



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.17.1.2025

Pani Irena Baldy  
Naczelnik Urzędu Skarbowego  
w Będzinie  
ul. Józefa Retingera 1  
42-500 Będzin

# 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 Będzinie <sup>1</sup> , ul. Józefa Retingera 1, 42-500 Będzin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Irena Baldy, Naczelnik Urzędu Skarbowego <sup>2</sup> , od 1 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi.</li><li>2. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku czynności sprawdzających.</li><li>3. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku postępowań podatkowych.</li></ol>
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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontrolerzy	Renata Gigoń, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/117/2025 z 16 czerwca 2025 r.  Damian Majewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/125/2025 z 25 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-5)

---

<sup>1</sup> Dalej Urząd.

<sup>2</sup> Dalej Naczelnik US lub Naczelnik.

<sup>3</sup> Dz. U. 2022 poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Urząd sprawdzał zeznania podatkowe w celu typowania podatników do przeprowadzania dalszych czynności weryfikacyjnych oraz na bieżąco prowadził analizy, otrzymanych z Ministerstwa Finansów<sup>5</sup>, za pośrednictwem Izby Administracji Skarbowej<sup>6</sup>, list typowań podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Wyniki tych analiz były niezwłocznie przekazywane do dalszych czynności weryfikacyjnych.

Czynności sprawdzające w zakresie ulgi termomodernizacyjnej prowadzone były na podstawie art. 272 pkt 1-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>7</sup> oraz obowiązujących wytycznych MF. Podczas czynności sprawdzających Urząd korzystał z możliwości zwrócenia się do podatnika w trybie art. 275 § 1 O.p. o przedłożenie dokumentów potwierdzających prawo do ulgi, których jednak nie weryfikował w sposób rzetelny. Stwierdzono, że w toku pięciu czynności sprawdzających (16,7% badanej próby) Urząd wzywając podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego, wystąpił o przedłożenie dokumentów potwierdzających prawo do ulgi, ale w podstawie prawnej wezwania nie wskazał art. 275 § 1 O.p. Ponadto, w trzech przypadkach czynności sprawdzających (10,0% badanej próby) Urząd nie zakwestionował prawa do odliczenia w zeznaniu podatkowym wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w łącznej wysokości 131,6 tys. zł, poniesionych przez podatnika niebędącego właścicielem budynku mieszkalnego lub nieudokumentowanych fakturą VAT, co stanowiło naruszenie art. 26h ust. 1 – 4 i 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>8</sup>. Stosując zasady rozliczania wpłat określone w art. 55 § 2 i art. 62 § 1 O.p. na dzień 4 sierpnia 2025 r. wystąpiły w związku z powyższym zaległości wraz z odsetkami w wysokości 20,6 tys. zł. W jednym przypadku (3,3% badanej próby) Urząd zakończył czynności sprawdzające akceptacją korekty zeznania podatkowego, chociaż podatnik pomimo dwukrotnego wezwania nie przedłożył dokumentów potwierdzających prawo do odliczenia wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej. Powyższe nie pozwoliło na rzetelną weryfikację dokonanych przez podatnika odliczeń.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wszczęcia postępowań podatkowych z urzędu, natomiast były prowadzone postępowania o stwierdzenie nadpłaty wszczynane po złożeniu korekt zeznań podatkowych wraz z wnioskami o stwierdzenie nadpłaty. Kwoty nadpłat wynikających z korzystania z ulgi termomodernizacyjnej zwracano podatnikom zgodnie z terminami określonymi w art. 77 § 1 pkt 6 lit. a O.p., tj. do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku wraz ze skorygowanym zeznaniem. Na potrzeby przeprowadzanych czynności analitycznych, sprawdzających, czy postępowań o stwierdzenie nadpłaty Urząd wykorzystywał dane otrzymane za pośrednictwem IAS o udzielonych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>9</sup> w latach 2019-2023 dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

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

<sup>5</sup> Dalej MF.

<sup>6</sup> Dalej IAS.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 111, ze zm; zwana dalej także: O.p.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2025r. poz. 163, ze zm., dalej ustawa o PIT.

<sup>9</sup> Dalej WFOŚiGW lub Fundusz.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR 1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi

Opis stanu faktycznego

1.1. Ulga termomodernizacyjna została wprowadzona ustawą z 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o PIT. Zasady jej stosowania reguluje art. 26h ustawy o PIT. W ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne<sup>11</sup> ulga wynika z art. 11 ust.1.

Z odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w zeznaniach podatkowych za 2024 r. skorzystało łącznie 1 816 podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, co stanowiło 1,7% podatników ogółem, którzy dokonali rozliczenia za ten rok. Analogicznie w 2023 r. z odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej skorzystało 2 140 podatników, tj. 2,0% podatników. Całkowita kwota odliczeń wyniosła w 2024 r. 31 655,6 tys. zł, a w 2023 r. 37 385,9 tys. zł. W podziale na poszczególne formy opodatkowania z ulgi termomodernizacyjnej w 2024 r. skorzystało:

- 1 762 podatników rozliczających się według skali podatkowej<sup>12</sup>, co stanowiło 1,8% ogółem podatników rozliczających się w tej formie. Odliczono wydatki na termomodernizację w wysokości 30 332,1 tys. zł<sup>13</sup>;
- 22 podatników rozliczających się w formie podatku liniowego<sup>14</sup>, tj. 1,1 % ogółem podatników rozliczających się w tej formie. Odliczono z tytułu ulgi termomodernizacyjnej 655,6 tys. zł<sup>15</sup>;
- 32 podatników zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych<sup>16</sup>, tj. 0,5 % podatników rozliczających się w tej formie. Odliczono wydatki na termomodernizację w wysokości 667,9 tys. zł<sup>17</sup>.

(akta kontroli str. 161)

W porównaniu do poprzedniego roku, w 2024 r. o 324 podatników mniej odliczyło w zeznaniach rocznych wydatki z tytułu ulgi termomodernizacyjnej (spadek o 15,1%). Zmniejszyła się również kwota dokonanych odliczeń o 5 730,3 tys. zł (15,3%).

(akta kontroli str. 161)

1.2. Założenia zarządzania procesem analitycznym w ramach zarządzania ryzykiem zostały określone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej<sup>18</sup> w kwietniu 2019 r. w dokumencie *Polityka zarządzania procesem analitycznym*

---

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Dz.U.2024 poz. 776, dalej ustawa o PPE.

<sup>12</sup> Rozliczenia na formularzach PIT-36, PIT 36-S oraz PIT-37.

<sup>13</sup> Analogicznie w 2023 r. 2 073 podatników tj. 2,1% odliczyło 35 827,3 tys. zł.

<sup>14</sup> Rozliczenia na formularzach PIT-36L oraz PIT-36LS.

<sup>15</sup> Analogicznie w 2023 r. 32 podatników tj. 1,5% odliczyło 701,6 tys. zł.

<sup>16</sup> Rozliczenia na formularzach PIT-28.

<sup>17</sup> Analogicznie w 2023 r. 35 podatników tj. 0,6% odliczyło 857,0 tys. zł.

<sup>18</sup> Dalej KAS.

w Krajowej Administracji Skarbowej<sup>19</sup>. Zgodnie z tym dokumentem proces analityczny odbywał się w dwóch etapach, tj.:

1. identyfikacja ryzyka powiązana z analizą przedmiotową ryzyka rozumianą jako proces rozpoznawania ryzyka, pomiaru jego wielkości oraz ustalenia środków niezbędnych do jego ograniczenia<sup>20</sup>,
2. analiza podmiotowa ryzyka, tj. proces rozpoznawania podmiotów, których zachowanie stanowi bądź może stanowić materializację ryzyka.

Dokument określał zasady prowadzenia działań w ramach procesu prowadzenia działań analitycznych przez poszczególne kategorie jednostek KAS usytuowanych na każdym poziomie jej struktury organizacyjnej. Do zadań Urzędu należało zapewnienie wiarygodności i ewidencjonowanie danych przydatnych pod kątem identyfikacji, analizy i oceny ryzyka, w tym w zakresie odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej oraz prowadzenie analiz podmiotowych ryzyka w ramach działań doraźnych.

(akta kontroli str. 23, 26-27, 31-32, 40, 58-59, 160)

Jak wskazała Naczelnik, MF, Szef Krajowej Administracji Skarbowej<sup>21</sup> i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Katowicach<sup>22</sup> nie przekazali do urzędów procedur ani wytycznych, które w indywidualny i specyficzny sposób regulowałyby prowadzenie analiz w zakresie ulgi termomodernizacyjnej. Urząd korzystał w tym zakresie z wytycznych MF do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie obsługi zeznań podatkowych dla podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 rok<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 6, 13-14, 154-157, 429-454)

W Urzędzie nie opracowano własnych wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia analiz danych o podatnikach korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, mających na celu wytypowanie podmiotów do kontroli. Urząd w tym zakresie stosował Politykę Zarządzania, która w sposób ramowy określała zasady takich analiz. Jak wskazała Naczelnik, Urząd kierował się również corocznymi Planami działalności IAS w Katowicach oraz planami Urzędu. Uwzględniając założenia Planów działalności, podstawowym celem prowadzonych analiz była skuteczność oraz uzyskanie wysokich efektów finansowych, mierzonych na podstawie szacowanego uszczuplenia (WUSZ). Ponadto w Urzędzie określono procedury w sprawie obiegu dokumentów dotyczących akcji rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych<sup>24</sup>. Pomimo tego, że zakres tych regulacji nie dotyczył bezpośrednio ulgi termomodernizacyjnej, to ich działanie rozciągało się na cały system ulg i odliczeń, który jako element rozliczenia podatkowego stanowi jedną z najczęstszych przyczyn powstawania nadpłat. W wymienionych procedurach został opisany m.in. sposób weryfikacji prawidłowości zeznań, ze szczególnym

---

<sup>19</sup> Dalej Polityka Zarządzania.

<sup>20</sup> Został utworzony Centralny Rejestr Ryzyk.

<sup>21</sup> Dalej Szef KAS.

<sup>22</sup> Dalej DIAS.

<sup>23</sup> Z uwagi na aktualność zagadnień zawartych w tym dokumencie nie wydano wytycznych do obsługi zeznań podatkowych za 2023 i 2024 r.

