



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.17.2.2025

Pani
Aneta Bartnicka
Naczelnik
Urzędu Skarbowego w Mikołowie
ul. Maksymiliana Hubera 4
43-190 Mikołów

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 Mikołowie ¹ , 43-190 Mikołów, ul. Maksymiliana Hubera 4.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aneta Bartnicka, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Mikołowie ² , od 1 marca 2025 r. Poprzednio, tj. od 16 maja 2020 r. do 28 lutego 2025 r., funkcję tę pełnił Maciej Utrata.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi.2. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku czynności sprawdzających.3. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku postępowań podatkowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Izabela Pilarek, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/140/2025 z 18 lipca 2025 r. Dariusz Bienek, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/113/2025 z 5 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: „US Mikołów” lub „Urząd”.

² Dalej: „Naczelnik US”.

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

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Urząd sprawdzał zeznania podatkowe w celu typowania podatników do przeprowadzania dalszych czynności weryfikacyjnych oraz na bieżąco prowadził analizy, otrzymanych z Ministerstwa Finansów⁵, za pośrednictwem Izby Administracji Skarbowej⁶, list typowań podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Wyniki tych analiz były niezwłocznie przekazywane do dalszych czynności weryfikacyjnych.

W 29 na 30 poddanych badaniu czynności sprawdzających (96,7%), w zakresie weryfikacji prawidłowości skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, Urząd prowadził je w sposób prawidłowy. W jednym przypadku (3,3%) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Urząd nie zakwestionował nieuzasadnionego odliczenia wydatków z tytułu ulgi przez podatnika, który nie posiadał prawa własności do budynku. Ponadto, w 12 na 30 badanych wezwań (40%) wysyłanych do podatników w celu wyjaśnienia zasadności wykazanej ulgi termomodernizacyjnej, nie podano podstawy prawnej zobowiązującej podatnika do przedłożenia dokumentów, tj. art. 275 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷.

W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przypadki wszczęcia postępowań podatkowych z urzędu, natomiast były prowadzone postępowania o stwierdzenie nadpłaty na podstawie wniosku podatnika, w związku ze złożoną korektą zeznania. Urząd każdorazowo prawidłowo i rzetelnie weryfikował nadpłaty podatku i w terminie dwóch miesięcy dokonywał zwrotów nadpłaconego podatku.

Na potrzeby przeprowadzanych czynności analitycznych, sprawdzających, czy postępowań o stwierdzenie nadpłaty Urząd korzystał z danych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁸ o udzielonych w latach 2019-2023 dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych, otrzymanych za pośrednictwem IAS, a także oświadczeń podatników i przedkładanych przez podatników dowodów otrzymywanych przez nich dofinansowań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi

1.1 Zgodnie z art. 26h ust. 1 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰, podatnik będący właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego ma prawo odliczyć od podstawy obliczenia podatku¹¹ wydatki poniesione w roku podatkowym na materiały

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

⁵ Dalej MF.PPL.

⁶ Dalej IAS.

⁷ Dz.U. z 2025 poz. 111, ze zm.; zwana dalej także: „O.p.”

⁸ Dalej: „WFOŚiGW” lub „Fundusz”.

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 Dz.U. z 2025, poz. 163, ze zm.; zwana dalej: „ustawą o PIT”.

¹¹ Ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1 lub art. 30c ust. 2. ustawy o PIT.

budowlane, urządzenia i usługi związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w tym budynku¹², określone w przepisach wydanych na podstawie art. 26h ust. 10 (tj. 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 termomodernizacyjnych¹³), które zostanie zakończone w okresie trzech kolejnych lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek. W ustawie z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹⁴. ulga termomodernizacyjna wynika z art. 11 ust. 1.

Za 2024 r., odliczenie wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w zeznaniach podatkowych PIT wykazało 1 475 podatników (2,1% podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, którzy dokonali rozliczenia za ten rok¹⁵). W 2023 r., z odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej skorzystało 1 831 podatników, tj. 2,6% podatników. Całkowita kwota odliczeń wyniosła w 2024 r. 28 959,2 tys. zł, a w 2023 r. 34 670,2, tys. zł. W podziale na poszczególne formy opodatkowania z ulgi termomodernizacyjnej w 2024 r. skorzystało:

- 1 442 podatników rozliczających się według skali podatkowej¹⁶, co stanowiło 2,2% ogółem podatników rozliczających się w tej formie, Odliczono wydatki na termomodernizację w wysokości 28 163,3 tys. zł¹⁷,
- 16 podatników rozliczających się w formie podatku liniowego¹⁸, tj. 0,9% ogółem podatników rozliczających się w tej formie. Odliczono z tytułu ulgi termomodernizacyjnej 506,3 tys. zł¹⁹,
- 17 podatników zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych²⁰, tj. 0,4% podatników rozliczających się w tej formie. Odliczono wydatki na termomodernizację w wysokości 289,6 tys. zł²¹.

(akta kontroli str. 20)

W 2024 r. w porównaniu do 2023 r., zmniejszyła się zarówno liczba podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej – o 356 (tj. o 19,4%), jak i kwota wykazanych odliczeń – o 5 711,1 tys. zł (tj. o 16,5%).

1.2. Założenia zarządzania procesem analitycznym w ramach zarządzania ryzykiem zostały określone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej²² w kwietniu 2019 r. w dokumencie *Polityka zarządzania procesem analitycznym*

¹² Ulga podatkowa zwana dalej „ulgą termomodernizacyjną”.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 273; zwane dalej: „rozporządzeniem zawierającym katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi”.

¹⁴ Dz.U. 2024, poz. 776 ze zm., zwana dalej: „ustawą o PPE”.

¹⁵ Według zeznań: PIT-36, PIT-36S, PIT-37, PIT-36L, PIT-36LS, PIT-28, PIT-28S.

¹⁶ Rozliczenia na formularzach PIT-36, PIT 36-S oraz PIT-37.

¹⁷ Analogicznie, w 2023 r. 1 754 podatników, tj. 2,7% odliczyło 32 774,2 tys. zł.

¹⁸ Rozliczenia na formularzach PIT-36L oraz PIT-36LS.

¹⁹ Analogicznie, w 2023 r. 42 podatników, tj. 2,4% odliczyło 1 118,8 tys. zł.

