



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.13.1.2025

Renata Witkowska  
Naczelnik Urzędu Skarbowego  
w Płocku  
ul. 1 maja 10  
09-402 Płock

# 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 Płocku <sup>1</sup> , ul. 1 maja 10, 09-402 Płock.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renata Witkowska, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Płocku <sup>2</sup> , od 15 lutego 2024 r.
	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:
	Michał Mazurowski, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Płocku, od 1 marca 2022 r. do 14 lutego 2024 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 <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Piotr Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/75/2025 z 4 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Naczelnik Urzędu, Naczelnik, Organ podatkowy.

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

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

### OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie Naczelnik Urzędu Skarbowego w Płocku w należyty sposób prowadziła działania analityczne i czynności sprawdzające. Także postępowania podatkowe na wniosek podatnika, mające na celu weryfikację zasadności skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, były prowadzone prawidłowo zgodnie z art. 75 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>5</sup> oraz wytycznymi Ministerstwa Finansów<sup>6</sup> i Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie<sup>7</sup>. Organ podatkowy nie przeprowadzał jednak weryfikacji zasadności wnioskowanej/deklarowanej kwoty zwrotu nadpłaty podatku z dokumentacją źródłową.

Naczelnik Urzędu monitorowała rozliczenia podatkowe osób fizycznych<sup>8</sup> z tytułu odliczenia ulgi termomodernizacyjnej analizując raporty z systemu e-Orus<sup>9</sup>, raporty z Modułu Zarządzania Analizami<sup>10</sup> udostępnione przez MF oraz informacje przekazane przez DIAS w Warszawie.

Na podstawie własnych czynności analitycznych, przeprowadzonych przez Urząd w 2024 r. i w I półroczu 2025 r., do weryfikacji przekazano 623 rozliczenia/zeznania podatkowe z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych z wykazaną kwotą ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 23 279,1 tys. zł, kierując do czynności sprawdzających 105 na łączną kwotę ulgi w wysokości 6 906,0 tys. zł. Ponadto czynnościami sprawdzającymi objęto wszystkie typowania (177) przekazane przez MF i DIAS w Warszawie na łączną kwotę 10 548,0 tys. zł odliczonej ulgi termomodernizacyjnej. Wszystkie czynności sprawdzające z list typowań MF zostały zakończone w wyznaczonych terminach. Naczelnik Urzędu, w toku prowadzonych czynności sprawdzających wobec danego podatnika, pozyskiwała z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie<sup>11</sup> oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>12</sup> informacje o otrzymanym przez tego podatnika, wsparciu finansowym na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W 2024 r. w porównaniu do 2023 r. wzrosła liczba czynności sprawdzających, prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej o 68,6%, a kwota ujawnionych nieprawidłowości o 1%.

Postępowania podatkowe z zakresu zwrotu nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych, wynikające m.in. z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej,

---

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

<sup>5</sup> Dz. U z 2025 r. poz. 111., dalej: O.p.

<sup>6</sup> Dale: MF.

<sup>7</sup> Dalej: DIAS w Warszawie.

<sup>8</sup> Dalej: podatników, podmiotów.

<sup>9</sup> e-ORUS (POLTAX) – Otwarte niestandardowe Raporty Urzędu Skarbowego POLTAX oraz moduł Ewidencja Czynności Sprawdzających US (osobna baza danych OracleXE). Aplikacja e-Orus umożliwia generowanie raportów o podmiotach według zadanych kryteriów na bazie POLTAX. POLTAX to podstawowy systemem umożliwiający realizację zadań wykonywanych w komórkach rejestracji oraz wymiaru podatków urzędów skarbowych, związanych z ewidencjonowaniem danych o podmiotach, obsługą deklaracji podatkowych i wydawanych decyzji. Np. raport e-Orus o podatnikach, którzy dokonali odliczenia wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne.

<sup>10</sup> Dalej: MZA.

<sup>11</sup> Dalej: WFOŚiGW lub Fundusz.

<sup>12</sup> Dalej: NFOŚiGW.

prowadzono zgodnie z przepisami O.p. Jednak działania te stwarzały ryzyko nieprawidłowego odliczenia ulgi termomodernizacyjnej zidentyfikowane w Polityce zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej<sup>13</sup>, gdyż Organ podatkowy przed dokonaniem zwrotu podatku

ograniczając swoje działania do kwoty limitu odliczonej ulgi w latach wcześniejszych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>14</sup> kontrolowanej działalności**

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie Skarbowym w Płocku z ulgi termomodernizacyjnej skorzystało ogółem za 2024 r. - 2 042, z tego opodatkowanych na zasadach ogólnych wg skali podatkowej - 1 991, podatkiem liniowym - 28, zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych - 23. Kwota odliczeń<sup>15</sup> wydatków związanych z ulgą termomodernizacyjną za 2024 r. stanowiła 39 428,2 tys. zł, w tym z tytułu opodatkowania wg skali podatkowej odpowiednio - 38 114,1 tys. zł, podatkiem liniowym - 839,7 tys. zł, zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych - 474,4 tys. zł.

Za 2024 r. z ulgi termomodernizacyjnej skorzystało 1,6% podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, z czego opodatkowanych na zasadach ogólnych wg skali podatkowej - 1,7%, podatkiem liniowym - 0,9%, zryczałtowanym podatkiem dochodowym od przychodów ewidencjonowanych - 0,2%.

Liczba podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej za 2024 r. w porównaniu do 2023 r. była niższa o 9,4% (213 podatników), również kwota wykazanych odliczeń zmalała o 6,1% (2 546,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 482)

W okresie objętym kontrolą, działania analityczne typujące podatników do weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania przez nich z ulgi termomodernizacyjnej prowadzono w Urzędzie w oparciu o założenia określone w: [1] Polityce zarządzania dot. ryzyka (16.3.1 i 20.3.1) nieprawidłowego odliczenia od dochodu (PIT)<sup>16</sup> ulgi termomodernizacyjnej lub (18.3.1) nieprawidłowego jej odliczenia od przychodu (PPE)<sup>17</sup>; [2] Wytycznych w zakresie obsługi Modułu ANALIZA w Systemie ZISAR II z dnia 5 lutego 2021 r.; [3] Zarządzeniach DIAS w Warszawie w sprawie Instrukcji prowadzenia analizy

<sup>13</sup> Ministerstwo Finansów, Departament Analiz - kwiecień 2019, dalej: Polityka zarządzania.