<sup>24</sup> Decyzje Naczelnika Urzędu Skarbowego: nr 3/2024 z dnia 23 lutego 2024 r.; nr 2/2025 z dnia 3 marca 2025 r.

uwzględnieniem zadeklarowanych nadpłat o znacznych wartościach. Zgodnie z wymienionymi procedurami, czynności analityczne podejmowano w przypadku zeznań podatkowych zawierających błędy, zeznań w których kwota nadpłaty była wyższa lub równa 30,0 tys. zł (PIT-37) lub 60,0 tys. zł (pozostałe formularze). Na proces czynności analitycznych pośrednio wpływała również procedura określona w decyzji Nr 7/2021 Naczelnika US z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie typowania podmiotów do kontroli podatkowej w Urzędzie Skarbowym w Będzinie oraz decyzji Nr 8/2024 w sprawie weryfikacji nadpłat. Jak wskazała Naczelnik, specyfika procesu analitycznego, różnorodność prowadzonych analiz, zmienność dostępnych zasobów kadrowych, mnogość systemów informatycznych użytkowanych przez KAS i stały rozwój funkcjonalności tych systemów powodują, że opracowanie szczegółowych regulacji wewnętrznych dotyczących ulgi termomodernizacyjnej jest niecelowe oraz może być skutecznie zastąpione bieżącym wyznaczaniem zadań dla komórek i pracowników realizujących proces.

(akta kontroli str.6, 14, 115- 117, 124, 128, 135, 140-143)

W 2024 r. i w I półroczu 2025 r. prowadzeniem analiz dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej oraz typowaniem podmiotów do weryfikacji rozliczenia w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego zajmował się do 14 maja 2025 r. Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1), a następnie od 15 maja 2025 r. Drugi Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-2). Zgodnie z decyzją nr 7/2021 w procesie typowania do kontroli brał również udział Zespół ds. Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym.

(akta kontroli str. 6-7, 14-15, 140-143)

W 2024 r. i w pierwszym półroczu 2025 r. nie przeprowadzono zmian polegających na likwidowaniu lub zmniejszeniu ilości komórek ds. czynności analitycznych i sprawdzających oraz kontroli podatkowej ani zmian kadrowych na stanowiskach naczelników bądź kierowników nadzorujących ww. komórki.

(akta kontroli str. 7, 15)

Liczba osób zatrudnionych<sup>25</sup> w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz w kontroli podatkowej, według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r., wyniosła 32 osoby<sup>26</sup>, a na 31 grudnia 2023 r. 27 osób<sup>27</sup>. Natomiast według stanu na 30 czerwca 2025 r. i 2024 r. odpowiednio 30 osób<sup>28</sup> oraz 27 osób<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 200, 965)

---

<sup>25</sup> Stan zatrudnienia prezentowany według metodyki dla Rb-70 sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach określonego rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 29 stycznia 2025 r. (Dz.U.2025 poz. 133).

<sup>26</sup> W tym 27 osoby w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz 5 osób w komórkach kontroli podatkowej.

<sup>27</sup> W tym 22 osoby w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz 5 osób w komórkach kontroli podatkowej.

<sup>28</sup> W tym 25 osób w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz 5 osób w kontroli podatkowej.

<sup>29</sup> W tym 23 osoby w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz 4 osoby w kontroli podatkowej.

Jak wyjaśniła Naczelnik, zmiany zatrudnienia wynikają z okresowych przeniesień na zastępstwo pracowników między innymi komórkami organizacyjnymi.

(akta kontroli str. 201-202)

W 2024 r. i w I półroczu 2025 r. w Urzędzie prowadzono czynności analityczne wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w przypadkach zadeklarowanej nadpłaty.

(akta kontroli str. 7, 15-16)

Drugą grupę stanowiły analizy wszystkich podatników deklarujących odliczenie z tytułu termomodernizacji za badany rok. W 2024 roku przeprowadzono analizę podatników, którzy skorzystali z ulgi w 2022 r., z uwzględnieniem wykorzystania limitu w latach poprzednich<sup>30</sup>, natomiast w czerwcu 2025 r. przeprowadzono analizę podatników, którzy skorzystali z ulgi w latach 2023 i 2024, z uwzględnieniem wykorzystania limitu w latach poprzednich<sup>31</sup>.

W analizie grupowej z 2025 r., w związku z rozwojem kompetencji analitycznych, rozszerzeniem funkcjonalności systemu raportowania e-ORUS, a także otrzymaniem danych z WFOŚiGW, jako czynniki ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, uwzględniono dodatkowe informacje:

- sumę odliczeń wykazanych przez małżonka, przyporządkowaną do poszczególnych podatników na podstawie unikatowego numeru systemowego dokumentu PIT/O,
- długość odliczenia, tj. ilość lat, w którym korzystał z ulgi,
- ilość dokumentów PIT/O przyporządkowanych do każdego z podatników, odrębnie dla każdego roku podatkowego,
- sumę wypłaconego dofinansowania z WFOŚiGW,
- strukturę adresu wskazującą na zamieszkanie w bloku lub innym budynku zbiorowego zamieszkania,
- datę aktualizacji adresu zamieszkania.

Analiza grupowa z 2024 r. obejmowała 3 154 podatników, którzy odliczyli wydatki z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 83 196,7 tys. zł, a analiza grupowa z 2025 r. – 3 451 podatników, którzy odliczyli 99 688,4 tys. zł<sup>32</sup>. Na podstawie zestawień zawierających połączone dane, wytypowano ostatecznie do czynności sprawdzających w 2024 r. grupę 63 podatników, którzy wykazali ulgę w wysokości 4 062,1 tys. zł, natomiast w 2025 r. 55 podatników, którzy wykazali ulgę w wysokości 4 483,4 tys. zł. Selekcji dokonywano z wykorzystaniem kryteriów mających, wg założeń analitycznych, zwiększyć ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Podstawowym kryterium selekcji była

---

<sup>30</sup> Dalej analiza grupowa z 2024 r.

<sup>31</sup> Dalej analiza grupowa z 2025 r.

<sup>32</sup> Z uwagi na fakt, że w pierwszym etapie analizy w aplikacji e-ORUS sporządzono szereg raportów oraz znacznie szerszy zakres analizy niż zawartość pojedynczych dostępnych raportów, ich sporządzenie było wyłącznie techniczną czynnością polegającą na pozyskaniu niezbędnych danych, co z kolei zaważyło na odstąpieniu od ich archiwizowania.

przede wszystkim wartość odliczenia i związane z nią przekroczenie ustawowego limitu<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 7, 15-19, 144-147, 199, 964)

Jak wskazała Naczelnik, w toku czynności analitycznych podstawowym kryterium, które miało największą wagę dla typowania podmiotów do dalszej weryfikacji poprzez czynności sprawdzające, kontrolę podatkową lub postępowania podatkowe była wysokość kwoty odliczenia. W 2025 r., jako dodatkowe kryteria zwiększające ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, zastosowano również: datę zmiany adresu zamieszkania, kryterium ilości lat podatkowych, w których dokonano odliczeń, ilości złożonych dokumentów PIT/O, oraz otrzymanie dofinansowania z WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 7, 16-17)

Pismem z 28 października 2024 r., znak 2401-ICR.4020.216.2024.43, DIAS przekazał do wykorzystania służbowego dane otrzymane z WFOŚiGW, dotyczące udzielonych przez fundusz dofinansowań na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych w okresie od 1.01.2019 r. do 31.12.2023 r. Według zestawienia, 1 496 pozycji zostało przypisanych do Urzędu na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 16 691,2 tys. zł, w tym 61 pozycji zawierało zduplikowany numer PESEL z uwagi na występowanie w rozliczeniu w kolejnych latach danej osoby jako podatnik lub jako małżonek. W wyniku analizy ww. danych, Urząd ostatecznie ustalił, że 1 438 podatników, którzy skorzystali z odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej otrzymało jednocześnie dofinansowanie z WFOŚiGW w wysokości 17 242,6 tys. zł. Dane otrzymane z WFOŚiGW wykorzystywano w toku indywidualnych czynności sprawdzających w zakresie ulgi termomodernizacyjnej przeprowadzonych przez Urząd w okresie od listopada 2024 r. do czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 7, 17-18, 148-153)

Jak wskazała Naczelnik, Urząd nie prowadził analiz pod kątem obowiązku wynikającego z art. 26h ust. 5 i ust. 8 ustawy o PIT lub art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2a ustawy o PPE, zgodnie z którymi podatnik miał obowiązek doliczyć do dochodu/przychodu kwoty otrzymane na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych i odliczone w poprzednich latach podatkowych w ramach ulgi termomodernizacyjnej. Głównym powodem była konstrukcja formularzy zeznań podatkowych, która nie przewidywała pozycji dedykowanych tym doliczeniom. Wyjaśniła również, że: "Obowiązek doliczeń podatnik winien zrealizować poprzez wykazanie uprzednio odliczonych wydatków w wierszu „inne źródła”, co nie pozwala na przyporządkowanie wykazanych kwot do tytułu rodzącego obowiązek doliczenia". Naczelnik wskazała, że kwestia doliczenia do dochodu/przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego była przedmiotem weryfikacji w toku indywidualnych czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 7, 18)

---

<sup>33</sup> Kwota odliczenia nie może przekroczyć 53 tys. zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

Do prowadzenia analiz Urząd wykorzystywał raporty z aplikacji e-ORUS pozwalające sporządzić wykazy podatników spełniających przyjęte kryteria selekcji podmiotów. Wygenerowane raporty przetwarzane były w dalszych analizach z wykorzystaniem funkcjonalności programu EXCEL. W toku analiz zidentyfikowano potencjalne nieprawidłowości polegające na:

- przekroczeniu ustawowego limitu odliczenia,
- zakwalifikowaniu kosztów wykończenia budynku do wydatków remontowych,
- zakwalifikowaniu kosztów remontu lokalu mieszkalnego do wydatków na remont domu,
- przekroczeniu terminu zakończenia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego,
- zdublowaniu odliczenia w dwóch różnych zeznaniach podatkowych.

