraz na kwotę dokonanych ustaleń. Zgodnie z przekazanymi informacjami zmniejszyła się ilość składanych przez podatników wniosków o stwierdzenie nadpłaty. Organ podatkowy jako przyczynę spadku liczby przeprowadzonych postępowań podatkowych w 2024 r. w stosunku do 2023 r. wskazują również spadek liczby zeznań rocznych, w których podatnicy wykazywali odliczenie z tytułu ulgi termomodernizacyjnej (mniejsza liczba podatników korzystająca z ulgi termomodernizacyjnej). W ich ocenie doszło do zwiększenia świadomości podatników w zakresie przepisów prawa regulujących przedmiotową ulgę i ich właściwej interpretacji, do czego przyczyniły się m.in. objaśnienia podatkowe. Spowodowało to większą skalę dobrowolnego korygowania przez podatników błędów ujawnionych przez organ podatkowy na etapie czynności sprawdzających, jak również większą liczbę prawidłowych rozliczeń podatkowych, z uwzględnieniem przedmiotowej ulgi. Zdaniem Dyrektora istotnym czynnikiem wpływającym na wysokość ustaleń w zakresie ulgi termomodernizacyjnej było również korzystanie przez podatników z zewnętrznych dofinansowań, w szczególności ze środków przekazywanych przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW). W przypadku otrzymania takiego wsparcia podatnik obowiązany jest pomniejszyć kwotę wydatków podlegającą odliczeniu o wysokość otrzymanego dofinansowania.*

Ponadto Dyrektor podała, że z porównania I półrocza 2024 i I półrocza 2025 r. wynika widoczna tendencja wzrostowa, zarówno w liczbie przeprowadzonych postępowań, jak i kwot dokonanych ustaleń. Wynikać to może ze skali złożonych przez podatników wniosków o stwierdzenie nadpłat, co pozostaje poza wpływem organów podatkowych. Przyczyną takiej sytuacji może być także fakt, że wiele osób dopiero po otrzymaniu dofinansowania decyduje się na złożenie korekty zeznania podatkowego za dany rok podatkowy, by uniknąć konieczności zwrotu nadpłaty do urzędu skarbowego wraz z odsetkami. Powodem zwiększonej liczby wniosków o stwierdzenie nadpłaty, może być np. rozpowszechnienie informacji na temat programów dofinansowujących inwestycje, które możliwe są do zrealizowania w ramach ulgi termomodernizacyjnej. Dodatkowo jako przyczynę wzrostu liczby postępowań podatkowych wskazywano również na bardziej trafne typowanie podmiotów do weryfikacji.

Postępowania podatkowe wszczynane były w przeważającej większości na wniosek podatnika o stwierdzenie nadpłaty w związku ze złożeniem korekty zeznania w wyniku skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej i rozstrzygane bez wydawania decyzji na podstawie art. 75 §4 Ordynacji podatkowej.

Nieprawidłowości w tym zakresie naczelnicy urzędów skarbowych stwierdzili w postępowaniach podatkowych stanowiących nie więcej niż 8% zakończonych postępowań (4% w 2023 r., 7,3% w 2024 r., 5,5% w I półroczu 2024 r. oraz 7,7% w I półroczu 2025 r.). W 2024 r. naczelnicy urzędów skarbowych w 424 postępowaniach podatkowych stwierdzili nieprawidłowości w kwocie 1410 tys. zł, tj. w 130 postępowaniach więcej niż w 2023 r. Natomiast kwota stwierdzonych nieprawidłowości była w 2024 r. w porównaniu z 2023 r. niższa o 140 tys. zł, tj. o 9,0%.

W I półroczu 2025 r. organy podatkowe pierwszej instancji stwierdziły nieprawidłowości w odliczonych wydatkach na przedsięwzięcie termomodernizacyjne w 313 postępowaniach podatkowych, w łącznej kwocie 1702 tys. zł, tj. w porównaniu z I półroczem 2024 r. w 117 postępowaniach więcej, na kwotę nieprawidłowości wyższą o 1044 tys. zł (o 159%).

