



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.17.4.2025

Pani
Aleksandra Szyszka-Zielińska
Naczelnik
Drugiego Urzędu Skarbowego
w Bielsku-Białej
ul. Generała Stanisława Maczka 73
43-300 Bielsko-Biała

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	Drugi Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej ¹ , 43-300 Bielsko-Biała, ul. Generała Stanisława Maczka 73.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Szyszka-Zielińska, Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Bielsku-Białej ² , od 27 stycznia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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	Stanisław Tarnowski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/128/2025 z 30 czerwca 2025 r. Beata Pękuł, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/134/2025 z 9 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Naczelnik Urzędu.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd prowadził czynności analityczne w celu wytypowania podatników do przeprowadzania dalszych czynności weryfikacyjnych oraz prowadził analizy, otrzymanych z Ministerstwa Finansów⁵ i Izby Administracji Skarbowej⁶, list typowań podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Wyniki tych analiz przekazywano do dalszych czynności weryfikacyjnych w ramach czynności sprawdzających.

Czynności sprawdzające w zakresie ulgi termomodernizacyjnej prowadzone były na podstawie art. 272 pkt 1-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷. W 25 na 30 objętych kontrolą spraw (83,3%), czynności sprawdzające były prowadzone nierzetelnie z uwagi na brak badania na podstawie stosownych dokumentów czy skorzystanie z ulgi było zasadne gdyż weryfikację ograniczano do tego czy podatnik nie przekroczył limitu ulgi oraz do stwierdzenia prawa własności nieruchomości. W powyższych przypadkach nie żądano okazania faktur zakupu umożliwiających zweryfikowanie spełnienia warunków dokonania odliczeń oraz nie weryfikowano otrzymania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej⁸.

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, w 14 z 15 badanych przypadków (93,3%), prawidłowo i rzetelnie przeprowadził postępowania podatkowe mające na celu sprawdzenie skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. W jednym przypadku, Urząd odstąpił od wezwania podatnika do przedłożenia dokumentów potwierdzających zasadność skorzystania z ulgi i prawidłowość dokonanych odliczeń, co było działaniem nierzetelnym. We wszystkich badanych przypadkach, Urząd dokonał zwrotów nadpłaconego podatku w terminie do dwóch miesięcy.

Na potrzeby przeprowadzanych czynności analitycznych, sprawdzających (w pięciu z 30 badanych przypadków) czy postępowań o stwierdzenie nadpłaty, Urząd korzystał z danych WFOŚiGW otrzymanych za pośrednictwem IAS, o udzielonych w latach 2019-2024 dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych lub zwracał się bezpośrednio do podatników o przedłożenie stosownych dokumentów.

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

⁵ Dalej także: MF.

⁶ Dalej także: IAS.

⁷ Dz.U.2025 poz. 111 . ze zm.; zwana dalej Ordynacją podatkową lub O.P.

⁸ Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi

Opis stanu faktycznego

1.1 Ulga termomodernizacyjna została wprowadzona od 2019 r. zmianami ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰ oraz ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹¹. Po raz pierwszy mogli skorzystać z niej podatnicy PIT¹² i PPL¹³ oraz podatnicy PPE¹⁴ w 2020 r. w rozliczeniu rocznym za 2019 r.

Za lata 2023-2024 odliczenia wydatków poniesionych, zgodnie z art. 26h ust. 1 ustawy o PIT, na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w zeznaniach podatkowych, wykazało ogółem 6 297 podatników¹⁵ na łączną kwotę 103 101,2 tys. zł, z tego:

- za 2023 r. - 3 409 podatników na kwotę 54 529,1 tys. zł,
- za 2024 r. - 2 888 podatników na kwotę 48 572,1 tys. zł, w tym:
 - PIT-36 i PIT-37 – 2 777 podatników na kwotę 46 080,6 tys. zł¹⁶,
 - PIT-36L - 47 podatników na kwotę 1 335,8 tys. zł¹⁷,
 - PIT-28 - 64 podatników na kwotę 1 155,7 tys. zł¹⁸.

Spośród podatników podatku dochodowego od osób fizycznych składających zeznanie na formularzu PIT-36 i PIT-37 oraz PIT-36L za 2023 r., dokonanie wydatków na termomodernizację wykazało odpowiednio 3 239 podatników (2,7% liczby wszystkich podatników, którzy dokonali rozliczenia za 2023 r.) i 84 podatników (2,5%), a za 2024 r., odpowiednio: 2 777 (2,4%) i 47 (1,4%) podatników.

Natomiast na formularzu PIT-28 z takiego odliczenia za 2023 r. skorzystało 86 podatników (0,9%), a za 2024 r. 64 podatników (0,7%) zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych.

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. 2025, poz. 163, ze zm., dalej: *ustawa o PIT*.

¹¹ Dz. U. 2025, poz. 843., dalej: *ustawa o PPE*. Ulga została wprowadzona ustawą z 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o PIT.

¹² Rozliczenie według skali podatkowej.

¹³ Podatek liniowy. Podatnicy rozliczający podatek na zasadach określonych w ustawie o PIT (odliczenia od dochodu).

¹⁴ Podatek zryczałtowany. Podatnicy rozliczający podatek na zasadach określonych w ustawie o PPE (odliczenia od przychodu).

¹⁵ Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych składający za lata 2023-2024 deklarację PIT-36, PIT-36L, PIT-37 oraz podatnicy zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych rozliczających się na formularzu PIT 28.

¹⁶ W 2023 r. odliczeń dokonało 3 239 podatników na kwotę 50 662,0 tys. zł.

¹⁷ W 2023 r. odliczeń dokonało 84 podatników na kwotę 2 209,3 tys. zł.

¹⁸ W 2023 r. odliczeń dokonało 86 podatników na kwotę 1 657,8 tys. zł.

W 2024 r., w porównaniu do 2023 r., liczba podatników ogółem wykazujących wydatki na termomodernizację zmniejszyła się z 3 409 do 2 888, tj. o 15,3%. Kwota wykazanych odliczeń zmniejszyła się z 54 529,1 tys. zł do 48 572,1 tys. zł, tj. o 10,9%.

(akta kontroli str. 50)

1.2 Ministerstwo Finansów oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹, nie przekazali do Urzędu wytycznych oraz procedur określających sposób prowadzenia analiz dotyczących podatników korzystających z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Katowicach²⁰, pismem nr 2401-ICK.1.033.142.2025.1 z 7 marca 2025 r. przekazał zalecenia nad czynnościami sprawdzającymi po kontroli NIK nr P/24/008 pn. „Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej”. Odnosząc się do nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli, Zastępca DIAS zobowiązał Urząd do: zwiększenia skuteczności nadzoru naczelników nad działaniami podejmowanymi przez pracowników realizujących czynności sprawdzające.

(akta kontroli str. 43)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia analiz danych o podatnikach korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Według wyjaśnień Naczelnika Urzędu, pracownicy Urzędu kierowali się głównie przepisami ustawy o PIT, rozporządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych²¹, a także wydanymi przez MF wytycznymi do czynności sprawdzających z września 2021 r. i objaśnieniami podatkowymi dotyczącymi stosowania przepisów o uldze termomodernizacyjnej z 30 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 43)

Analizą podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej oraz typowaniem podatników do weryfikacji rozliczenia w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego w latach 2024- 2025 (I półrocze) zajmował się Pierwszy Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających²².