(akta kontroli str. 7, 18)

W toku czynności analitycznych nie ujawniono przypadków skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej bez pomniejszenia kwoty o wartość dotacji z NFOŚiGW i WFOŚiGW. Jak wskazała Naczelnik sposób odliczenia i szczegółowe warunki odliczenia oraz konstrukcja zeznania nie pozwalała ustalić takich okoliczności wyłącznie na podstawie danych zawartych w zeznaniach oraz danych o dofinansowaniach wypłaconych przez WFOŚiGW. Okoliczności te były badane w toku czynności sprawdzających z udziałem podatnika. Przekroczenie limitu odliczenia wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego było jednym z podstawowych kryterium analiz. Urząd odstępował od dalszej weryfikacji w przypadkach, w których szacowane uszczuplenie było znikome bądź z uwagi na wspólne rozliczenie z małżonkiem, gdy dochód pozwał na odliczenie nadwyżki ponad limit 53,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 7, 18-19)

Wszystkich podatników wytypowanych przez Urząd w toku czynności analitycznych (118)<sup>34</sup>, skierowano do dalszej weryfikacji w toku czynności sprawdzających. Urząd nie skierował żadnego podatnika do kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. Łącznie podatnicy skierowani do czynności sprawdzających wykazali odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 8 545,5 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2025 r., czynności sprawdzające zakończono wobec 54 podatników (45,8%) u których zweryfikowano ulgę w wysokości 3 463,8 tys. zł.

W 47 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, a kwota uszczupień podatkowych (WUSZ) wyniosła 92,2 tys. zł. W stosunku do dziewięciu podatników, którzy odliczyli z tytułu ulgi termomodernizacyjnej 598,3 tys. zł nadal trwają czynności sprawdzające. Wobec 55 podatników wytypowanych w 2025 r. nie podjęto czynności sprawdzających z uwagi na fakt, że czynności analityczne zakończyły się 30 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 7, 19, 199)

---

<sup>34</sup> 63 w 2024 r. i 55 w 2025 r.

Jak wskazała Naczelnik *główną przyczyną pozostawiania tych spraw w toku, była konieczność realizacji spraw korzystających z większego priorytetu, w szczególności spraw o dużym ciężarze gatunkowym, w których szacowane uszczuplenia były znaczące, a także masowej ilości czynności analitycznych i sprawdzających prowadzonych w zakresie weryfikacji nadpłat.*

(akta kontroli str. 7, 162)

1.2. W 2024 r.<sup>35</sup> Urząd otrzymał z MF i IAS, za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami<sup>36</sup>, cztery listy typowań zawierające 32 podatników, którzy w rozliczeniach rocznych wykazali ulgę termomodernizacyjną w wysokości 2 682,8 tys. zł<sup>37</sup>.

(akta kontroli str. 167-195)

Żaden z podatników wytypowanych przez MF i IAS nie został skierowany do kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. Do czynności sprawdzających zostało skierowanych 24 z 32 podatników wytypowanych przez MF i IAS (75,0%), którzy wykazali odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 1 955,1 tys. zł (72,9% kwoty odliczeń). W stosunku do pozostałych ośmiu podatników czynności sprawdzające były rozpoczęte wcześniej, tj. przed otrzymaniem list typowań, gdyż podatnicy zostali wybrani do badania w wyniku analiz własnych. Na dzień 30 czerwca 2025 r. w 23 z 24 przypadków (95,8%) czynności sprawdzające zostały zakończone. Zweryfikowano kwotę ulgi w wysokości 1 856,9 tys. zł. W 18 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, a kwota uszczupień podatkowych wyniosła 109,9 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2025 r. nie zakończono czynności sprawdzających wobec jednego podatnika wytypowanego przez MF w dniu 30 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 8, 163)

Jak wskazała Naczelnik przyczyną niezakończenia czynności był utrudniony kontakt z podatnikiem. W sprawie wystosowano trzy pisemne wezwania<sup>38</sup>. Ponadto rozszerzono czynności sprawdzające na rok 2024, który nie był objęty typowaniem. Na dzień 30 czerwca 2025 r. zakończono weryfikację przedłożonych przez podatnika w dniu 14 czerwca 2025 r. dokumentów, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości. Ponadto Naczelnik wskazała, że wobec podatnika Urząd nie wszczął kontroli podatkowej ani postępowania podatkowego z uwagi na konieczność zachowania zasady proporcjonalności w zakresie wyboru procedury weryfikacyjnej oraz adekwatności i racjonalności podejmowanych działań. Dwa pierwsze wezwania zostały uznane za doręczone na zasadzie fikcji doręczenia. Po odebraniu trzeciego wezwania podatnik niezwłocznie przedłożył dokumenty, co wskazywało, że dotychczasowe działanie podatnika nie nosiło znamion umyślnego utrudniania kontroli i na duże prawdopodobieństwo dobrowolnego wyeliminowania nieprawidłowości bez

<sup>35</sup> W I półroczu Urząd nie otrzymał listy typowań z MS i IAS.

<sup>36</sup> Dalej MZA.

<sup>37</sup> Pisma DIAS: z dnia 26 marca 2024 r. znak 2401-ICR.4022.52.2024.1; z dnia 7 października 2024 r. znak 2401-ICR.4022.191.2024.3 wraz z pismem MF z dnia 25 września 2024 r. znak DAKT1.8923.61.2024; z dnia 30 października 2024 r. znak 2401-ICR.4022.210.2024.2 wraz z pismem MF z dnia 29 października 2024 r. znak DAKT3.8923.33.2024; z dnia 30 grudnia 2024 znak 2401-ICR.4022.278.2024.2 wraz z pismem MF z dnia 19 grudnia 2024 r. znak DAK3.8923.30.2024.

<sup>38</sup> 17 lutego 2025 r.; 9 maja 2025 r. oraz 5 czerwca 2025 r.

wszczynania postępowania podatkowego. W trakcie kontroli NIK, czynności sprawdzające wobec podatnika Urząd zakończył stwierdzeniem uszczupień podatkowych w wysokości 9,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 166, 203-212, 965)

Wyniki czynności weryfikacyjnych wobec podmiotów wytypowanych przez MF i IAS zostały przekazane do MF i IAS za pośrednictwem MZA i Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ryzykiem<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 8, 163)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu w badanym obszarze. Urząd systematycznie analizował zeznania podatkowe w celu typowania podatników do przeprowadzania dalszych czynności weryfikacyjnych, a wyniki tych analiz były kierowane do dalszych czynności sprawdzających. Otrzymane od MF za pośrednictwem IAS listy typowań podatników były niezwłocznie analizowane, a następnie przekazywane do dalszych czynności sprawdzających. Podczas prowadzonych analiz w celu typowania podatników do dalszych czynności weryfikacyjnych Urząd wykorzystywał dane z WFOŚiGW o udzielonych przez Fundusz dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

**OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W Urzędzie w latach 2024-2025 (I półrocze), obowiązywały następujące procedury dotyczące prowadzenia i ewidencjonowania czynności sprawdzających:

- wytyczne MF w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR ze stycznia 2024 r. i marca 2025 r.,
- wytyczne MF do czynności sprawdzających z września 2021 r.,
- wytyczne i objaśnienia MF<sup>40</sup>, wyjaśnienia i zalecenia DIAS<sup>41</sup>.

Ponadto, jak wskazała Naczelnik, w toku weryfikacji odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej Urząd stosował również wyjaśnienia i interpretacje zawarte w licznych pismach MF<sup>42</sup>, a także korzystał z danych o podmiotach, które

<sup>39</sup> Dalej ZISAR.

<sup>40</sup> Wytyczne do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie obsługi zeznań podatkowych dla podatników podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 rok, objaśnienia podatkowe z dnia 16 września 2019 r. Nowe preferencje w podatku dochodowym od osób fizycznych wspierające przedsięwzięcia termomodernizacyjne, objaśnienia podatkowe z marca 2023 r. Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych, pismo z 24 marca 2025 r. nr DAK3.8920.2.2025.

<sup>41</sup> Z dnia 9 września 2024 r. znak 2401-ICR.033.13.2024.6, 7 marca 2025 r. znak 2401-ICK-1.033.142.2025.1, 27 marca 2025 r. znak 2401-ICR.033.7.2025.3.

<sup>42</sup> W tym pisma z dnia: 2 marca 2020 r. znak DPP7.8223.17.2020.JQP, 3 listopada 2020 r. DPP7/DOP.8223.35.2020.WAZ, 15 marca 2021 r. znak DOP2.8222.13.2021.WAZ, 18 marca 2021 r. znak DOP2.8222.14.2021.WAZ, 22 marca 2021 r. znak DOP2.8222.12.2021.WAZ, 22 kwietnia 2021 r. znak DOP2.8222.15.2021.WAZ, 30 czerwca 2022 r. znak DNK12.8621.10.22, 21 lutego 2023 r. znak DOP2.8222.42.2022.WAZ; 15 września 2023 r. znak 2401-ICK-1.4022.73.2023.1.

otrzymały dofinansowanie na przedsięwzięcia termomodernizacyjne z WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 213, 216-217, 220- 297, 314-479, 483-511)

IAS w Katowicach po przeprowadzonej przez NIK w 2024 r. kontroli w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, opracował zalecenia pokontrolne<sup>43</sup>, w których zwrócił uwagę na konieczność m.in. pozyskiwania dowodów źródłowych podczas czynności sprawdzających pod kątem badania prawidłowości skorzystania z ulgi, systematycznego pozyskiwania i wykorzystania informacji z właściwych instytucji ochrony środowiska o otrzymanych dofinansowaniach, weryfikacji podatników korzystających z dofinansowań w zakresie właściwego rozliczania ulgi, rzetelnego dokumentowania przebiegu czynności sprawdzających, systematycznego i poprawnego rejestrowania wszystkich czynności sprawdzających w systemie ZISAR.

(akta kontroli str. 148-153)

Urząd nie opracował własnych wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia i ewidencjonowania czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 213, 217)

Zgodnie z zapisami w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, komórką odpowiedzialną za prowadzenie czynności sprawdzających w zakresie weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej był do 14 maja 2025 r. Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających a od 15 maja 2025 r. Drugi Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-2)<sup>44</sup>.