<sup>14</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>15</sup> Kwota pomniejszenia podstawy opodatkowania.

<sup>16</sup> Podatek dochodowy od osób fizycznych regulowany ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 poz. 163 dalej: ustawa PIT).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2025 poz. 843), dalej: ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym.

ryzyka, typowania podmiotów do kontroli i czynności sprawdzających oraz postępowania z informacjami sygnałnymi<sup>18</sup>. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono własnych wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia analiz danych o podatnikach korzystających z ulgi termomodernizacyjnej mających na celu wytypowanie podmiotów do kontroli, gdyż – jak wyjaśniła Naczelnik, z uwagi na uregulowania przekazane przez MF oraz DIAS w Warszawie, nie było celowym wdrażanie odrębnej procedury. Natomiast w zakresie typowania podmiotów do kontroli obowiązywała wydana przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku Instrukcja<sup>19</sup> wraz z Komunikatem<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 80-476)

Zatrudnienie w Urzędzie według stanu na: 31 grudnia 2023 r. w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających wynosiło 32 oraz komórkach kontroli podatkowej 10 pracowników; 30 czerwca 2024 r. odpowiednio 35 i 9; 31 grudnia 2024 r. 37 i 9; 30 czerwca 2025 r. 39 i 9. Prowadzeniem analiz dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej oraz typowaniem podmiotów do weryfikacji rozliczenia w ramach czynności sprawdzających, za okres objęty kontrolą, w Urzędzie zajmował się głównie Pierwszy Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających<sup>21</sup> realizując zadania w zakresie podatku dochodowego oraz Trzeci Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających<sup>22</sup> realizujący zadania z zakresu zarządzania ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowania obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych. Zagadnienia z zakresu kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego należały do Referatu Kontroli Podatkowej<sup>23</sup>. W okresie objętym kontrolą nie nastąpiły zmiany w zakresie liczby komórek realizujących zadania czynności sprawdzających i komórek kontroli podatkowej.

Stan zatrudnienia pracowników świadczących pracę w SKA-3 i w SKP nie ulegał zmianom i wynosił odpowiednio dziesięciu i dziewięciu pracowników. Natomiast wzrost<sup>24</sup> zatrudnienia w SKA-1 z dziesięciu (w 2023 r.) do 14 pracowników (na dzień 30 czerwca 2025 r.) wynikał m.in. z długotrwałej nieobecności trzech pracowników, zaangażowania jednego pracownika do obsługi infolinii eMCek<sup>25</sup>, a także z intensyfikacji zadań związanych z obsługą zeznań składanych m.in. przez obcokrajowców.

Na stanowiskach kierowniczych SKA-1, SKA-3 i SKP nie było zmian osobowych. Nastąpiła jedynie zmiana w nadzorze pośrednim, w wyniku zmiany osobowej zastępcy naczelnika nadzorującego te komórki, z uwagi na złożenie przez

---

<sup>18</sup> Nr 18/2025 z dnia 25 lutego 2025 r., Nr 19/2024 z dnia 22 lutego 2024 r., Nr 132/2022 z dnia 29 lipca 2022 r.

<sup>19</sup> Instrukcja Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku Nr 12/1/2023 z dnia 27 listopada 2023 r. oraz Nr 3/1/2025 z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie Zasad typowania podmiotów do kontroli.

<sup>20</sup> Komunikat Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku Nr 13/2023 z dnia 27 listopada 2023 r. oraz Nr 15/2025 z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie powołania Zespołu ds. typowania podmiotów do kontroli.

<sup>21</sup> Dalej: SKA-1.

<sup>22</sup> Dalej: SKA-3.

<sup>23</sup> Dalej: SKP.

<sup>24</sup> Stan zatrudnienia w SKA-1 na dzień: 31 grudnia 2023 r. – 10; 30 czerwca 2024 r. – 12; 31 grudnia 2024 r. – 12; 30 czerwca 2025 r. – 14 pracowników.

<sup>25</sup> Multikanałowe Centrum Komunikacji.

zastępcę naczelnika wniosku o rozwiązanie stosunku pracy na mocy porozumieniem stron. (akta kontroli str. 5-79, 483-507, 511, 525, 1084)

W Urzędzie w 2024 r. i w I połowie 2025 r. na podstawie raportów generowanych z aplikacji e -Orus, tj. „Wykaz podmiotów odliczenia przez zakres x lat np. TERMO - Parametry” przeprowadzono własne analizy dotyczące 623 podatników z wykazaną kwotą ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 23 279,1 tys. zł. W wyniku weryfikacji 623 podatników, do czynności sprawdzających skierowano 105 podatników na łączną kwotę ulgi w wysokości 6 906,0 tys. zł wg kryterium:

