



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.13.1.2025

Beata Orzeł-Ligęza  
Naczelnik Urzędu Skarbowego  
w Nowym Sączu

Urząd Skarbowy w Nowym Sączu  
ul. Barbackiego 10  
33-300 Nowy Sącz

# 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 Nowym Sączu <sup>1</sup> , ul. Barbackiego 10, 33-300 Nowy Sącz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Orzeł-Ligęza, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Nowym Sączu <sup>2</sup> od 1 kwietnia 2019 roku.
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 roku, 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 roku o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Tomasz Mróz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/91/2025 z 6 czerwca 2025 roku.

(akta kontroli str. 1-2, 24-25)

---

<sup>1</sup> Dalej: *US* lub *Urząd*.

<sup>2</sup> Dalej: *Naczelnik US* lub *Naczelnik Urzędu*.

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

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

### OCENA OGÓLNA

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

Urząd prowadził własne czynności analityczne mające na celu wytypowanie podatników do sprawdzenia prawidłowości skorzystania z ulgi, a także wykorzystywał do weryfikacji typowania otrzymane z Ministerstwa Finansów<sup>5</sup> oraz z Izby Administracji Skarbowej w Krakowie<sup>6</sup>.

Wprawdzie Naczelnik Urzędu systematycznie podejmował czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, ale w większości przypadków (25 spośród 30 zbadanych) nie były one w pełni rzetelne, gdyż US nie weryfikował istotnych aspektów prawa do ulgi, w tym rodzaju wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne oraz ich faktycznego poniesienia, jak również otrzymania od innych podmiotów dofinansowania do takiego przedsięwzięcia. Takie postępowanie było również wbrew dyspozycji wynikającej z art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>7</sup>, nakazującej ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, oraz wbrew zasadzie dążenia do prawdy obiektywnej wynikającej z art. 122 tej ustawy. Działanie takie pozostawało ponadto w sprzeczności z *Wytycznymi do czynności sprawdzających* z 2021 roku wydanymi przez MF, które wskazywały na obowiązek sporządzenia adnotacji z każdej przeprowadzonej czynności.

Zastrzeżenia NIK dotyczą ponadto niedokumentowania niektórych działań organu, podejmowanych w toku czynności sprawdzających (w dwóch spośród 30 badanych spraw) oraz we wszystkich 15 zbadanych postępowaniach podatkowych. Zaniechania te dotyczyły w szczególności weryfikacji prawa własności do nieruchomości, której dotyczyło przedsięwzięcie termomodernizacyjne, czy wystawienia faktur przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku oraz ujęcia faktur w rejestrze JPK\_VAT. Niedokumentowanie podejmowanych czynności istotnych dla sprawy było niezgodne z art. 177 § 1 Ordynacji podatkowej oraz zasadą pisemności wynikającą z art. 126 tej ustawy.

---

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

<sup>5</sup> Dalej: MF.

<sup>6</sup> Dalej: IAS.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.; dalej: *Ordynacja podatkowa*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

**1.1.** W roku 2024 w Urzędzie liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych<sup>9</sup>, podatku dochodowego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej<sup>10</sup> oraz zryczałtowanego podatku dochodowego<sup>11</sup> wyniosła 158 389. Spośród tych podatników 3 629 osób (tj. 2,3%) w deklaracjach wykazało odliczenie wydatków na termomodernizację, z tego:

- 3 550 podatników rozliczających się według skali podatkowej, co stanowiło 2,5% wszystkich podatników w tej grupie (141 379);
- 33 podatników rozliczających się według podatku liniowego, co stanowiło 1,0% wszystkich podatników w tej grupie (3 358);
- 46 podatników rozliczających się według ryczałtu, co stanowiło 0,3% wszystkich podatników w tej grupie (13 652).

Kwota wydatków odliczonych na termomodernizację wyniosła w 2024 roku 37 579,4 tys. zł, z tego:

- podatnicy rozliczający się według skali podatkowej odliczyli wydatki w wysokości 35 835,4 tys. zł, co stanowiło 95,4% wszystkich odliczeń na wydatki termomodernizacyjne;
- podatnicy rozliczający się według podatku liniowego odliczyli wydatki w wysokości 874,0 tys. zł, co stanowiło 2,3% wszystkich odliczeń na wydatki termomodernizacyjne,
- podatnicy rozliczający się według ryczałtu odliczyli wydatki w wysokości 869,9 tys. zł, co stanowiło 2,3% wszystkich odliczeń na wydatki termomodernizacyjne.

W roku 2023 wydatki na termomodernizację odliczyły w deklaracjach 3 872 osoby, co stanowiło 2,4% wszystkich uprawnionych podatników w tym roku, zaś łączna kwota odliczonych wydatków wyniosła 39 301,9 tys. zł.

W porównaniu do roku poprzedniego w 2024 roku nastąpił spadek liczby podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej o 243 osoby, zaś kwota wnioskowanej ulgi zmniejszyła się o 1 722,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 3-12, 344-349)

**1.2.** Do Urzędu zostały przekazane z MF lub IAS następujące wytyczne i procedury w zakresie prowadzenia analiz dotyczących ulgi termomodernizacyjnej:

- Polityka zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej z kwietnia 2019 roku;

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dalej: PIT lub skala podatkowa.

<sup>10</sup> Dalej: PPL lub podatek liniowy.

<sup>11</sup> Dalej: PPE lub ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.

- wytyczne do czynności sprawdzających Ministra Finansów z września 2021 roku;
- wytyczne do organizacji prac urzędów w zakresie obsługi zeznań podatkowych dla podatku dochodowego od osób fizycznych z grudnia 2022 roku;
- objaśnienia podatkowe z 30 marca 2023 roku dotyczące formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych;
- wyjaśnienia MF dotyczące napotykanym problemów związanych ze stosowaniem ulgi termomodernizacyjnej;
- zalecenia IAS w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej z 7 kwietnia 2025 roku;
- zalecenia Zastępcy Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dotyczące kontroli podatkowych podejmowanych wobec mikroprzedsiębiorców z 22 lutego 2024 roku;
- zalecenia IAS dotyczące wszczynania kontroli podatkowych wobec mikroprzedsiębiorców z 28 maja 2024 roku;
- zalecenia IAS dotyczące wszczynania kontroli podatkowych z 19 czerwca 2024 roku.

(akta kontroli str. 3-8, 81-229)

Urząd nie miał oddzielnej procedury w zakresie prowadzenia analiz podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że *ulga termomodernizacyjna podlega analizie ryzyka obejmującej weryfikację odliczeń od podatku dochodowego.*

(akta kontroli str. 3-8)

W okresie 2024-2025 (do 30 czerwca) w strukturze US nie dokonano zmian organizacyjnych w obszarze czynności analitycznych i sprawdzających, a jedyna wprowadzona zmiana dotyczyła symboli komórek organizacyjnych<sup>12</sup> i – jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika US – była wyłącznie zabiegiem technicznym, nie miała na celu usprawnienia działania komórek analitycznych ani nie wpłynęła na poziom zatrudnienia w tych komórkach.

(akta kontroli str. 4-10, 230-233, 535-659)

Analizą i typowaniem do czynności sprawdzających, kontroli, postępowań podatkowych podatników korzystających z odliczenia termomodernizacyjnego zajmowały się w Urzędzie następujące komórki organizacyjne:

- Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających,
- Pierwszy Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających,
- Drugi Dział Obsługi Bezpośredniej.

(akta kontroli str. 4-10, 535-659)

<sup>12</sup> Zarządzeniem nr 28 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2025 roku w sprawie nadania Urzędowi Skarbowemu w Nowym Sączu Regulaminu organizacyjnego z dniem 1 maja 2025 roku nastąpiła zmiana symbolu następujących komórek: Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1, zmiana symbolu komórki na SKA-4), Pierwszy Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-2, zmiana na SKA-1), Drugi Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-3, zmiana na SKA-2), Trzeci Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-4, zmiana na SKA-3).

W okresie objętym kontrolą na stanowiskach nadzorujących komórki czynności analitycznych i sprawdzających oraz kontroli podatkowej (naczelników i kierowników nadzorujących te komórki) nie było zmian kadrowych.