²⁰ Rozliczenia na formularzach PIT-28, PIT-28S.

²¹ Analogicznie w 2023 r. 35 podatników tj. 0,8% odliczyło 777,2 tys. zł.

²² Dalej: KAS.

w Krajowej Administracji Skarbowej²³. 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 ograniczenia²⁴,
2. Analiza podmiotowa ryzyka, tj. proces rozpoznawania podmiotów, których zachowanie stanowi bądź może stanowić materializację ryzyka.

(akta kontroli str. 28-71)

Jak wskazała Naczelnik US, Minister Finansów, Szef KAS i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Katowicach²⁵ nie przekazali do Urzędu żadnych wytycznych oraz procedur określających w indywidualny i specyficzny sposób zasady prowadzenia analiz dotyczących podatników korzystających z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej. Urząd korzystał w tym zakresie z opracowanych przez MF: „Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie obsługi zeznań podatkowych dla podatku dochodowego od osób fizycznych” za 2021 r. i 2022 r. oraz pism w sprawie akcji PIT²⁶ dla rozliczeń za 2023 r. i 2024 r.²⁷

(akta kontroli str. 15, 100-143)

Na potrzeby akcji PIT, Naczelnik US wydawał decyzje w sprawie określenia zasad organizacji pracy związanej z obsługą zeznań podatkowych dla podatku dochodowego od osób fizycznych w Urzędzie²⁸. Ustalono w nich kryteria, na podstawie których poddawano czynnościom analitycznym i sprawdzającym, m.in. podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 16, 152-159, 294-301, 898)

W 2024 r. i w I półroczu 2025 r. prowadzeniem analiz dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej zajmowały się następujące komórki Urzędu:

- Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA) – w zakresie analiz, typowania do kontroli i postępowania podatkowego,
- Referat Obsługi Bezpośredniej (SOB) – od 1 czerwca 2025 r., a do 31 maja 2025 r. Dział Obsługi Bezpośredniej – w zakresie analiz wniosków o stwierdzenie nadpłaty w związku z ulgą termomodernizacyjną,
- Dział Podatków Dochodowych, Podatku od Towarów i Usług oraz Podatków Majątkowych i Sektorowych (SPV) - od 1 czerwca 2025 r., a do 31 maja 2025 r. Referat Podatków Dochodowych, Podatku od Towarów i Usług oraz Podatków Majątkowych i Sektorowych – w zakresie analiz w sprawie nadpłaty w związku z ulgą termomodernizacyjną.

²³ Dalej Polityka Zarządzania.

²⁴ Został utworzony Centralny Rejestr Ryzyk.

²⁵ Dalej: DIAS.

²⁶ Ogólnopolska kampania dotycząca składania rocznych zeznań podatkowych.

²⁷ Pisma MF: z 17 grudnia 2023 r. nr DRK1.0723.63.2023 i z 18 grudnia 2024 r. nr DRK1.0723.26.2024

²⁸ Decyzja nr 1/2025 z 17 lutego 2025 r. dotycząca akcji PIT za 2024 r., decyzja nr 2/2024 z 26 lutego 2024 r. dotycząca akcji PIT za 2023 r., decyzja nr 1/2023 z 31 stycznia 2023 r. dotycząca akcji PIT za 2022 r., decyzja nr 3/2021 z 17 lutego 2021 r. dotycząca akcji PIT za 2020 r. W akcji PIT za 2021 r. bazowano na decyzji dotyczącej akcji PIT za 2020 r.

Naczelnik US wyjaśniła, że komórki SOB i SPV dokonywały czynności w zakresie stwierdzenia nadpłat w ramach pomocy Działowi SKA, z uwagi na dużą ilość wniosków o stwierdzenie nadpłaty, a także akcją PIT w I półroczu 2024 r.

(akta kontroli str. 16-17, 272-286)

Przeciętna liczba osób zatrudnionych²⁹ w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz w kontroli podatkowej według stanu na 31 grudnia 2023 r. i 2024 r. wyniosła 23 osoby³⁰, a według stanu na 30 czerwca 2024 r. i 2025 r. – 22 osoby³¹.

(akta kontroli str. 21-22, 287)

W 2024 r. i w I półroczu 2025 r. nie przeprowadzono zmian polegających na likwidowaniu lub zmniejszeniu liczby komórek ds. czynności analitycznych i sprawdzających oraz kontroli podatkowej, jak również zmian kadrowych na stanowiskach kierowników nadzorujących ww. komórki.

(akta kontroli str. 17)

W okresie objętym kontrolą, miały miejsce zmiany na stanowisku Naczelnika US oraz Zastępcy Naczelnika US, które obejmowały: Ewa Liszka – do 8 maja 2024 r., Aneta Bartnicka – od 27 maja 2024 r. do 28 lutego 2025 r. (od 1 marca 2025 r. Naczelnik US) oraz Monika Rybałko – od 15 kwietnia 2025 r. do nadal. Zmian na stanowisku Naczelnika i Zastępcy Naczelnika US dokonywał DIAS, bez wskazania ich przyczyn.

(akta kontroli str. 5-7, 17, 291-293)

W 2024 r. i w I półroczu 2025 r. w Urzędzie prowadzono czynności analityczne wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w przypadkach zadeklarowanej w złożonym w terminie zeznaniu rocznym nadpłaty w znacznej wysokości, tj. większej niż 50,0 tys. zł dla podatników składających zeznania na formularzu PIT-37, PIT-36 i PIT-28 lub 90,0 tys. zł dla podatników prowadzących działalność gospodarczą i składających zeznania na formularzach PIT-36 i PIT-36 L. W związku z powyższym, w 2024 r. czynnościami analitycznymi objęto dwóch podatników (deklarujących ulgę w kwocie 58,9 tys. zł), a w I półroczu 2025 r. czterech podatników (ulga w kwocie 174,8 tys. zł). W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających wobec sześciu ww. podmiotów, nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących uszczupleniami podatkowymi.

Ponadto, w 2024 r. w Urzędzie przeprowadzono własną analizę grupową podatników deklarujących odliczenia z tytułu termomodernizacji w oparciu o dane wynikające z aplikacji e-ORUS Plus³². Wygenerowano raport zawierający

²⁹ 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.