Dyrektor DOP wyjaśniła, że *różnice pomiędzy danymi przekazanymi w ramach zeszłorocznej kontroli a aktualnymi danymi wynikają z odmiennych danych składowych podanych przez IAS*. Dyrektor IAS w Bydgoszczy podał, że niektóre urzędy skarbowe, przygotowując w tym roku zestawienia, wykryły błędy w sposobie kwalifikacji spraw do sprawozdania w roku ubiegłym. Dyrektor IAS w Łodzi wskazał, że pojedyncze korekty były skutkiem omyłkowego niewykazania postępowania, błędnego przyjęcia kwoty wykazanej ulgi termomodernizacyjnej, wykazania wniosków o stwierdzenie nadpłaty rozpatrzonych bez wydania decyzji, które nie dotyczyły ulgi termomodernizacyjnej. Dyrektor IAS w Opolu podał, że przyczyną rozbieżności była błędna metodologia przygotowania danych – bazowanie wyłącznie na danych wprowadzonych do systemów informatycznych (wykazane kwoty dotyczyły wnioskowanego zwrotu, a nie kwoty ulgi termomodernizacyjnej).

(akta kontroli: tom II str. 364-377)

Najczęściej stwierdzonymi w toku weryfikacji prawidłowości skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej nieprawidłowościami były:

- nienależnie wykazane odliczenie;
- przekroczenie limitu odliczenia ulgi (53 000 zł);
- niekwalifikujący się do skorzystania z ulgi rodzaj/typ nieruchomości, np. lokal w budynku wielorodzinnym;
- brak tytułu prawnego do nieruchomości, np. skorzystanie z ulgi przez małżonka, podczas gdy dom, w którym realizowano zmiany termomodernizacyjne, stanowił odrębną własność drugiego małżonka;
- odliczenie materiału lub usługi niewymienionych w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych⁴⁰;
- odliczenie wydatków sfinansowanych ze środków NFOŚiGW lub WFOŚiGW;
- brak dokumentów potwierdzających poniesione wydatki;

⁴⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1128.

- ujęcie poniesionego wydatku w innym roku niż ten, w którym odliczenie przysługuje, lub odliczenie ulgi w roku następnym po roku poniesienia wydatku, mimo że kwota wydatku nie przewyższa dochodów;
- dokonanie odliczenia z rachunku wystawionego przez podmiot niebędący podatnikiem VAT;
- nieprawidłowe wykazanie kwot z faktur, np. podatnicy wskazywali wartości inne niż wynikające z dokumentów źródłowych;
- odliczanie wydatków, które nie były ponoszone przez podatników, np. opłacenie faktur przez osoby trzecie;
- odliczanie wydatków w oparciu o faktury wystawione na innych członków rodziny niż sam podatnik lub jego małżonek;
- uwzględnienie w kwocie ulgi termomodernizacyjnej wydatków poniesionych na koszt transportu zamówionych towarów.

(akta kontroli: tom II str. 84-85, 166-172)

W okresie objętym kontrolą wojewódzkie sądy administracyjne⁴¹ wydały 12 orzeczeń (11 na korzyść organu podatkowego), w tym:

- WSA w Szczecinie⁴² w dwóch sprawach podzielił stanowisko organów podatkowych, że skarżący nie miał podstaw do skorzystania z tzw. ulgi termomodernizacyjnej i nie mógł odliczyć od dochodu wydatków termomodernizacyjnych poniesionych w budynku jednorodzinym będącym jeszcze w budowie;
- WSA w Kielcach⁴³ zauważył, że odliczeniu podlegają wydatki poniesione od 1 stycznia 2019 r., tj. po wprowadzeniu ulgi termomodernizacyjnej. Sąd odrzucił skargę, ponieważ podatnik nie mógł skorzystać z możliwości odliczenia w ramach ulgi termomodernizacyjnej za 2019 r. wydatku poniesionego na podstawie faktury VAT z 2018 r.;
- WSA w Lublinie⁴⁴ zauważył, że z przepisu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁴⁵ jednoznacznie wynika, że ulga termomodernizacyjna przysługuje m.in., gdy dochodzi do „ulepszenia” (w wyniku, którego następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania do budynków mieszkalnych). Skarżący ponieśli wydatki na wykonanie całkowicie nowego, nieistniejącego wcześniej pomieszczenia, stanowiącego część obiektu budowlanego (budynku mieszkalnego) i nie dokonywali jego „ulepszenia” bowiem przedmiotem inwestycji nie była modernizacja tego budynku, lecz jego rozbudowa;
- WSA w Gorzowie Wielkopolskim⁴⁶ uznał, że organ I instancji nie uwzględnił wydatku montażu paneli fotowoltaicznych jako wydatku podatnika na własne cele mieszkaniowe z uwagi na to, że w zeznaniu podatkowym PIT-37 za 2021 r. w załączonej Informacji PIT/0 małżonkowie wykazali wydatki poniesione na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Nie wskazał jaki związek ma odliczenie w ramach ulgi termoizolacyjnej

⁴¹ Dalej: WSA.