(akta kontroli str. 4-7, 11-12, 243 )

Zatrudnienie w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz w komórkach kontroli podatkowej wynosiło: 57,58 etatu na 31 grudnia 2023 roku, 57,31 etatu na 30 czerwca 2024 roku, 57,5 etatu na 31 grudnia 2024 roku oraz 56,84 etatu na 30 czerwca 2025 roku, z tego:

- w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających: 44,75 etatu na 31 grudnia 2023 roku, 45,48 etatu na 30 czerwca 2024 roku, 45,65 etatu na 31 grudnia 2024 roku oraz 48,88 etatu na 30 czerwca 2025 roku;
- w komórkach kontroli podatkowej: 12,83 etatu 31 grudnia 2023 roku, 11,83 etatu na 30 czerwca 2024 roku, 11,85 etatu na 31 grudnia 2024 roku oraz 10,96 etatu na 30 czerwca 2025 roku.

(akta kontroli str. 3-7,11-17)

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że zmiany w stanie zatrudnienia w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających oraz w komórce kontroli podatkowej związane były w szczególności z przejściem pracowników na emeryturę, przeniesieniami do innych komórek, zatrudnieniem nowego pracownika oraz długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi pracowników.

(akta kontroli str. 230-233)

Urząd w 2024 roku oraz w I połowie 2025 roku prowadził następujące analizy własne dotyczące ulgi termomodernizacyjnej:

- 1) na podstawie komunikatu Nr 1 Naczelnika Urzędu z 20 lutego 2024 roku w sprawie wysokości nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych wynikającej z zeznań za 2023 rok, powyżej której należy dokonać czynności sprawdzających, po zakończonej akcji rozliczeń rocznych za 2023 rok. W tym celu wygenerowano pomocnicze raporty z sytemu e-ORUS „Wykaz dokumentów wg pola formularza” oddzielnie dla zeznań podatkowych PIT-37, PIT-36 oraz PIT-36L, które objęły też podatników korzystających z odliczeń ulgi termomodernizacyjnej. Raporty te sporządzono jeden raz w roku 2024;
- 2) dotyczące przekroczenia limitu ulgi termomodernizacyjnej obejmujące lata 2019-2024. W tym celu wygenerowano:
  - raporty pomocnicze z sytemu e-ORUS „Wykaz podmiotów odliczenia przez zakres x lat np. TERMO” bez podziału na rodzaje deklaracji, ze wskazaniem kwoty ulgi powyżej 53,0 tys. zł. W 2024 roku wykonano jeden taki raport, zaś w I półroczu 2025 roku – osiem;

- raporty z systemu POLTAX wg pola „TERMO” za lata 2021-2024 obejmujące łącznie 155 rekordów, gdzie nastąpiło przekroczenie limitu ulgi termomodernizacyjnej.

W oparciu o ww. komunikat Nr 1 do weryfikacji przez komórki prowadzące czynności analityczne i sprawdzające w 2024 roku skierowano 10 zeznań podatkowych (siedem dotyczących PIT-37 oraz trzy dotyczące PIT-36L). Wysokość zadeklarowanego odliczenia ulgi termomodernizacyjnej w tych zeznaniach wynosiła łącznie 365,2 tys. zł.

Spośród ww. 10 spraw skierowanych do weryfikacji, w jednej sprawie czynności zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości (uszczerplenia podatkowego)<sup>13</sup> na kwotę 7,4 tys. zł. W pozostałych dziewięciu sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3-13, 26-31, 341-348, 351-401, 404)

Liczba zeznań podatkowych skierowanych do weryfikacji na podstawie własnych analiz przeprowadzonych w 2024 roku i w I półroczu 2025 roku w oparciu o kryterium przekroczenia limitu ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 119 pozycji, z tego:

- 108 pozycji dotyczących PIT-37 oraz PIT-36, kwota ulgi termomodernizacyjnej wykazanej przez podatników w tych zeznaniach wynosiła łącznie 3 472,9 tys. zł;
- 11 pozycji dotyczących PIT-36L oraz PIT-28, kwota ulgi termomodernizacyjnej wykazanej przez podatników w tych zeznaniach wynosiła łącznie 335,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 26-31, 38-43, 341-348, 379-401)

Spośród ww. 119 pozycji Naczelnik Urzędu podjął czynności sprawdzające w stosunku do 109 podatników<sup>14</sup>, z tego:

- 11 spraw (tj. wszystkich skierowanych do weryfikacji) dotyczących PIT-36L oraz PIT-28. W jednej sprawie nie stwierdzono nieprawidłowości, gdzie potwierdzono „odnowienie limitu”. W 10 sprawach czynności sprawdzające zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości (WUSZ) na łączną kwotę 31,1 tys. zł;
- 89 spraw dotyczących PIT-37 oraz PIT-36. W 67 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, kwota WUSZ wyniosła łącznie 152,2 tys. zł. W pozostałych 22 sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości;
- dziewięciu spraw dotyczących PIT-37 oraz PIT-36, które w trakcie kontroli NIK pozostawały w realizacji.

W stosunku do 10 pozycji dotyczących PIT-37 oraz PIT-36 nie podjęto czynności sprawdzających. Podatnicy sami złożyli korekty zeznań podatkowych w ośmiu przypadkach, z zachowaniem wysokości limitu odliczenia ulgi termomodernizacyjnej. W jednym przypadku dokonano analizy weryfikacyjnej bez udziału podatnika i odstąpiono od wezwania, z uwagi na doliczenie do

---

<sup>13</sup> Wartość (kwota) uszczerplenia, tj. uszczerbek finansowy, który powstaje na skutek uchylania się przez podatnika/płatnika od zapłaty części lub całości wymaganej należności podatkowej. Dalej: WUSZ.

<sup>14</sup> Według stanu na 20 lipca 2025 r.

dochodu kwoty otrzymanego dofinansowania<sup>15</sup>. W jednym przypadku skierowano zeznanie podatkowe do komórki czynności analitycznych i sprawdzających z opisem „termo” za rok 2022 oraz 2023, podczas gdy w roku 2022 podatnik nie dokonywał odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej.

W wykonanym 20 czerwca 2025 roku raporcie z e-ORUS „Wykaz podmiotów odliczenia przez zakres x lat np. TERMO” zostały ujęte dwa przypadki, w stosunku do których nie podjęto czynności sprawdzających z uwagi na kwotę przekroczenia limitu mniej niż o 1 zł (odliczenie ulgi termomodernizacyjnej w latach 2019-2024 w wysokości 53 000,60 zł oraz 53 000,10 zł).

(akta kontroli str. 341-348)

W trakcie kontroli NIK Urząd skierował następujące pisma o przekazanie danych o osobach, które rozliczyły ulgę termomodernizacyjną w zeznaniach podatkowych i mogły być beneficjentami otrzymanych środków z tytułu wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego budynku mieszkalnego jednorodzinne w latach 2019-2024:

- 1) pisma z 9 czerwca 2025 roku do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>16</sup> oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie<sup>17</sup>, w których US zwrócił się o udzielenie informacji czy osobom fizycznym, które rozliczyły ulgę termomodernizacyjną w latach 2019-2024 (36 podatników), instytucje te przyznały dofinansowanie na przedsięwzięcia termomodernizacyjne;
- 2) pisma z 11 czerwca 2025 roku skierowane do NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, w których US zwrócił się o udzielenie informacji, czy osobom fizycznym, które rozliczyły ulgę termomodernizacyjną w latach 2019-2024 (38 podatników), instytucje te przyznały dofinansowanie na przedsięwzięcia termomodernizacyjne;
- 3) pisma z 17 lipca skierowane do NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, w których US zwrócił się o udzielenie informacji, czy osobom fizycznym, które rozliczyły ulgę termomodernizacyjną w latach 2019-2024 (63 podatników), instytucje te przyznały dofinansowanie na przedsięwzięcia termomodernizacyjne;
- 4) pisma z 11, 12, 17 oraz 20 czerwca, a także 6 i 7 sierpnia 2025 roku skierowane do Urzędu Miasta Nowy Sącz oraz 14 gmin z terenu powiatu nowosądeckiego, w których US zwrócił się o udzielenie informacji, czy osobom fizycznym, które rozliczyły ulgę termomodernizacyjną w latach 2019-2024 (84 podatników), gminy przyznały dofinansowanie na przedsięwzięcia termomodernizacyjne.

---

<sup>15</sup> Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika US, postępowanie takie jest zgodne z pismem MF Departament Orzecznictwa Podatkowego z 18 marca 2021 roku oraz wytycznymi Ministra Finansów Objasnienia podatkowe z 30 marca 2023 r. dotyczące ulgi termomodernizacyjnej. Podatnik, który odliczył wydatki poniesione na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, a następnie „zwrócił” ulgę (poprzez korektę zeznania lub doliczenie kwot uprzednio odliczonych), odnawia swój limit w części dokonanego zwrotu (s. 13 wytycznych).

<sup>16</sup> Dalej: NFOŚiGW.

<sup>17</sup> Dalej: WFOŚiGW.

Do ww. podmiotów US zwrócił się o dane podatników, którzy skorzystali z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej i w stosunku do których w latach 2024-2025 roku prowadzone były czynności sprawdzające.

(akta kontroli str. 245-340, 4216-4299)

Do 2 września 2025 roku US skierował łącznie do podmiotów udzielających dotacji zapytania dotyczące 137 podatników; otrzymanie dofinansowania od NFOŚiGW lub WFOŚiGW potwierdzono w stosunku do 50 podatników, co opisano szerzej w obszarze 2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 676-686)

Do 30 czerwca 2025 roku w stosunku do 18 podatników, którzy otrzymali dofinansowanie na przedsięwzięcia termomodernizacyjne z NFOŚiGW:

- w siedmiu przypadkach US zakończył czynności sprawdzające, nie stwierdzono nieprawidłowości (dane zgodne z ustaleniami wcześniej przeprowadzonych czynności sprawdzających);
- w 11 przypadkach trwały czynności sprawdzające.

Do 30 czerwca 2025 roku w stosunku do 18 podatników, którzy otrzymali dofinansowanie na przedsięwzięcia termomodernizacyjne z WFOŚiGW:

- w 12 przypadkach podjęto i zakończono czynności sprawdzające, nie stwierdzono nieprawidłowości (dane zgodne z ustaleniami wcześniej przeprowadzonych czynności sprawdzających);
- w jednym przypadku podjęto i zakończono czynności sprawdzające, stwierdzono nieprawidłowość (WUSZ 1,4 tys. zł),
- w pięciu przypadkach czynności sprawdzające pozostawały w realizacji.

Ponadto do 30 czerwca 2025 roku w stosunku do dwóch podatników, którym gmina Stary Sącz przyznała dofinansowanie na przedsięwzięcia termomodernizacyjne, podjęto i zakończono czynności sprawdzające, nie stwierdzając nieprawidłowości (dane zgodne z ustaleniami wcześniej przeprowadzonych czynności sprawdzających).

(akta kontroli str. 433-438)

Naczelnik US poinformowała, że do dokonywania analiz w zakresie doliczeń do dochodu/przychodu odliczonych uprzednio kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego podatników składających zeznania/korekty na formularzach PIT-37, PIT-36, PIT-36L oraz PIT-28 w latach 2024-2025 wykorzystywano dane pozyskane od podatników w toku czynności sprawdzających lub postępowań podatkowych, odpowiedzi od NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz urzędów gmin z terenu działania Naczelnika Urzędu (w jednym przypadku, w związku z wyznaczeniem Naczelnika US zgodnie z art. 131b Ordynacji podatkowej, dane pozyskano z powiatu rzeszowskiego). Naczelnik Urzędu wystąpił z zapytaniem do ww. instytucji o podanie kwot wypłaconych dotacji, przedmiotu ich wypłacenia za cały okres objęty możliwością dokonywania odliczeń w ramach ulgi termomodernizacyjnej, tj. lata 2019-2024, nie tylko za rok przeprowadzania czynności lub postępowania podatkowego.

(akta kontroli str. 3-7, 18-21, 662-668)

**1.3.** Urząd otrzymał w 2024 roku trzy informacje o raportach umieszczonych w Module Zarządzania Analizami<sup>18</sup> dotyczące ulgi termomodernizacyjnej: pisma IAS w Krakowie z 7 i 31 października oraz 30 grudnia 2024 roku. W I półroczu 2025 roku w MZA nie przekazywano raportów.

(akta kontroli str. 3-5, 11-16, 244)

Raport „Nieprawidłowości w podatku PIT w zakresie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019-2022” udostępniony w MZA 7 października 2024 roku dotyczył jednego podatnika, u którego zidentyfikowano ryzyko nieprawidłowości w odliczeniu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego za lata 2019-2022, polegającej na przekroczeniu limitu ulgi, a kwota potencjalnego uszczuplenia wynosiła powyżej 4,0 tys. zł.

Raport „Ulga termomodernizacyjna (program Mój Prąd)” udostępniony w MZA 31 października 2024 roku dotyczył jednego podatnika, który w deklaracji PIT-37 dokonał odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w kwocie wyższej niż wynikało to z danych na temat otrzymanych kwot dotacji w ramach programu „Mój Prąd” realizowanego przez NFOŚiGW.

Raport „Ulga termomodernizacyjna 2019-2023” udostępniony w MZA 30 grudnia 2024 roku dotyczył podatników, którzy w rozliczeniach za lata 2019-2023 przekroczyli limit ulgi, tj. 53 000,00 zł. i zawierał 12 pozycji.

Łączna kwota ulgi na przedsięwzięcia termomodernizacyjne wykazanej w raportach przekazanych przez IAS wynosiła 598,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 3-7, 11-16, 44-60,660-661)

We wszystkich 14 przypadkach wyszczególnionych w raportach Urząd przeprowadził czynności sprawdzające:

- na podstawie raportu z 7 października 2024 r. dotyczącego jednego podatnika – stwierdzono nieprawidłowość, kwota WUSZ – 6,1 tys. zł;
- na podstawie raportu z 31 października 2024 roku dotyczącego jednego podatnika – nie stwierdzono nieprawidłowości;
- na podstawie raportu z 30 grudnia 2024 roku dotyczącego 12 podatników – w jednej sprawie nie stwierdzono nieprawidłowości, zaś w 11 sprawach je stwierdzono, łączna kwota WUSZ – 39,7 tys. zł.

Za pośrednictwem MZA Urząd terminowo przekazywał do MF i IAS dane o wynikach przeprowadzonych czynności sprawdzających wobec wytypowanych podatników.

(akta kontroli str. 3-7, 11-16, 44-60, 439-529, 660-661, 797-968, 1469-1522, 1840-1919, 2270-2314, 2355-2600)

Ponadto pismem z 7 października 2024 roku IAS przekazała do US w celu ewentualnego wykorzystania służbowego dodatkową listę podatników z szacowanymi uszczupleniami poniżej 4,0 tys. zł (128 pozycji). Naczelnik US poinformowała, że dokonano analizy weryfikacyjnej w stosunku do 80 pozycji<sup>19</sup>,

---

<sup>18</sup> Dalej: MZA.

<sup>19</sup> Według stanu na 15 lipca 2025 r.

kierując się wysokością uszczuplenia podatkowego (od kwoty 3,4 tys. zł do 0,6 tys. zł). W wyniku dokonanej analizy wytypowano 70 podatników do podjęcia czynności sprawdzających z udziałem podatnika, z uwagi na stwierdzone przekroczenie limitu ulgi termomodernizacyjnej. Wszystkie wytypowane sprawy zostały zakończone do 15 lipca 2025 roku. W stosunku do siedmiu pozycji dokonano czynności analitycznych bez udziału podatnika. W wyniku dokonanej analizy stwierdzono, że w zeznaniach podatkowych zostały uwzględnione dotacje otrzymane z innych źródeł na przedsięwzięcia termomodernizacyjne, nie zostały przekroczone limity przysługującej ulgi. W jednym przypadku czynności sprawdzające podjęte były przed otrzymaniem pisma IAS. Ponadto w załączonym do pisma wykazie w 80 analizowanych pozycjach zidentyfikowano wystąpienie tych samych podatników dwukrotnie (cztery pozycje dotyczące dwóch podatników). Naczelnik Urzędu poinformowała, że w stosunku do pozostałych 48 podatników, z kwotą uszczuplenia poniżej 0,6 tys. zł podjęte będą dalsze działania.