(akta kontroli str. 213, 217, 555-556)

Naczelnik poinformowała, że w zakresie ulgi termomodernizacyjnej, w okresie objętym kontrolą, zostało przeprowadzone jedno szkolenie online w formule otwartej na platformie Teams. Szkolenie przeprowadził Departament Orzecznictwa Podatkowego Ministerstwa Finansów. Dedykowane było dla wszystkich pracowników zajmujących się podatkiem dochodowym i obejmowało następujące zagadnienia:

- definicję przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, czas jego trwania,
- przedmiot ulgi i podmioty uprawnione,
- rodzaje wydatków objętych ulgą termomodernizacyjną oraz typy budynków dających prawo do ulgi,
- wysokość wydatków w ramach ulgi termomodernizacyjnej, ich dokumentowanie oraz źródła ich finansowania,
- moment dokonania odliczenia, ujęcie ulgi w zeznaniu rocznym, zwrot ulgi.

W szkoleniu uczestniczyło ośmiu pracowników SKA-2.

(akta kontroli str. 213, 217)

---

<sup>43</sup> Pismo z dnia 7 marca 2025 r. znak 2401-ICK-1.033.142.2025.1.

<sup>44</sup>[https://www.slaskie.kas.gov.pl/documents/3559133/4246773/Zarz\\_Nr\\_43\\_2025.pdf](https://www.slaskie.kas.gov.pl/documents/3559133/4246773/Zarz_Nr_43_2025.pdf); Załącznik do zarządzenia Nr 43/2025 RO US w Będzinie.

2.2.W 2024 r. i I półroczu 2025 r., Urząd przeprowadził łącznie 146 czynności sprawdzających wobec podatników, którzy wykazali odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 7 018,0 tys. zł.

W 2024 r., Urząd przeprowadził 78 czynności sprawdzających<sup>45</sup> wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej (wzrost o 36,8% do 2023 r.) Zweryfikowano odliczenia w wysokości 3 096,0 tys. zł<sup>46</sup>. Kwota ujawnionych uszczupień wyniosła 124,2 tys. zł<sup>47</sup> i dotyczyła 49 czynności<sup>48</sup>, co stanowiło 62,8% ogółu czynności sprawdzających w zakresie ulgi termomodernizacyjnej w tym okresie. W 2024 r. wzrosła o 226,7% liczba czynności sprawdzających, w których stwierdzono nieprawidłowości w stosunku do 2023 r., a o 178,5% kwota ustaleń w wyniku tych czynności.

(akta kontroli str. 565)

Wszystkie czynności sprawdzające w 2024 r. dotyczyły podatników rozliczających się według skali podatkowej<sup>49</sup>.

(akta kontroli str. 565)

W I półroczu 2025 r. Urząd przeprowadził 68 czynności sprawdzających<sup>50</sup> wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej (wzrost o 223,8% do I półrocza 2024 r.) Zweryfikowano odliczenia w wysokości 3 922,0 tys. zł<sup>51</sup>. Kwota ujawnionych uszczupień wyniosła 152,8 tys. zł<sup>52</sup> i dotyczyła 59 czynności, co stanowiło 86,8% ogółu czynności sprawdzających w zakresie ulgi termomodernizacyjnej w tym okresie<sup>53</sup>. W I półroczu 2025 r. wzrosła o 1 080,0% liczba czynności sprawdzających, w których stwierdzono nieprawidłowości w stosunku do I półrocza 2024 r.<sup>54</sup>, a o 483,2% kwota ustaleń w wyniku tych czynności.

(akta kontroli str. 565)

Wszystkie czynności sprawdzające zarówno w I półroczu 2024 r., jak i I półroczu 2025 r. dotyczyły podatników rozliczających się na zasadach ogólnych.

(akta kontroli str. 565)

Jak wyjaśniła Naczelnik, wzrost liczby czynności sprawdzających przeprowadzonych przez Urząd w 2024 roku, w porównaniu do 2023 roku, wynikał przede wszystkim z istoty samej ulgi, która obowiązuje od 2019 roku.

<sup>45</sup> 57 w 2023 r.

<sup>46</sup> 1 380,9 tys. zł w 2023 r.

<sup>47</sup> 44,6 tys. zł w 2023 r.

<sup>48</sup> 15 w 2023 r.

<sup>49</sup> W 2023 r. przeprowadzono 55 czynności sprawdzających, dotyczących podatników rozliczających się według skali podatkowej, u których zweryfikowano kwotę odliczeń w wysokości 1 360,1 tys. zł, a uszczuplenia podatkowe wyniosły 44,6 tys. zł. Ponadto w 2023 r. przeprowadzono dwie czynności sprawdzające u podatników podatku liniowego, w których zweryfikowano odliczenia w wysokości 20,8 tys. zł. Urząd nie stwierdził uszczupień podatkowych w tej grupie podatników. Udział procentowy czynności sprawdzających, w których stwierdzono nieprawidłowości do łącznej liczby czynności sprawdzających w zakresie ulgi wyniósł 26,3%.

<sup>50</sup> 21 w I półroczu 2024 r.

<sup>51</sup> 555,0 tys. zł w I półroczu 2024 r.

<sup>52</sup> 26,2 tys. zł I półroczu 2024 r.

<sup>53</sup> W I półroczu 2024 r. procentowy czynności sprawdzających, w których stwierdzono nieprawidłowości do łącznej liczby czynności sprawdzających w zakresie ulgi wyniósł 23,8%.

<sup>54</sup> W I półroczu 2024 r. w wyniku pięciu czynności sprawdzających stwierdzono nieprawidłowości.

Urząd przyjął stanowisko, że skoro cykle inwestycyjne mogą być długotrwałe, a z samej konstrukcji ulgi wynika, że może być ona rozliczana w okresie 3-letnim, to zbyt szybka weryfikacja składanych deklaracji z wykazaną ulgą mogłaby nie być wystarczająco skuteczna i zaangażować w ten proces ekonomicznie nieuzasadnione nakłady. Z tego względu uznano, że najlepszym momentem na rozpoczęcie procesu weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej będzie zakończenie pierwszego okresu trzyletniego funkcjonowania ulgi oraz zakończenie przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Ponadto, w 2023 roku wpływ na niższy poziom weryfikacji odliczeń związanych z ulgą termomodernizacyjną w ramach czynności analitycznych i sprawdzających miały m.in. szeroki zakres obowiązków pracowników komórki SKA, wielorakość występujących ulg podatkowych i ich wieloaspektowość, rozbudowa czynności ewidencyjnych wymaganych przez systemy do obsługi czynności sprawdzających, przebudowa w 2022 r. systemu podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także ograniczone zasoby ludzkie. Z kolei wzrost w I półroczu 2025 r. w porównaniu do I półrocza 2024 r., wynika z otrzymania pod koniec 2024 r. danych pozwalających na efektywniejszą weryfikację ulgi, dzięki pozyskaniu przez IAS informacji z WFOŚiGW o przyznanych dotacjach, a także intensyfikacja czynności sprawdzających w celu realizacji planu działania Urzędu w tym przede wszystkim miernika badającego efektywność czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 850, 856-857)

Naczelnik wskazała, że głównymi przyczynami stwierdzonych w toku czynności sprawdzających nieprawidłowości były:

- brak tytułu własności do budynku mieszkalnego,
- przekroczenie ustawowego limitu ulgi,
- odliczanie wydatków na budynek w trakcie budowy,
- odliczenie wydatków na przedsięwzięcia niezwiązane z termomodernizacją.

(akta kontroli str. 213, 218)

Szczegółowym badaniem objęto 30 czynności sprawdzających<sup>55</sup> przeprowadzonych w okresie od 2024 r. do I półrocza 2025 r., w których kwota odliczeń dokonanych przez podatników z tytułu ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 2 368,3 tys. zł<sup>56</sup>, a Urząd ustalił zawyżenie kwoty zwrotu podatku w łącznej wysokości 207,1 tys. zł. Wszystkie czynności dotyczyły podatników rozliczających się wg skali podatkowej. W wyniku szczegółowej analizy stwierdzono, że:

- najczęściej występującą nieprawidłowością (23 na 30 czynności) stwierdzoną przez Urząd było przekroczenie limitu kwoty możliwej do odliczenia na jednego podatnika, tj. 53,0 tys. zł,
- czynności przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy O.p. za wyjątkiem pięciu na 30 czynności, w których Urząd wzywając podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego oraz do przedłożenia

---

<sup>55</sup> Dobór celowy czynności sprawdzających w badanym okresie obejmował podatników PIT o największych kwotach ustaleń dokonanych przez Urząd.

<sup>56</sup> W badanej próbie nie wystąpiły zeznania podatników PPL i PPE.

- dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi, nie wskazał w wezwaniu art. 275 § 1 O.p., co opisano w *sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w każdym przypadku, w którym podatnik otrzymał dofinansowanie na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, prawidłowo rozliczył ulgę poprzez pomniejszenie poniesionych wydatków lub doliczenie otrzymanego dofinansowania do przychodów,
  - odliczone przez podatników wydatki zostały poniesione na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego wymienione w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych<sup>57</sup>,
  - w żadnej z badanych spraw, Urząd nie zwracał się do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>58</sup> oraz WFOŚiGW o dane niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi. Urząd korzystał z wykazu podatników<sup>59</sup>, którzy uzyskali dofinansowanie w latach 2019-2023, otrzymanego od DIAS w październiku 2024 r. Ponadto podatnicy przedkładali oświadczenie o otrzymaniu dofinansowania, potwierdzenia z banku otrzymanego dofinansowania lub oświadczenia o nieotrzymaniu dofinansowania na poniesione wydatki związane z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym,
  - w żadnej z badanych spraw, Urząd nie przeprowadził na podstawie art. 276 § 1 O.p. oględzin budynku mieszkalnego w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej,
  - 29 na 30 czynności sprawdzających zostało zakończonych złożeniem przez podatnika korekty deklaracji uwzględniającej ustalenia organu podatkowego na łączną kwotę podatku 200,4 tys. zł, co nie skutkowało koniecznością wszczęcia kontroli lub postępowania podatkowego. W czynności sprawdzającej<sup>60</sup> zainicjowanej złożeniem korekty przez podatnika bez wniosku o stwierdzenie nadpłaty, Urząd odmówił prawa do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej z powodu poniesionych przez podatnika wydatków na budowę domu. Podatnik nie złożył kolejnej korekty zeznania podatkowego uwzględniającej ustalenia Urzędu na kwotę 6,7 tys. zł. Z uwagi na brak wniosku, Urząd przywrócił pierwotnie złożoną przez podatnika deklarację<sup>61</sup>,
  - w 26 na 30 czynności sprawdzających, Urząd prawidłowo wykazał kwotę uszczuplenia WUSZ (198,3 tys. zł), a w czterech czynnościach<sup>62</sup> kwota WUSZ wykazana w ZISAR była zawyżona o 10,9 tys. zł,
  - w 29 na 30 spraw, poniesione wydatki na przedsięwzięcie termomodernizacyjne odliczył właściciel lub współwłaściciel budynku

---

<sup>57</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 273, zwane dalej: rozporządzenie w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

<sup>58</sup> Dalej: NFOŚiGW.