³⁰ W tym: 18 osób w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz pięć w komórkach kontroli podatkowej.

³¹ W tym 17 osób w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz pięć w komórkach kontroli podatkowej.

³² e-ORUS (POLTAX) – Otwarte niestandardowe Raporty Urzędu Skarbowego POLTAX oraz moduł Ewidencja Czynności Sprawdzających US (osobna baza danych OracleXE). Aplikacja e-Orus umożliwia generowanie raportów o podmiotach według zadanych kryteriów na bazie POLTAX (tutaj raport e-Orus o podatnikach, którzy dokonali odliczenia wydatków na przedsięwzięcie

37 podatników, którzy w latach 2021-2023 dokonali odliczeń ulgi termomodernizacyjnej, na formularzach: PIT/OD, PPL/OD, PPE/OD, w kwocie łącznej 2 647,5 tys. zł, przy czym selekcji dokonywano z wykorzystaniem kryteriów mających wg założeń analitycznych zwiększyć ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Podstawowym kryterium selekcji była przede wszystkim wartość odliczenia i związane z nią przekroczenie ustawowego limitu³³.

Czynności sprawdzające przeprowadzone wobec wszystkich ww. podmiotów wykazały w 25 przypadkach uszczuplenia podatkowe w kwocie 66,3 tys. zł.

W 2024 r. i I półroczu 2025 r. czynnościami analitycznymi, w wyniku własnych analiz, objęto łącznie 43 podmioty³⁴ - z ulgą w kwocie 2 881,2 tys. zł. Do czynności sprawdzających skierowano wszystkie podmioty³⁵.

(akta kontroli str. 16-17, 23-25, 152-161, 897)

Urząd nie występował do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³⁶ oraz do innych instytucji, o przekazanie danych o wypłaconych dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych. 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 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2023 r.³⁷ Według zestawienia, 2 184 pozycje zostały przypisane do Urzędu na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 25 803,7 tys. zł (z łączną kwotą odliczeń z tytułu ulgi w wysokości 77 732,6 tys. zł). W wyniku podjętych działań, analizą pogłębioną objęto 135 pozycje zawierających dane o wysokości dokonanych w zeznaniach odliczeń w kwocie przekraczającej limit odliczenia ulgi termomodernizacyjnej (odliczenie powyżej 53,0 tys. zł) na kwotę dofinansowania w wysokości 2 080,3 tys. zł (łączna kwota odliczeń dokonanych przez te podmioty wynosiła 9 885,2 tys. zł). Dane otrzymane z WFOŚiGW pracownicy Urzędu wykorzystywali na przykład w trakcie analizy wniosku o stwierdzenie nadpłaty albo analizy już zidentyfikowanego przypadku przekroczenia limitu, czy też innego błędu.

(akta kontroli str. 18-19, 162-167, 365-367)

termomodernizacyjne). POLTAX to podstawowy system umożliwiający realizację zadań wykonywanych w komórkach rejestracji oraz wymiaru podatków urzędów skarbowych, związanych z ewidencjonowaniem danych o podmiotach, obsługą deklaracji podatkowych i wydawanych decyzji.

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

³⁴ W tym cztery podmioty na podstawie typowań MF lub IAS.

³⁵ Nie kierowano spraw do kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego.

³⁶ Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

³⁷ Pismem z 14 lipca 2025 r., nr 2401-ICR.4022.24.2025.9, Urząd otrzymał za pośrednictwem DIAS, dane o udzielonych przez WFOŚiGW dofinansowaniach na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych za 2024 r., które zostaną objęte pogłębioną analizą.

Odnośnie prowadzenia 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, Naczelnik US wyjaśniła, że Urząd nie dysponuje danymi o liczbie podatników, którzy w związku z utratą prawa do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, w zeznaniach podatkowych doliczyli do dochodu uprzednio odliczone kwoty wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz danymi o wysokości kwot doliczeń do dochodu z tego tytułu. Głównym powodem była konstrukcja formularzy zeznań podatkowych, która uniemożliwiła jednoznaczne stwierdzenie, że konkretne doliczenia dotyczą uprzednio odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Kwoty doliczeń wykazywane są bowiem w zeznaniach podatkowych w pozycji, w której ujmowane są również dochody z innych tytułów, tj. m.in. należności z tytułu członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną czy zasiłki pieniężne z ubezpieczenia społecznego. Powyższe skutkowało brakiem możliwości wyodrębnienia, a tym samym dalszej weryfikacji kwot doliczeń w związku z utratą prawa do ulgi termomodernizacyjnej, bez udziału podatnika.

(akta kontroli str. 18-19)

Do prowadzenia analiz pracownicy Urzędu wykorzystywali dane z centralnych i lokalnych baz danych, w tym z systemu Poltax Plus i aplikacji e-ORUS Plus, pozwalających na generowanie raportów weryfikujących ulgę termomodernizacyjną. W okresie objętym kontrolą, działania weryfikacyjne podejmowane były głównie w ramach akcji PIT, w zakresie nadpłat wynikających ze złożonych korekt zeznań podatkowych z odliczeniem ulgi termomodernizacyjnej. W toku analiz zidentyfikowano potencjalne nieprawidłowości polegające na:

- przekroczeniu limitu odliczenia ulgi,
- odliczaniu urządzeń i usług niewymienionych w rozporządzeniu zawierającym katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi,
- braku tytułu prawnego do modernizowanego budynku,
- odliczaniu ulgi w przypadku domu w budowie.

Wszystkie ujawnione w trakcie czynności analitycznych przypadki skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej bez pomniejszenia kwoty odliczenia o wartość dofinansowania otrzymanego z WFOŚiGW, jak również przekroczenia limitu odliczenia wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, zostały przekazane do dalszych czynności.

1.3. W 2024 r.³⁸ Urząd otrzymał z MF i IAS, za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami³⁹, cztery listy typowań zawierające 34 podmioty, które

³⁸ W I półroczu 2025 r., Urząd nie otrzymał listy typowań z MF i IAS.

³⁹ Dalej MZA.

w rozliczeniach rocznych wykazały ulgę termomodernizacyjną w wysokości 2 650,9 tys. zł⁴⁰.