⁴² Wyroki WSA w Szczecinie z 15 maja 2024 r., sygn. I SA/Sz 139/24 oraz sygn. I SA/Sz 140/24.

⁴³ Wyrok WSA w Kielcach z 20 czerwca 2024 r., sygn. I SA/Ke 152/24.

⁴⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 17 stycznia 2024 r., sygn. I SA/Lu 704/23.

⁴⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1446, ze zm.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 grudnia 2024 r., sygn. I SA/Go 250/24.

wydatku z brakiem możliwości zaliczenia tego wydatku jako poniesionego na własne cele mieszkaniowe. Minister wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku.

W dwóch sprawach podatnicy złożyli skargi kasacyjne od wyroków:

- WSA w Bydgoszczy⁴⁷ odmówił podatnikowi stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych w związku z poniesionymi przez niego wydatkami na likwidację pieca kaflowego i założenia instalacji gazowej, a skarżący nie był właścicielem domu mieszkalnego jednorodzinnego, lecz właścicielem lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym i otrzymał dofinansowanie z Urzędu Marszałkowskiego;
- WSA w Gliwicach⁴⁸ orzekł, czy brak faktury dokumentującej poniesienie wydatku na termomodernizację budynku wyłącza możliwość skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w sytuacji, w której z obiektywnych przyczyn podatnik nie jest w stanie uzyskać tej faktury, a jednocześnie dysponuje fakturą „pro forma” wystawioną przed przystąpieniem do prac termomodernizacyjnych i potwierdzeniem przelewu części należności za wykonaną usługę.

W okresie objętym kontrolą Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁹ wydał jeden wyrok⁵⁰, w którym oddalił skargę kasacyjną podatnika. Sprawa dotyczyła przyznania podatnikom ulgi termomodernizacyjnej z racji wykonania trwałej zabudowy tarasu, przylegającego trwale do budynku. Organ odmówił stwierdzenia nadpłaty, wskazując, że nie każdy wydatek, który przyczynia się do poprawy efektywności energetycznej budynku, podlega odliczeniu w ramach ulgi, lecz tylko ten, który został wymieniony w rozporządzeniu. Zabudowa tarasu może spowodować zmniejszenie zapotrzebowania paliwa na ogrzewanie domu, jednakże nie stanowi docieplenia przegród budowlanych, płyt balkonowych oraz fundamentów wchodzących w skład systemów dociepleń oraz nie przyczynia się do zabezpieczenia przed zawilgoceniem. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że tylko ten wydatek, który znajduje się na zamkniętej „liście wydatków” uprawnia do ulgi. Wydatki spoza listy nie podlegają odliczeniu w ramach ulgi termomodernizacyjnej. Ulga jest wyjątkiem od zasady, a wyjątki są instytucją, którą należy interpretować ściśle.

(akta kontroli: tom II str. 84-85, 166-172, 386-391)

Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS prowadzenie spraw dotyczących interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego należy do zadań – powoływanego przez Ministra na wniosek Szefa KAS – Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej⁵¹. Stosownie do art. 14b § 1 Ordynacji podatkowej Dyrektor KIS na wniosek zainteresowanego wydaje w jego indywidualnej sprawie interpretacje przepisów prawa podatkowego. DOP odpowiada za realizację zadań Szefa KAS m.in. w zakresie:

- nadzoru nad jednolitym stosowaniem przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz interpretacjami indywidualnymi,
- prowadzenia postępowań w sprawie zmiany bądź uchylecia interpretacji indywidualnej na podstawie art. 14e § 1 Ordynacji podatkowej.

⁴⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 1 kwietnia 2025 r., sygn. I SA/Bd 828/24.

⁴⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 19 marca 2025 r., sygn. I SA/GI 1116/24.

⁴⁹ Dalej: NSA.

⁵⁰ Wyrok NSA z 5 września 2024 r. sygn. II FSK 720/2024.

⁵¹ Dalej: KIS.

W 2024 r. do Dyrektora KIS wpłynęły 332 wnioski o wydanie interpretacji indywidualnej w sprawie ulgi termomodernizacyjnej (w 2023 r. wpłynęły 262 takie wnioski). W I półroczu 2025 r. wpłynęło 190 wniosków, tj. o 10,8% mniej niż w I półroczu 2024 r. W 2024 r. Dyrektor KIS wydał 203 interpretacje indywidualne dotyczące ulgi termomodernizacyjnej, tj. o 23,8% więcej niż w 2023 r. W I półroczu 2025 r. wydał 117 interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego, tj. o 0,8% mniej niż w I półroczu 2024 r.