(akta kontroli str. 6-34, 43)

W latach 2024 r. – 2025 (I półrocze) w Urzędzie nie miała miejsca likwidacja lub zmniejszanie liczby komórek ds. czynności analitycznych i sprawdzających lub komórek kontroli podatkowej.

¹⁹ Dalej: KAS.

²⁰ Dalej: DIAS.

²¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1128; zwane dalej: „rozporządzeniem zawierającym katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi”.

²² Zwany także SKA-1. SKA-1 wchodził w skład Pionu Kontroli (SZNK). Strukturę organizacyjną Urzędu w okresie objętym kontrolą określał Regulamin organizacyjny, będący załącznikiem do zarządzenia nr14/2022 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Drugiego Urzędu Skarbowego w Bielsku-Białej, a następnie zarządzenie Nr 65/2025 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach z dnia 21 maja 2025 r.

W komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz w komórkach kontroli podatkowej Urzędu na dzień 31 grudnia 2023 r., 30 czerwca 2024 r., 31 grudnia 2024 r. i 30 czerwca 2025 r. zatrudniona była, odpowiednio następująca liczba osób: 21, 20, 21 i 20.

W rozbiciu na komórki czynności analitycznych i sprawdzających oraz komórki kontroli podatkowej stanowiło to odpowiednio: 13 i 8 osób, 12 i 8 osób, 13 i 8 osób oraz 12 i 8 osób.

Od 1 października 2024 r. jeden pracownik działu czynności sprawdzających obsługiwał informację telefoniczną eMCEK.

(akta kontroli str. 43, 51)

W latach 2024 r. 2025 (I półrocze) nie było zmian kadrowych na stanowiskach nadzorujących komórki czynności analitycznych i sprawdzających oraz kontroli podatkowej (naczelników i kierowników nadzorujących te komórki).

(akta kontroli str. 43)

Urząd przeprowadzał własne analizy dotyczące podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, w wyniku których typowani by podatnicy do czynności weryfikacyjnych w obszarach gdzie istniało duże prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości. Na podstawie aplikacji e-ORUS przygotowano do analizy w 2024 r. oraz w I półroczu 2025 r. wykaz podatników, którzy przekroczyli limit ulgi termomodernizacyjnej. W 2024 r. wykaz obejmował lata 2019-2023, natomiast w 2025 r. wykaz obejmował lata 2019-2024. Według informacji Naczelnika Urzędu, wykazy nadal są przedmiotem weryfikacji. Weryfikacją objęto również zeznania podatkowe za dany rok podatkowy ze znaczną nadpłatą, w których była wykazana m.in. ulga termomodernizacyjna.

Limit wydatków do odliczenia w ramach ulgi termomodernizacyjnej również weryfikowany był w trakcie akcji zeznań podatkowych.

Na podstawie raportów złożonych korekt zeznań, przekazywanych codziennie przez informatyków, prowadzono weryfikację ulgi termomodernizacyjnej w stosunku do złożonych korekt po terminie składania zeznań, z których wynikała kwota nadpłaty podatku.

W sytuacji gdy czynności analityczne wskazywały na możliwe uszczuplenie podatku - przeprowadzano czynności sprawdzające.

(akta kontroli str. 44, 59-68)

Kryteria jakimi kierowano się, w 2024 r. i I półroczu 2025 r., w ramach czynności analitycznych w celu wytypowania podatników do dalszej weryfikacji to: przekroczenie limitu odliczeń ulgi termomodernizacyjnej - powyżej 53 tys. zł²³, odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w zeznaniach podatkowych

²³ W 2024 r. skierowano do weryfikacji 101 podatników z zadeklarowaną ulgą termomodernizacyjną w kwocie 3 160,7 tys. zł. Kwota zweryfikowanej ulgi wyniosła 1 844,1 tys. zł. Zakończono czynności sprawdzające wobec wszystkich 101 podatników, stwierdzając w 71 przypadkach uszczuplenia podatkowe na kwotę 152,2 tys. zł. W I półroczu 2025 r. skierowano do weryfikacji 10 podatników z zadeklarowaną ulgą termomodernizacyjną w kwocie 346,1 tys. zł. Kwota zweryfikowanej ulgi wyniosła 172,9 tys. zł. Zakończono czynności sprawdzające wobec wszystkich 10 podatników, stwierdzając w siedmiu przypadkach uszczuplenia podatkowe na kwotę 16,4 tys. zł.

za 2023 r. i 2024 r., gdzie kwota nadpłaty z zeznania rocznego przekroczyła dla PIT-28, PIT-37 i PIT-36 – 30 tys. zł, a dla PIT-36L- 50 tys. zł²⁴.

(akta kontroli str. 44, 616-621)

Na podstawie analiz własnych przeprowadzonych w latach 2024-2025 (I półrocze) do dalszej weryfikacji, tj. do czynności sprawdzających, łącznie skierowano 130 podatników²⁵, które wykazały ulgę termomodernizacyjną w łącznej kwocie 4 271,4 tys. zł²⁶. Nie skierowano żadnych podatników do kontroli podatkowej oraz do wszczęcia postępowań podatkowych.

Wobec wszystkich podatników skierowanych do czynności sprawdzających zakończono czynności weryfikacyjne. Kwota zweryfikowanej ulgi podatników, wobec których zakończono czynności weryfikacyjne wyniosła 2 764,4 tys. zł²⁷.

Uszczuplenia podatkowe stwierdzono w 84 przypadkach²⁸. Kwota ustaleń podatkowych wyniosła 184,5 tys. zł²⁹. Nie stwierdzono uszczupleń podatkowych w 46 przypadkach³⁰.

(akta kontroli str. 46, 52)

Urząd otrzymał dane pochodzące z WFOŚiGW dotyczące udzielonych przez Fundusz dofinansowań na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2023 r., przesłane przez DIAS pismem nr 2401- ICR.4020.216.2024.43 z 28 października 2024 r. Wykaz dofinansowań otrzymany z Funduszu był na bieżąco wykorzystywany przez Urząd przy prowadzonych analizach i czynnościach sprawdzających. Wstępne wnioski z analizy tego wykazu wskazywały, iż niektórzy podatnicy prawidłowo pomniejszyli odliczenia wydatków o otrzymane dofinansowanie lub doliczali je do dochodu w roku otrzymania. Jak wyjaśniła Naczelniczka Urzędu, poniesione wydatki przekraczały kwotę limitu odliczenia, stąd kwota dofinansowania w ramach nadwyżki nad odliczenie nie miała znaczenia podatkowego. W stosunku do podatników którzy nie dokonali stosownego pomniejszenia wszczynano czynności sprawdzające.

(akta kontroli str. 45, 69-84)

Spośród zweryfikowanych 181 podatników z otrzymanego wydruku obejmującego 2 195 przypadków przypisanych do Urzędu, stwierdzono 142 przypadki prawidłowego działania podatników po otrzymaniu dofinansowania, a w przypadku 39 podatników przeprowadzono czynności sprawdzające zakończone złożeniem korekty zeznania.

²⁴ W 2024 r. skierowano do weryfikacji 14 podatników z zadeklarowaną ulgą termomodernizacyjną w kwocie 635,8 tys. zł. Kwota zweryfikowanej ulgi wyniosła 611,4 tys. zł. Zakończono czynności sprawdzające wobec wszystkich 14 podatników, stwierdzając w czterech przypadkach uszczuplenia podatkowe na kwotę 12,6 tys. zł. W I półroczu 2025 r. skierowano do weryfikacji pięciu podatników z zadeklarowaną ulgą termomodernizacyjną w kwocie 128,8 tys. zł. Kwota zweryfikowanej ulgi wyniosła 136,0 tys. zł. Zakończono czynności sprawdzające wobec wszystkich pięciu podatników, stwierdzając w dwóch przypadkach uszczuplenia podatkowe na kwotę 3,3 tys. zł.