(akta kontroli str. 26-27, 168-190)

Wszystkich podatników wytypowanych przez MF I IAS skierowano do czynności sprawdzających⁴¹. Na dzień 17 września 2025 r., zakończono czynności sprawdzające wobec 31 z 34 podmiotów (91,2%), poddając weryfikacji ulgę w kwocie 2 383,6 tys. zł (89,9% kwoty badanych ulg). We wszystkich przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, a kwota WUSZ wyniosła 134,0 tys. zł. Przyczyną niezakończenia, czynności sprawdzających wobec trzech podmiotów, z kwotą odliczonych wydatków na termomodernizację w wysokości 267,3 tys. zł, był utrudniony kontakt z podatnikiem, wysoki poziom skomplikowania spraw oraz rozpoczęcie czynności sprawdzających w 2025 r.

(akta kontroli str. 19-19a, 26-27, 168-190, 897)

Wyniki czynności sprawdzających podjętych wobec podmiotów wytypowanych przez MF i IAS, zostały przekazane do MF i IAS za pośrednictwem MZA i Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ryzykiem⁴².

(akta kontroli str. 19a)

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.

⁴⁰ 1) Pismo DIAS: z dnia 26 marca.2024 r. znak 2401-ICR.4022.52.2024.1, kryterium: przekroczenie limitu ulgi, tj. 53,0 tys. zł, dotyczyło pięciu podatników z ulgą w kwocie łącznej 204,1 tys. zł; czynności sprawdzające wykazały w pięciu przypadkach uszczuplenia podatku w kwocie 9,8 tys. zł; 2) Pismo MF z dnia 25 września 2024 r. znak DAKT1.8923.61.2024, kryterium: przekroczenie limitu ulgi, tj. 53,0 tys. zł, dotyczyło pięciu podatników z ulgą w kwocie łącznej 357,8 tys. zł; czynności sprawdzające wykazały w pięciu przypadkach uszczuplenia podatku w kwocie 8,0 tys. zł; 3) Pismo MF z dnia 29 października 2024 r. znak DAKT3.8923.33.2024, kryterium: odliczenia ulgi termomodernizacyjnej w deklaracjach za lata 2022-2023 w kwocie wyższej niż wynikało to z danych dotyczących otrzymanych kwot dotacji w ramach programu priorytetowego Mój Prąd realizowanego przez NFOŚiGW, dotyczyło trzech podatników z ulgą w kwocie łącznej 99,6 tys. zł; czynności sprawdzające wykazały w trzech przypadkach uszczuplenia podatku w kwocie 13,8 tys. zł, 4) Pismo MF z dnia 19 grudnia 2024 r. znak DAK3.8923.30.2024, kryterium: przekroczenie limitu ulgi, tj. 53,0 tys. zł, dotyczyło 21 podatników z ulgą w kwocie łącznej 1 989,4 tys. zł; czynności sprawdzające przeprowadzone wobec 18 podatników z ulgą w kwocie 1 722,1 tys. zł, wykazały w 18 przypadkach uszczuplenia podatku w kwocie 102,4 tys. zł.

⁴¹ Nie kierowano spraw do kontroli podatkowej czy postępowania podatkowego.

⁴² Dalej ZISAR.

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W 2024 r. i w I półroczu 2025 r. w Urzędzie obowiązywały m.in. następujące procedury dotyczące prowadzenia i ewidencjonowania czynności sprawdzających:

- Wytyczne MF w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w ZISAR ze stycznia 2024 r. i marca 2025 r.,
- Wytyczne MF do czynności sprawdzających z września 2021 r.,
- Podręcznik użytkownika systemu ZISAR wydany przez Krajową Administrację Skarbową⁴³,
- Wytyczne i wyjaśnienia MF⁴⁴ i DIAS⁴⁵.

(akta kontroli str. 191-195, 198-233)

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono własnych wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia i ewidencjonowania czynności sprawdzających, gdyż – jak wyjaśniła Z-ca Naczelnika US – przekazane przez MF i IAS wytyczne oraz wprowadzone procedury były wystarczające.

(akta kontroli str. 194, 894-896)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁴⁶, prowadzeniem czynności sprawdzających, w tym wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, zajmował się Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA).

Naczelnik US wyjaśniła, że ze względu na duże obciążenie pracą i różnorodność zagadnień jakimi zajmuje się Dział SKA, czynności w ww. zakresie wykonywały również komórki SOB i SPV.

(akta kontroli str. 196, 272-286)

W okresie objętym kontrolą, pracownicy US Mikołów uczestniczyli w jednym szkoleniu dotyczącym ulgi termomodernizacyjnej, tj. organizowanym w formie online⁴⁷ przez Departament Orzecznictwa Podatkowego Ministerstwa Finansów⁴⁸. Przedmiotem szkolenia było:

- definicja 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,

⁴³ Dalej: „KAS”.

⁴⁴ Wytyczne MF do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie obsługi zeznań podatkowych dla podatku dochodowego od osób fizycznych” za 2021 r. i 2022 r. oraz pisma MF w sprawie akcji PIT dla rozliczeń za 2023 r. i 2024 r.: z 17 grudnia 2023 r. nr DRK1.0723.63.2023 i z 18 grudnia 2024 r. nr DRK1.0723.26.2024.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Wprowadzonym zarządzeniem DIAS nr 34/2022 z 25 lutego 2022 r., a następnie zarządzeniem nr 51/2025 z 13 maja 2025 r.

⁴⁷ Linki do szkolenia zostały przekazane wszystkim pracownikom Urzędu.

⁴⁸ Szkolenie w dniu 24 października 2024 r.

– moment dokonania odliczenia, ujęcie ulgi w zeznaniu rocznym, zwrot ulgi.

W okresie wcześniejszym, tj.:

- 31 stycznia 2023 r., 11 pracowników Działu SKA uczestniczyło w szkoleniu wewnętrznym, którego przedmiotem była podstawa prawna i zasady korzystania z ulgi termomodernizacyjnej, a także zapoznanie z wykazem materiałów i usług podlegających odliczeniu,

- 18 listopada 2022 r., pracownicy Urzędu brali udział w szkoleniu online organizowanym przez Departament Orzecznictwa Podatkowego Ministerstwa Finansów dotyczącym ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 196, 234-245, 302-349)

2.2. W 2024 r. i I półroczu 2025 r. Urząd przeprowadził łącznie 117 czynności sprawdzających wobec podatników, którzy wykazali odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 6 472,5 tys. zł.