<sup>59</sup> Pismo z dnia 28 października 2024 r. nr UNP:2401-ICR.4020.216.2024.43.

<sup>60</sup> Nr 6460/2024.

<sup>61</sup> Urząd poinformował podatnika o konieczności złożenia wniosku.

<sup>62</sup> Nr 9845/2024, Nr 11031/2024, Nr 10570/2024, Nr 9284/2024.

mieszkalnego. W toku jednej czynności sprawdzającej<sup>63</sup>, Urząd nie zakwestionował prawa do odliczenia przez podatnika poniesionych wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej, w sytuacji kiedy małżonek był jedynym właścicielem nieruchomości gruntowej na której podatnik wspólnie z małżonkiem wybudował budynek mieszkalny, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

- Urząd zakończył jedną<sup>64</sup> na 30 czynności sprawdzających nie kierując sprawy do postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej na podstawie art. 165 § 1 O.p. tylko zaakceptował złożoną przez podatnika korektę zeznania podatkowego, w sytuacji kiedy podatnik pomimo dwukrotnego wezwania nie przedłożył dokumentów w celu weryfikacji prawa do odliczenia wydatków w ramach ulgi termomodernizacyjnej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w 28 na 30 czynności podstawą odliczenia były faktury wystawione przez podatników podatku od towarów i usług. W toku dwóch czynności sprawdzających wszczętych w związku z przekroczeniem limitu ulgi<sup>65</sup>, Urząd zaakceptował wydatki pomimo nieprzedłożenia przez podatników faktur dokumentujących ich poniesienie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 570-634, 771-831, 871-930, 1029-1031, 1058-1059, 1098-1100, 1144-1146, 1239-1241)

Naczelnik wskazała, że Urząd nie przeprowadził na podstawie art. 276 § 1 O.p. w ramach czynności sprawdzających oględzin z uwagi na ich bezzasadność. Prawdziwość przedkładanych w toku czynności dokumentów badano w oparciu o ogólnodostępne informacje korzystając np. z Geoportal gov.pl, Google Street View, czy Serwis Ksiąg Wieczystych, a przy weryfikacji faktur korzystając z aplikacji WRO-SYSTEM. Urząd miał możliwość dostępu do wielu baz danych z których mógł czerpać informacje niezbędne do zbadania poprawności przekazywanych danych, zatem weryfikację zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi ze złożonych zeznań podatkowych i przedłożonych dokumentów w toku oględzin, uznał za bezzasadną i narażającą Skarb Państwa na koszty. Dostrzegając konieczność optymalizacji działań, Urząd przyjął założenie, że oględziny przeprowadza się tylko wtedy, gdy mogą mieć one istotne znaczenie. W związku z tym, że takie przypadki nie wystąpiły, nie dokonano żadnych oględzin w toku czynności sprawdzających w zakresie ulgi termomodernizacyjnej w 2024 r. oraz w I półroczu 2025 r.

(akta kontroli str. 850, 857)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Niezakwestionowanie przez Urząd w przypadku jednej na 30 czynności sprawdzających (3,3%), prawa do odliczenia przez podatnika wydatków w łącznej kwocie 53,0 tys. zł, poniesionych na przedsięwzięcie termomodernizacyjne

<sup>63</sup> Nr 9845/2024.

<sup>64</sup> Nr 8843/2024.

<sup>65</sup> Nr 9928/2024, 8399/2024.

budynku mieszkalnego jednorodzinnego, którego nie był właścicielem ani współwłaścicielem, co było naruszeniem art. 26h ust. 1 ustawy o PIT.

Urząd stwierdził, że podatnik, dokonując odliczenia w zeznaniach podatkowych za lata 2022-2023 w kwocie 41,2 tys. zł z tytułu ulgi termomodernizacyjnej, przekroczył dopuszczalny limit odliczenia, gdyż w latach 2020-2021 odliczył już z tego tytułu 52,7 tys. zł, a zgodnie z art. 26h ust. 2 ustawy o PIT, kwota odliczenia nie mogła przekroczyć 53,0 tys. zł<sup>66</sup>.

Podczas czynności sprawdzających, wszczętych z tytułu przekroczenia przez podatnika limitu odliczeń<sup>67</sup>, podatnik na okoliczność potwierdzenia prawa własności przedłożył m.in. akt notarialny z którego wynikało, że żona podatnika była wyłącznym właścicielem gruntu, na którym posadowiony był budynek. Urząd, określając kwotę zawyżonego przez podatnika odliczenia za 2022 r. i 2023 r., nie zakwestionował prawa do skorzystania przez niego z ulgi termomodernizacyjnej tylko zaakceptował złożone korekty zeznań podatkowych za lata 2022-2023, w których podatnik wykazał odliczenie do wysokości limitu. W trakcie niniejszej kontroli stwierdzono, że podatnik, dokonując odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w kwocie 53,0 tys. zł, do którego nie nabył prawa, w latach 2020-2022 zaniżył podatek dochodowy o kwotę 7,0 tys. zł<sup>68</sup>. Uwzględniając zasady rozliczania wpłat, określone w art. 55 § 2 i w art. 62 § 1 O.p., podatnik na dzień 4 sierpnia 2025 r. powinien uregulować kwotę zobowiązania wraz z odsetkami w wysokości 14,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 570-634, 966-974, 977-978)

Naczelnik Urzędu oraz Kierownik Działu SKA-2<sup>69</sup> wyjaśniły, że „Czynności sprawdzające zarejestrowane pod nr 9845/2024 były obarczone błędem polegającym na niewłaściwej interpretacji przepisów prawa przez pracownika prowadzącego sprawę. Brak zakwestionowania rozliczenia wynikał z nieprawidłowego założenia, że skoro zgodnie z art. 31 § 1 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub jednego z nich (majątek wspólny), to wszystko co zostało wybudowane w trakcie trwania wspólności majątkowej – nawet na gruncie należącym do jednego z małżonków – wchodzi w skład majątku wspólnego, o ile nie postanowiono inaczej (np. intercyza). W przedmiotowej sprawie działka została nabyta przez małżonkę na podstawie umowy darowizny w 1994 r. (przed zawarciem związku małżeńskiego), natomiast dom został wybudowany w trakcie trwania małżeństwa ze wspólnych środków”. Naczelnik i Kierownik zasygnalizowały, że w trakcie niniejszej kontroli, Urząd zidentyfikował błąd i w dniu 11 lipca 2025 r. skontaktował się z podatnikiem w celu poinformowania, że prawidłowość rozliczenia podatku dochodowego za lata 2020 – 2023 w których podatnik skorzystał z odliczenia ulgi

---

<sup>66</sup> Żona podatnika za lata 2020-2022 odliczyła z tytułu ulgi termomodernizacyjnej 53,0 tys. zł, a za 2023 r. - 0 zł (po korekcie zeznania).

<sup>67</sup> Zarejestrowanych w systemie ZISAR pod nr 9845/2024.

<sup>68</sup> W 2020 r. – 5,7 tys. zł; w 2021r. – 1,2 tys. zł, w 2022 r. – 0,1 tys. zł.

<sup>69</sup> Dalej Kierownik.

termomodernizacyjnej zostanie ponownie przeanalizowana w ramach czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 849, 853)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>70</sup>, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki. Zatem warunkiem koniecznym do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej jest posiadanie przez podatnika prawa własności lub współwłasności do nieruchomości, na której realizowane jest przedsięwzięcie termomodernizacyjne. Powyższe znajduje również potwierdzenie w Objaśnieniach podatkowych Ministerstwa Finansów z dnia 16 września 2019 r., dotyczących „*Nowych preferencji w podatku dochodowym od osób fizycznych wspierających przedsięwzięcia termomodernizacyjne*” oraz z dnia 30 marca 2023 r. „*Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych*”, zgodnie z którymi z ulgi termomodernizacyjnej mogą skorzystać podatnicy, którzy są właścicielami lub współwłaścicielami budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Jeżeli podatnik nie ma tytułu prawnego, z którego wynikałoby jego prawo własności do nieruchomości, a jedynie jest jej posiadaczem, wówczas nie może skorzystać z odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej. Warunek dotyczący tytułu prawnego musi być spełniony na moment zastosowania ulgi w zeznaniu składanym za rok podatkowy, w którym podatnik poniósł wydatki kwalifikujące się do objęcia ulgą termomodernizacyjną.

2. Zakończenie jednej z 30 czynności sprawdzających (3,3%), pomimo nieprzedłożenia przez podatnika dokumentów w celu zweryfikowania prawa do odliczenia kwoty poniesionych wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, było działaniem nierzetelnym.

Podczas czynności sprawdzających<sup>71</sup>, wszczętych w związku z przekroczeniem przez podatnika w zeznaniu podatkowym za 2022 r. limitu odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej - podatnik odliczył w zeznaniu podatkowym za 2022 r. 27,6 tys. zł, a za lata 2020 - 2021 - 48,7 tys. zł. Urząd wezwał podatnika do przedłożenia dokumentów niezbędnych do zweryfikowania prawidłowości zastosowania ulgi, m.in. potwierdzających prawo własności oraz poniesione wydatki. Podatnik, pomimo dwukrotnego wezwania<sup>72</sup> przez Urząd, nie przedłożył ww. dokumentów, natomiast w dniu 25 listopada 2024 r. złożył korektę zeznania podatkowego za 2022 r., w której zmniejszył wydatki z tytułu ulgi do wysokości przysługującego limitu. Urząd na podstawie złożonej przez podatnika korekty zeznania za 2022 r. zakończył w dniu 29 listopada 2024 r. czynności sprawdzające, uznając, że podatnik miał prawo do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Powyższe było działaniem nierzetelnym ponieważ Urząd nie zweryfikował czy podatnik spełniał warunki do skorzystania z prawa do ulgi termomodernizacyjnej i czy zasadnie odliczył w zeznaniu za 2022 r. i lata ubiegłe wydatki w kwocie 53,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 635-666)

---

<sup>70</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm., dalej: kc.

<sup>71</sup> Zarejestrowanych w systemie ZISAR pod nr 8843/2024.

<sup>72</sup> UNP: 2402-24-138896 z dnia 23 października 2024 r., UNP: 2402-24-146542 z dnia 12 listopada 2024 r.

Naczelnik Urzędu oraz Kierownik Działu SKA-2 wyjaśnili, że „(...) podatnik na wezwanie urzędu złożył korektę deklaracji za 2022 rok, uwzględniając odliczenie ulgi termomodernizacyjnej do wysokości przysługującego limitu. Nadrzędnym celem działalności komórki SKA-2, który warunkuje sposób realizacji wszystkich czynności przez nią podejmowanych, jest realizacja „Planu działalności” sporządzonego na podstawie „Planu działalności IAS w Katowicach”, w którym określony został m.in. wymagany do osiągnięcia przez Urząd w danym roku poziom wskaźnika „Kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających”. (...) w pierwszej kolejności, celem podjętych czynności sprawdzających było skorygowanie zeznania w zakresie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej do przysługującego limitu. Mając na uwadze szeroki zakres prowadzonych czynności sprawdzających oraz zadań komórki SKA-2 w Urzędzie oraz priorytetowość wykonywanych zadań z uwzględnieniem ich wag i pilności, w tym przypadku gdy doszło do skorygowania deklaracji w następstwie prowadzonych czynności sprawdzających, ale nie złożono dokumentów do weryfikacji, podjęto decyzję o odłożeniu sprawy do kolejnych czynności po zakończeniu obsługi tegorocznej akcji zeznań. Uznaliśmy, że skoro podatnik nie uchylał się od skorygowania deklaracji to zachodzi małe prawdopodobieństwo nadużycia lub oszustwa podatkowego i dalsza weryfikacja może odbyć się w późniejszym terminie. Natomiast, (...) kierując się zasadą ekonomiki postępowania i małym prawdopodobieństwem osiągnięcia efektu fiskalnego, nie przekazujemy spraw do postępowań podatkowych ani do kontroli podatkowej, tylko kontynuujemy czynności sprawdzające. (...) w dniu 10.07.2025 r. wezwaliśmy podatnika do przedłożenia stosownych dokumentów. Obecnie jesteśmy na etapie ich weryfikacji i w zależności od jej efektów będziemy podejmować dalsze decyzje”.

(akta kontroli str. 849-850, 854)

NIK nie podziela stanowiska Naczelnika Urzędu oraz Kierownika Działu SKA-2, bowiem podjęcie czynności sprawdzających mających na celu w pierwszej kolejności skorygowanie przez podatnika zeznania podatkowego w zakresie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej do przysługującego limitu, z odłożeniem w czasie dalszych czynności, jest działaniem niewystarczającym, świadczącym o niepełnym zweryfikowaniu przez Urząd ustawowych przesłanek do skorzystania przez podatnika z ulgi. Ponadto, z przedłożonej dokumentacji wynika wprost, że czynności sprawdzające zostały zakończone w dniu 29 listopada 2024 r., a ponowne czynności sprawdzające zmierzające do zweryfikowania zasadności skorzystania z ulgi zostały podjęte w trakcie prowadzonej przez NIK kontroli. W rezultacie tych czynności, podatnik przedłożył faktury VAT na usługi remontowo-budowlane budynku oraz remont dachu. Ponieważ stwierdzono, że usługi wskazane w ww. fakturach nie wpisują się w katalog wydatków, określony w rozporządzeniu w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych, czynności sprawdzające są w toku<sup>73</sup>. Ze względu na podjęcie w trakcie kontroli działań przez Urząd, NIK nie formułuje wniosków w związku z nieprawidłowością.

(akta kontroli str. 832-848)

---

<sup>73</sup> Wyjaśnienia z dnia 22 lipca 2025 r.

**3.** Niezakwestionowanie w dwóch przypadkach na 30 czynności sprawdzających (6,7%) prawa do odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, w sytuacji kiedy podatnik nie przedłożył faktur VAT dokumentujących poniesione wydatki oraz niezakwestionowanie w jednej z nich, roku podatkowego odliczenia wydatków gdy podatnik przedłożył faktury wskazujące na ich poniesienie w innym roku niż rok w którym dokonał odliczenia, co stanowiło naruszenie art. 26h ust. 3, 4 i 6 ustawy o PIT.

Stwierdzono, że podczas czynności sprawdzających:

- a) nr 8399/2024 przeprowadzonych w związku z przekroczeniem w zeznaniach podatkowych limitu odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej (małżonek podatnika dokonał odliczenia w zeznaniach za lata 2019-2020 w łącznej kwocie 81,9 tys. zł, tj. 53,0 tys. zł w 2019 r. i 28,9 tys. zł w 2020 r.), podatnik, na wezwanie Urzędu, przedłożył w celu udokumentowania poniesionych i odliczonych wydatków:
- w kwocie 53,0 tys. zł, w zeznaniu podatkowym za 2019 r.:
    - fakturę VAT za zakup i montaż pompy ciepła w kwocie 30,4 tys. zł<sup>74</sup>,
    - umowę z dnia 16 sierpnia 2017 r. wraz z aneksem z dnia 11 października 2018 r. na uczestnictwo w projekcie, którego celem był zakup i montaż odnawialnych źródeł energii, m.in. zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, protokół odbioru ww. instalacji<sup>75</sup> oraz potwierdzenie przelewu na kwotę 37,9 tys. zł (bez przedłożenia faktury VAT),
  - w kwocie 13,6 tys. zł, w zeznaniu podatkowym za 2020 r.: faktury VAT potwierdzające poniesienie wydatków na ulgę termomodernizacyjną na kwotę 13,6 tys. zł<sup>76</sup>.

Podczas czynności sprawdzających Urząd nie zakwestionował prawa do odliczenia wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w zeznaniu za 2019 r. w kwocie 22,6 tys. zł<sup>77</sup>, pomimo braku ich udokumentowania fakturą VAT. Powyższe skutkowało заниżeniem należnego podatku za 2019 r. o kwotę 7,2 tys. zł. Ostatecznie w rozliczeniu za 2019 r. nie został przez podatnika wykorzystany limit odliczenia w kwocie 22,6 tys. zł, w związku z czym, w rozliczeniu za 2020 r. podatnik miał prawo odliczyć wydatki poniesione w 2020 r. na kwotę 13,6 tys. zł, które zostały pierwotnie odrzucone przez Urząd ze względu na uznanie, że podatnik w zeznaniu za 2019 r. wykorzystał już limit ulgi. Uwzględniając ww. wydatki stwierdzono, że podatnik w zeznaniu za 2020 r. zawyżył podatek o 4,3 tys. zł. Stosując zasady rozliczania wpłat określone w art. 55 § 2 i art. 62 § 1 O.p. podatnik na dzień 4 sierpnia 2025 r. powinien uregulować kwotę zobowiązania wraz z odsetkami w wysokości 5,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 667-720, 975-976, 978-979)

---

<sup>74</sup> Faktura z 76/2019 z 11 lipca 2019 r.

<sup>75</sup> Z dnia 23 kwietnia 2019 r.

<sup>76</sup> Faktura: FAP/25/02/2020 z 12 lutego 2020 r. (6,9 tys. zł); FAP/1/03/2020 z 2 marca 2020 r. (4,3 tys. zł); FAP/32/03/2020 z 5 marca 2020 r. (2,4 tys. zł).

<sup>77</sup> 53,0 tys. zł – 30,4 tys. zł (udokumentowane fakturą).

b) nr 9928/2024 przeprowadzonych w związku z przekroczeniem w zeznaniach podatkowych limitu odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej - podatnik wraz z małżonkiem dokonali odliczenia za lata 2021-2023 w łącznej kwocie 143,3 tys. zł, w tym: w 2021 r. - 35,5 tys. zł, w 2022 r. - 56,0 tys. zł i w 2023 r. - 51,8 tys. zł. Urząd wezwał podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego oraz do przedłożenia dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi. Podatnik przedłożył w celu udokumentowania poniesionych i odliczonych w latach 2021-2023 wydatków:

- fakturę VAT za zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej w 2021 r. w wysokości 38,5 tys. zł wraz z oświadczeniem wykonawcy o otrzymaniu zapłaty,
- dowody przelewu w 2022 r. za zakup i montaż pompy ciepła (zaliczki) w wysokości 12,5 tys. zł, (bez przedłożenia faktur VAT),
- wystawione w 2023 r. faktury VAT za zakup i montaż pompy ciepłej, instalacji fotowoltaicznej w łącznej wysokości 87,0 tys. zł<sup>78</sup> oraz potwierdzenia przelewu.

Podczas czynności sprawdzających Urząd nie zakwestionował prawa do odliczenia przez podatnika w 2022 r. kwoty 56,0 tys. zł, która nie była udokumentowana fakturami VAT, tylko przyjął korektę zeznania za 2023 r. do kwoty obowiązującego limitu (zmniejszenie odliczenia o 37,3 tys. zł<sup>79</sup>). Stosowne faktury zostały wystawione w 2023 r. i wówczas mogły być podstawą skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. W przypadku dokonania odliczenia kwoty 56,0 tys. zł w 2023 r., łączna wysokość należnego podatku od podatnika za lata 2022-2023 nie uległaby zmianie<sup>80</sup>, jednakże skutkuje to odsetkami za zwłokę gdyż z zeznania za 2022 r. wynikało, że podatnik otrzymał zawyżony o 6,7 tys. zł zwrot podatku z tytułu odliczonej ulgi, do której wtedy nie był uprawniony z uwagi na brak faktur VAT. Uwzględniając zasady proporcjonalnego rozliczenia wpłat określone w art. 55 § 2 i art. 62 § 1 O.p, podatnik na dzień 4 sierpnia 2025 r. powinien uregulować kwotę zobowiązania wraz z odsetkami w wysokości 1,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 721-770, 979-980)

Jak wskazały Naczelnik i Kierownik: „w przypadku czynności sprawdzających zarejestrowanych w systemie ZISAR o nr 8399/2024 w wyniku przeprowadzonych czynności podatnik skorygował deklaracje w taki sposób, że skorzystał z ulgi termomodernizacyjnej w latach 2019-2020 w ramach przysługującego limitu. Podatnik nie uchylał się w żaden sposób od obowiązku współpracy z organem podatkowym i nie kwestionował obowiązku wykazania prawa do ulgi. W przedmiotowej sprawie podatnik przekazał do weryfikacji dokumenty za lata 2019-2020 w tym m.in. fakturę (...) dotyczącą modernizacji instalacji grzewczej oraz potwierdzenie przelewu (...), a także umowę (...) oraz protokół zdawczo-odbiorczy robót. Z przedłożonych dokumentów dotyczących transakcji (...) wynika bezspornie, że dotyczyły one realizacji przedsięwzięcia

<sup>78</sup> Faktura vat FK1/23 z 9 lutego 2023 r. (56,0 tys. zł), faktura vat 22/2023 z 12 kwietnia 2023 r. (24,0 tys. zł), faktura vat nr 32/2023 z 2 czerwca 2023 r. (7,0 tys. zł).

<sup>79</sup> (35,5 tys. zł + 56,0 tys. zł + 51,8 tys. zł) - 106,0 tys. zł = 37,3 tys. zł.

<sup>80</sup> Zaniżenie kwoty podatku o 6,7 tys. zł za 2022 r., zawyżenie kwoty podatku o 6,7 tys. zł za 2023 r.

termomodernizacyjnego polegającego na montażu instalacji fotowoltaicznej dla podatnika. W tej sytuacji realizując zasadę klientocentryczności, odstąpiliśmy od żądania od podatnika przedstawienia brakującej faktury, ponieważ na podstawie zgromadzonego materiału nie zachodziło ryzyko jakiegokolwiek nadużycia lub oszustwa podatkowego. W czynnościach sprawdzających, zgodnie z oczekiwaniami MF, staramy się być jak najmniej uciążliwi dla podatnika, działać w sprawie szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, bez zbytecznego angażowania podatnika”.

(akta kontroli str. 849, 855)

W kwestii czynności sprawdzających, zarejestrowanych w systemie ZISAR o nr 9928/2024, Naczelnik i Kierownik wyjaśnili, że w wyniku przeprowadzonych czynności, podatnik skorygował deklaracje w taki sposób, że skorzystał z ulgi w latach 2021-2023 w ramach przysługującego limitu. Podatnik nie uchylał się od obowiązku współpracy z organem podatkowym, a wszelkie nieścisłości w zakresie przedkładanych dokumentów gotów był niezwłocznie uzupełniać. W przedmiotowej sprawie podatnik przekazał do weryfikacji faktury za 2021 i 2023 rok. Odpowiednio za 2021 rok (...) za instalację fotowoltaiczną i za 2023 rok (...) zł za pompę ciepła i modernizację CO i CWO oraz (...) za montaż instalacji fotowoltaicznej. Dodatkowo podatnik przekazał do weryfikacji potwierdzenia transakcji z banku. W korekcie deklaracji podatkowej za 2022 rok podatnik odliczył kwotę 3 tys. zł, która wynikała z faktury VAT/48/2021 (...). Pozostała kwota wynikająca z ww. faktury (...) została przez podatnika odliczona w deklaracji za 2021 rok. Natomiast odliczona w deklaracji za 2022 roku przez współmałżonkę kwota 53,0 tys. zł wynikała z faktur dotyczących termomodernizacji za 2023 rok. Ten sposób odliczenia ulgi chociaż niezgodny ze stanem faktycznym nie wpłynął na ostateczny efekt rozliczenia (...) pomimo nieprawidłowego zakwalifikowania ponoszonych wydatków do poszczególnych okresów rozliczeniowych, to nie wpłynęło w żaden sposób na końcowe rozliczenie podatnika z zastosowaniem ulgi termomodernizacyjnej (...) Zważywszy na fakt, że ostateczne rozliczenie podatnika (...) miało miejsce w tym samym czasie, tj. 29 listopada 2024 r., nieprawidłowość polegająca na zamianie lat w zakresie przysługującej ulgi (w 2022 roku zamiast w 2023 roku) nie miała żadnego znaczenia finansowego dla podatnika, nie naraziła również na szkodę skarb państwa. Pracownik weryfikujący dokumenty, z uwagi na natłok obowiązków, nie zauważył, że faktury dokumentujące poniesione wydatki są ujęte w niewłaściwych okresach rozliczeniowych”.

(akta kontroli str. 849, 854-855. 858-860)

NIK zauważa, że stosownie do art. 26h ust. 3 ustawy o PIT, jedynymi dokumentami potwierdzającymi wysokość poniesionych wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej są faktury wystawione przez podatnika podatku od towarów i usług niekorzystającego ze zwolnienia od tego podatku. Dlatego Urząd nie miał żadnych podstaw do uznania innych dokumentów, chociażby wskazywały, że wydatek mógł zostać poniesiony w związku z realizowanym przedsięwzięciem termomodernizacyjnym. Faktury VAT zawierają w szczególności: dane identyfikujące kupującego (odbiorcę usługi lub

towaru), rodzaj zakupionego towaru lub usługi oraz kwotę zapłaty. W myśl art. 26h ust 4 i 6 ustawy o PIT, za datę poniesienia wydatku uważa się dzień wystawienia faktury, a nie dzień i sposób zapłaty, a odliczenia dokonuje się za rok podatkowy w którym poniesiono wydatki. Z ww. przepisów wynika, że podatnik nie ma prawa samodzielnie wybierać roku podatkowego w którym dokona odliczenia i wpływać tym samym na wysokość zobowiązania podatkowego. Taka interpretacja generowałaby przypadki, w których podatnik w celu uniknięcia przekroczenia progu podatkowego mógłby wykazywać odliczenie z tytułu ulgi w latach w których osiągał najwyższe dochody.

Ponadto, NIK nie zgadza się z twierdzeniem Urzędu, iż nieprawidłowość polegająca na zamianie lat w zakresie odliczenia przysługującej ulgi (w 2022 roku zamiast w 2023 roku) nie naraziła na szkodę Skarbu Państwa, gdyż z tytułu nieuprawnionego odliczenia ulgi w zeznaniu za 2022 r., wystąpiła konieczność uregulowania kwoty zobowiązania wraz z odsetkami w wysokości 1,2 tys. zł.

**4.** Wystosowanie do podatnika w pięciu przypadkach na 30 czynności sprawdzających (16,7%), wezwania do przedłożenia dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi bez wskazania podstawy prawnej żądania przedłożenia dokumentów, tj. art. 275 § 1 O.p.

Stwierdzono, że w ww. czynnościach sprawdzających<sup>81</sup>, Urząd wzywając podatnika do przedłożenia m.in. dokumentów potwierdzających prawo własności lub współwłasności budynku mieszkalnego jednorodzinnego, faktur VAT dokumentujących poniesienie wydatków, oświadczenia o korzystaniu lub niekorzystaniu z dofinansowania ze środków NFOŚiGW i WFOŚiGW, nie wskazywał jako podstawy prawnej takiego działania, art. 275 § 1 O.p. Skutkiem tego, podatnicy zostali pozbawieni jasnej informacji o przepisie prawa, na podstawie którego Urząd domagał się przedłożenia dokumentów, co było naruszeniem prawa do pełnej i rzetelnej informacji o podstawach prawnych działania Organu.

(akta kontroli str. 788-790, 994-996, 1006-1008, 1014-1016, 1023-1025)

Jak wyjaśniła Naczelnik, Urząd w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających, wzywając podatnika do przedstawienia stosownych dokumentów, nie wskazał w podstawie prawnej wezwania art. 275 § 1 O.p. w wyniku omyłki. Ponadto nadmieniła, że z uwagi na ilość i różnorodność czynności sprawdzających zdarzają się błędy, polegające na niekompletnym wskazaniu podstaw prawnych wezwania.

(akta kontroli str. 988-990)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 120 O.p. organy podatkowe działają na podstawie i w granicach prawa. Każde wezwanie kierowane do podatnika powinno jasno określać organ podatkowy który je wystosował, cel wezwania, zakres żądanych dokumentów lub informacji oraz podstawę prawną działania organu.

W przypadku braku wskazania w wezwaniu właściwej podstawy prawnej, w efekcie wezwanie obarczone jest istotną wadą formalną, która może prowadzić do ograniczenia praw podatnika, w szczególności prawa do pełnej

---

<sup>81</sup> Nr 9924/2024, 9929/2024, 8788/2024, 10570/2024, 8908/2024.

informacji o podstawie i zakresie działań organu podatkowego. Tego rodzaju uchybienie może być uznane za naruszenie zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, wynikającej z art. 121 § 1 O.p.

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia negatywnie działania jednostki w badanym obszarze. W trzech na 30 czynności sprawdzających (10% badanej próby), Urząd nie zakwestionował prawa do skorzystania z odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w łącznej kwocie 131,6 tys. zł<sup>82</sup> przez podatników, którzy nie spełniali warunków określonych w art. 26h ust. 2, 3, 4 i 6 ustawy o PIT, tj. nie byli właścicielami budynku, nie posiadali udokumentowanych fakturami VAT wydatków lub dokonali odliczenia od dochodu w niewłaściwym roku podatkowym, co skutkowało zaniżeniem kwoty podatku należnego. Stosując zasady rozliczania wpłat, określone w art. 55 § 2 i art. 62 § 1 O.p, u ww. podatników na dzień 4 sierpnia 2025 r. wystąpiły zaległości wraz z odsetkami w wysokości 20,6 tys. zł. Czynności sprawdzające prowadzone były na podstawie art. 272 pkt 1-3 O.p. Urząd korzystał z możliwości zwrócenia się do podatnika w trybie art. 275 § 1 O.p. o przedłożenie dokumentów potwierdzających prawo do ulgi, jednak nie weryfikował ich w sposób rzetelny. W pięciu na 30 czynności sprawdzających (16,7% badanej próby), Urząd wzywając podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego oraz do przedłożenia dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi, w podstawie prawnej wezwania nie wskazał art. 275 § 1 O.p., co skutkowało naruszeniem zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, wynikającej z art. 121 § 1 O.p. W jednym przypadku (3,3% badanej próby), Urząd zakończył czynności sprawdzające akceptacją korekty zeznania podatkowego chociaż, podatnik pomimo dwukrotnego wezwania nie przedłożył dokumentów potwierdzających prawo do odliczenia wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej. Powyższe nie pozwoliło na rzetelną weryfikację dokonanych przez podatnika odliczeń. Podczas czynności sprawdzających Urząd korzystał z danych przekazanych przez DIAS w zakresie udzielonego przez WFOŚiGW dofinansowania do przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

#### **OBSZAR**

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2024 - 2025 (I półrocze), w Urzędzie nie prowadzono zakończonych decyzją postępowań podatkowych<sup>83</sup>, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Prowadzono natomiast na wniosek podatnika postępowania o stwierdzenie nadpłaty, zakończone zwrotem podatku bez wydania decyzji - na podstawie art. 75 § 4 O.p.

(akta kontroli str. 934, 937)

---

<sup>82</sup> 53,0 tys. zł + 22,6 tys. zł + 56,0 tys. zł.

<sup>83</sup> Analogicznie w okresie 2023 r.

3.2. Łącznie w badanym okresie Urząd przeprowadził 39 postępowań o stwierdzenie nadpłaty, w trakcie których poddano weryfikacji wykazaną ulgę termomodernizacyjną w łącznej kwocie 948,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 963)

Jak wskazała Naczelnik, w toku postępowań o zwrot nadpłaty nie stwierdzono nieprawidłowości, ponieważ w większości przypadków postępowania były poprzedzone czynnościami sprawdzającymi, które podejmowano na skutek wpływu korekty zeznania podatkowego, z której wynikała nadpłata bez równoczesnego złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Jeżeli w toku czynności sprawdzających Urząd zakwestionował prawo do odliczeń, podatnicy składali korekty zeznań podatkowych zgodnie z ustaleniami Urzędu.

(akta kontroli str. 934, 937)

W 2024 r. kwota zweryfikowanej ulgi w 31 postępowaniach o stwierdzenie nadpłaty wyniosła 673,6 tys. zł<sup>84</sup>, natomiast w I półroczu 2025 r. w ośmiu postępowaniach zweryfikowano ulgę w wysokości 274,6 tys. zł<sup>85</sup>. W 2024 r. - 30 postępowań dotyczyło podatników rozliczających się według skali podatkowej (639,9 tys. zł), a jedno podatnika podatku liniowego (33,7 tys. zł)<sup>86</sup>. W I półroczu 2025 r., podobnie jak w I półroczu 2024 r., wszystkie postępowania dotyczyły podatników rozliczających się według skali podatkowej.

(akta kontroli str. 963)

W 2024 r. spadła, w stosunku do 2023 r., o 29,5% liczba postępowań o stwierdzenie nadpłaty oraz o 30,0% kwota zweryfikowanej w toku tych postępowań ulgi. W I półroczu 2025 r. spadła o 38,5% liczba postępowań o stwierdzenie nadpłaty w stosunku do I półrocza 2024 r., natomiast wzrosła o 6,1% kwota zweryfikowanej ulgi.

(akta kontroli str. 963)

3.3. Szczegółowym badaniem objęto 15 postępowań podatkowych w sprawie stwierdzenia nadpłaty<sup>87</sup>, przeprowadzonych w okresie od stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., w których kwota odliczeń dokonanych przez podatników z tytułu ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 620,2 tys. zł, a Urząd ustalił kwotę nadpłaty podatku w łącznej wysokości 67,3 tys. zł. W wyniku szczegółowej analizy stwierdzono, że:

- postępowania wszczynano po złożeniu przez podatnika korekty zeznania i wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co było zgodne z art. 75 § 3 O.p.,

---

<sup>84</sup> W 2023 r. kwota zweryfikowanej ulgi w 44 postępowaniach wyniosła 962,6 tys. zł.

<sup>85</sup> W I półroczu 2024 r. kwota zweryfikowanej ulgi w 13 postępowaniach wyniosła 258,9 tys. zł.

<sup>86</sup> W 2023 r. 42 postępowania dotyczyły podatników rozliczających się wg. skali podatkowej (941,8 tys. zł) a dwa postępowania podatników podatku liniowego (20,8 tys. zł).

<sup>87</sup> Badaniem objęto sprawy o najwyższych kwotach wykazanych odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej - w postępowaniach Urząd nie stwierdził nieprawidłowości.

- Urząd przeprowadzał czynności sprawdzające po złożeniu korekty deklaracji podatkowej, a przed złożeniem wniosku o stwierdzenie nadpłaty,
- w toku postępowań o stwierdzenie nadpłaty, Urząd nie dokonywał oględzin w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej,
- Urząd korzystał z wykazu podatników, którzy uzyskali dofinansowanie z WFOŚiGW w latach 2019-2023 otrzymanego od DIAS w październiku 2024 r. Ponadto, podatnicy przedkładali oświadczenia o otrzymaniu dofinansowania, potwierdzenia z banku otrzymanego dofinansowania lub oświadczenia o nieotrzymaniu dofinansowania na poniesione wydatki związane z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym,
- podstawą weryfikacji były przedłożone przez podatników faktury i dowody zapłaty potwierdzające poniesione wydatki, akty notarialne lub wypisy z Księgi Wieczystej, dokumentujące własność lub współwłasność budynków mieszkalnych,
- postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty, zgodnie z art. 75 § 4 O.p., nie kończyły się wydaniem decyzji,
- zwrotu nadpłaty dokonywano zgodnie z art. 77 § 1 pkt 6 lit. a O.p., w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty wraz ze skorygowanym zeznaniem, tj. od sześciu do 50 dni,
- zwrotu nadpłaty dokonano po jej akceptacji przez Kierownika lub Zastępcy Naczelnika.

(akta kontroli str. 941-955)

Jak wyjaśniła Naczelnik, Urząd nie przeprowadzał oględzin podczas postępowań o zwrot nadpłaty, ponieważ pracownicy prowadzący postępowania dokonywali pełnej weryfikacji prawa do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Stan faktyczny był oceniany na podstawie przedłożonych przez podatników dokumentów, o przedłożenie których byli wzywani. Dokumenty te były poddawane szczegółowej analizie i weryfikowane w bazach danych dostępnych w Urzędzie, np. w Serwisie Ksiąg Wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości czy w aplikacji WRO-System, gdzie dokonywano sprawdzenia czy faktury dokumentujące poniesione przez podatników wydatki były zaewidencjonowane przez sprzedawców. Ponadto, pracownicy Urzędu w celu weryfikacji stanu faktycznego korzystali z ogólnodostępnych informacji na stronie Geoportal.gov.pl, czy Google Street View. Z uwagi na dostęp do wielu baz danych, na podstawie których można było zweryfikować stan faktyczny, Urząd odstąpił od przeprowadzania oględzin nieruchomości.

(akta kontroli str.959-961)

3.4. Naczelnik wskazała, że prowadziła analizy prawidłowości i stanu realizacji zadań wykonywanych przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu głównie w kontekście realizacji mierników wynikających z „Planu działalności Urzędu Skarbowego w Będzinie” na każdy rok. W tym zakresie dokonywała również na bieżąco analizy realizacji zadań związanych z weryfikacją skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. Obszar badania obejmował efektywność wykonywanych czynności, stan realizacji zaplanowanych działań i identyfikację najczęściej popełnianych przez

podatników błędów w rozliczeniach. W prowadzonych analizach nie zidentyfikowano żadnych obszarów problemowych, w związku z powyższym Urząd nie zgłaszał DIAS problemów związanych z weryfikacją prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej zarówno w ramach czynności sprawdzających, jak i kontroli podatkowych. Nie zidentyfikowano również barier organizacyjno-kadrowych w wykonywaniu zadań wobec podatników dokonujących odliczeń wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

(akta kontroli str. 934-935, 938, 956-957)

3.5. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli oraz audytów, których zakres obejmował zagadnienia odliczeń wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne.

(akta kontroli str. 935, 938)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu w badanym obszarze. Urząd wszczywał postępowania o stwierdzenie nadpłaty niezwłocznie po złożeniu przez podatnika deklaracji korygującej i wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co było zgodne z art. 75 § 3 O.p. Kwoty stwierdzonych nadpłat, wynikających z korzystania z ulgi termomodernizacyjnej, zwracano podatnikom zgodnie z terminami określonymi w art. 77 § 1 pkt 6 lit. a O.p., tj. do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty wraz ze skorygowanym zeznaniem. Urząd indywidualnie nie występował do WFOŚiGW ani do innych instytucji o udostępnienie danych niezbędnych do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Korzystał w tym zakresie z danych udostępnionych przez WFOŚiGW i przekazanych przez DIAS, a także z oświadczeń podatników, dowodów bankowych składanych przez podatników, potwierdzających wpływ środków z tytułu otrzymywanych przez nich dofinansowań. W każdej z badanych spraw Urząd rzetelnie weryfikował prawo do ulgi na podstawie przedłożonych przez podatników dokumentów.

#### **IV. Uwaga i wniosek**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na potrzebę stosowania w podstawie prawnej wezwania podatnika do przedłożenia dokumentów art. 275 § 1 O.p.

oraz wnosi o:

Wnioski

Przeprowadzenie ponownej weryfikacji zeznań podatkowych w odniesieniu do trzech przypadków odliczenia wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej, tj.: 9845/2024, 8399/2024, 9928/2024, w których podatnicy nie przedłożyli faktur VAT lub nie posiadali prawa własności do budynku.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
uwag i wykonania  
wniosków

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

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

Katowice, dnia 25 września 2025 r.

Kontroler

Renata Gigoń

Gł. specjalista kontroli państwowej

*/podpisano elektronicznie/*

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

p.o. Dyrektor

Marcin Wesoły

*/podpisano elektronicznie/*