²⁵ W 2024 r. – 115 podatników i w I połowie 2025 r. – 15 podatników.

²⁶ W 2024 r. 3 796,5 tys. zł i w I połowie 2025 r. – 474,9 tys. zł.

²⁷ W 2024 r. – 2455,5 tys. zł i w I połowie 2025 r. – 308,9 tys. zł.

²⁸ W 75 przypadkach w 2024 r. i w 9 w I połowie 2025 r.

²⁹ 164,8 tys. zł w 2024 r. i 19,7 tys. zł w I połowie 2025 r.

³⁰ W 40 przypadkach w 2024 r. i w sześciu w I połowie 2025 r.

Pismem nr 2401-ICR.4022.14.2025.9 z 14 lipca 2025r., IAS przesłała kolejne zestawienie podatników odliczających w zeznaniach za 2024 r. ulgę termomodernizacyjną, którzy otrzymali w 2024 r. dofinansowanie z WFOŚiGW na inwestycje związane z termomodernizacją.

(akta kontroli str. 36, 45, 227)

W Urzędzie nie analizowano danych o wykazanych w zeznaniach podatkowych doliczeniach, o których mowa w art.26h ust.8 ustawy o PIT, ponieważ, zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnik Urzędu, nie ma wyodrębnionej pozycji w zeznaniach gdzie należałoby uwidocznić te kwoty. Kwoty te winny być wykazane np. w zeznaniu podatkowym PIT-37, PIT-36 o wysokości uzyskanego przychodu w ramach tak zwanych „innych źródeł”. Naczelnik Urzędu stwierdziła, że *„W pozycji tej wykazywane są również inne dochody, co nie pozwala w sposób jednoznaczny określić jakiego przychodu dotyczy dana kwota, nie jest możliwością określić że kwota wskazanego przychodu w tym źródle odpowiada wyłącznie wartości dokonanych doliczeń do dochodu (przychodu) uprzednio odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, gdyż obejmuje znacznie szerszy zakres uzyskanych przez podatnika przychodów podlegających opodatkowaniu. W przypadku natomiast zeznań PIT-36L czy też PIT-28 wartość doliczeń do dochodu (przychodu) uprzednio odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego podlega wykazaniu w przychodach z pozarolniczej działalności gospodarczej, a więc łączy się z przychodami z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, także również przy zastosowaniu tych form opodatkowania nie można w sposób jednoznaczny wyłącznie na podstawie danych wykazanych w zeznaniu, wyodrębnić kwoty przedmiotowych doliczeń do dochodu z w/w tytułu. Na podstawie wyłącznie danych ze składanych zeznań nie jest możliwe bez pełnej weryfikacji zeznania z udziałem podatnika, ustalenie doliczonych kwot dotacji otrzymanych do uprzednio odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych”.*

(akta kontroli str. 45-46)

Do prowadzenia analiz pracownicy Urzędu wykorzystywali dostępne bazy danych, w tym:

- system PoltaxPlus umożliwiający m.in. analizę zeznań składanych przez podatnika, ustalenie adresów rejestracyjnych, obowiązków podatnika,
- aplikację e-ORUS, pozwalającą na generowanie raportów weryfikujących ulgę termomodernizacyjną,
- Ewidencję Ksiąg Wieczystych, umożliwiającą ustalenie nieruchomości stanowiących własność podatnika.

Jako potencjalne, zidentyfikowane nieprawidłowości wskazywano przekroczenie limitu wydatków podlegających odliczeniu od dochodu.

(akta kontroli str. 46)

Do czynności sprawdzających, po czynnościach analitycznych nie skierowano wszystkich ujawnionych przypadków, które wskazywały na brak pomniejszenia ulgi o wartość dotacji z WFOŚiGW. Naczelnik Urzędu poinformowała, że do czynności sprawdzających, po czynnościach analitycznych, kierowano przypadki, które wskazywały na znaczną kwotę uszczuplenia podatku. Wyjaśniła, również, że : *„Dane pozyskane z WFOŚiGW otrzymane 28 października 2024 r. są cały czas wykorzystywane na bieżąco. Z uwagi na obszerność wykazu 2 195 podmiotów oraz*

z uwagi na stosunkowo niedługi okres od czasu posiadania tego wykazu, podmioty tam wskazane nadal podlegają czynnościom analitycznym. Z uwagi na duży zakres spraw objętych podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ich terminowość brak jest możliwości weryfikacji w tak krótkim czasie tak obszernego wykazu. Zauważyć należy iż od 15 lutego 2025 r. Urząd bardzo aktywnie uczestniczył w rozpoczętej kolejnej akcji składania zeznań podatkowych”.

(akta kontroli str. 46)

1.3 IAS przekazywała do Urzędu pisma informujące o umieszczeniu w Module Zarządzania Analizami³¹ danych dotyczących listy typowań nieprawidłowości w podatku PIT w zakresie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, wynikające z analiz przesłanych przez MF. Rekordy z MZA były połączone automatycznie z modułem Typowania w aplikacji ZISAR³², które po akceptacji tworzyły kartę czynności w module czynności sprawdzających. Rekordy, których szacowana wartość uszczuplenia była niewysoka lub dotyczyły podatników, których adres zamieszkania znajdował się na terenie objętym stanem klęski żywiołowej przekazywano poza MZA - do ewentualnego wykorzystania.

Urząd otrzymał następujące listy typowań z MF – dotyczące łącznie 23 podatników):

- 7 października 2024 r. nr 2401-ICR.4022.191.2024.3 - zawierała jednego podatnika w MZA i 18 podatników poza MZA, z ulgą w łącznej kwocie 617,4 tys. zł. Z uwagi na szacowanie potencjalnego uszczuplenia w przypadku poszczególnych podatników w kwotach poniżej 4,0 tys. zł - sprawy przekazane zostały do ewentualnego wykorzystania³³;

- 30 października 2024r. Nr 2401-ICR.4022.210.2024.2 - zawierała trzech podatników poza MZA z ulgą w kwocie łącznej 49,8 tys. zł. Z uwagi na adres zamieszkania podatników na terenie który objęto stanem klęski żywiołowej sprawy przekazane zostały do ewentualnego wykorzystania³⁴;

- 30 grudnia 2024r. Nr 2401-ICR.4022.278.2024.2 – jeden podatnik w MZA, z ulgą w kwocie 106,0 tys. zł³⁵.

(akta kontroli str. 47, 75-100, 616-621)

W okresie objętym kontrolą, czynności sprawdzające w wyniku typowania MF podjęto wobec 15 z 23 podatników, poddając weryfikacji ulgę termomodernizacyjną w kwocie 327,3 tys. zł.

³¹ Moduł Zarządzania Analizami zwany dalej MZA, to polska nazwa angielskiego skrótu MSA (Measurement Systems Analysis), czyli analizy systemów pomiarowych. Jest to metoda służąca do oceny jakości i niezawodności systemów pomiarowych w celu identyfikacji i eliminacji błędów wynikających ze zmienności samego systemu pomiarowego.

³² Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem.