W 2024 r., Urząd przeprowadził 80 czynności sprawdzających⁴⁹ wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej (spadek o 18,4% do 2023 r.), weryfikując odliczenia w wysokości 4 097,9 tys. zł⁵⁰. Kwota ujawnionych uszczupień wyniosła 125,5 tys. zł⁵¹ - w całości opodatkowanie według skali podatkowej - i dotyczyła 51 czynności⁵², co stanowiło 63,8% ogółu czynności sprawdzających w zakresie ulgi termomodernizacyjnej w tym okresie⁵³. W 2024 r. w porównaniu do 2023 r., liczba czynności sprawdzających, w których stwierdzono nieprawidłowości zmniejszyła się o 12,1%, a kwota dokonanych w ich wyniku ustaleń o 26,9%.

(akta kontroli str. 197)

W I półroczu 2025 r., Urząd przeprowadził 37 czynności sprawdzających⁵⁴ wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej (spadek o 19,6% do I półrocza 2024 r.), weryfikując odliczenia w wysokości 2 374,6 tys. zł⁵⁵. Kwota ujawnionych uszczupień wyniosła 118,6 tys. zł⁵⁶ i dotyczyła 22 czynności⁵⁷, w tym według poszczególnych form opodatkowania:

- skala podatkowa – 113,4 tys. zł, 20 czynności,
- podatek liniowy – (-) 1,7 tys. zł, jedna czynność,
- ryczałt – 7,0 tys. zł, jedna czynność.

Stanowiło to 59,5% ogółu czynności sprawdzających przeprowadzonych w zakresie ulgi termomodernizacyjnej w tym okresie⁵⁸. W I półroczu 2025 r. w porównaniu do I półrocza 2024 r., liczba czynności sprawdzających, w których

⁴⁹ 98 w 2023 r.

⁵⁰ 4 029,3 tys. zł w 2023 r.

⁵¹ 171,8 tys. zł w 2023 r.

⁵² 58 w 2023 r., w tym: 57 czynności wobec podatników rozliczających się według skali podatkowej z ustaleniami w kwocie 165,4 tys. zł i jedna czynność dot. podatku liniowego z ustaleniami w kwocie 6,4 tys. zł.

⁵³ 59,2% w 2023 r.

⁵⁴ 46 w I półroczu 2024 r.

⁵⁵ 2 146,4 tys. zł w I półroczu 2024 r.

⁵⁶ 55,9 tys. zł w I półroczu 2024 r.

⁵⁷ 26 w I półroczu 2024 r. – w całości czynności wobec podatników rozliczających się według skali podatkowej, z ustaleniami w kwocie 55,9 tys. zł.

⁵⁸ 56,5% w I półroczu 2024 r.

stwierdzono nieprawidłowości zmniejszyła się o 15,4%, jednakże kwota dokonanych w ich wyniku ustaleń wzrosła o 112,2%.

(akta kontroli str. 197)

Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że przyczyną spadku liczby przeprowadzonych czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w 2024 r. w odniesieniu do 2023 r. oraz w I półroczu 2025 r. do I półrocza 2024 r. było zintensyfikowanie w 2024 r. i w I półroczu 2025 r. działań dotyczących czynności sprawdzających w zakresie „ulgi na powrót” u podatników, którzy w złożonych zeznaniach podatkowych za 2023 r. i za 2024 r. skorzystali z tej ulgi. Ponadto, w 2023 r. Urząd otrzymał typowanie w MZA zawierające 28 podatników, co miało wpływ na liczbę przeprowadzonych czynności sprawdzających. Z-ca Naczelnika US wskazała również na zmniejszającą się liczbę podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej.

Jako przyczynę spadku stwierdzonych uszczupień podatkowych w 2024 r. w odniesieniu do 2023 r., Z-ca Naczelnika US wymieniła m.in. wzrost świadomości podatników odnośnie zasad i możliwości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej – wydane przez MF objaśnienia i interpretacje są powszechnie dostępne i pozwalają rozwiązać wątpliwości co do możliwości skorzystania z ulgi przed jej wykazaniem w zeznaniu.

(akta kontroli str. 894-896)

Jak wyjaśniła Naczelnik US, do najczęściej ujawnianych przez Urząd nieprawidłowości w toku czynności sprawdzających, prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, należały:

- przekroczenie limitu odliczenia ulgi,
- odliczanie w ramach ulgi wydatków na urządzenia i usługi niewymienione w rozporządzeniu zawierającym katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi,
- brak tytułu prawnego do modernizowanego budynku,
- odliczanie wydatków na budynek w trakcie budowy.

(akta kontroli str. 196)

2.3. Szczegółowemu badaniu poddano 30 czynności sprawdzających przeprowadzonych w latach 2024 – 2025 (I półrocze) dotyczących spraw, w których Urząd ustalił największe kwoty uszczupień (WUSZ). Weryfikacji poddano sprawy o łącznej wartości ulgi 2 666,5 tys. zł⁵⁹. W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających Urząd stwierdził uszczuplenia o łącznej wartości 195,3 tys. zł⁶⁰.

(akta kontroli str. 391-396, 405-406, 419-420, 426-427, 433-434, 442-443, 516-517, 529-530, 539-540, 553-554, 578-579, 586-587, 592-593, 602-603, 609-610,

⁵⁹ Wszystkie sprawy dotyczyły opodatkowania w formie PIT.

⁶⁰ Wartość wprowadzonych do ZISAR uszczupień (WUSZ). W siedmiu przypadkach do ZISAR wprowadzono niewłaściwą wartość WUSZ. Łączna wartość wszystkich niewłaściwie wprowadzonych uszczupień wyniosła 10,6 tys. zł.

616-617 666-667, 673-674, 680-681, 719-720, 743-744, 750-753, 757-759, 766-769, 795-799, 801-804, 846-849, 855-858, 861-864, 870-874)

W sześciu przypadkach, do ZiSAR zostały wprowadzone niewłaściwe wartości WUSZ w łącznej kwocie 7,0 tys. zł⁶¹, a w jednej⁶² wartość WUSZ została przypisana do 2022 r. zamiast do 2023 r.