- Odliczenia ulgi termomodernizacyjnej [REDAKTOWANE], sporządzając w 2024 r. raport zawierający 189 podatników, których rozliczenia poddano analizie (100%), kwalifikując do czynności sprawdzających wszystkich podatników (53), u których stwierdzono [REDAKTOWANE]. Wobec 49 z 53 zakończono czynności sprawdzające, w tym z wynikiem negatywnym dwie i pozytywnym 47 na kwotę WUSZ 136 844 zł. Pozostałe cztery czynności sprawdzające pozostają w toku.
- Jednoczesnego skorzystania z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej i Programu Priorytetowego Mój Prąd za 2022 – 2023 r., obejmując analizą w 2024 r. 225 podatników, zidentyfikowanych w oparciu o wykaz przesłany przez [REDAKTOWANE] przy piśmie z 5.06.2024 r. znak 1401-ICR-1.4020.58.2024.4.NL<sup>26</sup>, spośród których do czynności sprawdzających wytypowano dziewięciu podatników [REDAKTOWANE] dotacji otrzymanej ze środków Programu. W toku przeprowadzonych czynności sprawdzających wobec 9 podatników z próby 225, ujawniono jeden przypadek nie pomniejszenia odliczonej ulgi termomodernizacyjnej o kwotę dotacji otrzymanej z NFOŚiGW, skutkujący zaniżeniem zobowiązania podatkowego w kwocie 1,4 tys. zł.
- Odliczenia ulgi termomodernizacyjnej przez [REDAKTOWANE], sporządzając w I połowie 2025 r. raport zawierający 133 podatników, obejmując analizą wszystkich 133 podatników, spośród których do czynności sprawdzających wytypowano wszystkich podatników (24), u których [REDAKTOWANE]. W związku z priorytetową realizacją szeregu wskazań centralnych, m.in. analiz MZA, których realizacja jest monitorowana i określona terminami, czynności sprawdzające w zakresie własnych typowań z uwzględnieniem terminów przedawnienia, będą realizowane sukcesywnie w II półroczu 2025 r. Analizy te są analizami uzupełniającymi do typowań centralnych.
- Odliczenia ulgi termomodernizacyjnej za 2024 r., sporządzając w I połowie 2025 r. raport wskazany w Kalendarzu Raportów na II kwartał 2025 roku, przesłany przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie przy piśmie z dnia 24.03.2025 r. znak 1401-ICR.4020.23.2025.108.NL, zawierający 2 042 podatników, spośród których analizą bazodanową objęto

---

<sup>26</sup>Przesłany przez DIAS w Warszawie wykaz, stanowił próbę podmiotów, które skorzystały jednocześnie z Programu Priorytetowego Mój Prąd i ulgi termomodernizacyjnej w 2022 i w 2023 roku celem zaproponowania kryteriów, pozwalających na ograniczenie liczby rekordów. Ostateczne typowanie zostało udostępnione w Module Zarządzania Analizami, w którym wytypowano jednego podatnika. Urząd na podstawie otrzymanego wykazu 225 podatników do czynności sprawdzających wytypował dziewięciu z najwyższą kwotą dotacji otrzymanej ze środków Programu.

76 podatników, tj. [REDAKTOWANE], z czego 19 skierowano do czynności sprawdzających, przyjmując [REDAKTOWANE] podatek objęty analizą bazodanową wykazujący [REDAKTOWANE] z możliwością rozszerzenia próby. W związku z priorytetową realizacją szeregu wskazań centralnych, m.in. analiz MZA, których realizacja jest monitorowana i określona terminami, czynności sprawdzające w zakresie własnych typowań z uwzględnieniem terminów przedawnienia, będą realizowane sukcesywnie w II półroczu 2025 r. Analizy te są analizami uzupełniającymi do typowań centralnych.

Powyższe czynności analityczne udokumentowano zapisami w raportach. Wszystkie ujawnione przypadki nieprawidłowości, w tym przekroczenia limitu odliczenia wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, objęte weryfikacją, przekazano do czynności sprawdzających.

Czynności analityczne były inicjowane również w związku z weryfikacją w Poltax Plus zeznań podatkowych ze statusem poprawności „błędny” składanych w toku „akcji zeznań PIT”, gdzie czynności analityczne w zakresie ulgi termomodernizacyjnej dotyczyły dwóch podatników.

(akta kontroli str. 508-510, 512-518, 520-524, 611-613, 1086-1088)

Urząd w okresie objętym kontrolą [REDAKTOWANE] wykazy wszystkich podatników będących w jego właściwości, którzy otrzymali zwrot poniesionych wydatków związanych z termomodernizacją. [REDAKTOWANE] akta kontroli (str. 513)

[REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE] Ponadto w toku przeprowadzonych czynności sprawdzających wobec 9 podatników z próby 225, którzy skorzystali z dotacji z Programu Priorytetowego Mój Prąd i ulgi termomodernizacyjnej w 2022 i w 2023 r. ujawniono jeden przypadek skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej bez pomniejszenia o kwotę dotacji otrzymanej z NFOŚiGW, skutkujący zaniżeniem zobowiązania podatkowego w kwocie 1,4 tys. zł. Jak wyjaśniła Naczelnik kwota tego uszczuplenia uzyskana z tej grupy ryzyka [REDAKTOWANE]

budżetu państwa do możliwości [REDAKTOWANE]. W toku prowadzonych czynności sprawdzających, obejmujących odliczenie ulgi termomodernizacyjnej, Urząd pozyskiwał informacje o otrzymanych kwotach dofinansowania bezpośrednio [REDAKTOWANE]. W przypadku braku udokumentowania otrzymania dofinansowania lub niedostatecznego udokumentowania tego faktu [REDAKTOWANE] objętego czynnościami sprawdzającymi, Urząd bezpośrednio pozyskiwał te dane z NFOŚiGW i WFOŚiGW. [REDAKTOWANE] (akta kontroli str. 513-515)

Na okoliczność [REDAKTOWANE] pozyskania informacji zbiorczej dotyczącej wszystkich podatników, będących w właściwości miejscowej Urzędu, którzy otrzymali zwrot poniesionych wydatków związanych z termomodernizacją,

Naczelnik przedłożyła [REDACTED]  
w przedmiotowym zakresie, [REDACTED]  
[REDACTED]  
O.p., który [REDACTED]  
Konstytucji RP organy władzy publicznej działają [REDACTED]  
[REDACTED] co oznacza, że organ administracji publicznej w obrębie przyznanego mu  
zadań publicznoprawnych [REDACTED]  
podstawie upoważnienia ustawowego [REDACTED]  
określonych. W ocenie [REDACTED]  
zakresu upoważnienia ustawowego [REDACTED]  
[REDACTED] Nie jest dopuszczalne  
domniemywanie kompetencji organu ani ich rozszerzenie w drodze wykładni  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
Skarbowego w Płocku udostępniono [REDACTED], którzy  
nie rozliczyli ulgi inwestycyjnej, a są beneficjentami dofinansowania ze środków  
[REDACTED].  
W stosunku do tych osób [REDACTED]  
[REDACTED] Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady  
(UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych  
w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego  
przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

(akta kontroli str. 607-610)

Wg wyjaśnień Naczelnik, możliwość stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie  
odliczenia ulgi termomodernizacyjnej i wytypowania do czynności  
sprawdzających, na poziomie sporządzonych analiz/raportów, [REDACTED]  
[REDACTED].  
W pozostałych przypadkach wskazanie potencjalnych nieprawidłowości jest  
możliwe [REDACTED]  
[REDACTED]. Z uwagi [REDACTED]  
zweryfikowania na poziomie [REDACTED]  
[REDACTED] kwoty [REDACTED]  
termomodernizacyjnej, [REDACTED] odliczonej przez podatnika od dochodu. [REDACTED]  
[REDACTED] w zeznaniach  
podatkowych (PIT-37, PIT-28, PIT-36L i PIT-36) [REDACTED]  
pozycja, w której kwota [REDACTED]. W związku z tym, że  
możliwości raportowania w zakresie tego ryzyka [REDACTED]  
podatników, którzy skorzystali z ulgi [REDACTED]  
[REDACTED] na etapie typowania możliwe było stwierdzenie nieprawidłowości  
[REDACTED] wyselekcjonowanie do  
czynności sprawdzających podatników z tego ryzyka.

(akta kontroli str. 514-515)

W toku przeprowadzenia własnych analiz, w tym czynności sprawdzających,  
w 2024 roku i w I półroczu 2025 nie wytypowano podatników wobec których

<sup>27</sup> Pismo NFOŚiGW z dnia 16 lipca 2025 r. na pismo Urzędu z dnia 7 lipca 2025 r.

<sup>28</sup> O których mowa w art. 26h ust. 5 i ust. 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym  
od osób fizycznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.), dalej: ustawa o PIT.



sprawdzające w zakresie weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej są pracochłonne i czasochłonne.

(akta kontroli str. 483-486, 513-515, 517-518, 520-523, 532-600, 611-614, 850-853, 1086-1088)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzone w Urzędzie czynności analityczne mające na celu wytypowanie podatników do weryfikacji skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. W okresie objętym kontrolą Urząd we własnym zakresie objął rozliczenia 623 podatników, ostatecznie typując do czynności sprawdzających 105 podatników. Także podejmował czynności analityczne wobec podatników wytypowanych przez MF i DIAS w Warszawie, obejmując czynnościami sprawdzającymi 177 podatników (100% wytypowanych). Czynności analityczne inicjowano również w związku z weryfikacją w Poltax Plus zeznań podatkowych ze statusem poprawności „błędny” składanych w toku „akcji zeznań PIT”.

**OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

Czynności sprawdzające podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w Urzędzie prowadzono w oparciu o powszechnie obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa oraz przekazane przez MF Szefa KAS<sup>33</sup> m.in.: [1] Wytyczne do czynności sprawdzających z września 2021 r. opracowane przez Departament Nadzoru nad Kontrolami MF zatwierdzone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, w których w rozdziale Podatek dochodowy od osób fizycznych pkt VI „Odliczenia od dochodu i podatku” m.in. określono zasady korzystania z ulg, w tym ulgi termomodernizacyjnej oraz dokonywania doliczeń w przypadku otrzymania zwrotu wydatków; [2] Opracowanie wydane przez Ministra Finansów pod nazwą „Objaśnienia podatkowe z marca 2023 r. Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych”.

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono własnych wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej prowadzono na podstawie przepisów ustawy O.p. oraz zgodnie z Wytycznymi do czynności sprawdzających. W ocenie Naczelnik Urzędu, uwzględniając powyższe, nie było celowym wdrażanie odrębnej procedury, dotyczącej prowadzenia czynności sprawdzających wyłącznie wobec podatników korzystających z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej.

W 2024 r. i w I połowie 2025 r. w zakresie ewidencjonowania czynności sprawdzających podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w Urzędzie miały zastosowanie: [1] Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Systemie ZISAR II z dnia 09.12.2021 r.; [2] Wytyczne

---

<sup>33</sup> Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Systemie ZISAR II styczeń 2024 r.; [3] Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Systemie ZISAR II marzec 2025 r.; [4] Wytyczne „ZISAR vs SZD” - opracowane przez Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej MF przekazane przez DIAS w Warszawie przy piśmie z 28 listopada 2023 r. znak 1401-ICR-2.013.1.2021.KD, w których Moduł Czynności Sprawdzające dotyczył sposobu udokumentowania przebiegu czynności sprawdzających; [5] Zaktualizowane Wytyczne „ZISAR vs SZD” - opracowane przez Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej MF przekazane przez DIAS w Warszawie przy piśmie z 25 lutego 2025 r. znak 1401-ICR2.0270.1.2025.KD, w których Moduł Czynności Sprawdzające dotyczył sposobu udokumentowania przebiegu czynności sprawdzających.

W okresie objętym kontrolą, prowadzeniem czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej zajmował się SKA-1.

Kierownik działu SKA-1, 29 lipca 2024 r. przeprowadził szkolenie, na którym sześciu pracownikom SKA-1 przekazał zasady odliczenia ulgi termomodernizacyjnej wynikające z Wytycznych do czynności sprawdzających oraz sposoby weryfikacji skorzystania przez podatników z przedmiotowego odliczenia. Wszyscy pracownicy SKA-1 zostali zapoznani z treścią Objasnień podatkowych z marca 2023 r. - Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku. W toku prowadzonych czynności sprawdzających pracownicy SKA-1 zaangażowani w sprawdzanie ulgi termomodernizacyjnej na bieżąco korzystali z wyjaśnień MF. W ramach samokształcenia korzystali z literatury dotyczącej przedmiotowego zagadnienia, orzecznictwa sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto, jedna pracownica zajmująca się prowadzeniem czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, uczestniczyła od października 2024 r. w cyklu szkoleń m.in. z zakresu ulgi termomodernizacyjnej w ramach realizacji zadania eMCeK. Ponadto ośmiu pracowników SKA-1 uczestniczyło w październiku 2024 r. w spotkaniu zorganizowanym przez Departament Orzecznictwa Podatkowego MF w formie „Zdarzenia na żywo” w aplikacji MS Teams 24, którego celem było omówienie wybranych zagadnień budzących wątpliwości w zakresie stosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) w zakresie ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 184-298, 393-475, 619-656)

Wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w 2024 r. do I połowy 2025 r. w Urzędzie przeprowadzono ogółem 274 czynności sprawdzające na łączną kwotę 7 958,2 tys. zł odliczonych wydatków na termomodernizację, w tym 118 (3 400,4 tys. zł) w 2024 r. oraz 156 (4 557,8 tys. zł) w I połowie 2025 r. Kwota ujawnionych uszczupień ogółem wyniosła 261,4 tys. zł, w tym u podatników opodatkowanych na zasadach ogólnych wg skali podatkowej odpowiednio: w 2024 r. - 104,9 tys. zł. i w I półroczu 2025 r. - 151,1 tys. zł; podatkiem liniowym: w I półroczu 2025 r. 3,4 tys., podatkiem zryczałtowanym: w I półroczu 2025 r. - 2,0 tys. zł.

W 2024 r. w porównaniu do 2023 r. wzrosła liczba czynności sprawdzających prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej

o 68,6% oraz kwota ujawnionych nieprawidłowości o 1%. Wzrost liczby czynności sprawdzających w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. wg Naczelnik wynikał z: [1] wzrostu liczby typowań własnych z 37 w 2023 r. do 62 w 2024 r.; [2] wzrostu liczby typowań centralnych i regionalnych z 27 w 2023 r. do 202 w 2024 r.; [3] wprowadzonego w II półroczu 2024 r. rozwiązania organizacyjno-kadrowego polegającego na zaangażowaniu drugiej osoby do prowadzenia czynności sprawdzających w przedmiotowym zakresie; [4] wprowadzonego w 2023 r. obowiązku ewidencjonowania czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem<sup>34</sup>, który z uwagi na rozbudowane moduły wymagał więcej czasu na rejestrację czynności sprawdzających niż wcześniej funkcjonujące systemy. Natomiast wzrost liczby czynności sprawdzających w I półroczu 2025 r. w porównaniu do I półrocza 2024 r. wynikał z: [1] realizacji czynności sprawdzających prowadzonych z centralnych i regionalnych list typowań z terminami wykonania przypadającymi na I półrocze 2025 r.; [2] prowadzenia czynności sprawdzających przez 2 osoby.

Do najczęściej występujących nieprawidłowości ujawnionych przez organ podatkowy w toku czynności sprawdzających prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej należały: [1] przekroczenie przysługującego limitu odliczenia ulgi termomodernizacyjnej powyżej 53 000 zł na podatnika; [2] odliczenie wydatków towarów lub usług nieznanujących się na liście wydatków wymienionych w rozporządzeniu z dnia 21 grudnia 2018 r. Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych<sup>35</sup>; [3] odliczanie ulgi termomodernizacyjnej na podstawie rachunku (faktury) wystawionego przez podmiot niebędący czynnym podatnikiem podatku od towarów i usług; [4] odliczanie wydatków poniesionych na cele termomodernizacyjne przez podatnika nieposiadającego dokumentu potwierdzającego tytuł własności lub współwłasności budynku mieszkalnego (przypadki incydentalne); [5] odliczenie wydatków dotyczących modernizacji budynku niebędącego budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>36</sup> (powierzchnia lokalu użytkowego przekraczała 30% powierzchni całkowitej budynku – przypadki incydentalne); [6] odliczanie przez podatnika wydatków poniesionych na cele termomodernizacyjne, udokumentowanych tymi samymi dokumentami w latach następnych; [7] odliczenie wydatków na podstawie faktury wystawionej w innym roku; [8] odliczenie wydatków poniesionych w ramach ulgi termomodernizacyjnej udokumentowanych tymi samymi dokumentami przez oboje małżonków,

(akta kontroli str. 660-664)

Spośród przeprowadzonych przez Urząd czynności sprawdzających badaniem szczegółowym objęto 30 o największych kwotach ustaleń, na kwotę łączną wykazanej ulgi termomodernizacyjnej 2 360,2 tys. zł i kwotę ustaleń 168,9 tys. zł. Wszystkie objęte badaniem czynności sprawdzające dotyczyły podatników opodatkowanych na zasadach ogólnych wg skali podatkowej, u których najczęściej występującą nieprawidłowością było: przekroczenie limitu kwoty

---

<sup>34</sup> Dalej: ZISAR.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1128., dalej: rozporządzenie MII R.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 418, dalej: Prawo budowlane.

odliczenia ulgi termomodernizacyjnej (27 spraw z 30 badanych), brak pomniejszenia kwoty ulgi o kwotę otrzymanego przez podatnika dofinansowania (11 z 30 badanych), brak udokumentowania poniesionych wydatków fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku (7 z 30), odliczenie materiałów nie wymienionych w rozporządzeniu MliR (4 z 30).

Czynności sprawdzające, objęte badaniem, przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy O.p. Urząd w wyniku wezwania podatnika w trybie art. 275 § 1 O.p. otrzymywał od podatnika dokumenty dotyczące zastosowania ulgi termomodernizacyjnej, co umożliwiło poprawne zweryfikowanie skorzystania przez podatnika z prawa odliczenia ulgi termomodernizacyjnej. W dwóch sprawach z 30 badanych, podatnik po otrzymaniu wezwania skorygował pierwotnie odliczoną ulgę termomodernizacyjną do zera zł. Czynności sprawdzające dokumentowano protokołem z czynności sprawdzających (art. 172-173, art. 272-280 O.p.), który przekazywano podatnikowi, poza dwoma przypadkami skorygowania kwoty odliczenia ulgi termomodernizacyjnej do zera zł, gdzie nie było już przesłanek badania dokumentacji źródłowej i dokumentowania tej czynności protokołem z czynności sprawdzających.

Badanie szczegółowe 30 czynności sprawdzających wykazało, że w toku ich prowadzenia prawidłowo zweryfikowano: [1] tytuł prawny podatnika do budynku mieszkalnego jednorodzinnego, na który ponosił i odliczał w zeznaniu podatkowym wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego; [2] zgodność odliczonych materiałów budowlanych, urządzeń i usług z wymienionymi w rozporządzeniu MliR; [3] prawidłowość udokumentowania fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku; [4] prawidłowość ich pomniejszenia o kwoty sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub WFOŚiGW poprzez ich zweryfikowanie w oparciu z NFOŚiGW, WFOŚiGW.

We wszystkich 30 badanych sprawach podatnicy złożyli korekty rozliczeń podatkowych w całości uwzględniające stwierdzone nieprawidłowości.

W toku prowadzonych czynności sprawdzających dot. ulgi termomodernizacyjnej Urząd nie korzystał z przysługującego prawa<sup>37</sup> dokonania oględzin (art. 276 § 1 O. p.) lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu.

(akta kontroli str. 657-658, 666-846)

W zakresie [REDAKTOWANE] Naczelnik wyjaśniła, że podatnicy korzystający z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, wobec których prowadzono czynności sprawdzające, przedstawiali wszystkie niezbędne do zweryfikowania dokumenty: akty notarialne, decyzje wymiaru podatku od nieruchomości, faktury VAT jako potwierdzenie zakupionych materiałów oraz usług wymienionych w rozporządzeniu MliR, informacje w zakresie otrzymanego dofinansowania z programów „Czyste Powietrze” czy „Mój Prąd”. Dokumenty te [REDAKTOWANE]

---

<sup>37</sup> Organ podatkowy, za zgodą podatnika, może dokonać oględzin lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu, jeżeli jest to niezbędne do zweryfikowania zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi ze złożonej przez podatnika deklaracji oraz z innych dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków na cele mieszkaniowe.

[REDAKCYJNE] W toku przeprowadzonych czynności sprawdzających nie stwierdzono przypadku, w którym podatnik odliczył ulgę, nie ponosząc przy tym żadnego wydatku. Ponadto biorąc pod uwagę okoliczności popełnionych błędów oraz ich

[REDAKCYJNE] że [REDAKCYJNE] lub [REDAKCYJNE].

W 2024 r. i w I połowie 2025 r. z uwagi na brak przesłanek, nie przekazywano spraw do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w toku kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego.

(akta kontroli str. 621-622, 657-658, 850-853)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzone w Urzędzie czynności sprawdzające mające na celu weryfikację skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej objętej zakresem kontroli. Prowadzono je w oparciu o Wytyczne/Objaśnienia MF Szefa KAS<sup>38</sup> i DIAS w Warszawie, przeprowadzając w okresie 2024 r. do I połowy 2025 r. ogółem 274 czynności sprawdzające. Badanie szczegółowe 30 czynności sprawdzających na kwotę łączną wykazanej ulgi termomodernizacyjnej 2 360,2 tys. zł i kwotę WUSZ 168,9 tys. zł wykazało, że przeprowadzono je zgodnie z przepisami ustawy O.p., sporządzając protokół z czynności sprawdzających (art. 172-173, art. 272-280 O.p.). Prawidłowo zweryfikowano: [1] tytuł prawny podatnika do budynku mieszkalnego jednorodzinnego, na który ponosił i odliczał w zeznaniu podatkowym wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego; [2] zgodność odliczonych materiałów budowlanych, urządzeń i usług z wymienionymi w rozporządzeniu MliR; [3] udokumentowanie fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku; [4] pomniejszenie odliczenia ulgi o kwoty sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub WFOŚiGW poprzez ich [REDAKCYJNE] pozyskane z NFOŚiGW, WFOŚiGW.

#### **OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

Naczelnik wyjaśniła, że badanie poprawności odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej nie było przedmiotem przeprowadzonych dotychczas postępowań podatkowych wszczynanych z urzędu. W toku przeprowadzonych przez Urząd w 2024 r. i w I połowie 2025 r., na podstawie art. 275 O.p. czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, w przypadkach ustaleń z wynikiem pozytywnym – wszyscy podatnicy złożyli korekty rozliczeń podatkowych uwzględniające w całości ustalenia dokonane przez Urząd. W związku z powyższym nie zachodziła konieczność wszczęcia

<sup>38</sup> Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. W 2024 r. i w I połowie 2025 r. nie przekazywano z czynności sprawdzających spraw do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w toku kontroli podatkowej. Weryfikacja złożonego przez podatnika zeznania w pierwszej kolejności prowadzona była w ramach czynności sprawdzających w sposób najmniej obciążający podatnika. W przypadku braku realizacji obowiązków podatkowych, ujawnionych w toku przeprowadzonych czynności sprawdzających, sprawa może być przekazana do kontroli podatkowej. Do postępowania podatkowego, w toku którego będzie również weryfikowane odliczenie ulgi termomodernizacyjnej przekazano z SKP jedną sprawę, w związku z prowadzoną kontrolą podatkową dot. głównie nierzetelnych faktur. Niniejsze postępowanie podatkowe wszczęto 19 maja 2025 r. i jest w toku.

Postępowania podatkowe obejmujące odliczenie ulgi termomodernizacyjnej prowadzone były wyłącznie na wniosek podatnika, złożony na podstawie art. 75 O.p. wraz z korektą deklaracji podatkowej w sprawie zwrotu nadpłaty podatku w związku ze skorzystaniem z ulgi termomodernizacyjnej. Były one rozstrzygane bezdecyzyjnie w trybie<sup>39</sup> art. 75 § 4 O.p. (akta kontroli str. 861-863)

W 2024 r. do końca I połowy 2025 r. do Urzędu wpłynęło 14 wniosków o stwierdzenie nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych wraz z korektą zeznania, dotyczące również ulgi termomodernizacyjnej. Wnioski te zostały rozpatrzone w komórce SKA-1. Zwrotu nadpłat dokonano w trybie art. 75 § 4 O.p. bez wydawania decyzji; w tym w 2024 r. – sześć z kwotą wykazanej ulgi 132,6 tys. zł; I połowie 2025 r. – osiem z kwotą wykazanej ulgi 202,2 tys. zł. Kwota deklarowanej ulgi termomodernizacyjnej w składanych wnioskach o stwierdzenie nadpłaty w kolejnych latach objętych kontrolą wykazywała tendencje wzrostowe odpowiednio w 2024 r. do 2023 r. o 25,4%. Zwrotu nadpłat podatku dokonano w kwotach wykazanych w 14 wnioskach, w 13 z 14 bez ich weryfikacji z dokumentacją źródłową w zakresie prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, nie kwestionując zadeklarowanych kwot zwrotu podatku. (akta kontroli str. 861-866)

Badaniem kontrolnym objęto 14 spraw dotyczących zwrotu nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych w rozliczeniu których występowała ulga termomodernizacyjna na łączną kwotę odliczenia 334 799,54 zł i kwotę podatku 55 690,56 zł. Każdej sprawie dotyczącej zwrotu nadpłaty towarzyszył wniosek podatnika o stwierdzenie nadpłaty podatku wraz z korektą zeznania/deklaracji. W 13 badanych przypadkach, Urząd dokonał zwrotu<sup>40</sup> nadpłaty podatku z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w kwotach od 529 zł do 7 790 zł w terminie od 3 do 20 dni od dnia wpływu wniosku. W jednym przypadku, dotyczącym nadpłaty podatku z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w kwocie 16 384 zł, zwrotu dokonano 43 dnia od dnia wpływu wniosku nie kwestionując wysokości zadeklarowanej kwoty nadpłaty podatku, po uprzednim jej zweryfikowaniu [REDAKTED]. Urząd [REDAKTED]

<sup>39</sup> Jeżeli prawidłowość skorygowanego zeznania (deklaracji) nie budzi wątpliwości, organ podatkowy zwraca nadpłatę bez wydawania decyzji stwierdzającej nadpłatę. W takim przypadku korekta wywołuje skutki prawne.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 77 § 1 pkt 6 lit. a) O.p.: Nadpłata podlega zwrotowi w terminie 2 miesiące od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty wraz ze skorygowanym zeznaniem (deklaracją) – w przypadkach, o których mowa w art. 75 § 3.

o informacje o przyznaniu dofinansowania w tym zakresie, [REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE] przewidzianych art. 198 § 1 O.p., a także, poza jednym przypadkiem [REDAKTOWANE]  
do odliczenia ulgi termomodernizacyjnej. Zwrotu nadpłaty podatku w 14 badanych sprawach dokonano w trybie art. 75 § 4 O.p. bez wydawania decyzji, w tym w jednym przypadku [REDAKTOWANE].  
W toku postępowań dotyczących wniosków o stwierdzenie nadpłaty stosowano wewnętrzną procedurę Naczelnika<sup>41</sup> obowiązującą w 2024 r. do 26 stycznia 2025 r., zgodnie z którą (§ 1 pkt 1) obowiązek przeprowadzania czynności analitycznych/sprawdzających w odniesieniu do nadpłat, wynikających z korekt deklaracji [REDAKTOWANE]  
podatkowego/deklaracji podatkowej za dany rok podatkowy/ za dany okres rozliczeniowy dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych był wymagany [REDAKTOWANE]. Od 27 stycznia 2025 r. w Urzędzie nie obowiązywała<sup>42</sup> wewnętrzna procedura Naczelnika. Kwoty nadpłat wynikające ze złożonych korekt zeznań podatkowych objętych badaniem, w związku z ulgą termomodernizacyjną [REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] przeprowadzono czynności sprawdzające. W każdej badanej sprawie, przed dokonaniem zwrotu nadpłaty dokonano analizy/weryfikacji: kwoty limitu ulgi, tytułu własności do nieruchomości w Centralnym Rejestrze Czynności Majątkowych i Krajowym Rejestrze Sądowym, położenia i typu budynku korzystając z Google Maps, deklarowanych przez podatnika przychodów zapewniających pokrycie badanych wydatków. Następnie zwrot nadpłaty dokonywano [REDAKTOWANE]  
warunków skorzystania z ulgi (Szczegóły w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. . 867-1075, 1090-1104)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że analiza realizacji zadań związanych z weryfikacją podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej była prowadzona poprzez bieżący nadzór Naczelnika Urzędu Skarbowego, Zastępcy Naczelnika i kierownika działu SKA-1. Była omawiana na cyklicznych naradach kadry kierowniczej, w toku których Naczelnik Urzędu informowała o konieczności systematycznego monitorowania spraw oraz czynności sprawdzających w przedmiotowym zakresie. Ponadto Komunikatem Nr 4/2024 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku z dnia 18 marca 2024 r. został powołany Zespół ds. monitorowania i poprawy efektywności wykonywania zadań, którego celem była analiza wyników podjętych działań oraz opracowywanie ewentualnych projektów działań doskonalących, wspierających oraz naprawczych. Ujawnione nieprawidłowości były omawiane podczas wewnętrznych narad/spotkań prowadzonych przez kierownika działu SKA-1, w celu reagowania przez

---

<sup>41</sup> Komunikat Nr 4 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku z dnia 10 marca 2023 r. i Komunikat Nr 1 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku z dnia 8 stycznia 2024 r. w sprawie obowiązku przeprowadzania [REDAKTOWANE] wynikających z korekt deklaracji złożonych [REDAKTOWANE] podatkowego/deklaracji podatkowej za dany rok podatkowy/ za dany okres rozliczeniowy, dalej: wewnętrzna procedura Naczelnika.

<sup>42</sup> Została uchylona Komunikatem Nr 2/2025 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie utraty mocy aktów prawa wewnętrznego wydanych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku.

pracowników na ujawnione nieprawidłowości w toku bieżącej pracy przy obsłudze zeznań z wykazaną ulgą termomodernizacyjną. W związku z powyższym, Urząd nie zgłaszał do DIAS w Warszawie problemów w tym zakresie, jak również barier organizacyjno-kadrowych w wykonywaniu zadań wobec podatników dokonujących odliczeń wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W II półroczu 2024 r. wprowadzono rozwiązania organizacyjne polegające na zaangażowaniu drugiej osoby do prowadzenia czynności sprawdzających w zakresie ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 862-863)

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie były prowadzone kontrole zewnętrzne i audyty z obszaru zasadności i prawidłowości skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. (akta kontroli str. 859)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą, wnioski o stwierdzenie nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych objęte badaniem były rozstrzygane bez wydawania decyzji w trybie art. 75 § 4 O.p. W 2024 r. do 26 stycznia 2025 r. w Urzędzie obowiązywał komunikat Naczelnika<sup>43</sup> zgodnie z którym obowiązek przeprowadzania czynności analitycznych/sprawdzających w odniesieniu do nadpłat, wynikających z korekt deklaracji złożonych [redacted] złożenia zeznania podatkowego/deklaracji podatkowej za dany rok podatkowy/za dany okres rozliczeniowy dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych był wymagany, [redacted]

[redacted]. W okresie objętym kontrolą zwrotu nadpłaty podatku, w każdym przypadku objętym badaniem dokonywano [redacted] zwrotu [redacted]

[redacted] W ocenie NIK działania te stwarzały ryzyko nieprawidłowego odliczenia ulgi termomodernizacyjnej zidentyfikowane w Polityce zarządzania, gdyż Urząd przed dokonaniem zwrotu podatku [redacted]

[redacted] wnioskowanej/ deklarowanej kwoty zwrotu nadpłaty podatku z dokumentacją źródłową, [redacted]

(akta kontroli str. 870-1045)

Naczelnik m.in. wyjaśniła, że w każdym przypadku zwrotu nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych wynikającej z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej przeprowadzana była analiza prawidłowości odliczenia przedmiotowej ulgi w zakresie obowiązującego limitu. Zasadność zwrotu nadpłaty akceptował pracownik dokonujący analizy oraz kierownik działu SKA-1, dla których analizowany zwrot nie budził wątpliwości w rozumieniu art. 75 § 4 O.p. i nie byli zobligowani [redacted]

[redacted] które można wszcząć z urzędu nawet po dokonaniu zwrotu

---

<sup>43</sup> Komunikat Nr 1/2024 r. Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku z dnia 8 stycznia 2024 r., w sprawie obowiązku przeprowadzania czynności analitycznych/sprawdzających w odniesieniu do nadpłat wynikających z korekt deklaracji złożonych po upływie terminu do złożenia zeznania podatkowego/deklaracji podatkowej za dany rok podatkowy/ za dany okres rozliczeniowy wydanego na podstawie paragrafu 16 Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Uz. MF z 2023 r. poz. 61).

z korekty/wniosku. Dalej Zastępca Naczelnika m.in. wskazała, że w aplikacji Wro-System w module Analizer i Transakcje sprawdzano czy na rzecz wnioskującego są wystawione faktury. Zakres dopuszczalnych czynności w toku postępowania wyjaśniającego [REDAKTOWANE] i możliwość realizacji nadpłaty w terminach ustawowych. Ponadto użycie przez ustawodawcę sformułowania - nie budzi wątpliwości (art. 75 § 4 O.p.) zamiast np. skorygowane zeznanie jest prawidłowe oznacza, że w gestii organu podatkowego ustawodawca [REDAKTOWANE] sprawdzeniu, dając tym samym [REDAKTOWANE] pod względem formalnym, rachunkowym, wysokości ulgi itp. Ponadto w wyroku [REDAKTOWANE] Sąd wskazał, że żaden przepis prawa nie ogranicza organu podatkowego co do prawa wydania decyzji wymiarowej z tego względu, że dokonał on wcześniej [REDAKTOWANE] zwrotu nadpłaty z tytułu złożonej korekty. Dodatkowo poinformowała, że wobec badanej przez NIK próby spraw w zakresie zwrotu nadpłaty w trybie art. 75 § 4 O.p. [REDAKTOWANE] Urząd podjął działania wobec 3 podmiotów z 14 objętych badaniem, (w tym jeden przypadek zweryfikowany wcześniej z wynikiem negatywnym przed wszczęciem kontroli NIK, dwa w toku kontroli NIK), co stanowi 21,4 % badanej próby. W 2024 r. do Urzędu podatnicy złożyli 10 168 korekt zeznań podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym 64 korekty dotyczyły nadpłaty w kwocie powyżej 10 tys. zł i 81 korekt w kwocie powyżej 5 tys. zł.  
(akta kontroli str. 853, 1078-1080, 1082-1084)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania z zakresu zwrotu nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych wynikające m.in. z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej realizowano w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty zgodnie z art. 77 § 1 pkt 6 lit. a) O.p. Przed dokonaniem zwrotu nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych, wynikającej z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, przeprowadzana była analiza/weryfikacja prawidłowości odliczenia przedmiotowej ulgi w zakresie [REDAKTOWANE]. Zasadność zwrotu nadpłaty akceptował pracownik dokonujący analizy oraz kierownik działu SKA-1, dla których analizowany zwrot nie budził wątpliwości w rozumieniu art. 75 § 4 O.p.<sup>44</sup> Organ podatkowy [REDAKTOWANE] podatku z dokumentacją [REDAKTOWANE] które każdorazowo dotyczyły kwot [REDAKTOWANE]. W ocenie NIK, powyższe działanie stwarzało ryzyko nieprawidłowego odliczenia ulgi termomodernizacyjnej zidentyfikowane w Polityce zarządzania, gdyż Urząd przed dokonaniem zwrotu podatku, [REDAKTOWANE] bności wnioskowanej/deklarowanej kwoty zwrotu nadpłaty podatku z dokumentacją źródłową dot. ulgi termomodernizacyjnej. Zdaniem NIK [REDAKTOWANE] przeprowadzenie weryfikacji [REDAKTOWANE] warunków do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w wybranych postępowaniach, celem weryfikacji ryzyka nieprawidłowego jej odliczenia wskazanego w Polityce zarządzania.

<sup>44</sup> Jeżeli prawidłowość skorygowanego zeznania (deklaracji) nie budzi wątpliwości, organ podatkowy zwraca nadpłatę bez wydawania decyzji stwierdzającej nadpłatę.

#### 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	Uwag nie formułowano.
Wniosek	Dokonywanie zwrotu nadpłaty podatku dochodowego od osób fizycznych, wynikającego z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej [REDACTED] z uwzględnieniem ryzyka określonego w Polityce zarządzania.

#### 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 Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Warszawa, 26 września 2025 r.

Kontroler  
Piotr Nowak

główny specjalista kontroli  
państwowej

*podpis/podpisano elektronicznie*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

Paweł Tołwiński

*podpis/podpisano elektronicznie*