(akta kontroli str. 55-57, 61-80, 234-242)

Przed rozpoczęciem kontroli NIK (tj. przed 9 czerwca 2025 roku) US nie występował do innych podmiotów o informację o środkach (dotacjach, pożyczkach) przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych oraz nie analizował tych danych w celu zidentyfikowania przypadków naruszenia przez podatników zasad korzystania z ulg wskazanych w art. 26h ust. 5 i 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 234-242)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

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

**OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W Urzędzie nie wprowadzono oddzielnej procedury w zakresie prowadzenia czynności sprawdzających podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Prowadzenie czynności sprawdzających zostało określone zadaniami poszczególnych komórek w Regulaminie organizacyjnym Urzędu. Ulga termomodernizacyjna podlegała czynnościom sprawdzającym w zakresie wysokości zadeklarowanych nadpłat w zeznaniach podatkowych na zasadzie weryfikacji odliczeń od podatku dochodowego na podstawie komunikatów Naczelnika: nr 1 z 20 lutego 2024 roku w sprawie wysokości nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych wynikającej z zeznań/deklaracji za 2023 rok, powyżej której należy dokonać czynności

<sup>20</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm. Dalej: *ustawa o PIT*.

sprawdzających, oraz nr 1 z 13 stycznia 2025 roku w sprawie wysokości nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych wynikającej z zeznań/deklaracji za 2024 rok, powyżej której należy dokonać czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 26-33)

W Urzędzie nie wprowadzono oddzielnych procedur dotyczących ewidencjonowania prowadzonych czynności sprawdzających podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Naczelnik wyjaśniła, że do ewidencjonowania prowadzonych czynności sprawdzających wykorzystywane były następujące wytyczne:

- w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR) ze stycznia 2024 roku oraz z marca 2025 roku,
- ZISAR vs SZD z MF z 23 listopada 2023 roku,
- MF KAS do czynności sprawdzających z września 2021 roku;
- do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie obsługi zeznań podatkowych dla podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 rok z grudnia 2022 roku,
- Obsługa dokumentów w PoltaxPlus w trakcie Akcji PIT z dnia 13 stycznia 2025 roku,
- Akcja PIT dla rozliczeń za 2024 rok z dnia 18 grudnia 2024 roku,
- objaśnienia podatkowe z 30 marca 2023 roku dotyczące formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA, gdzie zawarte były wytyczne/wyjaśnienia MF dotyczące warunków związanych ze stosowaniem ulgi termomodernizacyjnej, interpretacje indywidualne/zmienne podatkowników wydane przez KIS,
- wyjaśnienia MF skierowane pisemnie do organów podatkowych dotyczące problemów związanych ze stosowaniem ulgi termomodernizacyjnej,
- zalecenia IAS w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej z 7 kwietnia 2025 roku.

(akta kontroli str. 26-33)

Prowadzeniem czynności sprawdzających w zakresie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej zajmował się Pierwszy Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających Urzędu.

(akta kontroli str. 26-33, 596-659)

Naczelnik US poinformowała, że pracownicy Urzędu uczestniczyli w spotkaniu organizowanym przez IAS w Łodzi – zaproszenie przez Departament Orzecznictwa Podatkowego MF, którego celem było omówienie wybranych zagadnień budzących wątpliwości w zakresie stosowania przepisów ustawy

o PIT. Spotkanie odbyło się online, w aplikacji MS Teams w formule Live Event, 24 października 2024 roku.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że „w roku 2024 nie była prowadzona ewidencja dot. uczestników biorących udział w szkoleniach online. Materiały ze szkolenia (prezentacja) zostały udostępnione przez IAS w Łodzi i przekazane pracownikom w systemie SZD do zapoznania/wykorzystania.

(akta kontroli str. 3-7, 18-21, 532-534)

Ponadto Naczelnik US wyjaśniła, że w Urzędzie, na spotkaniach pracowników z kierownikiem w komórce organizacyjnej omawiane są na bieżąco pisma – wyjaśnienia MF dotyczące warunków/problemów związanych ze stosowaniem ulgi termomodernizacyjnej, które także przekazywane są pracownikom na bieżąco w systemie SZD do zapoznania i stosowania w prowadzonych czynnościach sprawdzających.

(akta kontroli str. 3-7, 18-21, 530-531)

**2.2.** W 2023 roku US przeprowadził 66 czynności sprawdzających, zaś łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej poddana weryfikacji wyniosła 2 198,7 tys. zł, a kwota WUSZ 103,6 tys. zł. Wszystkie przeprowadzone czynności dotyczyły podatników rozliczających się według skali podatkowej. W 33 czynnościach stwierdzono nieprawidłowości.

W 2024 roku US przeprowadził 64 czynności sprawdzające (wszystkie w I półroczu 2024 roku), zaś łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej poddana weryfikacji wyniosła 2 010,1 tys. zł, a kwota WUSZ 116,3 tys. zł. I tak:

- 53 przeprowadzone czynności dotyczyły skali podatkowej: łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 1 724,7 tys. zł, a kwota WUSZ 83,4 tys. zł;
- osiem czynności sprawdzających dotyczyło podatku liniowego: łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 228,2 tys. zł, a kwota WUSZ 28,9 tys. zł;
- trzy czynności dotyczyły ryczałtu: łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 57,2 tys. zł, a kwota WUSZ 4,0 tys. zł.

W 41 czynnościach stwierdzono nieprawidłowości, z czego 32 dotyczyły skali podatkowej, sześć podatku liniowego, a trzy ryczałtu.

(akta kontroli str. 4302)

W I półroczu 2025 roku US przeprowadził 191 czynności sprawdzających, zaś łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej poddana weryfikacji wyniosła 5 612,3 tys. zł, a kwota WUSZ 278,5 tys. zł. I tak:

- 183 czynności dotyczyły skali podatkowej: łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 5 291,0 tys. zł, a kwota WUSZ 266,4 tys. zł;
- pięć czynności dotyczyło podatku liniowego: łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 215,9 tys. zł, a kwota WUSZ 3,9 tys. zł;
- trzy czynności dotyczyły ryczałtu: łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 105,4 tys. zł, a kwota WUSZ 8,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 23)

Jak wyjaśniła Naczelnik US, wzrost liczby spraw, w których przeprowadzono czynności sprawdzających w I półroczu 2025 roku w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, spowodowany był przede wszystkim podjęciem czynności sprawdzających w stosunku do podatników wykazanych w załączonej do pisma IAS z 7 października 2024 roku liście dodatkowej z szacowanymi uszczupleniami poniżej 4,0 tys. zł (128 pozycji). Ponadto na liczbę spraw, w których podjęto czynności sprawdzające w I półroczu 2025 roku, miała również wpływ wyższa w porównaniu do lat ubiegłych liczba zeznań podatkowych zakwestionowanych z uwagi na przekroczenie kwot limitu ulgi termomodernizacyjnej (41 w roku 2024 i 78 w I półroczu 2025 roku).

(akta kontroli str. 341-345)

Błędy ujawnione w toku prowadzonych czynności sprawdzających w 2024 roku i w I półroczu 2025 roku, najczęściej popełniane przez podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, dotyczyły:

- przekroczenia limitu ulgi, tj. 53,0 tys. zł w odliczeniach;
- braku tytułu własności – podatnik nie był właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- niespełniania definicji budynku mieszkalnego w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane;
- braku udokumentowania wydatku fakturą wystawioną przez podatnika VAT czynnego;
- odliczenia wydatków niemieszczących się w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych<sup>21</sup>.

(akta kontroli str. 26-33)

**2.3.** Badaniu poddano 30 spraw, w których prowadzono czynności sprawdzające<sup>22</sup>. Łączna kwota ulg objętych czynnościami sprawdzającymi wyniosła 2 624,9 tys. zł, zaś kwota ustaleń dokonanych przez Urząd – 188,8 tys. zł. W 26 sprawach zweryfikowano odliczenia od dochodu ulgi termomodernizacyjnej w zeznaniach rocznych złożonych na formularzach PIT-37, w trzech – na formularzach PIT-36, zaś w jednej na formularzu PIT-28. W wyniku badania stwierdzono, że:

- a) w 25 sprawach Urząd nie żądał od podatników dokumentów potwierdzających prawo własności do nieruchomości, dokumentów księgowych (faktur VAT wraz z potwierdzeniem zapłaty) ani informacji nt. uzyskanych dotacji na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

---

<sup>21</sup> Dz. U z 2025 poz. 1128; dalej: *rozporządzenie w sprawie wykazu*.

<sup>22</sup> Zastosowano dobór celowy. Badaniem objęto sprawy o najwyższych kwotach ustaleń dokonanych przez Urząd.

- b) w dwóch sprawach, na wezwanie Urzędu, podatnicy przedłożyli faktury VAT wraz z dowodem zapłaty, dokumenty potwierdzające prawo własności oraz oświadczenia o nieotrzymaniu dotacji bądź potwierdzenie jej otrzymania;
- c) w dwóch sprawach, na wezwanie Urzędu, podatnicy przedłożyli faktury VAT wraz z dowodem zapłaty, dokumenty potwierdzające prawo własności oraz oświadczenia o nieotrzymaniu dotacji, jednak Urząd nie poddał ich weryfikacji, ponieważ podatnicy w całości zrezygnowali z odliczenia ulgi ze względu na niespełnienie następujących kryteriów: - budynek nie miał odbioru technicznego, - lokal użytkowy przekraczał 30% powierzchni całkowitej budynku;
- d) w jednym przypadku po telefonicznym wezwaniu do złożenia korekty deklaracji podatnik w całości zrezygnował z odliczenia ulgi ze względu na fakt, iż nie posiadał tytułu prawnego do nieruchomości;
- e) we wszystkich badanych sprawach podatnicy składali korekty deklaracji uwzględniające w całości ustalenia organu, tj. na łączną kwotę WUSZ 188,8 tys. zł. W wyniku czynności sprawdzających nie wszczynano postępowań ani kontroli podatkowych;
- f) w 27 przypadkach stwierdzone przez Urząd nieprawidłowości dotyczyły przekroczenia limitu wydatków podlegających odliczeniu w ramach ulgi, zaś w trzech niespełnienia innych kryteriów (punkty c i d);
- g) przed rozpoczęciem kontroli NIK w żadnym przypadku US nie występował do podmiotów udzielających dotacji, w szczególności do NFOŚiGW i WFOŚiGW oraz gmin, o informacje dotyczące udzielenia dofinansowania do przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

(akta kontroli str. 700-2600, 4316-4456, 4536-4540)

W wyniku badania dwóch spraw, w których podatnicy na wezwanie organu przedłożyli dokumenty, a Urząd weryfikował ich poprawność, stwierdzono że:

- a) na potwierdzenie prawa własności podatnicy przedstawili: akt notarialny - umowę darowizny oraz umowę majątkową małżeńską z 2018 roku, decyzję o pozwoleniu na budowę z 2016 roku i zaświadczenie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego z 2019 roku o przyjęciu zgłoszenia zakończenia budowy bez sprzeciwu;
- b) jeden z podatników przedłożył potwierdzenie otrzymania dotacji z WFOŚiGW, a drugi złożył oświadczenie o nieotrzymaniu dotacji zgodne z brzmieniem art. 26h ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o PIT;
- c) w obu sprawach US weryfikował zgodność poniesionych wydatków z rozporządzeniem w sprawie wykazu i zakwestionował – jako niezgodne z nim – wydatki dotyczące montażu klimatyzacji oraz zakupu pokrycia dachowego, akcesoriów do oświetlenia, betonu, materiałów do wykończenia wnętrza i innych materiałów budowlanych, zaś ich łączna wysokość wyniosła 40,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 797-968, 2015-2062, 4326-4330, 4426-4431)

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że przedstawione przez podatników dokumenty dotyczące prawa własności do nieruchomości podlegały weryfikacji w dostępnych systemach informatycznych Serwis ksiąg wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości dla jednostek Resortu Finansów. Weryfikacja wykonywana była w sposób elektroniczny, bez dokumentowania w postaci śladu rewizyjnego. Wraz z wyjaśnieniami dostarczono dokonane podczas kontroli NIK wydruki z Serwisu ksiąg wieczystych potwierdzające prawo własności podatników do nieruchomości.

(akta kontroli str. 676-691, 4135-4156)

Zastępca Naczelnika Urzędu poinformował, że Urząd dokonywał weryfikacji faktur przedłożonych do odliczenia w uldze termomodernizacyjnej – potwierdzając wystawcę jako czynnego podatnika VAT. Na podstawie faktur VAT przedłożonych przez podatnika do czynności sprawdzających Naczelnik ustalała ostateczną kwotę do odliczenia weryfikując dodatkowo w dostępnym systemie informatycznym Aplikacji WRO-SYSTEM, czy podatnik wystawiający fakturę VAT jest czynnym podatnikiem VAT i czy faktura VAT została wykazana w plikach JPK VAT. Podatników VAT z terenu działania innego organu sprawdzał w pierwszej kolejności w POLTAX – Wymiar – Dokumenty.

Zastępca Naczelnika poinformował również, że podczas przeprowadzanych czynności nie dokumentowano na bieżąco opisanego wyżej sposobu sprawdzenia. Wyjaśnił, że taki sposób weryfikacji faktur VAT *podyktowany jest szybkością działania, terminowością załatwianych spraw, ilością złożonych błędnych zeznań podatkowych oraz obciążony znikomym ryzykiem*. Wraz z wyjaśnieniami dostarczono sporządzone podczas kontroli NIK wydruki z WRO-SYSTEM potwierdzające, iż w dwóch ww. sprawach wystawiający faktury VAT byli czynnymi podatnikami VAT, a dokumenty zostały wykazane w plikach JPK VAT.

Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 676-691, 4117-4134)

Zastępca Naczelnika poinformował, że w dwóch przypadkach, po uzyskaniu przez US odpowiedzi z NFOŚiGW i WFOŚiGW dotyczących przyznanych podatnikom dotacji<sup>23</sup>, Naczelnik podjął pełne czynności sprawdzające za wszystkie lata objęte ulgą termomodernizacyjną. W obu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, zaś w jednej sprawie podatnik wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty.

(akta kontroli str. 676-686, 4300-4301)

W żadnej z 30 badanych spraw, w których prowadzono czynności sprawdzające, nie dokonywano oględzin w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej.

Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że przeprowadzenie oględzin zostało ograniczone do przypadków, gdy mają zastosowanie ulgi mieszkaniowe lub inwestycyjne przy

---

<sup>23</sup> Pisma do WFOŚiGW i NFOŚiGW zostały skierowane 9 oraz 11 czerwca 2025 roku, tj. po rozpoczęciu kontroli NIK. Pełne czynności sprawdzające zostały zakończone odpowiednio 6 oraz 25 sierpnia 2025 roku.

równoczesnej obligatoryjnej zgodzie podatnika na dokonanie oględzin w proponowanym terminie.

(akta kontroli str. 676-694)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Naczelnik Urzędu w 25 z 30 badanych spraw przeprowadził czynności sprawdzające w ograniczonym zakresie, co było działaniem nierzetelnym oraz nie spełniało wymogów określonych w art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej w zw. z art. 275 § 1 tej ustawy oraz art. 26h ustawy o PIT, zobowiązujących organ podatkowy do dokonywania czynności sprawdzających w celu m. in. ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Na obowiązek weryfikacji wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających z 2021 roku (str. 45)*, zgodnie z którymi *w toku prowadzonych czynności sprawdzających należy wezwać podatnika do udzielenia odpowiedzi, niezbędnych wyjaśnień lub zażądać dostarczenia dokumentów koniecznych do ustalenia stanu faktycznego i potwierdzających prawo do skorzystania z danej ulgi*. Potwierdził to także Dyrektor IAS w zaleceniach z 7 kwietnia 2025 roku.

Przeprowadzone w powyższych sprawach czynności sprawdzające nie obejmowały:

a) pozyskiwania informacji o ewentualnym dofinansowaniu do przedsięwzięć termomodernizacyjnych – w 25 przypadkach Urząd nie pozyskał od podatników żadnych dokumentów, w tym oświadczeń, o ewentualnym otrzymaniu dofinansowania do wydatków termomodernizacyjnych, jak również nie występował do podmiotów udzielających dotacji, w szczególności do NFOŚiGW i WFOŚiGW, o informacje o udzielonym dofinansowaniu do przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Tymczasem zgodnie z art. 26h ust. 5 pkt 1 ustawy o PIT, odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie.

W trakcie kontroli NIK Urząd wystąpił do podmiotów udzielających dotacji o ww. informacje w stosunku do 137 podatników. W wyniku uzyskania informacji z NFOŚiGW w jednym przypadku [...] <sup>24</sup> podjęto i zakończono czynności sprawdzające, w których stwierdzono nieprawidłowość (WUSZ 1,4 tys. zł);

b) weryfikacji faktur VAT oraz ich zapłaty przez podatników – w 25 sprawach US nie pozyskał faktur od podatników, jak również nie zweryfikował, czy odliczone na ich podstawie wydatki zostały faktycznie poniesione. Zgodnie z art. 26h ust. 4 ustawy o PIT, jeżeli poniesione wydatki były opodatkowane podatkiem od towarów i usług, za kwotę wydatku uważa

---

<sup>24</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 293 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie numeru prowadzonej sprawy. Wyłączenia dokonano ze względu na tajemnicę skarbową.

się wydatek wraz z podatkiem od towarów i usług, o ile podatek ten nie został odliczony na podstawie ustawy o podatku od towarów i usług;

- c) pozyskania dokumentów potwierdzających prawo własności lub współwłasności podatnika do budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w którym dokonano przedsięwzięcia termomodernizacyjnego – w 25 sprawach. Tymczasem zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o PIT prawo odliczenia od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1 lub art. 30c ust. 2, wydatków poniesionych w roku podatkowym na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego posiada wyłącznie podatnik będący właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

(akta kontroli str. 969-2014, 2063-2600, 4316-4456)

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że Naczelnik Urzędu nie prowadził w 20 sprawach objętych badaniem w ramach próby czynności sprawdzających w trybie art. 272 pkt 3 oraz art. 275 § 1 Ordynacji podatkowej, dlatego też nie wzywał tych podatników do przedłożenia dokumentów, m.in. faktur VAT. Czynności sprawdzające do tych podatników podjęte były w trybie art. 274 § 1, art. 274a § 2 Ordynacji podatkowej, z uwagi na wypełnienie deklaracji niezgodnie z wymogami, objaśnieniami – przekroczony limit ulgi termomodernizacyjnej w odliczeniach w załączniku PIT-O za lata 2019-2024. Naczelnik Urzędu wzywa w tych przypadkach składającego deklarację do skorygowania wadliwego rozliczenia podatkowego i równocześnie złożenia niezbędnych wyjaśnień (wezwania zawierały podstawę prawną – art. 274 § 1, art. 274a § 2 Ordynacji podatkowej). W wezwaniu telefonicznym lub pisemnym Naczelnik wskazywał przyczyny, dla których informacje zawarte w deklaracji poddaje w wątpliwość. Przepis art. 274 § 1 Ordynacji podatkowej znajduje zastosowanie w przypadku stwierdzenia przez organ podatkowy w złożonej deklaracji podatkowej/korekcie błędów rachunkowych lub oczywistych omyłek bądź wypełnienia jej niezgodnie z wymaganiami. Określony w tym przepisie tryb służy do korygowania wadliwości deklaracji spowodowanej przykładowo wypełnieniem jej niezgodnie z wymogami, pouczeniem do deklaracji, tj. przepisami i objaśnieniami do zeznań podatkowych i ich załączników (m.in. limit określony w PIT-O). Dodatkowo czynności sprawdzające mogą dotyczyć wyjaśnienia wątpliwości dotyczących rzetelności złożonej deklaracji (art. 274a § 2 Ordynacji podatkowej). Usuwanie tych błędów następuje przede wszystkim w ramach dobrowolnego złożenia korekty deklaracji.

Zastępca Naczelnika US wyjaśnił również, że *Naczelnik tut. Urzędu mając na uwadze mnogość ulg podatkowych zadeklarowanych w zeznaniach podatkowych, wybierając rodzaj działań w czynnościach sprawdzających kieruje się dobrem podatnika, podejmuje starania, aby czynności sprawdzające prowadzone były, w miarę możliwości, w jak najszybszym terminie, nie narażając podatnika na wysokie odsetki (...). Wybierając tryb działania bierze także pod uwagę różnorodność ulg podatkowych/zwolnień w podatku dochodowym (ulga termomodernizacyjna to tylko jedna z nich), jaka istnieje dla podatników prowadzących działalność gospodarczą jak i osób nie prowadzących działalności, w ostatnich latach podatkowych, kieruje się również wysokością kwoty możliwej do odliczenia z zastosowania tych ulg, jak*

również najczęściej występującymi nieprawidłowościami (co wynika z praktyki działania).

(akta kontroli str. 4204-4215)

Zgodnie z art. 275 § 1 Ordynacji podatkowej, jeżeli ze złożonej deklaracji wynika, że podatnik skorzystał z przysługujących mu ulg podatkowych, organ podatkowy może zwrócić się do niego o okazanie dokumentów lub o złożenie fotokopii dokumentów, których posiadania przez podatnika, w określonym czasie, wymaga przepis prawa. NIK zwraca uwagę, że tryb postępowania przedstawiony w art. 274 Ordynacji podatkowej i zastosowany przez US w wezwaniach do podatników odnosi się do postępowania w przypadku stwierdzenia błędów w deklaracji podatkowej, a nie weryfikacji skorzystania przez podatnika z ulg podatkowych. NIK zauważa również, że dobór spraw do kontroli obejmował wyłącznie sprawy, w których Urząd poddał weryfikacji zasadność odliczeń wydatków w zakresie ulgi termomodernizacyjnej.

2. W dwóch sprawach [...] <sup>25</sup> spośród 30 zbadanych Urząd nie udokumentował w sposób należyty przeprowadzonych czynności sprawdzających, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 177 § 1 w związku z art. 280 Ordynacji podatkowej. Jedną z zasad działania organów podatkowych jest zasada pisemności postępowania, czego wyrazem jest m.in. obowiązek utrwalania w aktach w formie adnotacji czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Obowiązek sporządzenia adnotacji z każdej czynności z uwzględnieniem przepisów Ordynacji podatkowej oraz wartości dowodowej wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających* z 2021 r. (Wstęp, s. 7-8).

Urząd nie dokumentował na bieżąco przeprowadzonej w trakcie prowadzonych postępowań weryfikacji, czy podatnik był właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, czy wydatki zostały udokumentowane fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku oraz czy faktury VAT zostały ujęte w rejestrze JPK VAT.

(akta kontroli str.797-968, 2015-2062, 4316-4456)

Zastępca Naczelnika US wyjaśnił, że przyjęty sposób elektronicznej weryfikacji (bez dokonywania wydruków) podyktowany był prowadzeniem spraw w sposób budzący zaufanie do organu podatkowego, a Naczelnik podejmował wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Wybierając taki sposób weryfikacji, działał w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 125 Ordynacji podatkowej – zasada

---

<sup>25</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 293 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie numeru prowadzonej sprawy. Wyłączenia dokonano ze względu na tajemnicę skarbową.

szybkości działania). Podstawowym celem tej zasady jest zapobieżenie powolności w działaniu organów, która może być szkodliwa zarówno dla interesu publicznego (np. w związku z upływem terminów przedawnienia), jak i dla strony (narażenie na odsetki).

(akta kontroli str. 4204-4215)

NIK nie kwestionuje sposobu dokonywania weryfikacji bez udziału podatnika z wykorzystaniem dostępnych Administracji Skarbowej systemów teleinformatycznych. Wskazuje jednak na obowiązek dokonywania odpowiednich adnotacji z przeprowadzonych czynności, tak aby zostały one utrwalone w aktach, zgodnie z zasadą pisemności postępowania.

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Urząd podejmował wprawdzie systematycznie czynności sprawdzające wobec podmiotów korzystających z ulgi, jednak w większości skontrolowanych spraw – 25 spośród 30 zbadanych – zostały one przeprowadzone nierzetelnie oraz nie wypełniały dyspozycji wynikającej z art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej. Na potwierdzenie prawa do ulgi US nie żądał od podatników odpowiednich dokumentów ani nie pozyskiwał ich od innych podmiotów, w szczególności podmiotów udzielających dofinansowania do przedsięwzięć termomodernizacyjnych. W dwóch ze zbadanych 30 spraw stwierdzono ponadto niedokumentowanie podejmowanych czynności weryfikacyjnych, co naruszało art. 177 § 1 w związku z art. 280 Ordynacji podatkowej, jak również zasadę pisemności postępowania, określoną w art. 126 tej ustawy.

#### **OBSZAR**

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

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W okresie 2024–2025 (I połowa) w Urzędzie nie wszczynano i nie prowadzono postępowań podatkowych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej zakończonych decyzją w rozumieniu art. 207 Ordynacji podatkowej. Nie wszczęto żadnego postępowania na podstawie wniosku w wyniku czynności sprawdzających, analitycznych, kontroli podatkowej, czy braku stawiennictwa na wezwanie urzędu ws. postępowania podatkowego dotyczącego podatnika korzystającego z ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 26-33)

**3.2.** W okresie objętym kontrolą US na podstawie wniosków złożonych przez podatników prowadził postępowania ws. zwrotu nadpłaty w związku ze skorzystaniem z ulgi termomodernizacyjnej, zakończone zwrotem nadpłaty bez decyzji stwierdzającej nadpłatę, tj. w trybie art. 75 § 4 Ordynacji podatkowej.

W roku 2024 Urząd przeprowadził łącznie 14 postępowań w przedmiotowym zakresie, które były wynikiem wykazanych przez podatników odliczeń wydatków na termomodernizację, z czego 13 dotyczyło podatników rozliczających się według skali podatkowej, zaś jedno – ryczałtu. W roku 2023 Urząd również przeprowadził 14 postępowań w przedmiotowym zakresie. Wszystkie z nich dotyczyły rozliczeń na podstawie skali podatkowej.

W I połowie 2025 roku US przeprowadził łącznie 34 postępowania ws. zwrotu nadpłaty w związku ze skorzystaniem przez podatnika z ulgi

termomodernizacyjnej. Wszystkie z nich dotyczyły rozliczeń według skali podatkowej. W stosunku do I połowy 2024 roku, gdy przeprowadzono siedem postępowań, oznaczało to prawie pięciokrotny wzrost ich liczby.

W 2024 roku Urząd stwierdził nieprawidłowości w wyniku siedmiu przeprowadzonych postępowań, zaś w I połowie 2025 roku – w wyniku dwóch. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości, podobnie jak w przypadku czynności sprawdzających, dotyczyły przekroczenia limitu ulgi.

(akta kontroli str. 26-33, 4303)

**3.3.** Szczegółowym badaniem objęto 15 postępowań<sup>26</sup> przeprowadzonych przez US na podstawie wniosków złożonych przez podatników ws. stwierdzenia nadpłaty w związku ze skorzystaniem z ulgi termomodernizacyjnej. Łączna kwota ulgi według pierwotnie złożonych wniosków wynosiła 444,5 tys. zł.

We wszystkich przypadkach Urząd uznał zasadność składanych wniosków oraz dokonał zwrotu środków na łączną kwotę 43,2 tys. zł<sup>27</sup>.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że:

- a) wszystkie badane wnioski o stwierdzenie nadpłaty zostały rozpatrzone. W 11 przypadkach nadpłata została zwrócona podatnikowi. W dwóch sprawach nadpłatę w całości zaliczono na poczet zaległości podatkowych, zgodnie z art. 76 § 1 Ordynacji podatkowej, zaś w dwóch innych – w części. Zwroty nadpłat zostały zrealizowane w terminie wynikającym z art. 77 § 1 pkt 6 lit. a Ordynacji podatkowej na podstawie prawidłowo sporządzonej korekty deklaracji;
- b) we wszystkich 15 sprawach telefonicznie wezwano podatników do złożenia wymaganych dokumentów;
- c) postępowania ws. stwierdzenia nadpłaty wszczynano zgodnie z art. 165 § 3 Ordynacji podatkowej na podstawie złożonego przez podatnika wniosku wraz z korektą deklaracji;
- d) najkrótsze postępowanie z wniosku o stwierdzenie nadpłaty trwało jeden dzień, a najdłuższe 61 dni, przyjmując za datę wszczęcia postępowania dzień doręczenia Urzędowi wniosku o stwierdzenie nadpłaty (art. 165 § 3 Ordynacji podatkowej), a za datę jego zakończenia – dzień dokonania zwrotu środków na rachunek bankowy podatnika;
- e) nie nastąpiło przekroczenie terminu do zwrotu nadpłaty wynikającego z art. 77 § 1 pkt 6 lit. a Ordynacji podatkowej, a tym samym nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w toku prowadzonych postępowań;

---

<sup>26</sup> Zastosowano dobór celowy. Badaniem objęto sprawy o najwyższych kwotach wykazanych odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej poddanej weryfikacji przez organ podatkowy.

<sup>27</sup> Kwota zwrócona podatnikom z uwzględnieniem kwot, o które pomniejszono nadpłatę, na podstawie art. 77c Ordynacji podatkowej.

- f) we wszystkich 15 sprawach podatnicy przedstawili faktury VAT potwierdzające zasadność składanego wniosku oraz potwierdzenia ich zapłaty;
- g) we wszystkich sprawach opis dokonanych ustaleń faktycznych ujęty w dokumencie pn. *Analiza do wniosku ws. stwierdzenia nadpłaty i korekty zeznania podatkowego* był spójny ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

(akta kontroli str. 2601-3854)

Wszystkie złożone i zaakceptowane przez US faktury VAT wskazywały, że odliczone przez podatników wydatki poniesione na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego zostały wymienione w rozporządzeniu w sprawie wykazu. W dwóch przypadkach US zakwestionował wydatki na łączną kwotę 29,7 tys. zł jako niezgodne z ww. rozporządzeniem. Obejmowały one wymianę pokrycia dachowego oraz akcesoria do malowania. W wyniku dalszych czynności podatnicy dobrowolnie zmienili wysokość żądanej kwoty nadpłaty, składając kolejne wnioski wraz z korektą zeznania.

(akta kontroli str. 3142-3289, 4304-4309)

W żadnym z 15 badanych postępowań podatkowych nie dokonywano oględzin w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej

(akta kontroli str. 3855-3885)

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił m.in., że organ miał na uwadze czas prowadzenia postępowania, liczbę postępowań i koszty ewentualnych oględzin, oraz że wykorzystywał inne możliwości sprawdzenia/weryfikacji wydatków termomodernizacyjnych, tj. za pomocą serwisu [geoportal.gov.pl](http://geoportal.gov.pl), który pozwalał ustalić m.in. montaż instalacji fotowoltaicznej.

(akta kontroli str. 3885)

W wezwaniach kierowanych do podatników po wszczęciu postępowania Urząd nie określał rodzaju dokumentu, który powinien przedłożyć podatnik w celu potwierdzenia prawa własności nieruchomości oraz nie wskazywał wymogu jego aktualności. US nie wymagał również od podatników podania numeru księgi wieczystej nieruchomości.

We wszystkich 15 sprawach na wezwanie US do potwierdzenia prawa własności nieruchomości podatnicy dostarczyli m.in: notarialne umowy sprzedaży oraz darowizny (z lat 1992-2020), akt własności ziemi z 1979 roku, umowę o dział spadku, pozwolenia na budowę i brak sprzeciwu do przystąpienia do użytkowania budynku, umowę małżeńską rozszerzającą wspólność majątkową małżeńską oraz dzienniki budowy, decyzje-nakazy płatnicze podatku od tej nieruchomości, decyzje o nadaniu numeru porządkowego.

(akta kontroli str. 2610-2620, 2670-2679, 2730-2740, 2788, 2807-2811, 2865, 2868-2869, 2887-2896, 3049-3055, 3173-3174, 3178-3181, 3235-3239, 3331-

3334, 3426, 3428-3431, 3475-3480, 3549-3554, 3600-3606, 3705-3714, 3762-3783, 3795-3803, 3821)

Urząd nie dokumentował na bieżąco weryfikacji prowadzonej w trakcie postępowań, dotyczącej:

- posiadania przez podatnika tytułu własności do budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- zgodności faktur VAT złożonych w związku z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty z danymi ujętymi w rejestrze JPK\_VAT;
- wystawienia faktur przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku.

Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 676-695, 4208-4215)

W żadnej z 15 badanych spraw przed rozpoczęciem kontroli NIK (tj. przed 9 czerwca 2025 roku) US nie występował do innych podmiotów o informację o środkach (dotacjach, pożyczkach) przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, w związku z dyspozycją art. 26h ust. 5 i 8 ustawy o PIT.

Zastępca Naczelnika US wyjaśnił, że w postępowaniach podatkowych wszczętych na wniosek strony zwracano uwagę na brak możliwości odliczenia wydatków termomodernizacyjnych, których podatnik nie poniósł, gdyż zostały mu zrefinansowane. Na tę okoliczność pozyskiwano od podatników oświadczenia o ewentualnym dofinansowaniu ze środków NFOŚiGW lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub czy wydatki zostały zwrócone podatnikowi w innej formie oraz zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, odliczone od przychodu na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym lub uwzględnione przez podatnika w związku z korzystaniem z innych ulg podatkowych w rozumieniu Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 3855-3893)

Spośród 15 badanych postępowań, sześciu podatników otrzymało dotacje na przedsięwzięcia termomodernizacyjne od NFOŚiGW, WFOŚiGW lub gminy<sup>28</sup>. W 13 sprawach podatnicy złożyli oświadczenie o otrzymaniu lub nieotrzymaniu innych dotacji. US nie wprowadził jednolitego brzmienia składanego przez podatników oświadczenia ws. nieuzyskania wsparcia na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych z innych środków publicznych. W 12 przypadkach oświadczenia te miały brzmienie zgodne bądź równoważne z art. 26h ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o PIT i były złożone pisemnie w formie osobnego dokumentu bądź ustnego oświadczenia do protokołu z przeprowadzonych czynności. W jednym przypadku podatnik wraz z małżonką złożyli oświadczenie o nieotrzymaniu dofinansowania wyłącznie ze środków NFOŚiGW oraz WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 2609, 2668, 2725-2729, 2742, 2780-2783, 2797, 2859-2863, 3012-3016, 3038, 3156-3160, 3177, 3255-3256, 3326, 3298-3300, 3544-3547, 3586,3608, 3702, 3784, 3804-3809, 3822-3838)

---

<sup>28</sup> Według stanu na 4 września 2025 r.

W dwóch przypadkach podatnicy na wezwanie Urzędu dostarczyli potwierdzenie otrzymania dofinansowania z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW i gminy Stary Sącz i nie przedkładali odrębnych oświadczeń.

(akta kontroli str. 3411-3417, 3426, 3465-3468, 3481-3499)

W trakcie kontroli NIK we wszystkich 15 badanych sprawach US wystąpił do NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz gmin z terenu właściwości Urzędu o przekazanie informacji o kwotach wypłaconych dotacji oraz przedmiotu ich wypłacenia za lata 2019-2024. Z odpowiedzi wynikało, iż dziewięciu podatników nie otrzymało dofinansowania, zaś sześciu takie wsparcie otrzymało. Pozyskane informacje potwierdziły we wszystkich 15 sprawach zgodność danych zgromadzonych w toku postępowań podatkowych ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 3855-3893, 245-340, 4216-4299)

**3.4.** Urząd w 2024 roku i w I półroczu 2025 roku<sup>29</sup> nie zgłaszał do Dyrektora IAS problemów związanych z weryfikacją korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, jak również barier organizacyjno-kadrowych w wykonywaniu tych zadań.

(akta kontroli str. 3-7, 22-23 )

**3.5.** W okresie 2024-2025 (I półrocze) IAS lub MF nie przeprowadzały w Urzędzie audytów i kontroli dotyczących tematyki odliczeń wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne.

(akta kontroli str. 3-10)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W żadnej z 15 zbadanych spraw Urząd nie dokumentował na bieżąco przeprowadzonej w trakcie postępowań podatkowych weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, w tym czy podatnik był właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, czy wydatki zostały udokumentowane fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku oraz czy faktury VAT zostały ujęte w rejestrze JPK\_VAT. Stanowiło to naruszenie art. 177 Ordynacji podatkowej, wskazującego że 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. Obowiązek sporządzenia adnotacji z każdej czynności z uwzględnieniem przepisów tej ustawy oraz wartości dowodowej wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających* z 2021 r. (Wstęp, s. 7-8).

Zastępca Naczelnika US wyjaśnił, że w toku prowadzonych postępowań podatnicy na wezwania przedstawiali różne dokumenty potwierdzające własność/współwłasność budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a Naczelnik weryfikował te dane dodatkowo w sposób elektroniczny w dostępnych

---

<sup>29</sup> Do 26 czerwca 2025 r.

systemach informatycznych Serwis ksiąg wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości dla jednostek Resortu Finansów, który umożliwia wykonywanie zapytań do bazy ksiąg wieczystych według różnych parametrów (<https://kwrf.mf.gov.pl/>) lub Aplikacja CRCM – Centralny Rejestr Czynności Majątkowych (<https://crcm.mf.gov.pl/>) potwierdzając warunek dotyczący tytułu prawnego własności/współwłasności do budynku na moment dokonywania odliczenia ulgi termomodernizacyjnej w zeznaniu, w którym podatnik poniósł wydatek kwalifikujący się do objęcia ulgą termomodernizacyjną. Systemy te umożliwiają sprawdzenie, czy podatnik na moment dokonywania odliczeń był nadal właścicielem/współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinного będącego przedmiotem ulgi. Naczelnik Urzędu dokonywał tej weryfikacji jedynie w sposób elektroniczny, bez wydruków.

(akta kontroli str. 2601-3854, 3894-4093, 4482-4536)

Naczelnik wyjaśnił, że przyjęty sposób elektronicznej weryfikacji (bez dokonywania wydruków) podyktowany był prowadzeniem spraw w sposób budzący zaufanie do organu podatkowego. Naczelnik podejmował wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Wybierając taki sposób weryfikacji działał w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art.125 Ordynacji podatkowej – zasada szybkości działania). Podstawowym celem tej zasady jest zapobieżenie powolności w działaniu organów, która może być szkodliwa zarówno dla interesu publicznego (np. w związku z upływem terminów przedawnienia), jak i dla strony (narażenie na odsetki).

(akta kontroli str. 3855- 4116, 4204-4215)

NIK nie kwestionuje sposobu dokonywania weryfikacji bez udziału podatnika z wykorzystaniem dostępnych Administracji Skarbowej systemów teleinformatycznych, zwraca jednak uwagę na obowiązek sporządzenia adnotacji z każdej czynności, z uwzględnieniem przepisów Ordynacji podatkowej oraz wartości dowodowej, na co wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających* (Wstęp, str. 7-8).

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził postępowań podatkowych w odniesieniu do podatników dokonujących odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, zakończonych wydaniem decyzji. Badanie 15 spraw podjętych przez US w związku ze złożeniem przez podatników wniosków o stwierdzenie nadpłaty wykazało, że Urząd rzetelnie dokonywał ich sprawdzeń, przy czym nie dokumentował na bieżąco prowadzonych czynności weryfikacyjnych, dotyczących potwierdzenia prawa własności do nieruchomości, udokumentowania wydatków fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku oraz ujęcia tych faktur w rejestrze JPK\_VAT. Brak odnotowywania przeprowadzonych weryfikacji w toku postępowań podatkowych NIK ocenia jako działanie nierzetelne i naruszające art. 177 § 1 Ordynacji podatkowej, jak również niezgodne z zasadą pisemności wynikającą z art. 126 tej ustawy.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

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

Wnioski    1. Podejmowanie wszystkich istotnych i niezbędnych działań w toku czynności sprawdzających, dla realizacji celu określonego w art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

2. Weryfikowanie prawidłowości odliczenia wydatków w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW, WFOŚiGW lub zwrócone podatnikowi w jakiejkolwiek formie.

3. Dokumentowanie czynności prowadzonych w poszczególnych sprawach w sposób zapewniający możliwość ich weryfikacji.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
uwag i wykonania  
wniosków

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

Kraków, 30 września 2025 r.

Kontroler

Tomasz Mróz

specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor Delegatury

Najwyższej Izby Kontroli

w Krakowie

z up.

Wicedyrektor

Mariusz Gorczyca

/podpisano elektronicznie/