³³ Jako kryterium typowania wskazano przekroczenie limitu odliczenia, tj. 53,0 tys. zł. Czynności sprawdzające zakończono wobec 11 podatników, nieprawidłowości stwierdzono w czterech przypadkach na kwotę WUSZ 6,6 tys. zł.

³⁴ Jako kryterium typowania przyjęto podatników dokonujących w deklaracjach za lata 2022-2023 odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w kwocie wyższej niż wynikało to z danych dot. otrzymanych kwot dotacji w ramach programu „Mój Prąd” realizowanego przez NFOŚiGW. Czynności sprawdzające zakończono wobec trzech podatników, nieprawidłowości stwierdzono w jednym przypadku na kwotę WUSZ 3,5 tys. zł.

³⁵ Jako kryterium typowania wskazano – przekroczenie limitu odliczenia ulgi, tj. 53,0 tys. zł. Czynności sprawdzające zakończono wobec jednego podatnika, nieprawidłowości stwierdzono na kwotę WUSZ 10,0 tys. zł.

Nie skierowano żadnych podatników do kontroli podatkowej oraz do wszczęcia postępowań podatkowych. Uszczuplenia podatkowe stwierdzono w sześciu z 15 przypadków - kwota ustaleń podatkowych wyniosła 20,1 tys. zł. Nie stwierdzono uszczupleń podatkowych w dziewięciu z 15 badanych przypadków.

Nie podjęto czynności sprawdzających w stosunku do ośmiu z 23 podatników, z uwagi na szacowanie potencjalnego uszczuplenia w kwotach poniżej 612 zł. Naczelnik Urzędu poinformowała, że jeżeli podatnicy Ci w kolejnych latach dokonają odliczeń ulgi termomodernizacyjnej wówczas przeprowadzone zostaną czynności sprawdzające.

Urząd nie przekazywał do IAS lub MF wyników podjętych czynności weryfikacyjnych, ponieważ jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, prowadzone czynności sprawdzające były ewidencjonowane w programie ZISAR PLUS, do którego powyższe instytucje mają wgląd i możliwość raportowania.

(akta kontroli str. 47 i 53, 616-621)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Naczelnika Urzędu w zakresie prowadzenia czynności analitycznych mających na celu wytypowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi dotyczącymi prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Naczelnik podejmował ww. czynności w ramach działań własnych, a także wobec podatników wytypowanych przez inne jednostki KAS. Podczas prowadzonych analiz Urząd wykorzystywał dane z WFOŚiGW o udzielonych dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

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

Opis stanu
faktycznego

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

- Wytyczne do czynności sprawdzających z września 2021 roku opracowane przez MF,
- Wytyczne MF w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w ZISAR ze stycznia 2024 r. oraz marca 2025 r.,
- Podręcznik użytkownika systemu ZISAR wydany przez KAS,
- Zalecenia po kontroli NIK nr P/24/008 przesłane do Urzędu 7 marca 2025 r. pismem nr 2401-ICK-1.033.142.2025.1 przez DIAS w ramach sprawowania nadzoru nad czynnościami sprawdzającymi dot. ulgi termomodernizacyjnej,
- Wytyczne MF, wyjaśnienia MF i DIAS³⁶.

³⁶ Pismo znak: DNK12.8623.1.2024 z 9 stycznia 2024 r. w sprawie: ewidencjonowania czynności sprawdzających w ZISAR; pismo znak: DNK12.8621.1.2024 z 9 stycznia 2024 r. w sprawie:

Zgodnie z informacją Naczelnika Urzędu, w portalu w sieci resortu finansów pod adresem: <https://czsp.mf.gov.pl> zamieszczono wytyczne w zakresie prowadzenia i ewidencjonowania czynności sprawdzających, do których dostęp mają wszyscy pracownicy, po zalogowaniu się przy użyciu adresu e-mail i hasła domenowego.

(akta kontroli str. 100-103, 107-131)

W okresie objętym kontrolą, obowiązywała także Decyzja nr 10/2019 Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Bielsku-Białej z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie obowiązku przeprowadzenia czynności sprawdzających po złożeniu korekty deklaracji w zakresie CIT, PIT, PPL lub PPE. W dokumencie tym wprowadzono obowiązek przeprowadzania czynności sprawdzających po ustawowym terminie do złożenia deklaracji, jeżeli w wyniku korekty nastąpiło zmniejszenie zobowiązania podatkowego, zwiększenie kwoty nadpłaty lub zmniejszenie kwoty do zapłaty o wielkości określone w przedmiotowej decyzji. Ponadto, bez względu na wysokość kwot, należało każdorazowo przeprowadzić czynności sprawdzające albo sporządzić wniosek o przeprowadzenie lub wytypowanie podatnika do kontroli podatkowej, jeżeli korekta deklaracji budziła istotne wątpliwości co do jej poprawności. Decyzja ta została uchylona Decyzją nr 14/2024 Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Bielsku-Białej z dnia 15 października 2024 r. Nie wprowadzono innych uregulowań wewnętrznych w zakresie przeprowadzania czynności sprawdzających dotyczących zeznań rocznych i korekt zeznań. Naczelnik Urzędu uzasadniła uchYLENIE decyzji zmianą ustawy o PIT i wejściem w życie przepisów „Polski Ład” w latach 2022 i 2023, które obowiązują do dnia dzisiejszego. Stwierdziła, że nastąpił wówczas lawinowy wzrost liczby zeznań rocznych z nadpłatami powyżej 3 000,00 zł, często wynikający ze zmiany stawki podatku. Zwiększono także kwotę wolną od podatku do 30 000,00 zł oraz wprowadzono dodatkowe, zupełnie nowe ulgi, z których część zwalniała przychód z opodatkowania do kwoty 85 528,00 zł. Według Naczelnika Urzędu, do odstąpienia od regulowania poprzez decyzje/procedury obowiązku przeprowadzania czynności sprawdzających

odnotowywania ulg podatkowych w ZISAR; pismo znak: DNK12.8621.2.2024 z 22 stycznia 2024 r. w sprawie: nowe funkcjonalności w ZISAR dot. modułu czynności sprawdzające w ZISAR; pismo znak: 2401-ICR.033.13.2024.2 z 26 stycznia 2024 r. w sprawie przekazania informacji dot. integracji MZA-ZISAR; pismo znak: 2401-ICK.-1.047.7.2024.1 z 5 lutego 2024 r. w sprawie: Informacja w zakresie ewidencjonowania w systemie ZISAR PLUS czynności sprawdzających dotycząca Tematów czynności; pismo znak: DNK12.042.2.1.2024 z 30 sierpnia 2024 r. w sprawie: nowe walidacje na Karcie Czynności Sprawdzających w ZISAR; pismo znak: DNK12.042.2.1.2024 z 27 września 2024 r. w sprawie: nowe walidacje na KCS w ZISAR; pismo znak: DNK12.042.2.1.2024 z 14 października 2024 r. w sprawie: nowe walidacje na KCS w ZISAR; pismo znak: DNK12.8623.1.2.2025 z 7 lutego 2025 r. w sprawie: nowe funkcjonalności w ZISAR dotyczące modułu Czynności Sprawdzających; pismo znak: DNK12.8621.16.2024 z 4 listopada 2024 r. w sprawie: zmiany w KCS i w zbiorze czynności sprawdzających w Wyszukiwarce; pismo znak: DNK12.8621.15.2023 z 3 grudnia 2024 r. w sprawie: informacja o przedłużeniu terminu edytowania danych; pismo znak: 2401-ICR.4022.165.2024.11 z 24 stycznia 2025 r. w sprawie: obsługa rekordów w MZA i Rejestrze Typowań w ZISAR; pismo znak: DNK12.8623.1.4.2025 z 26 lutego 2025 r. w sprawie: zmiany w karcie czynności sprawdzających oraz raporcie predefiniowanym RP-32 Wykaz Czynności sprawdzających w systemie ZISAR; pismo znak: DNK12.8623.13.2025 z 30 maja 2025 w sprawie: informacja o wprowadzonych oznaczeniach dot. DAC7w systemie ZISAR; pismo znak: DNK12.8623.1.8.2025 z 6 czerwca 2025 w sprawie zmiany ewidencjonowania na karcie czynności sprawdzających w ZISAR, zmianach w Rejestrze czynności sprawdzających oraz w zbiorze czynności sprawdzających w Wyszukiwarce.

zeznań rocznych i korekt zeznań, przyczyniło się także znaczące zwiększenie ilości przekazywanych przez Departament Analiz KAS MF zestawień podatników wytypowanych do przeprowadzenia czynności sprawdzających, w związku z nieprawidłowościami w zeznaniach rocznych. Każdy urząd otrzymuje bowiem za pośrednictwem aplikacji WRO-SYSTEM w MZA wykazy podatników do obowiązkowego przeprowadzenia czynności sprawdzających w określonym czasie (sześć miesięcy).

(akta kontroli str. 101-102, 107-115)

Komórką organizacyjną w Urzędzie odpowiedzialną za prowadzenie czynności sprawdzających, m.in. w zakresie weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej, był Pierwszy Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1).

(akta kontroli str. 6-34, 103)

W SKA-1 odbywały się szkolenia w trakcie których poruszany był temat m.in. ulgi termomodernizacyjnej w zakresie spełnienia niezbędnych warunków uprawniających podatników do skorzystania z odliczeń, i tak:

- w 2024 r. odbyły się szkolenia: 12 lutego dla 13 osób, 3 czerwca także dla 13 osób i 24 czerwca dla 11 osób,

- w 2025 r. przeprowadzono szkolenia: w dniu 10 stycznia dla 13 osób, 30 kwietnia dla 13 osób i 26 czerwca dla 12 osób.

Ponadto, pracownicy SKA-1 uczestniczyli w dniu 24 października 2024 r. w szkoleniu online w zakresie ulgi termomodernizacyjnej organizowanym przez MF - Departament Orzecznictwa Podatkowego.

Szkolenia prowadzili pracownicy SKA-1. Według informacji Naczelnika Urzędu, pracownicy na bieżąco samodzielnie zapoznają się z wyjaśnieniami, interpretacjami, objaśnieniami dotyczącymi ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 101-104)

2.2 W latach 2024-2025 (I półrocze), łączna liczba czynności sprawdzających przeprowadzonych w Urzędzie wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej wyniosła: 201. Weryfikacji poddano łącznie wartość odliczonych wydatków w kwocie: 6 107,7 tys. zł³⁷.

Łączna kwota ujawnionych w tym okresie uszczupień w przypadku 168 podatników wyniosła: 342,4 tys. zł z czego:

- 289,9 tys. zł dotyczyło 152 podatników rozliczających się według skali podatkowej,
- 42,5 tys. zł dotyczyło 11 podatników rozliczających się podatkiem liniowym,
- 10,0 tys. zł dotyczyło pięciu podatników opodatkowanych podatkiem ryczałtowym.

Porównując liczbę czynności sprawdzających przeprowadzonych w związku z ulgą termomodernizacyjną w 2024 r. w stosunku do 2023 r.³⁸, odnotowano

³⁷ W tym w 2024 r. weryfikacji poddano kwotę 4 606,7 tys. zł, natomiast w I połowie 2025 r. - 1 501,0 tys. zł.

³⁸ Odpowiednio 242 w 2023 r. i 137 w 2024 r., a kwoty wykazanych nieprawidłowości wynosiły odpowiednio: 353,2 tys. zł i 237,7 tys. zł.

spadek liczby tych czynności o 43,4%. O 32,7% zmniejszyły się rok do roku wartości ujawnionych nieprawidłowości.

Porównując liczbę czynności sprawdzających przeprowadzonych w I półroczu 2025 r. w stosunku do I półrocza 2024³⁹ w odniesieniu do podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, odnotowano spadek liczby tych czynności o 24,7%. O 37,0% zwiększyły się odpowiednio wartości ujawnionych nieprawidłowości.

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, „Wpływ na poziom weryfikacji odliczeń związanych z ulgą termomodernizacyjną miał szeroki zakres tematów sprawdzanych w ramach prac komórki SKA-1 m.in. wielorakość i wieloaspektowość innych ulg podatkowych. Odnotowany spadek czynności weryfikujących ulgę termomodernizacyjną w I półroczu 2025 r. wynikał z realizacji zadań nałożonych na komórkę SKA-1. W związku z trwającą akcją PIT w I półroczu 2025 r., w pierwszej kolejności weryfikowane były zeznania podatkowe składane w ramach akcji PIT, sprawdzano poprawność złożonych zeznań celem wyeliminowania błędów bez względu na rodzaj ulgi i odliczeń. Dodatkowym zadaniem dla komórki w I półroczu 2025 r. była również weryfikacja obcokrajowców, zamieszkujących pod jednym adresem. Sprawdzano adresy z największą liczbą podatników. Zasadniczą część weryfikacji ulg, w tym ulgi termomodernizacyjnej przeprowadza się po zakończeniu akcji PIT, tj. w II półroczu, obecnie przeprowadzana jest weryfikacja prawidłowości rozliczeń m.in. ulg i odliczeń. Ilość przeprowadzanych czynności w ramach ulgi termomodernizacyjnej spada, ale spada również ilość wykazanych odliczeń przez podatników. Za 2023 r. wykazano 3409 odliczeń, a za 2024 r. już tylko 2888, jest to spadek o 15,28%. Ulga zmniejsza swoją popularność, wynika to z wykorzystania limitu przez podatników. Na spadek czynności sprawdzających w ramach ulgi termomodernizacyjnej w latach 2024-2025 mają również wpływ przeprowadzone czynności w latach 2022-2023 na większą skalę, ponieważ podatnik raz skontrolowany nie popełnia już tych samych błędów.”

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, również, że: „W 2024r. zweryfikowano 137 podatników wykazujących odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, co stanowi 4,7% z 2888 wykazanych odliczeń, w 2023r. zweryfikowano 242 podatników z 3409 wykazanych odliczeń, co stanowi 7%. Jest to zauważalny spadek, jednakże skuteczność tych czynności utrzymuje się na wysokim poziomie. W 2023 r. - 74%, w 2024 r. - 79%, w I półroczu 2024 r. - 70%, a w I półroczu 2025 r. - 92%. Zauważalny spadek zainteresowania ulgą wśród podatników również miał wpływ na liczbę przeprowadzonych weryfikacji prawidłowości jej wykorzystania. Nie ustaliam limitu przeprowadzanych czynności dla ulgi termomodernizacyjnej, ponieważ oprócz tego odliczenia komórka organizacyjna sprawdza również inne ulgi min. ulga na wychowanie dzieci, ulga dla pracujących seniorów czy źródła przychodów. Mimo wielu innych zadań ulga ta nadal jest w kręgu naszych zainteresowań dla przeprowadzanych czynności sprawdzających a ilość ich planujemy zwiększyć”.

(akta kontroli str. 50, 106, 229-231)

Najczęściej stwierdzonymi nieprawidłowościami w toku czynności sprawdzających prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej było przekroczenie limitu odliczenia.

(akta kontroli str. 104)

³⁹ Odpowiednio 85 w I półroczu 2024 r. i 64 I półroczu 2025 r., a kwoty wykazanych nieprawidłowości stanowiły odpowiednio: 76,4 tys. zł i 104,7 tys. zł.

2.3 Szczegółowym badaniem objęto 30 czynności sprawdzających⁴⁰ przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą na podstawie art. 272 pkt 1-3 Ordynacji podatkowej, w wyniku których Urząd ustalił uszczuplenia podatkowe w wysokości 187,2 tys. zł. Kwota ulgi termomodernizacyjnej poddana weryfikacji wyniosła 1 297,4 tys. zł.

Pośród objętych badaniem czynności sprawdzających, 25 dotyczyło podatników PIT w tym: dwa rozliczeń złożonych na formularzach PIT-36 - kwota ustaleń wyniosła 8,2 tys. zł, a 23 rozliczeń na formularzach PIT-37 - kwota ustaleń 147,6 tys. zł. Pięć czynności sprawdzających obejmowało podatników PPL (rozliczenia na formularzu PIT-36L) - kwota ustaleń wyniosła 31,8 tys. zł.

Najczęściej popełnianym błędem przez podatników w ramach ulgi termomodernizacyjnej było przekroczenie dopuszczalnego limitu odliczeń (28 przypadków). W jednym przypadku: dokonano odliczenia towarów nieznajdujących się w rozporządzeniu zawierającym katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi oraz w jednym przypadku stwierdzono brak posiadania tytułu prawnego do lokalu.

We wszystkich badanych przypadkach w wezwaniach do złożenia korekty zeznania podatkowego stosowano właściwą podstawę prawną, tj. art. 275 § 1 O.P.

We wszystkich 30 przypadkach rzetelnie zweryfikowano prawo własności nieruchomości, na którą płatnicy ponosili i odliczali w zeznaniach podatkowych wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W pięciu przypadkach podatnicy przedstawili tytuł prawny do nieruchomości, w pozostałych 25 przypadkach tytuł prawny został potwierdzony w elektronicznych księgach wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości. Na potrzeby przeprowadzanych czynności analitycznych, sprawdzających czy postępować o stwierdzenie nadpłaty Urząd nie występował do WFOŚiGW ani do innych instytucji, o udostępnienie danych niezbędnych do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej.

W jednym na 30 (3,3%) przypadków (sprawa nr 2178/2025), po stwierdzeniu przez Urząd braku prawa własności do nieruchomości, podatnik złożył korektę zeznania i wycofał ulgę termomodernizacyjną.

W przypadku sprawy nr 12576024, zweryfikowano otrzymaną dotację z WFOŚiGW, w wyniku czego stwierdzono, że przedstawiona do rozliczenia faktura VAT została wystawiona na zakup klimatyzatora. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że zgodnie z objaśnieniami podatkowymi z 30 marca 2023 r. „Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych”, wydatki na zakup i montaż klimatyzatora z funkcją grzania nie uprawniają do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Skutkowało to złożeniem przez podatnika korekty zeznania podatkowego.

W przypadku pięciu z 30 czynności sprawdzających (16,7%), tj. nr: 3522, 685/2025, 6181/2025, 750/2025 i 2178/2025, (przeprowadzonych po otrzymaniu od DIAS pisma z 7 marca 2025 r. dotyczącego dofinansowań

⁴⁰ Dobór celowy – wybrano czynności sprawdzające obejmujące podatników o największych kwotach dokonanych przez Urząd ustaleń. Dotyczyło to czynności sprawdzających o numerach: 7770/2024, 8243/2024, 7815/2024, 3514/2024, 3522/2025, 13251/2024, 4022/2024, 7918/2024, 6263/2024, 685/2025, 8505/2024, 3865/2024, 13453/2024, 8077/2024, 3532/2024, 3756/2024, 8072/2024, 13475/2024, 8078/2024, 6181/2024, 2816/2024, 750/2025, 2178/2025, 761/2025, 2179/2025, 13435/2024, 8085/2024, 12576/2024, 13097/2024, 433/004601/2024.

udzielonych przez WFOŚiGW), czynności były prowadzone zgodnie z przepisami O.P., obowiązującymi wytycznymi i w sposób rzetelny. Urząd weryfikował:

- rozliczenie wydatków na przedsięwzięcia, które zostały dofinansowane ze środków WFOŚiGW, korzystając w tym zakresie z danych Funduszu otrzymanych za pośrednictwem IAS w wykazie o udzielonych w latach 2019-2023 dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych,
- legitymowanie się przez podatnika tytułem prawnym do budynku, w którym realizowano przedsięwzięcie termomodernizacyjne,
- prawidłowość poniesionych wydatków na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w odniesieniu do rozporządzenia zawierającego katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi,
- sposób dokumentowania wydatków w formie faktur VAT wystawianych przez czynnych podatników podatku od towarów i usług.

W pozostałych 25 (ulga w kwocie 1 100,5 tys. zł) na 30 badanych spraw (83,3%), nie weryfikowano odliczenia ulgi pomniejszonej o dofinansowanie z WFOŚiGW, jak również nie żądano przedłożenia faktur VAT potwierdzających poniesienie wydatków, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 232-295)

W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających, we wszystkich 30 przypadkach podatnicy złożyli korekty rozliczeń podatkowych uwzględniające w całości ustalenia Urzędu - uszczuplenia podatkowe na łączną kwotę 187,2 tys. zł. Poddane szczegółowemu badaniu sprawy nie były przekazywane do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w toku kontroli podatkowych, czy też postępowań podatkowych.

(akta kontroli str. 232)

W żadnej ze zbadanych spraw, Urząd nie przeprowadził oględzin budynku mieszkalnego na podstawie art. 276 § 1 O.P. w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej. Naczelnik US wyjaśniła, że: „Oględziny prowadzone są w sprawach niejasnych i skomplikowanych, gdzie powstaje spór między urzędem a podatnikiem, a weryfikacja dokumentów jest niewystarczająca, a takich przypadków w ramach czynności sprawdzających nie było. Czynności sprawdzające mają doprowadzić do jak najszybszego wyjaśnienia sprawy i złożenia przez stronę dobrowolnej korekt.

(akta kontroli str. 159, 162-163)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 25 z poddanych badaniu 30 czynności sprawdzających (83,3%), w związku z wykazaną przez podatników ulgą termomodernizacyjną stwierdzono, że czynności te prowadzono w sposób nierzetelny.

Do dnia 7 marca 2025 r., tj. do otrzymania pisma nr 2401- ICK-1.033.142.2025.1 od DIAS w Katowicach, Urząd ograniczył się jedynie do weryfikacji tego czy nie przekroczono limitu ulgi termomodernizacyjnej oraz do stwierdzenia prawa własności nieruchomości, umożliwiającego podatnikowi odliczenie wydatków poniesionych na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, bez zbadania na

podstawie stosownych dokumentów zasadności skorzystania przez podatnika z tej ulgi, pomimo, że zgodnie z art. 275 § 1 O.P. Urząd dysponował stosownym uprawnieniem. Dotyczyło to spraw o numerach: 7770/2024, 8243/2024, 7815/2024, 433/03514/2024, 13251/2024, 4022/2024, 7918/2024, 6263/2024, 8505/2024, 3865/2024, 13453/2024, 8077/2024, 3532/2024, 3756/2024, 8072/2024, 13475/2024, 8078/2024, 2816/2024, 761/2025, 2179/2025, 13435/2024, 8085/2024, 12576/2024, 13097/2024, 4601/2024.

W powyższych przypadkach nie żądano okazania faktur zakupu umożliwiających zweryfikowanie spełnienia warunków dokonania odliczeń oraz nie weryfikowano otrzymania dofinansowania ze środków WFOŚiGW - w ten sposób nie weryfikowano odliczenia ulgi pomniejszonej o dofinansowanie z WFOŚiGW.

Dopiero po otrzymaniu ww. pisma od DIAS, zobowiązującego m.in. do gromadzenia dokumentów pozwalających na kompletną i prawidłową ich weryfikację, w pięciu przypadkach żądano przedłożenia odpowiednich faktur.

(akta kontroli str. 225-228, 232-295)

Naczelnik Urzędu powyższe nieprawidłowości wyjaśniała następująco: *„Przeprowadzając czynności sprawdzające dotyczące ulgi termomodernizacyjnej przed 2025 r. sprawdzaliśmy w większości tylko sytuacje przekroczenia limitu odliczeń. Za każdym razem podatnicy objęci czynnościami sprawdzającymi korygowali nieprawidłowości. Wzywaliśmy do złożenia korekty, bez okazania dokumentów, mając na uwadze pracochłonność i czas prowadzonych czynności. Podejmując te czynności sprawdzające przed 2025 r. brano pod uwagę największe prawdopodobieństwo szybkiego wyeliminowania nieprawidłowości (...).*

(akta kontroli str. 161-163)

NIK zauważa, że sprawdzenie tytułu własności nie jest wystarczające do zweryfikowania poprawności zastosowania całej ulgi. Poddane badaniom czynności sprawdzające (30) przeprowadzone przez Urząd, wykazały uszczuplenia w wysokości 187,2 tys. zł, co było podstawą złożenia przez podatników 30 korekt deklaracji podatkowych. Jednakże brak weryfikacji w 25 z 30 badanych przypadków, czy skorzystanie z ulgi było zasadne w całym okresie jej stosowania, bez sprawdzenia faktur zakupu a także brak weryfikacji odliczenia dofinansowań z WFOŚiGW było działaniem nierzetelnym. Nie sprawdzono bowiem nie tylko czy podatnik prawidłowo skorygował odliczoną ulgę termomodernizacyjną o ewentualnie otrzymane dofinansowanie z WFOŚiGW, ale również nie sprawdzono sposobu dokumentowania wydatków w formie faktur VAT wystawianych przez czynnych podatników podatku od towarów i usług, a także czy wynikające z tych faktur wydatki zostały poniesione na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego wymienione w rozporządzeniu zawierającym katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi.

OCENA CZĄSTKOWA

W przypadku pięciu z 30 badanych spraw, czynności sprawdzające były prowadzone zgodnie z przepisami O.P. i obowiązującymi wytycznymi.

W 25 z poddanych badaniu 30 czynności sprawdzających (83,3% spraw), w związku z wykazaną przez podatników ulgą termomodernizacyjną stwierdzono, że czynności te prowadzono w sposób nierzetelny. W powyższych przypadkach – ograniczono się jedynie do sprawdzenia czy nie przekroczone

limitu ulgi termomodernizacyjnej oraz sprawdzenia prawa własności nieruchomości, umożliwiającego podatnikowi odliczenie wydatków poniesionych na przedsięwzięcie termomodernizacyjne.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 Postępowania podatkowe wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej wszczynane były na wniosek podatników o stwierdzenie nadpłaty w związku ze skorzystaniem z prawa do odliczenia ulgi termomodernizacyjnej (nie wszczynano postępowań z urzędu).

(akta kontroli str. 142, 144)

3.2 W latach 2023-2024 i I półroczu 2025 r. Urząd przeprowadził 131 postępowań podatkowych, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w kwocie łącznej 2 520,3 tys. zł, w tym w poszczególnych okresach:

- w 2023 r. - 36 postępowań z wykazaną ulgą w kwocie 755,9 tys. zł,
- w 2024 r. - 36 postępowań z wykazaną ulgą w kwocie 684,0 tys. zł,
- w 2025 r. (I półrocze) - 59 postępowań z wykazaną ulgą w kwocie 1 080,4 tys. zł.

W jednym przypadku przeprowadzone postępowanie zostało zakończone wydaniem decyzji podatkowej o odmowie stwierdzenia nadpłaty.

W latach 2023 i 2024 przeprowadzono po 36 postępowań, natomiast liczba postępowań przeprowadzonych w I półroczu 2025 r. w porównaniu do I półrocza 2024 r.⁴¹ zwiększyła się o 39 postępowań (o 195%).

W wyniku przeprowadzonych dwóch postępowań podatkowych (w I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r.), Urząd dokonał korekty wykazanych kwot wydatków termomodernizacyjnych na kwotę 6,5 tys. zł, co skutkowało zmniejszeniem wykazanych nadpłat podatku o 0,9 tys. zł⁴².

Udział postępowań podatkowych, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości w I półroczu 2024 r. i I półroczu 2025 r., do liczby ogółem przeprowadzonych postępowań podatkowych w zakresie ulgi termomodernizacyjnej w tych okresach, wynosił odpowiednio 5,0% i 1,7% - spadek o 3,3 p.p.⁴³

(akta kontroli str. 150,153)

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, najczęściej stwierdzanymi, w toku prowadzonych postępowań podatkowych, nieprawidłowościami były:

- odliczenie wydatku niepodlegającego odliczeniu,
- odliczenie wydatku na etapie budowy budynku,
- brak tytułu prawnego do nieruchomości.

(akta kontroli str. 142, 144)

⁴¹ W I półroczu 2024 r. przeprowadzono 20 postępowań podatkowych.

⁴² Zmniejszenie nadpłaty odpowiednio o 0,1 tys. zł i 0,8 tys. zł.

⁴³ Punkt procentowy.

3.3 Badanie próby 15 postępowań podatkowych przeprowadzonych w okresie 2024 r. - I półrocze 2025 r. (jednego zakończonego wydaniem decyzji o odmowie stwierdzenia nadpłaty i 14 zakończonych bezdecyzyjnie w trybie art. 75 § 4 O.P.), których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w kwocie łącznej 625,4 tys. zł wykazało, że:

- postępowania podatkowe wszczynane były zgodnie z art. 165 O.P. i prowadzone były w czasie od dwóch do 36 dni, a nadpłaty zwrócone zostały w ustawowym terminie, tj. do dwóch miesięcy od złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty oraz skorygowanego zeznania podatkowego;
- nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w toku postępowań podatkowych, a w jednym przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy poinformowano podatnika o przyczynie⁴⁴ oraz wyznaczano nowy termin jej załatwienia;
- opis dokonanych ustaleń faktycznych w decyzji był spójny z dokumentacją dotyczącą przeprowadzonych dowodów (materiałem dowodowym);
- nie wystąpiły przypadki uchylecia przez DIAS decyzji organu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia;
- we wszystkich badanych przypadkach, postępowania podatkowe wszczynano po złożeniu przez podatnika korekty zeznania i wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co było zgodne z art. 75 § 3 O.P.;
- w badanych przypadkach, przy weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, Urząd korzystał z danych WFOŚiGW przekazanych przez DIAS, a także oświadczeń podatników i przedkładanych dowodów otrzymanych przez nich dofinansowań;
- w 14 na 15 badanych przypadków, podatnicy byli wzywani przez Urząd do przedłożenia dokumentów uprawniających ich do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. W jednym przypadku Urząd odstąpił od wezwania podatnika do przedłożenia dokumentów potwierdzających zasadność skorzystania z ulgi, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w przeprowadzanych postępowaniach podatkowych nie dokonywano oględzin w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 327-347, 353-614)

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu: (...). „W dotychczas prowadzonych postępowaniach nie zaistniała sytuacja, aby ustalenia dokonane na podstawie dokumentów, wyjaśnień podatników i ogólnodostępnych danych internetowych budziły wątpliwości co do zasadności wniosków o stwierdzenie nadpłaty. Do weryfikacji niektórych wniosków (w zakresie instalacji fotowoltaicznych lub ocieplenia elewacji budynków) korzystaliśmy dodatkowo ze zdjęć satelitarnych i street view zamieszczonych na stronach Google maps oraz ortofotomap zamieszczonych w Geoportal2. We wszystkich ww. sprawach rodzaj materiałów budowlanych, ich ilość, w powiązaniu z informacjami o wielkości budynku, którego dotyczyły przedsięwzięcia termomodernizacyjne pozwoliły na wyrobienie sobie opinii o zasadności wniosków, bez konieczności dokonywania oględzin. Zaznaczam, że część wniosków o stwierdzenie nadpłaty była

⁴⁴ Nie upłynął 7-dniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie, wyznaczony postanowieniem z 28 kwietnia 2025 r.

przedmiotem dofinansowania z funduszu ochrony środowiska, a zatem projekty objęte dofinansowaniem były weryfikowane przed udzieleniem wsparcia przez właściwy organ”.

(akta kontroli str. 162-163)

3.4 W Urzędzie prowadzono analizy danych dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w zakresie błędów popełnianych przez podatników, w szczególności dotyczących przekroczenia limitu ulgi termomodernizacyjnej, a także wykazywania znacznych nadpłat w zeznaniach podatkowych z wykazaną ulgą termomodernizacyjną.

Urząd nie zgłaszał do DIAS problemów związanych z weryfikacją prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej w ramach czynności sprawdzających/kontroli podatkowych/postępowań podatkowych ani barier organizacyjno-kadrowych w wykonywaniu zadań wobec podatników dokonujących odliczeń wydatków poniesionych na realizację takich przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 145)

3.5 W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli i audytów (z MF, IAS) obejmujących tematykę odliczeń wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne.

(akta kontroli str. 146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W jednym przypadku na 15 badanych (6,7%), tj. dotyczącym postępowania podatkowego o nr (...) 40.2025 prowadzonego na wniosek podatnika o stwierdzenie nadpłaty za rok 2019 w kwocie 7 502 zł oraz za rok 2020 w kwocie 1 998 zł w związku z odliczeniem ulgi termomodernizacyjnej, Urząd odstąpił od możliwości określonej w art. 155 § 1 O.P., tj. wezwania podatnika do przedłożenia dokumentów potwierdzających zasadność skorzystania z ulgi i prawidłowość dokonanych odliczeń, co było działaniem nierzetelnym.

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, pracownik Urzędu dokonał wielu czynności w celu ustalenia czy korekty zeznań są prawidłowe, w tym m.in. analizy: danych zawartych w aplikacji POLTAXPlus, danych z ksiąg wieczystych, strony internetowej Geoportal2, zdjęć zamieszczonych na stronie google street view oraz danych otrzymanych od DIAS dotyczących podatników korzystających z dofinansowania WFOŚiGW na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Według wyjaśnień Naczelnika Urzędu, pracownik Urzędu przeprowadził również z podatnikiem rozmowę telefoniczną i ustalił numer NIP wystawcy faktur dot. przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i na podstawie aplikacji WRO-SYSTEM ustalił, że figurują w niej dwie faktury wystawione dla podatnika, których kwoty są zgodne z tym co podatnik odliczył od dochodu tytułem ulgi termomodernizacyjnej.

Czynności tych i dokonanych w ich ramach ustaleń nie potwierdzono w formie pisemnej, z uwagi na – jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu - ekonomikę czasu. W dokumentacji przedłożonej w toku kontroli NIK nie było wydruków stosownych dokumentów, np. faktur VAT, potwierdzających sprawdzenie

prawidłowości odliczenia przez podatnika wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej. Nie uwzględniono ich również w dokumencie pn. „Analiza skorygowanych zeznań podatkowych”. Wskazanych przez Naczelnik czynności nie utrwalono w aktach w formie adnotacji, jak wymaga tego art. 177 § 1 O.P., zgodnie z którym czynności organu podatkowego, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika dokonującego tych czynności.

Na mocy art. 187 § 1 O.P. organ podatkowy był obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a na podstawie art. 189 § 1 O.P. wyznaczyć termin do przedstawienia dowodów będących w posiadaniu strony postępowania.

Mając na uwadze, że odliczeniu podlegają wydatki na materiały budowlane, urządzenia i usługi, określone rozporządzeniem zawierającym katalog materiałów budowlanych podlegających odliczeniu w ramach ulgi nie można uznać, że tożsamość kwot wynikających z dwóch faktur i wykazanych przez podatnika w korektach zeznań podatkowych była wystarczającym dowodem do uznania prawidłowości dokonanych przez podatnika odliczeń. W trakcie prowadzonego postępowania podatkowego Urząd powinien bowiem m.in. ustalić czy podatnik posiadał faktury VAT potwierdzające poniesienie wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne.

Brak takich działań, zdaniem NIK, świadczy o nierzetelnym przeprowadzeniu postępowania podatkowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania podatkowe w zakresie prawidłowości rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej, w 14 na 15 badanych przypadków, prowadzone były rzetelnie i zgodnie z zasadami określonymi w O.P. Urząd wszczął postępowania wobec podatników składających korekty zeznań podatkowych, z których wynikała nadpłata podatku z tytułu odliczenia od dochodu wydatków na termomodernizację. Zbadane sprawy zakończone zostały przed upływem 36 dni od daty ich wszczęcia, a nadpłata podatku została zwrócona w ustawowym terminie. W jednym na 15 badanych przypadków (6,7%), Urząd zaniechał sprawdzenia wszystkich dokumentów potwierdzających poniesienie przez podatnika wydatków na termomodernizację i udokumentowania dokonanych działań, co było działaniem nierzetelnym.

IV. Wnioski

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

Wnioski **1.** Przeprowadzić kompleksową (w oparciu o stosowną dokumentację) weryfikację zasadności skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w przypadkach spraw: 7770/2024, 8243/2024, 7815/2024, 3514/2024, 13251/2024, 4022/2024, 7918/2024, 6263/2024, 8505/2024, 3865/2024, 13453/2024, 8077/2024, 3532/2024, 3756/2024, 8072/2024, 13475/2024, 8078/2024, 2816/2024,

761/2025, 2179/2025, 13435/2024, 8085/2024, 12576/2024, 433/013097/2024, 4601/2024.

2. Ponownie zweryfikować zasadność i prawidłowość skorzystania przez podatnika z ulgi termomodernizacyjnej w przypadku sprawy nr 40.2025.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w 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
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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 30 września 2025 r.

Kontroler

Beata Pękuł

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....