Przedmiotem interpretacji w ramach ulgi termomodernizacyjnej były najczęściej wydatki na: klimatyzację z funkcją ogrzewania z pompą ciepła „powietrze-powietrze”, termomodernizację dachu, falownik hybrydowy i magazyn energii, zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, montaż pomp ciepła, dom będący w budowie.

Odsetek liczby odmów wydania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego⁵² w I półroczu 2025 r. wyniósł 37,9%, tj. o 0,6 punktu procentowego mniej niż w I półroczu 2024 r. W 2023 r. i 2024 r. odsetek ten wyniósł odpowiednio 30,2% i 34,9%.

Najistotniejszymi przyczynami odmów wydania interpretacji indywidualnych były w przypadku postanowień o:

- pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia – brak odpowiedzi wnioskodawcy na wezwanie, nieuzupełnienie braków formalnych wniosku, a także nieusunięcie przez wnioskodawców wszystkich braków wniosków wskazanych w wezwaniach, tj.: niepełny opis stanu faktycznego/zdarzenia przyszłego, brak własnego stanowiska, brak opłaty, brak podpisu;
- odmowie wszczęcia postępowania – złożenie wniosku przez osobę niemającą statusu zainteresowanego.

W okresie od stycznia do końca czerwca 2025 r. odsetek zaskarżonych do WSA wydanych interpretacji wyniósł 1,7%, tj. tyle samo co w I półroczu 2024 r. W latach 2024 i 2023 odsetek ten wyniósł odpowiednio 2,5% i 0,6%.

W okresie od 1 stycznia 2024 r. do końca czerwca 2025 r. WSA rozpatrzyły skargi podatników i wydały pięć orzeczeń, w tym dwa niekorzystne dla organu podatkowego, tj.:

- WSA w Gorzowie Wielkopolskim⁵³ stwierdził, że wydatki poniesione na docieplenie dachu budynku jednorodzinnego oraz wymiana pokrycia dachowego są kwalifikowane jako przedsięwzięcie termomodernizacyjne. W związku z tym wnioskodawca miał prawo do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Ponadto sąd podkreślił, że takie działania mają na celu poprawę efektywności energetycznej budynku i mieszczą się w definicji termomodernizacji;
- WSA w Krakowie⁵⁴ stwierdził, że modernizacja dachu, polegająca na nałożeniu nowej warstwy blachodachówki, miała na celu obniżenie zapotrzebowania na energię cieplną. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że wydatki na takie przedsięwzięcia mogą być uznane za kwalifikowalne w ramach ulgi termomodernizacyjnej, o ile spełniają określone warunki.

⁵² Liczba odmów wydania interpretacji indywidualnych przepisów prawa do liczby wniosków o wydanie takiej interpretacji.

⁵³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 lutego 2025 r., sygn. I SA/Go 356/24.

⁵⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 20 maja 2025 r., sygn. I SA/Kr 985/24.

Minister podejmował działania na wniosek Dyrektora KIS w sytuacji wystąpienia wątpliwości w zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego lub wątpliwości interpretacyjnej. W DOP opracowywane było stanowisko MF, które przekazywane były do Dyrektora KIS, celem ujednoczenia praktyki i orzecznictwa organów podatkowych w danym zakresie w skali całego kraju.

W kontrolowanym okresie DOP przekazał stanowisko w sprawie dwóch zagadnień przekazanych przez Dyrektora KIS. Wyjaśnienia w sprawie ulgi termomodernizacyjnej dotyczyły:

- sytuacji, gdy w momencie składania zeznania podatkowego podatnik był właścicielem nieruchomości, jednak z powodu braku świadomości przysługującego mu uprawnienia do odliczenia wydatków poniesionych na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, nie skorzystał z tego prawa;
- wydatków poniesionych na materiały i usługi dotyczące pokryć dachowych.

(akta kontroli: tom III str. 142-204)

W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. MF nie prowadziło zadań kontrolnych w zakresie weryfikacji przez urzędy skarbowe prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej oraz sprawowanego nadzoru w tym zakresie przez izby administracji skarbowej.

Dyrektor Departamentu Organizacji KAS podała, że *planując działalność kontrolną nie jest możliwym objąć kontrolą wszystkich obszarów działalności jednostek organizacyjnych KAS, choćby ze względu na bardzo szeroki zakres zadań, a także ograniczone zasoby kadrowe i finansowe. W związku z powyższym koniecznym staje się dokonanie wyboru obszarów, które zostaną poddane kontroli. Wybór tematów do kontroli jest procesem, który rozpoczyna się poprzez identyfikację ryzyk przez komórki organizacyjne KAS Ministerstwa Finansów.*

Minister w 2024 r. przeprowadził, w trybie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵⁵, trzy kontrole prawidłowości ewidencjonowania danych w systemie ZISAR. Jednym z obszarów weryfikowanych w ramach tych kontroli było ewidencjonowanie ustaleń w zakresie ulg podatkowych sprawdzanych w toku czynności sprawdzających, w tym ulgi termomodernizacyjnej. Kontrole te zostały przeprowadzone w: Urzędzie Skarbowym Poznań-Nowe Miasto⁵⁶, Drugim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie oraz Urzędzie Skarbowym Wrocław-Śródmieście⁵⁷. Stwierdzone w toku tych kontroli nieprawidłowości polegały na: nietworzeniu kart czynności sprawdzających na bieżąco (tworzenie ich najczęściej w dniu zakończenia sprawy); braku odnotowania na kartach czynności przedmiotu czynności; braku odnotowania zdarzeń w postaci wezwań, telefonów, adnotacji i notatek informujących o przebiegu czynności i ich efektach, pomimo że takie zdarzenia w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających miały miejsce; wskazaniu nieprawidłowego wyniku czynności sprawdzających; edytowaniu danych na kartach czynności po 7 dniu miesiąca następującego po miesiącu, w którym zakończono czynności sprawdzające.

(akta kontroli: tom II str. 1-83)

⁵⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁵⁶ Kontrolowaną działalność oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

⁵⁷ Kontrolowaną działalność oceniono negatywnie.

W okresie objętym kontrolą w MF nie przeprowadzono audytów wewnętrznych w zakresie zagadnień dotyczących weryfikacji korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej.

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego podała, że *plan audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów jest opracowany przy uwzględnieniu celów i zadań Ministerstwa Finansów, wyniku analizy ryzyka, priorytetów zgłoszonych przez kierownika jednostki, zadań kontynuowanych z roku poprzedniego, rezerwy czasowej na realizację zadania zleconego, wyniku analizy zasobów osobowych komórki audytu wewnętrznego. Analizy ryzyka przeprowadzane były w odniesieniu do obszarów działalności Ministerstwa. Analizy ryzyka, poprzedzające planowanie audytu na 2024 r. i 2025 r., wskazały średnie ryzyko dla obszaru pn. System podatkowy, pobór podatków i opłat. Ponadto liczba zadań audytowych, która mogła zostać zrealizowana w danym roku była uzależniana od dostępnych w komórce zasobów osobowych oraz konieczności realizacji innych zadań w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym monitorowania i czynności doradczych, czynności sprawdzających oraz obsługi Komitetu Audytu. Zagadnienie dotyczące weryfikacji korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej nie było objęte audytem wewnętrznym.*

Zagadnienie dotyczące weryfikacji korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej nie było również przedmiotem audytu wewnętrznego w IAS w: Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Poznaniu i Warszawie⁵⁸.

(akta kontroli: tom II str. 166-226)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister w okresie objętym kontrolą sprawował nadzór nad stosowaniem przepisów w zakresie odliczania wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne. Minister nadzorował weryfikację w urzędach skarbowych rozliczeń rocznych w zakresie prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Naczelnicy urzędów skarbowych weryfikowali odliczone wydatki w ramach ulgi termomodernizacyjnej głównie w toku czynności sprawdzających. W 2024 r. w urzędach skarbowych przeprowadzono 22,1 tys. czynności sprawdzających z udziałem podatnika. W ramach tych czynności zweryfikowano wydatki podatnika na termomodernizację w kwocie średnio 33,3 tys. zł. W I półroczu 2025 r. przeprowadzono 13,5 tys. takich czynności i zweryfikowano przeciętnie 37 tys. zł z tytułu poniesionych przez podatnika wydatków na termomodernizację.

Postępowania podatkowe w większości przypadków były zainicjowane wnioskiem podatnika o stwierdzenie nadpłaty. Tylko niemal co 14 postępowanie podatkowe w 2024 r. i co 13 postępowanie w I półroczu 2025 r. organy podatkowe zakończyły decyzją stwierdzającą nieprawidłowości w odliczeniu wydatków na termomodernizację. Kwota dokonanych przez organ podatkowy ustaleń wyniosła w jednym postępowaniu w 2024 r. średnio 2,6 tys. zł, a w I półroczu 2025 r. – 3,1 tys. zł.

⁵⁸ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od dyrektorów izb administracji skarbowej nadzorujących urzędy skarbowe objęte kontrolą P/25/008.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

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 Prezesa NIK. 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.

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.

Warszawa, 05 listopada 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/