(akta kontroli str. 388-390, 405-418, 442-515, 553-577, 616-665, 719-742, 766-794, 801-845)

Wyjaśniając błędne wpisy ustalonych wartości WUSZ, Naczelnik US stwierdziła, że powyższe rozbieżności wynikały z błędów⁶³ popełnionych przez pracowników Urzędu podczas podliczania wartości podatków ustalonych w wyniku przeprowadzonych czynności oraz ich niewłaściwego wprowadzania do ZiSAR.

(akta kontroli str. 883-887)

Najczęstszymi przesłankami do podjęcia czynności sprawdzających były: przekroczenie limitu ulgi termomodernizacyjnej (24 przypadki) oraz złożenie korekty zeznania (z której wynikała nadpłata) bez wniosku o stwierdzenie nadpłaty (trzy). Ponadto pojedynczymi przesłankami były m.in. brak wykazania w zeznaniu podatkowym kwoty otrzymanej dotacji i błędne wypełnienie zeznania (kwota odliczenia przekroczyła wysokość dochodu).

Najczęstszymi nieprawidłowościami stwierdzonymi przez Urząd w wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających były: przekroczenie limitu ulgi termomodernizacyjnej, brak dokumentów (faktur) potwierdzających poniesienie wydatków termomodernizacyjnych w okresie umożliwiającym ich odliczenie bądź odliczenie faktur przez osoby nieuprawnione⁶⁴ oraz nieuwzględnienie kwoty dotacji na cele termomodernizacyjne.

Czynności sprawdzające przeprowadzono zgodnie z przepisami O.p. i wewnętrznymi procedurami, za wyjątkiem niewskazania podstawy prawnej w treści 12 wezwań wysyłanych do podatników w celu wyjaśnienia zasadności wykazanej ulgi termomodernizacyjnej (co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W 29 na 30 spraw poddanych szczegółowemu badaniu, poniesione wydatki na przedsięwzięcie termomodernizacyjne odliczył właściciel lub współwłaściciel budynku mieszkalnego. W toku jednej czynności sprawdzającej⁶⁵, Urząd nie zakwestionował prawa do odliczenia przez podatnika wydatków poniesionych

⁶¹ W przypadku następujących spraw zarejestrowanych w ZiSAR wprowadzono niewłaściwe wartości WUSZ: Niewłaściwe wartości WUSZ wpisane do ZiSAR: CS-6: Nr 5279/2024 wpisano 16,1 tys. zł, a powinno być 14,7 tys. zł (zawyżono o 1,4 tys. zł); CS-20: Nr 3144/2025 wpisano 8,6 tys. zł, a powinno być 5,6 tys. zł (zawyżono o 3,0 tys. zł); CS-24: Nr 3102/2025 wpisano 1,2 tys. zł, a powinno być zwiększenie nadpłaty o 0,8 tys. zł (zawyżono o 2,0 tys. zł), CS-26: Nr 5555/2024 wpisano 4,6 tys. zł a powinno być 2,2 tys. zł (zawyżono o 2,4 tys. zł), CS-16: Nr 5286/2024 wpisano 3,1 tys. zł, a powinno być 4,6 tys. zł (zaniżono o 1,5 tys. zł), CS-10: Nr 5135/2024 wpisano 4,4 tys. zł, a powinno być 4,7 tys. zł (zaniżono o 0,3 tys. zł).

⁶² CS-2: Nr 7784/2024.

⁶³ W większości z błędów rachunkowych oraz z braku uwzględnienia wszystkich kwot z korekt złożonych przez podatników w trakcie prowadzenia czynności sprawdzających bądź braku uwzględnienia kwot wynikających z utworzonych automatycznie po zatwierdzeniu dokumentów (np. HPN-ZP lub ULG-1).

⁶⁴ W tym: cztery przypadki braku faktur, dwa przypadki dotyczyły budynków w trakcie budowy, dwa przypadki dotyczyły odliczenia wydatków przez osoby nieuprawnione.

⁶⁵ Sprawa nr 5286/2024.

z tytułu ulgi termomodernizacyjnej na dom wybudowany wspólnie z małżonkiem na nieruchomości gruntowej, której jedynym właścicielem była małżonka (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W 29 zbadanych czynnościach sprawdzających, 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 termomodernizacyjnych⁶⁶. W jednym przypadku⁶⁷ Urząd stwierdził odliczenie wydatków za materiały budowlane i usługi nie wymienione w ww. rozporządzeniu, co zostało uwzględnione w korekcie zeznań.

Powyższe wydatki w 29 przypadkach zostały udokumentowane fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku. W jednym przypadku⁶⁸ Urząd stwierdził rozliczenie faktury bez podatku VAT co zostało uwzględnione w korekcie zeznania.

W 28 z 30 zbadanych przypadków, w których podatnik otrzymał dofinansowanie na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, prawidłowo rozliczono ulgę, poprzez pomniejszenie poniesionych wydatków lub doliczenie otrzymanego dofinansowania do przychodów. W dwóch przypadkach⁶⁹ nastąpiło to w wyniku złożenia korekty zeznań podatkowych dokonanych po przeprowadzonych przez Urząd czynnościach sprawdzających.

W trakcie weryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi, pracownicy Urzędu korzystali z wykazu podatników, którzy w latach 2019-2023 uzyskali dofinansowanie z WFOŚiGW,, otrzymanego od DIAS⁷⁰ 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.

(akta kontroli str. 388-390, 883-887)

W wyniku 30 przeprowadzonych czynności sprawdzających, poddanych szczegółowemu badaniu, podatnicy złożyli korekty rozliczeń podatkowych uwzględniające w całości ustalenia organu⁷¹ na łączną kwotę 188,3 tys. zł.

Poddane szczegółowemu badaniu sprawy nie były przekazywane do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w toku kontroli podatkowych, czy też postępowań podatkowych.

W żadnej ze zbadanych spraw, Urząd nie przeprowadził oględzin budynku mieszkalnego na podstawie art. 276 § 1 O.p. w celu pozyskania materiału

⁶⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 1128.

⁶⁷ Sprawa nr 5143/2024.

⁶⁸ Sprawa nr 2656/2024.

⁶⁹ Sprawy nr 7784/2024 i 5135/2024.

⁷⁰ Pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach z dnia 28.10.2024r. nr 2401-ICR.4020.216.2024, UNP 2401-24-268243.

⁷¹ W dwóch przypadkach podatnicy nie składali korekty ponieważ wycofali wcześniej złożone korekty zeznań zawierające ulgi termomodernizacyjne (sprawy nr 2656/2024 i nr 5795/2024).

dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej. Naczelnik US wyjaśniła, że w związku z przedstawianymi przez wezwanych podatników wyczerpujących dokumentów nie było potrzeby przeprowadzania ww. oględzin.

(akta kontroli str. 883-887)

Naczelnik US wyjaśniła, że: „Podczas prowadzonych czynności sprawdzających i postępowań o stwierdzenie nadpłaty, nie stwierdzono konieczności zweryfikowania w toku oględzin zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi z przedłożonych dokumentów”.

(akta kontroli str. 18-19)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wystosowanie do podatnika w 12 na 30 przypadków czynności sprawdzających (40,0%), wezwania do złożenia korekty zeznań lub dokumentów na ulgę termomodernizacyjną, bez wskazania podstawy prawnej żądania przedłożenia dokumentów, tj. art. 275 § 1 O.p.

Stwierdzono, że w ww. czynnościach sprawdzających⁷², Urząd wzywając podatnika do przedłożenia m.in. dokumentów potwierdzających prawo własności lub współwłasności budynku mieszkalnego jednorodzinne, 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. 405-418, 433-552, 578-585, 616-665, 801-854, 861-879)

Jak wyjaśniła Naczelnik US, 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 niedopatrzania. Wskazane czynności sprawdzające były prowadzone ze względu na przekroczenie limitu dokonanych odliczeń w ramach ulgi termomodernizacyjnej oraz w związku ze złożonymi przez podatników korektami zeznań z których wynikały nadpłaty. W związku z powyższym w wezwaniach jako podstawę prawną wskazywano m.in. art. 274 § 1 pkt. 2 oraz art. 274a § 2 O.p.

(akta kontroli str. 883-887)

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,

⁷² Sprawy zarejestrowane w ZISAR pod nr: 7731/2024, 7098/2024, 7784/2024, 7289/2024, 7504/2024, 5795/2024, 5555/2024, 5279/2024, 5286/2024, 82/2025, 825/2025, 828/2025.

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 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.

Naczelnik US dodała również, że w trakcie niniejszej kontroli, „przekazano pracownikom polecenie wskazywania na wezwaniach w zakresie przedłożenia dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi art. 275 § 1 O.p.”

(akta kontroli str. 883-884)

Kontrolującym przedstawiono aktualnie wysyłane wezwania ze wskazanym art. 275 § 1 O.p.

(akta kontroli str. 888-891)

2. Niezakwestionowanie przez Urząd w jednej na 30 czynności sprawdzających (3,3%), prawa do odliczenia przez podatnika wydatków (w łącznej kwocie 79,1 tys. zł), poniesionych w latach 2021-2023 na przedsięwzięcie termomodernizacyjne 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 z tytułu ulgi termomodernizacyjnej za lata 2021-2023 w kwocie 79,1 tys. zł przekroczył dopuszczalny limit odliczenia, który zgodnie z art. 26h ust. 2 ustawy o PIT, wynosił 53,0 tys. zł. Podczas czynności sprawdzających wszczętych z tytułu przekroczenia przez podatnika limitu odliczeń⁷³, podatnik na okoliczność potwierdzenia prawa własności przedłożył m.in. akt notarialny z którego wynikało, że nieruchomość na którą była odliczona ulga była własnością tylko małżonki⁷⁴. Urząd określając kwotę zawyżonego przez podatnika odliczenia za lata 2021-2023 r. nie zakwestionował prawa do skorzystania przez niego z ulgi termomodernizacyjnej tylko zaakceptował złożone korekty zeznań podatkowych za ww. lata, w których podatnik i małżonka wykazali odliczenie do wysokości limitu.

(akta kontroli str. 388-390, 616-665)

Wyjaśniając powyższą nieprawidłowość Naczelnik US stwierdziła: „Powyższa nieprawidłowość wynikała z niedopatrzenia (...). Natomiast po głębszej analizie

⁷³ Zarejestrowanych w systemie ZISAR pod nr 5286/2024.

⁷⁴ Wg danych systemu CRCM podatnik nabył nieruchomość obejmującą grunt oraz budynek mieszkalny w innym mieście.

stwierdzono, że wydatki poniesione na termomodernizację dotyczą domu jednorodzinnego, którego właścicielem jest tylko jeden z małżonków (żona). (...) W trakcie czynności sprawdzających, nie zauważyliśmy tego błędu, gdyż kwoty w zeznaniu PIT-37 były ujęte prawidłowo, a system POLTAX nie wskazuje takiej nieprawidłowości jako błąd.

Naczelnik US dodała, że „W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, podatnicy zostali ponownie wezwani do złożenia korekt zeznań, w celu prawidłowego uwzględnienia ulgi termomodernizacyjnej. Po wezwaniu, podatnicy 27 i 28 sierpnia 2025 r. złożyli korekty zeznań, w których prawidłowo wykazali odliczenie ulgi termomodernizacyjnej - przez małżonkę.

(akta kontroli str. 883-886)

W wyniku przeprowadzonych ponownych czynności sprawdzających w 2025 r. wartość uszczuplenia (WUSZ) została ustalona w wysokości 4,6 tys. zł⁷⁵.

(akta kontroli str. 620-652)

OCENA CZĄSTKOWA

Czynności sprawdzające, w przypadku 30 poddanych szczegółowemu badaniu spraw, Urząd przeprowadzał zgodnie z przepisami O.p. oraz wytycznymi MF i DIAS. W ramach prowadzonych czynności sprawdzających badano czy podatnik posiadał tytuł prawny do budynku, gdzie zrealizowano przedsięwzięcie termomodernizacyjne, jednakże w jednym przypadku Urząd nie zakwestionował nieuzasadnionego odliczenia wydatków z tytułu ulgi przez podatnika nieposiadającego prawa własności do budynku. Analizowano także czy przedsięwzięcia zostały udokumentowane fakturami VAT. Weryfikacji poddawano również prawidłowość skorzystania z ulgi w związku z odliczeniami materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych wymienionych w rozporządzeniu zawierającym katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi. W 12 z 30 wezwań wysyłanych do podatników w celu wyjaśnienia zasadności wykazanej ulgi termomodernizacyjnej (40% badanej próby) nie podano podstawy prawnej zobowiązującej podatnika do przedłożenia dokumentów, tj. 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.

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 okresie 2024– 2025 (I półrocze), w Urzędzie nie prowadzono zakończonych decyzją postępowań podatkowych, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej⁷⁶. Prowadzono

⁷⁵ Korekta zeznania z 2022 r. – WUSZ = 1,5 tys. zł, zeznania z 2023 r. – WUSZ = 3,1 tys. zł.

⁷⁶ Z wyjątkiem czterech decyzji umorzeniowych w związku z wycofaniem przez podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty.

natomiast, na wniosek podatnika, postępowania o stwierdzenie nadpłaty zakończone zwrotem podatku bez wydania decyzji - na podstawie art. 75 § 4 O.p.

(akta kontroli str. 246, 249-250)

3.2 W okresie objętym kontrolą, łącznie przeprowadzono 67 postępowań w sprawie stwierdzenia nadpłaty, w trakcie których weryfikacji poddano kwotę wykazanej ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 1 407,1 tys. zł.

W 2024 r., kwota zweryfikowanej ulgi w 50 postępowaniach o stwierdzenie nadpłaty wyniosła 1 016,4 tys. zł⁷⁷, natomiast w I półroczu 2025 r. w 17 postępowaniach zweryfikowano ulgę w wysokości 390,7 tys. zł.⁷⁸ W wyniku przeprowadzonych postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących zaniżeniem należnego podatku.

(akta kontroli str. 256)

Naczelnik US wyjaśniła, że 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. 250)

W 2024 r., w odniesieniu do 2023 r., zmniejszyła się zarówno liczba postępowań o stwierdzenie nadpłaty – o 30,6%, jak i kwota zweryfikowanej w wyniku tych postępowań ulgi – o 29,8%. W I półroczu 2025 r., w odniesieniu do I półrocza 2024 r., również zmniejszyła się liczba postępowań o stwierdzenie nadpłaty – o 37,0%, a kwota zweryfikowanej ulgi – o 29,2%.

(akta kontroli str. 256)

Zastępca Naczelnika US wyjaśniła, że przyczyną zmniejszenia liczby postępowań o stwierdzenie nadpłaty był wzrost poziomu wiedzy podatników w zakresie zasad i możliwości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, wskutek czego uwzględniają oni poniesione wydatki w zeznaniach pierwotnych, co powoduje zmniejszenie liczby korekt, z których wynika nadpłata, a co za tym idzie spadek liczby postępowań o stwierdzenie nadpłaty. Nadmieniła również, iż w pierwszym półroczu każdego roku, priorytetem pracowników prowadzących czynności

⁷⁷ W 2023 r. kwota zweryfikowanej ulgi w 72 postępowaniach wyniosła 1 447,3 tys. zł.

⁷⁸ W I półroczu 2024 r. kwota zweryfikowanej ulgi w 27 postępowaniach wyniosła 551,6 tys. zł.

sprawdzające jest obsłużenie zeznań składanych przez podatników za poprzedni rok – „Akcja zeznań”, w celu:

- dokonania terminowych zwrotów nadpłat,
- zapewnienia prawidłowej obsługi przekazania 1,5% podatku należnego na rzecz organizacji pożytku publicznego,
- zapewnienie prawidłowej dystrybucji udziałów gmin w podatku PIT i CIT.

(akta kontroli str. 894-896)

3.3. Badanie próby 15 postępowań podatkowych w sprawie stwierdzenia nadpłaty⁷⁹, przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w kwocie łącznej 595,8 tys. zł, wykazało, że:

- postępowania wszczynano po złożeniu przez podatnika korekty zeznania i wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co było zgodne z art. 75 § 3 O.p.,
- zasadniczo, 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, gdyż wg Naczelnik US - nie stwierdzono takiej konieczności,
- w żadnej z badanych spraw, Urząd nie zwracał się do NFOŚiGW, WFOŚiGW, a także do innych instytucji o dane niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi. Urząd korzystał w tym zakresie z wykazu sporządzonego przez WFOŚiGW, a otrzymanego od DIAS w październiku 2024 r. Podatnicy przedkładali dokumenty potwierdzające otrzymanie dofinansowania, potwierdzenia z banku otrzymanego dofinansowania lub oświadczenia o nieotrzymaniu dofinansowania na poniesione wydatki związane z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym,
- podstawą weryfikacji były m. in. przedłożone przez podatników faktury, akty notarialne, zaświadczenia Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego o zakończeniu budowy, a także zapisy w Księgach Wieczystych, 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 pięciu do 27 dni.

(akta kontroli str. 18-19, 252-254, 350-387)

⁷⁹ Badaniem objęto sprawy o najwyższych kwotach wykazanych odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej – w postępowaniach Urząd nie stwierdził nieprawidłowości.

3.4. Naczelnik US wyjaśniła, że w Urzędzie prowadzono analizy prawidłowości i stanu realizacji zadań wykonywanych przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu głównie w kontekście realizacji mierników wynikających z „Planu działalności Urzędu Skarbowego w Mikołowie” na każdy rok. W tym zakresie dokonywano również na bieżąco analizy realizacji zadań związanych z weryfikacją skorzystania przez podatników z ulgi. W wyniku analizy danych dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, w Urzędzie typowano podmioty, które przekroczyły limit odliczeń na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Naczelnik US nie zgłaszała 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. 250-251, 894-896)

3.5 W Urzędzie nie prowadzono kontroli lub audytów, których zakres obejmowałby tematykę odliczania wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne.

(akta kontroli str. 251)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu w badanym obszarze. Urząd wszczynał 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. W ramach weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, Urząd korzystał 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. Uwagi i wnioski

Wnioski

Z uwagi na podjęcie w toku kontroli działań w celu usunięcia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, uwag ani wniosków w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch 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.

Katowice, dnia 29 września 2025 r.

Kontrolerzy

Izabela Pilarek

Doradca ekonomiczny

.....

Dariusz Bienek

Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach