



KBF.430.6.2024

Nr ewid. 125/2024/P/24/008/KBF

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA KRAJOWEJ ADMINISTRACJI  
SKARBOWEJ W ZAKRESIE WERYFIKACJI  
ZASADNOŚCI I PRAWIDŁOWOŚCI  
SKORZYSTANIA Z ULGI  
TERMOMODERNIZACYJNEJ**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów

Anna Wojcieszek  
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk  
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś  
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, grudzień 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć.....</b>	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE.....</b>	<b>5</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA.....</b>	<b>6</b>
<b>3. SYNTEZA.....</b>	<b>8</b>
<b>4. UWAGI I WNIOSKI.....</b>	<b>14</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....</b>	<b>15</b>
5.1. Działalność analityczna w zakresie korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej.....	15
5.1.1. Monitorowanie podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej.....	15
5.1.2. Działalność analityczna Ministerstwa Finansów.....	17
5.1.3. Wypracowanie usystematyzowanego sposobu pozyskiwania danych z instytucji ochrony środowiska.....	19
5.1.4. Wyniki kontroli w wybranych urządach skarbowych w zakresie typowania podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi.....	20
5.1.5. Sprawozdanie dla Banku Światowego o wydatkach ujętych w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej.....	22
5.2. Weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w toku czynności sprawdzających i postępowań podatkowych.....	22
5.2.1. Nadzór Ministra Finansów nad procesem weryfikacji prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej.....	23
5.2.2. Weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w toku czynności sprawdzających w wybranych urządach skarbowych.....	28
5.2.3. Weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w ramach postępowań podatkowych w kontrolowanych urządach skarbowych.....	30
<b>6. ZAŁĄCZNIKI.....</b>	<b>34</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	34
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	42
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	48
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	49

# WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>Bank Światowy</b>	Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju
<b>IAS/DIAS</b>	izba administracji skarbowej/ dyrektor izby administracji skarbowej
<b>KAS</b>	Krajowa Administracja Skarbowa
<b>KIS</b>	Krajowa Informacja Skarbowa
<b>MZA</b>	Centralna platforma analityczna <i>Moduł Zarządzania Analizami</i>
<b>NFOŚiGW</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
<b>Ordynacja podatkowa</b>	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa <sup>1</sup>
<b>program priorytetowy Czyste Powietrze</b>	to program rządowy mający na celu ograniczenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery, które powstają na skutek ogrzewania domów jednorodzinnych z wykorzystaniem przestarzałych źródeł ciepła oraz niskiej jakości paliwa. Program oferuje dofinansowanie wymiany starych i nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe na nowoczesne paliwa spełniające najwyższe normy, jak i przeprowadzenie towarzyszących temu prac termomodernizacyjnych budynku <sup>2</sup> . Wnioski o dofinansowanie należy składać do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w województwie, w którym znajduje się budynek/lokal mieszkalny, na który składa się wniosek o dofinansowanie
<b>program priorytetowy Mój Prąd</b>	celem programu jest zwiększenie produkcji energii elektrycznej z mikroinstalacji fotowoltaicznych lub wzrost autokonsumpcji wytworzonej energii elektrycznej poprzez jej magazynowanie (magazyny energii elektrycznej lub ciepła) oraz zwiększenie efektywności zarządzania energią elektryczną. Przedsięwzięcia muszą przyczyniać się do realizacji krajowego celu dotyczącego udziału OZE w konsumpcji i wytwarzaniu energii ogółem oraz zapewniać poszanowanie środowiska <sup>3</sup>
<b>rozporządzenie MiR w sprawie wykazu rodzajów materiałów budowlanych</b>	rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych <sup>4</sup>
<b>ulga termomodernizacyjna albo ulga</b>	ulga podatkowa określona w art. 26h ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych
<b>US</b>	urząd skarbowy
<b>ustawa o KAS</b>	ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej <sup>5</sup>
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>6</sup>
<b>ustawa o PIT</b>	ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych <sup>7</sup>
<b>ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym</b>	ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne <sup>8</sup>
<b>WFOŚiGW</b>	wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej
<b>WSA</b>	wojewódzki sąd administracyjny
<b>ZISAR</b>	Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.

<sup>2</sup> <https://www.czystepowietrze.eu/o-programie>

<sup>3</sup> <https://www.gov.pl/web/gov/skorzystaj-z-programu-moj-prad>

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 273.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 776, ze zm.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo, rzetelnie i skutecznie weryfikowały zasadność skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy naczelnicy urzędów skarbowych rzetelnie prowadzili czynności analityczne mające na celu wytypowanie podatników do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej?
2. Czy naczelnicy urzędów skarbowych prawidłowo, rzetelnie i skutecznie prowadzili czynności sprawdzające mające na celu weryfikację zasadności skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej?
3. Czy naczelnicy urzędów skarbowych prawidłowo, rzetelnie i skutecznie prowadzili postępowania podatkowe mające na celu sprawdzenie zasadności skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej?
4. Czy w Ministerstwie Finansów systematycznie prowadzono analizy dotyczące korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej?
5. Czy Minister Finansów skutecznie sprawował nadzór nad procesem weryfikacji przez jednostki KAS prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów, 15 urzędów skarbowych

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.<sup>9</sup>

Kontrola stanowiła realizację zobowiązania Najwyższej Izby Kontroli do przeprowadzenia audytu sprawozdań finansowych dla podatkowej ulgi termomodernizacyjnej, wynikającego z umowy pożyczki z 18 kwietnia 2024 r. zawartej między Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju na realizację programu priorytetowego Czyste Powietrze. NIK sprawdziła, czy organy podatkowe należycie weryfikują zasadność skorzystania przez podatników z ulgi oraz czy wydatki ujęte w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej są prawidłowo wykazywane przez Ministerstwo Finansów w sprawozdaniu do Banku Światowego.

Ulga termomodernizacyjna obowiązuje od 2019 r. Została wprowadzona ustawą z 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne<sup>10</sup>. Zasady jej stosowania reguluje art. 26h ustawy o PIT. W ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym ulga znajduje umocowanie w art. 11.

Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych w zeznaniach podatkowych za lata 2021-2023 odliczyli od dochodów/przychodów wydatki na przedsięwzięcia termomodernizacyjne w kwocie 26 978 160 tys. zł.

Z ulgi termomodernizacyjnej mogą skorzystać podatnicy opodatkowujący swoje dochody według skali podatkowej, według jednolitej 19% stawki podatku, a także podatnicy opłacający ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, będący jednocześnie właścicielami lub współwłaścicielami budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Mają oni prawo pomniejszyć podstawę obliczenia podatku (dochód albo przychód w zależności od formy opodatkowania) o wydatki poniesione w roku podatkowym na materiały budowlane, urządzenia i usługi związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w swoim budynku jednorodzinnym. Okres realizacji tego przedsięwzięcia nie może przekroczyć trzech lat, licząc od końca roku, w którym poniesiono pierwszy wydatek na jego realizację. Kwota odliczenia nie może przekroczyć 53 tys. zł w odniesieniu do wszystkich przedsięwzięć termomodernizacyjnych realizowanych przez podatnika. Katalog wydatków odliczanych w ramach ulgi termomodernizacyjnej przedstawiono w rozporządzeniu MliR w sprawie wykazu rodzajów materiałów budowlanych.

Wysokość wydatków podlegających odliczeniu, zgodnie z art. 26h, jest ustalana na podstawie faktur VAT wystawionych wyłącznie przez podatnika podatku od towarów i usług niekorzystającego ze zwolnienia od tego podatku. Jeśli po roku, w którym dokonano odliczeń, podatnik otrzyma zwrot odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, będzie obowiązany do zwrotu ulgi, poprzez doliczenie kwot poprzednio odliczonych do dochodu za rok podatkowy, w którym nastąpił zwrot. Podstawą zwrotu ulgi jest także niezrealizowanie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w terminie trzech lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek. Podatnik powinien wówczas doliczyć kwoty poprzednio odliczone do dochodu za rok podatkowy, w którym upłynął ten termin. Dotacje w ramach programu Czyste Powietrze można łączyć z ulgą termomodernizacyjną<sup>11</sup>. Dotacja oraz ulga są instrumentami niezależnymi od siebie. W przypadku uzyskiwania korzyści łącznie z dotacji w programie Czyste Powietrze i ulgi termomodernizacyjnej – odliczeniu w ramach ulgi nie podlegają wydatki sfinansowane z dotacji lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie ze środków publicznych, a jedynie ta ich część, która nie została dofinansowana.

<sup>9</sup> Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośrednio związek z badanym zagadnieniem.

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 2246.

<sup>11</sup> Także Mój Prąd, Moje Ciepło.

## 2. OCENA OGÓLNA

Prowadzone przez organy KAS działania mające na celu weryfikację prawidłowości i zasadności skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej były ograniczone

Organy Krajowej Administracji Skarbowej w ograniczonym zakresie weryfikowały prawidłowość i zasadność skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. Czynności analityczne i sprawdzające, jak również postępowania podatkowe, prowadzono systematycznie, niemniej nie zawsze prawidłowo, skutecznie i w pełni rzetelnie.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów i urzędach skarbowych prowadzono działania analityczne w celu zidentyfikowania podatników, którzy nieprawidłowo rozliczyli ulgę termomodernizacyjną, głównie pod kątem przekroczenia limitu odliczenia. Nie zidentyfikowano podmiotów, które mogły w sposób nierzetelny rozliczyć zrefundowane wydatki. Organy Krajowej Administracji Skarbowej nie dysponowały usystematyzowanym dostępem do informacji o beneficjentach programów prośrodowiskowych realizowanych przez NFOŚiGW lub wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – dotacjach i umorzonych pożyczkach – potrzebnych do weryfikacji prawidłowości stosowania ulgi.

Analizę w kierunku wyszukania podatników niewypełniających obowiązków przewidzianych w art. 26h ust. 5 i ust. 8 ustawy o PIT Minister Finansów rozpoczął dopiero w połowie 2024 r., ale w ograniczonym zakresie dotyczącym beneficjentów programu priorytetowego Mój Prąd.

Pomimo zidentyfikowania w październiku 2021 r. bariery prawnej w pozyskiwaniu przez organy KAS danych od wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (z uwagi na ich status prawny samorządowych osób prawnych), w Ministerstwie Finansów do zakończenia czynności kontrolnych przez NIK trwały prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o KAS, rozpoczęte ponownie w związku z upływem kadencji i powołaniem nowej Rady Ministrów oraz obowiązującą zasadą dyskontynuacji. Organy KAS nie miały jasnej podstawy prawnej żądania danych od WFOŚiGW o beneficjentach programów prośrodowiskowych.

Organy podatkowe pierwszej instancji weryfikowały prawidłowość rozliczeń rocznych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych głównie w ramach czynności sprawdzających.

W latach 2022-2023 i I półroczu 2024 r. w urzędach skarbowych przeprowadzono łącznie 46,4 tys. czynności sprawdzających, których przedmiotem była zasadność i prawidłowość rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej. W prawie 20 tys. spraw stwierdzono nieprawidłowości podatkowe w wysokości 78 007,4 tys. zł. Ponadto przeprowadzono 17,7 tys. postępowań podatkowych, w których w ponad 4% spraw stwierdzono uszczuplenia podatkowe w kwocie 3890,6 tys. zł. Postępowania podatkowe wszczynane były głównie na wniosek podatnika o stwierdzenie nadpłaty w związku ze złożeniem korekty zeznania w wyniku skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej i rozstrzygane bez wydawania decyzji.

W większości kontrolowanych urzędów skarbowych stwierdzono nieprawidłowości w przebiegu czynności sprawdzających polegające głównie na nieządaniu od podatników dowodów źródłowych pod kątem weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi oraz nierzetelnym ich dokumentowaniu.

W analizowanym okresie urzędy skarbowe zasadniczo nie występowały do NFOŚiGW i WFOŚiGW o informacje dotyczące dofinansowań do przedsięwzięć termomodernizacyjnych<sup>12</sup>. W jednej trzeciej objętych badaniem spraw weryfikowania ulgi w ramach czynności sprawdzających,

<sup>12</sup> Poza US w Piotrkowie Trybunalskim.

organy podatkowe nie wymagały od podatników składania oświadczeń dotyczących otrzymania albo nieotrzymania dofinansowania na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (lub innych dokumentów potwierdzających uzyskanie pomocy). Zdaniem NIK, przeprowadzone czynności weryfikacyjne bez uzyskania informacji z instytucji ochrony środowiska o dofinansowaniu były niewystarczające dla rzetelnej oceny poprawności składanych zeznań podatkowych.

Minister Finansów skutecznie nadzorował realizację przez naczelników urzędów skarbowych zadań w zakresie czynności sprawdzających i postępowań podatkowych. Kierował do tych organów wytyczne oraz monitorował wyniki podejmowanych działań dotyczących weryfikacji prawidłowości korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. Udzielił każdorazowo odpowiedzi na zgłoszone przez Krajową Informację Skarbową wątpliwości interpretacyjne.

Minister Finansów, dążąc do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego, wydał 30 marca 2023 r. Objaśnienia podatkowe dotyczące wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zadaniem NIK, wskazanie w powyższych Objaśnieniach alternatywy w postaci złożenia korekty za rok, w którym podatnik rozliczył ulgę termomodernizacyjną, było nieprawidłowe. Pozostawienie podatnikowi wyboru skorzystania z dwóch alternatywnych sposobów rozliczenia zwróconych wydatków w obecnym stanie prawnym nie jest zasadne, bowiem daje możliwość szerokiej interpretacji przepisów, tam gdzie przepis prawa powinien być jednoznacznie interpretowany.

Minister Finansów rzetelnie wykazał w Załączniku do Sprawozdania Finansowego Programu Czyste Powietrze – wydatki ujęte w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej, administrowanej przez Ministerstwo Finansów (za lata 2020-2023) dane o liczbie podatników, którzy skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej, i kwotach wydatków odliczonych w zeznaniach podatkowych z tytułu tej ulgi.

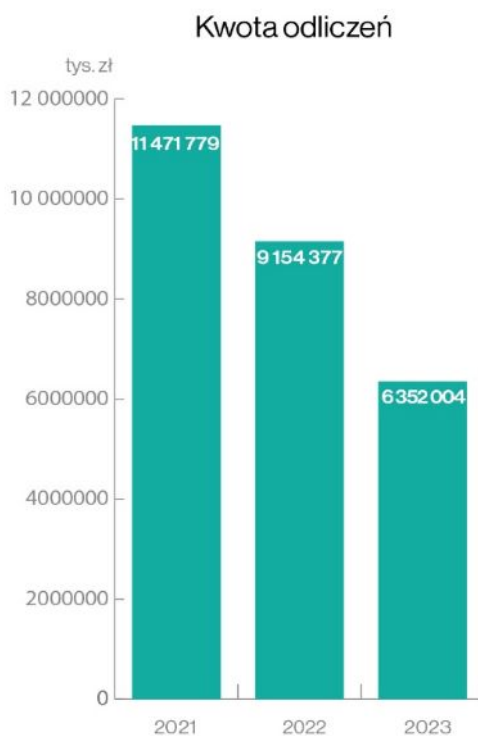
### 3. SYNTEZA

#### Malejąca kwota odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych

Podatnicy w zeznaniach podatkowych za lata 2021-2023 wykazali odliczenia od dochodu/przychodu z tytułu wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych w wysokości łącznie 26 978 160 tys. zł. W 2023 r. odliczyli 6 352 004 tys. zł, tj. mniej o 44,6% niż w 2021 r. i o 30,6% niż w 2022 r.

#### Infografika nr 1

Kwoty odliczeń od dochodu/przychodu z tytułu wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych wykazanych w zeznaniach podatkowych za lata 2021-2023

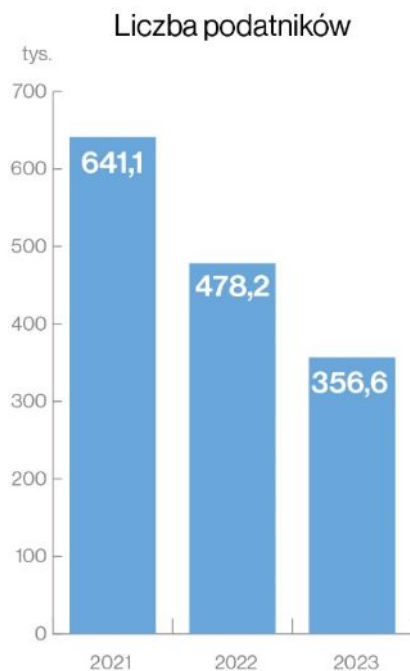


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Liczba podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej zmniejszyła się z 641,1 tys. w 2021 r. do 356,6 tys. w 2023 r., tj. o ponad 44%. W analizowanym okresie podatnicy korzystający z ulgi stanowili od 2,5% w 2021 r. do 1,3% w 2023 r. podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych składających deklaracje (w 2022 r. ich udział wyniósł 2%).

Infografika nr 2

Liczba podatników, którzy w latach 2021-2023 skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

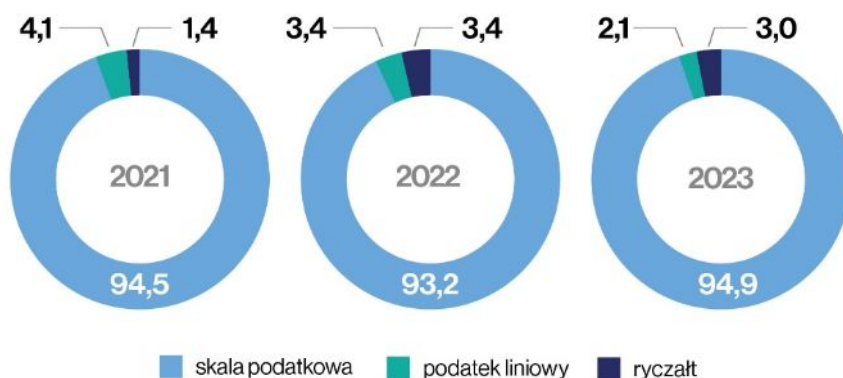
Najczęściej z ulgi korzystali podatnicy rozliczający dochody według skali podatkowej

W latach 2021-2023 średni udział podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, którzy rozliczyli się na zasadach ogólnych według skali podatkowej, w liczbie podmiotów korzystających z ulgi był największy – 94,2%, następnie podatników rozliczających się według stawki liniowej – 3,2% i podatników zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych – 2,6%.

[str. 16]

Infografika nr 3

Struktura podatników korzystających z ulgi w latach 2021-2023 według form opodatkowania



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

**Niemonitorowanie kwot doliczonych do dochodu z tytułu „utraty ulgi”**

Ze uwagi na brak w zeznaniach podatkowych odrębnej pozycji tylko dla doliczeń do dochodu/przychodu kwot określonych w art. 26h ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT w Ministerstwie Finansów nie dysponowano danymi o kwotach ww. doliczeń dokonanych przez podatników w poszczególnych latach. Nie monitorowano, jakie kwoty podatnicy doliczyli do dochodu/przychodu w związku z otrzymaniem, po roku, w którym dokonali odliczeń, środków z NFOŚiGW lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz niezrealizowaniem przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w okresie trzech kolejnych lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek.

Zdaniem NIK, nieprzewidzenie w zeznaniach podatkowych pozycji dedykowanej wykazywaniu doliczeń, o których mowa w art. 26h ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT, utrudnia przeprowadzanie analizy ryzyka prawidłowości rozliczania ulgi termomodernizacyjnej pod kątem naruszenia wyżej wymienionego przepisu, a także ustalenie skutków finansowych dla dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu funkcjonowania ulgi i ubytku dochodów dla budżetu państwa.

[str. 17]

**Polityka Zarządzania Procesem Analitycznym w KAS**

Szef KAS określił *Politykę Zarządzania Procesem Analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej*, w ramach której funkcję centralnej jednostki analitycznej przypisano do Departamentu Analiz Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów. Do jej zadań należy w szczególności zarządzanie Centralnym Rejestrem Ryzyk, prowadzenie analiz podmiotowych i tworzenia list podmiotów wytypowanych pod względem występowania naruszeń przepisów prawa znajdujących się we właściwości KAS. Na poziomie lokalnym przewidziano prowadzenie analiz podmiotowych ryzyka związanych z zaplanowanymi działaniami doraźnymi urzędu skarbowego.

**Centralne listy typowań podatników, którzy przekroczyli limit odliczenia wydatków z tytułu ulgi**

W okresie objętym kontrolą dwukrotnie (w listopadzie 2022 r. i lipcu 2023 r.) podejmowano działania analityczne o zasięgu krajowym w celu zidentyfikowania podatników, którzy naruszyli unormowania ulgi podatkowej, ale tylko w ograniczonym zakresie, tj. przekroczenia jej limitu. W wyniku tych badań Ministerstwo Finansów przekazało do urzędów skarbowych dwie listy typowań łącznie 3842 podatników do weryfikacji. Organy podatkowe, do zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, w 3806 sprawach, tj. w 99,1% wytypowanych ogółem do badania, stwierdziły nieprawidłowości. Ujawniono uszczuplenia łącznie na kwotę 15 442,7 tys. zł, co stanowiło 89,6% kwoty uszczupień szacowanej na etapie sporządzenia analiz centralnych. Wyniki działań urzędów skarbowych świadczą o dużej trafności w identyfikowaniu podmiotów przekraczających limit odliczenia wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne. Ministerstwo Finansów monitorowało na bieżąco efekty czynności podejmowanych przez organy podatkowe z wykorzystaniem narzędzia informatycznego *Moduł Zarządzania Analizami*.

[18-19]

**Typowania podmiotów do weryfikacji w urzędach skarbowych**

W skontrolowanych urzędach skarbowych w wyniku własnych analiz typowano do czynności weryfikacyjnych głównie podatników, którzy złożyli wniosek o stwierdzenie nadpłaty, w związku ze złożeniem korekty zeznania podatkowego lub przekroczyli limit odliczenia wydatków na termomodernizację.

[21-22]

**Nieidentyfikowanie podatników nierzetelnie rozliczających zrefundowane wydatki**

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów i wybranych urzędach skarbowych nie prowadzono analiz podmiotowych pod względem naruszenia art. 26h ust. 5 i ust. 8, tj. nie identyfikowano podmiotów, które nie pomniejszyły kwoty odliczonych wydatków o wartość otrzymanego dofinansowania do przedsięwzięcia z instytucji ochrony środowiska lub nie doliczyły do dochodu/przychodu otrzymanych środków z tych instytucji (w sytuacji otrzymania dofinansowania po roku, w którym podatnik dokonał odliczeń). Organy KAS nie występowały do NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony

środowiska i gospodarki wodnej o informacje niezbędne do przeprowadzenia takich analiz.

[20, 22]

**Brak mechanizmów usystematyzowanego pozyskiwania danych o beneficjentach programów prośrodowiskowych**

W Ministerstwie Finansów nie wypracowano mechanizmów usystematyzowanego pozyskiwania danych z instytucji ochrony środowiska i ich udostępniania organom Krajowej Administracji Skarbowej. Głównym czynnikiem, zidentyfikowanym już w październiku 2021 r., był brak jasnej podstawy prawnej umożliwiającej otrzymywanie przez organy KAS informacji z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

[str. 20-21]

**Minister Finansów rzetelnie sporządził sprawozdanie dla Banku Światowego**

Dane wykazane w *Załączniku do Sprawozdania Finansowego Programu Czyste Powietrze – wydatki ujęte w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej, administrowanej przez Ministerstwo Finansów (za lata 2020-2023)* o liczbie podatników, którzy skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej, i kwotach wydatków odliczonych w zeznaniach podatkowych z tytułu tej ulgi były zgodne z danymi wygenerowanymi z hurtowni danych SPR.

[str. 23]

**Minister Finansów podejmował działania w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów regulujących ulgę**

Minister Finansów podejmował działania w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów regulujących korzystanie z ulgi. Udzielił każdorazowo odpowiedzi na zgłoszone przez Krajową Informację Skarbową wątpliwości interpretacyjne, jak również zajął stanowisko na zgłoszony przez izby administracji skarbowej problem w zakresie uprawnienia do skorzystania z ulgi przez właścicieli lub współwłaścicieli budynku mieszkalnego jednorodzinne, mimo braku dokumentu potwierdzającego formalne zakończenie budowy.

30 marca 2023 r. Minister Finansów, dążąc do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe, wydał z urzędu *Objaśnienia podatkowe Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych*<sup>13</sup>.

**Dopuszczenie możliwości złożenia korekty za rok, w którym podatnik rozliczył ulgę, w sytuacji otrzymania zwrotu po roku, w którym dokonał odliczeń, było bezpodstawne**

Zdaniem NIK, prezentowane w ww. *Objaśnieniach* stanowisko Ministerstwa Finansów odnoszące się do sposobu rozliczenia zwróconych wydatków wcześniej odliczonych, dopuszczające możliwość skorygowania uprzednio złożonego zeznania jest nieprawidłowe. Ustawodawca jednoznacznie wskazał w art. 26h ust. 8 ustawy o PIT, że podatnik, który otrzymał zwrot odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego po roku, w którym dokonał odliczeń, jest obowiązany doliczyć kwoty poprzednio odliczone do dochodu za rok podatkowy, w którym ten zwrot otrzymał.

[str. 25-28]

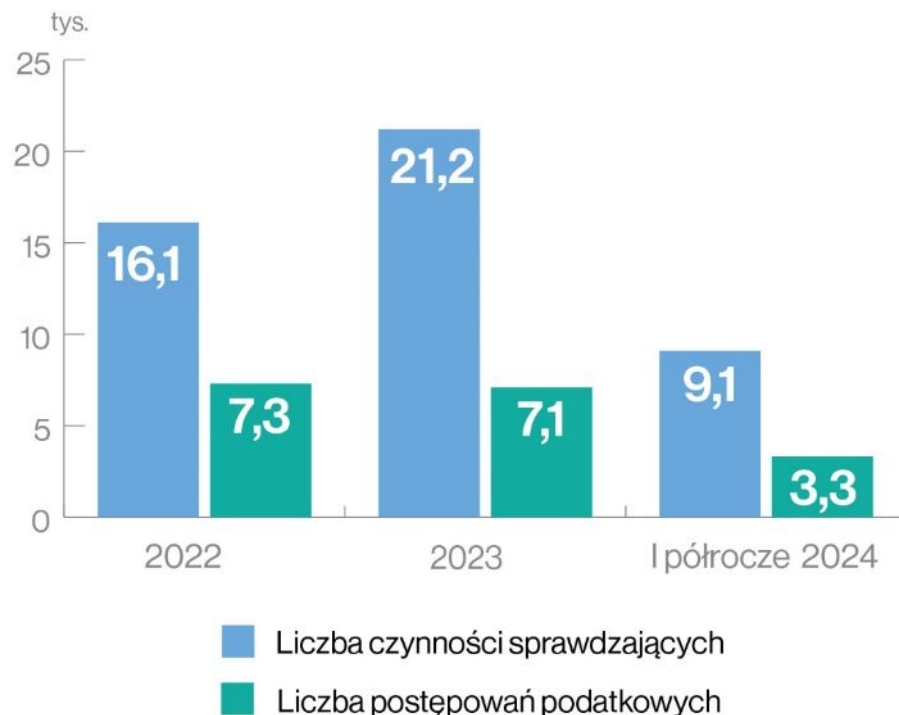
**Nadzór Ministra Finansów nad czynnościami sprawdzającymi i postępowaniami podatkowymi**

Minister Finansów skutecznie sprawował nadzór nad urzędami skarbowymi weryfikującymi poprawność odliczenia w zeznaniach podatkowych wydatków z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Organy podatkowe przeprowadzały weryfikację najczęściej w toku czynności sprawdzających. W latach 2022-2023 i I półroczu 2024 r. w urzędach skarbowych przeprowadzono łącznie 46,4 tys. czynności sprawdzających i 17,7 tys. postępowań podatkowych, których przedmiotem była zasadność i prawidłowość rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej.

<sup>13</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-30-marca-2023-r-dot-formy-wsparcia-przedsiwziecia-termomodernizacyjnego-w-podatku-dochodowym-od-osob-fizycznych>

## Infografika nr 4

Liczba czynności sprawdzających i postępowań podatkowych, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Udział czynności zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości w czynnościach sprawdzających ogółem przeprowadzonych wobec podatników odliczających wydatki na termomodernizację budynku wyniósł: 29,5% w 2022 r., 49,1% w 2023 r. i 52,4% w I półroczu 2024 r. Relacja ta dla postępowań podatkowych wyniosła: 4,1% w 2022 r., 3,9% w 2023 r. i 5% w I półroczu 2024 r.

[str. 24-26]

**Orzeczenia WSA były na ogół korzystne dla organów podatkowych**

W latach 2022-2023 i I półroczu 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrzyły skargi na decyzje organów podatkowych i wydały siedem orzeczeń, w tym jedno niekorzystne dla organów podatkowych. W tym okresie WSA wydały osiem wyroków dotyczących interpretacji indywidualnych, w tym trzy niekorzystne dla organów podatkowych.

[str. 26-27]

**W trzech czwartych US stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu czynności sprawdzających**

W wyniku szczegółowego badania 357 czynności sprawdzających kontrolerzy NIK stwierdzili nieprawidłowości w działalności 11 z 15 skontrolowanych urzędów skarbowych.

**W sześciu US nie sprawdzono zasadności odliczenia wydatków na termomodernizację**

W sześciu urzędach skarbowych organy podatkowe ograniczyły czynności sprawdzające do wezwania podatnika celem złożenia korekty zeznania, przede wszystkim ze względu na odliczenie wydatków z tytułu ulgi w kwocie wyższej od przysługującego limitu, bez zwrócenia się o dokumenty potwierdzające zasadność skorzystania z ulgi (US w Rybniku, Drugi US w Gliwicach, Drugi US Kraków, US w Tarnowskich Górach, Pierwszy US we Wrocławiu, Drugi US w Rzeszowie).

**W co trzeciej sprawie w żaden sposób nie weryfikowano, czy podatnik uzyskał dofinansowanie**

We wszystkich badanych sprawach, tak jak na etapie czynności analitycznych, organy podatkowe nie występowały do instytucji ochrony środowiska (NFOŚiGW i WFOŚiGW) w celu uzyskania danych o podatnikach, którzy otrzymali zwrot wydatków poniesionych na termomodernizację. W co trzeciej sprawie objętej badaniem nie wymagały od podatników składania oświadczeń (lub innych dokumentów) dotyczących otrzymania albo nieotrzymania dotacji na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (US w Rybniku, Drugi US w Gliwicach, US w Tarnowskich Górach, Drugi US Kraków, US w Oświęcimiu, Pierwszy US we Wrocławiu, Drugi US w Rzeszowie).

[str. 29-30]

**W większości skontrolowanych urzędów skarbowych postępowania podatkowe przeprowadzono rzetelnie, zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej**

Postępowania podatkowe wszczynane były głównie na wniosek podatnika o stwierdzenie nadpłaty w związku ze złożeniem korekty zeznania w wyniku skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej i rozstrzygane bez wydawania decyzji na podstawie art. 75 §4 Ordynacji podatkowej.

Badanie 200 postępowań podatkowych przeprowadzonych w skontrolowanych urzędach skarbowych wykazało, że trwały one zwykle od jednego do 60 dni, tj. zakończono je w terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. Najdłuższe postępowania zakończono po 374 i 275 dniach, co wynikało z oczekiwania na informacje od innych podmiotów, niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy oraz konieczność zapewnienia podatnikowi czynnego udziału w postępowaniu. O każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie zawiadamiano stronę, podając przyczyny jego niedotrzymania i wskazując nowy termin złażenia sprawy (art. 140). W ośmiu kontrolowanych urzędach skarbowych postępowania podatkowe przeprowadzono rzetelnie oraz zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej i obowiązującymi w jednostkach procedurami.

Stwierdzone w wyniku badania NIK nieprawidłowości polegały na: dokonaniu zwrotów nadpłat przed zakończeniem weryfikacji zeznań podatkowych i dokonaniem akceptacji zwrotu (US w Rybniku, Pierwszy US w Bydgoszczy, Drugi US w Toruniu), przyjęciu za podstawę odliczenia faktur wystawionych na podatnika niebędącego właścicielem nieruchomości (Drugi US Kraków), niezwyfikowaniu kwestii własności nieruchomości (Drugi US Kraków).

W związku z weryfikacją, w toku postępowań podatkowych objętych badaniem, zasadności i prawidłowości skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, organy podatkowe, poza dwoma przypadkami, nie zwracały się do instytucji ochrony środowiska o informacje dotyczące kwot dotacji przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Organy podatkowe, co do zasady, wymagały od podatników składania oświadczeń dotyczących otrzymania albo nieotrzymania dofinansowania. W US w Oświęcimiu w dwóch na 15 badanych postępowań nie zażądano oświadczenia lub dokumentów w sprawie dofinansowania wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, w konsekwencji nie zweryfikowano stanu faktycznego w tym zakresie.

[str. 30-34]

## 4. WNIOSKI

---

**Minister Finansów**

1. Podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian do ustawy o KAS poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do współdziałania z organami KAS o samorządowe osoby prawne.
2. Systematyczne pozyskiwanie danych o pomocy udzielonej beneficjentom przez NFOŚiGW i WFOŚiGW w ramach programów prośrodowiskowych – dotacjach, pożyczkach – w celu identyfikowania podatników naruszających przepisy art. 26h ust. 5 i 8 ustawy o PIT.
3. Wprowadzenie w zeznaniach podatkowych odrębnej pozycji tylko dla doliczeń do dochodu/przychodu kwot określonych w art. 26h ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT.
4. Dokonanie weryfikacji Objasnień podatkowych Ministerstwa Finansów z 30 marca 2023 r. *Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych* pod kątem dostosowania ich treści do obowiązujących przepisów.

**Naczelnicy  
urzędów  
skarbowych**

1. Wprowadzenie procedur dotyczących weryfikacji prawidłowości skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, w szczególności w zakresie gromadzenia dowodów potwierdzających zasadność skorzystania z ulgi oraz weryfikacji poprawności deklarowanych kwot odliczeń i doliczeń z tytułu dofinansowania do przedsięwzięć termomodernizacyjnych.
2. Podjęcie działań zwiększających skuteczność nadzoru nad procesem weryfikacji prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej w ramach czynności sprawdzających.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. DZIAŁALNOŚĆ ANALITYCZNA W ZAKRESIE KORZYSTANIA PRZEZ PODATNIKÓW Z ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ

Minister Finansów monitorował zainteresowanie podatników ulgą termomodernizacyjną, dokonane przez nich odliczenia od dochodów/przychodów wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne. Nie dysponował danymi o doliczeniach określonych w art. 26h ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów i urzędach skarbowych prowadzono działania analityczne w celu zidentyfikowania podatników, którzy nieprawidłowo rozliczyli ulgę termomodernizacyjną, głównie pod kątem przekroczenia limitu odliczenia w wysokości 53 tys. zł. Nie zidentyfikowano podmiotów, które mogły w sposób nierzetelny rozliczyć zrefundowane wydatki. Organy Krajowej Administracji Skarbowej nie dysponowały usystematyzowanym dostępem do informacji o beneficjentach programów prośrodowiskowych realizowanych przez NFOŚiGW lub wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – dotacjach i umorzonych pożyczkach – potrzebnych do weryfikacji prawidłowości stosowania ulgi.

#### 5.1.1. MONITOROWANIE PODATNIKÓW KORZYSTAJĄCYCH Z ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ

Liczba podatników, którzy skorzystali z ulgi i wydatki na termomodernizację odliczone w zeznaniach podatkowych

W latach 2021-2023 liczba podatników korzystających z ulgi i kwota wykazanych odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych malała. W 2023 r. z ulgi termomodernizacyjnej skorzystało 356,6 tys. podatników, tj. mniej o 121,6 tys. (o 25,4%) niż w 2022 r. i o 284,4 tys. (o 44,4%) niż w 2021 r. Kwota dokonanych odliczeń wydatków na termomodernizację zmniejszyła się z 11 471 779 tys. zł w 2021 r. i z 9 154 377 tys. zł w 2022 r. do 6 352 004 tys. zł w 2023 r.<sup>14</sup>.

Liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, którzy skorzystali z ulgi i rozliczyli się według skali podatkowej, wyniosła: 605,6 tys. w 2021 r., 445,6 tys. w 2022 r., 338,6 tys. w 2023 r., co stanowiło odpowiednio 2,6%, 2%, 1,4% podatników opodatkowujących dochody tą formą opodatkowania składających deklaracje. Z odliczenia wydatków na termomodernizację skorzystało 26,7 tys. w 2021 r. i 16,2 tys. w 2022 r. oraz 7,5 tys. w 2023 r. podatników opodatkowujących swoje dochody według jednolitej 19% stawki podatku, tj. odpowiednio 3,3%, 3% i 1,3% podatników podatku liniowego składających deklaracje. W analizowanym okresie w grupie podatników zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych tylko od 0,5% w 2023 r. do 0,9% w 2022 r. podatników skorzystało z ulgi termomodernizacyjnej.

W analizowanym okresie w strukturze podatników korzystających z ulgi największy udział mieli podatnicy opodatkowujący dochody według skali podatkowej: 94,5% w 2021 r., 93,2% w 2022 r. i 94,9% w 2023 r. Podatnicy rozliczający się według stawki liniowej oraz podatnicy zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych stanowili odpowiednio: 4,1% i 1,4% w 2021 r., po 3,4% w 2022 r. oraz 2,1% i 3% w 2023 r.

Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych w zeznaniach podatkowych za lata 2021-2023 odliczyli od dochodów/przychodów wydatki na przedsięwzięcia termomodernizacyjne w kwocie 26 978 160 tys. zł, w tym 24 703 918 tys. zł (91,6%) podatnicy rozliczający dochody według skali

<sup>14</sup> Hurtownia danych podatkowych SPR według stanu na dzień 10 października 2024 r.

podatkowej, 1 456 651 tys. zł (5,4%) według stawki liniowej i 817 591 tys. zł (3%) podatnicy zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych.

Kwotę odliczenia od dochodu/przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego podatnicy wykazują w formularzu PIT/O *Informacja o odliczeniach od dochodu (przychodu) i od podatku*: w części B Odliczenia od dochodu (przychodu) w pozycji 6<sup>15</sup>. PIT/O stanowi załącznik do zeznań podatkowych PIT-36, PIT-36L, PIT-37 lub PIT-28.

Według regulacji zawartych w art. 26h ust. 8 i art. 45 ust. 3a ustawy o PIT oraz art. 11 ust. 1 i 2 i art. 21 ust. 2a ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym, jeśli podatnik skorzystał z odliczenia, a po roku, w którym tego dokonał, otrzymał zwrot odliczonych wydatków, to jest on obowiązany doliczyć do dochodu/przychodu (za rok, w którym otrzymał zwrot) zrefundowane odliczone uprzednio kwoty. Obowiązek zwrotu odliczonych kwot występuje także w przypadku niezrealizowania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w terminie trzech kolejnych lat (licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek). W przypadku takiego zdarzenia podatnik ma obowiązek „zwrotu ulgi” w zeznaniu składanym za rok, w którym upłynął trzyletni termin (art. 26h ust. 9 ustawy o PIT).

**Brak danych o kwotach doliczonych do dochodu/przychodu, o których mowa w art. 26h ust. 8 i 9 ustawy o PIT**

Doliczenia kwot poprzednio odliczonych w ramach ulgi termomodernizacyjnej podatnicy dokonują (na przykładzie zeznań za 2022 r.):

- w zeznaniu PIT-36(30) – w części E. Dochody/straty ze źródeł przychodów, odpowiednio: podatnik w części E.1., a małżonek w części E.2., w wierszu *Inne źródła, niewymienione w wierszach od 1 do 10, (w tym, emerytury – renty z zagranicy)*,
- w zeznaniu PIT-36L(19) – w części E. Dochody/straty ze źródeł przychodów,
- w zeznaniu PIT-37(29) – w części D. Dochody/straty ze źródeł przychodów, odpowiednio: podatnik w części D.1., a małżonek w części D.2., w wierszu *Inne źródła, niewymienione w wierszach od 1 do 4*,
- w zeznaniu PIT28(25) – w części D. Przychody podatnika objęte ryczałtem.

Wskazane wiersze zeznań podatkowych mogą obejmować nie tylko przypadki zwrotu odliczonych uprzednio od dochodu wydatków w ramach ulgi termomodernizacyjnej. Ze względu na brak w zeznaniach podatkowych odrębnej pozycji tylko dla doliczeń do dochodu/przychodu kwot określonych w art. 26h ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT Ministerstwo Finansów nie dysponowało danymi o kwotach dokonanych przez podatników w poszczególnych latach ww. doliczeń.

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 45b ust. 1 pkt 5 ustawy o PIT minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu ustalone wzory dokumentu elektronicznego: zeznań podatkowych, o których mowa w art. 45 ust. 1-1aa tej ustawy. Analogicznie w 52 ust. 1 pkt 1 do ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym określono, że minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu ustalone wzory dokumentu elektronicznego: zeznania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2.

Zdaniem NIK, wyodrębnienie w zeznaniach podatkowych pozycji dedykowanej jedynie ww. doliczeniom ułatwiłoby podatnikom prawidłowe ich rozliczanie, a organom KAS ustalenie ryzyka powstania nieprawidłowości w tym obszarze. Dysponowanie zarówno danymi o odliczeniach, jak i o doliczeniach z tytułu utraty prawa do odliczenia umożliwiłoby także ustalenie ubytku dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym dochodów dla budżetu państwa z tytułu funkcjonowania ulgi termomodernizacyjnej.

<sup>15</sup> W 2023 r. w poz. 6 Ulga termomodernizacyjna (art. 26h ustawy), poprzednio w latach 2019-2022 w poz. 6 *Wydatki na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego*.

### 5.1.2. DZIAŁALNOŚĆ ANALITYCZNA MINISTERSTWA FINANSÓW

#### Polityka Zarządzania Procesem Analitycznym w KAS

W Ministerstwie Finansów prowadzono czynności analityczne w celu zidentyfikowania podmiotów podejrzanych o nieprawidłowe rozliczenie ulgi termomodernizacyjnej. Działania te były jednak ograniczone. Identyfikowano podatników, którzy przekroczyli limit odliczenia wydatków na termomodernizację określony w art. 26h ust. 2 ustawy o PIT w wysokości 53 tys. zł. Nie przeprowadzono analiz w kierunku wykrycia nieprawidłowości w realizacji postanowień art. 26h ust. 5 i ust. 8 oraz ust. 9 ustawy o PIT, w szczególności nie analizowano prawidłowości rozliczenia przez podatnika uzyskanego dofinansowania ze środków NFOŚiGW i WFOŚiGW.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów i podległych jednostkach obowiązywała zatwierdzona w 2019 r. przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej *Polityka Zarządzania Procesem Analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej*. Funkcję centralnej jednostki analitycznej w powyższym okresie, zgodnie z tym dokumentem, pełnił Departament Ryzyka Podatkowego w Ministerstwie Finansów, a następnie (od 1 stycznia 2023 r.) Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej. Do głównych zadań tej jednostki należało dokonywanie przeglądu zidentyfikowanych ryzyk, zarządzanie Centralnym Rejestrem Ryzyk (repozytorium zidentyfikowanych, opisanych i ocenionych ryzyk), prowadzenie analiz podmiotowych, których celem było stworzenie list typowań brutto, tj. list podmiotów wyselekcjonowanych pod kątem występowania naruszeń przepisów prawa znajdujących się we właściwości KAS, celem podjęcia dalszych działań.

W Centralnym Rejestrze Ryzyk w grupie obszarów ryzyk dotyczących obliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach ogólnych według skali podatkowej z zastosowaniem podatku liniowego oraz grupie obszarów ryzyk dotyczących obliczania dochodów ryczałtowych przedsiębiorcy, w obszarach odnoszących się do ulg podatkowych wyodrębniono ryzyka nieprawidłowego odliczenia od dochodu/przychodu.

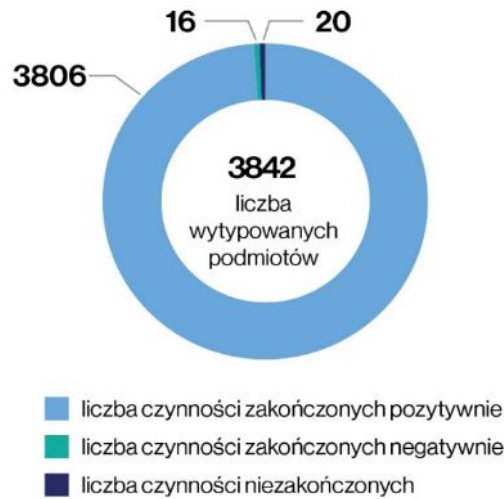
#### Analiza podmiotów, które przekroczyły limit odliczenia wydatków na termomodernizację

W badanym okresie pracownicy Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy w porozumieniu z pracownikami Ministerstwa Finansów opracowali dwie analizy centralne dotyczące potencjalnych nieprawidłowości w zakresie rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej: za lata 2019-2021 oraz za lata 2019-2022. Przedmiotem analizy były dane deklарowane przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w zeznaniach o wysokości osiągniętego dochodu (lub poniesionej straty). W wyniku tych analiz stwierdzono przypadki podatników, którzy przekroczyli limit odliczenia wydatków z tytułu ulgi określony w art. 26h ust. 2 ustawy o PIT.

W celu przeprowadzenia czynności weryfikacyjnych Minister Finansów przekazał do właściwych urzędów skarbowych listy typowań łącznie 3842 podmiotów (752 w listopadzie 2022 r. i 3090 w lipcu 2023 r.).

## Infografika nr 5

Wyniki działań weryfikacyjnych przeprowadzonych przez organy podatkowe wobec podatników wytypowanych centralnie

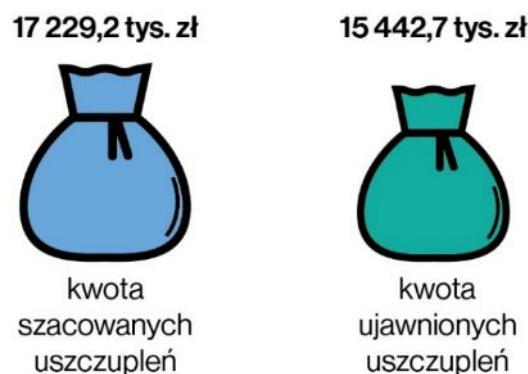


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Działania weryfikacyjne przeprowadzone przez organy podatkowe wobec 3806 podmiotów z wytypowanych ogółem do badania zakończono wynikiem pozytywnym (99,1%), a wobec 16 podmiotów wynikiem negatywnym. Działania wobec 20 podatników nie zostały zakończone<sup>16</sup>. Ujawniono uszczuplenia na łączną kwotę 15 442,7 tys. zł wobec szacowanych uszczupleń na etapie analizy centralnej w wysokości 17 229,2 tys. zł (89,6%).

## Infografika nr 6

Efekty finansowe działań weryfikacyjnych przeprowadzonych przez organy podatkowe wobec podatników wytypowanych centralnie



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Proces dystrybucji list typowań i wyników działań podjętych przez organy podatkowe odbywał się za pośrednictwem narzędzia informatycznego *Moduł Zarządzania Analizami*. Moduł został wdrożony przez Departament Ryzyka

<sup>16</sup> Dane na dzień 4 października 2024 r.

Podatkowego (obecnie Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej) w 2022 r. i jest dostępny dla wszystkich jednostek organizacyjnych KAS. MZA zapewnia kompleksową obsługę, w postaci elektronicznej, analiz od momentu udostępniania po wypełnienie informacji zwrotnych (nt. podjętych działań zainicjowanych analizami) i ich przekazanie do Ministerstwa Finansów.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów nie analizowano, czy podatnicy w zeznaniach podatkowych prawidłowo rozliczyli dofinansowanie do przedsięwzięć termomodernizacyjnych, otrzymane od instytucji ochrony środowiska (NFOŚiGW i WFOŚiGW). Dopiero 15 lipca 2024 r. Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej uzyskał dane pochodzące z NFOŚiGW dotyczące osób fizycznych, które w 2023 r. otrzymały dotację ze środków programu priorytetowego Mój Prąd. Do zakończenia czynności kontrolnych przez NIK proces analityczny tych danych nie został zakończony.

### 5.1.3. WYPRACOWANIE USYSTEMATYZOWANEGO SPOSOBU POZYSKIWANIA DANYCH Z INSTYTUCJI OCHRONY ŚRODOWISKA

W czerwcu 2021 r., z inicjatywy Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach, w której strukturach funkcjonowało Centrum Kompetencyjne Optymalizacji Procesów Biznesowych, przedstawiciele Departamentu Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów nawiązali współpracę z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W wyniku podjętych działań zamierzano wypracować usystematyzowany sposób pozyskiwania informacji o beneficjentach, dotacjach i umorzonych pożyczkach udzielanych w ramach programów prośrodowiskowych realizowanych przez NFOŚiGW i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dane te miały przede wszystkim umożliwić organom KAS analizę ryzyka wystąpienia zjawisk niekorzystnych w stosowaniu ulgi termomodernizacyjnej oraz właściwe typowanie podmiotów do czynności weryfikacyjnych.

Przedstawiciele Ministerstwa Finansów i NFOŚiGW odbyli pięć spotkań roboczych w zakresie prawnych i technicznych aspektów udostępniania danych. W trakcie prowadzonych prac, mających na celu przekazanie organom KAS w drodze teletransmisji informacji zgromadzonych w zbiorach wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, napotkano problem braku jasnej podstawy prawnej do żądania udostępnienia danych z uwagi na status prawny WFOŚiGW samorządowych osób prawnych.

Minister Finansów podjął działania zmierzające do wprowadzenia zmian w art. 46 ustawy o KAS, rozszerzenia katalogu podmiotów zobowiązanych do współdziałania z organami Krajowej Administracji Skarbowej o samorządowe osoby prawne. Powyższa zmiana została uwzględniona w projekcie ustawy o zmianie ustawy o KAS. Projekt ustawy był przedmiotem uzgodnień wewnątrzresortowych w Ministerstwie Finansów, a w styczniu 2023 r. Minister Finansów przekazał do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu wnioski o zgłoszenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów wraz z projektem OSR. W związku z powołaniem nowej Rady Ministrów, 19 grudnia 2023 r. nastąpiło uruchomienie nowego wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Oznacza to, że w związku z zakończeniem kadencji i powołaniem nowej Rady Ministrów oraz obowiązującą zasadą dyskontynuacji, prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o KAS oraz niektórych innych ustaw, które były prowadzone w latach 2022-2023, zostały zakończone.

W kwietniu 2024 r. Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów rozpoczął na nowo prace analityczne nad zmianami ustawy o KAS, w ramach których zgłoszona została między innymi propozycja dodania do katalogu podmiotów wymienionych w art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o KAS samorządowych osób prawnych. Do zakończenia czynności kontrolnych NIK trwały prace analityczne nad zgłoszonymi przez departamenty Ministerstwa

**Problemy w pozyskaniu danych o wypłaconych środkach dla beneficjentów programów prośrodowiskowych realizowanych przez WFOŚiGW**

Finansów i inne jednostki organizacyjne propozycjami zmian legislacyjnych do ustawy o KAS.

NIK zwraca uwagę, że na rozwiązanie problemu braku jasnej podstawy prawnej do żądania udostępnienia danych zgromadzonych w zbiorach wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej organy KAS oczekują od 2021 r.

#### 5.1.4. WYNIKI KONTROLI W WYBRANYCH URZĘDACH SKARBOWYCH W ZAKRESIE TYPOWANIA PODATNIKÓW DO OBJĘCIA DZIAŁANAMI WERYFIKACYJNYMI

Skala podatników korzystających z ulgi w wybranych urzędach skarbowych

W latach 2021-2023 w skontrolowanych urzędach skarbowych z ulgi termomodernizacyjnej skorzystało odpowiednio 62,4 tys., 49,8 tys. i 35 tys. podatników, co stanowiło 3,9%, 3,4% i 2% podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i zryczałtowanego podatku od dochodów ewidencjonowanych składających deklaracje podatkowe. Kwota wykazanych przez nich w rocznych zeznaniach podatkowych odliczeń wydatków na termomodernizację wyniosła: 1 184 868 tys. zł w 2021 r., 1 016 750,6 tys. zł w 2022 r. i 632 852,8 tys. zł w 2023 r. W analizowanym okresie podatnicy podatku dochodowego rozliczający się według skali podatkowej stanowili od 94% do 95,1% podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej.

Podstawowym opracowaniem dotyczącym prowadzenia analizy ryzyka, stosowanym w urzędach skarbowych, była *Polityka zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej*. Zgodnie z *Polityką* każda jednostka KAS zobowiązana jest do ewidencjonowania danych przydatnych pod kątem identyfikacji, analizy i oceny ryzyka, w tym w dostępnych systemach IT. Na poziomie lokalnym przewidziano prowadzenie analiz podmiotowych ryzyka związanych z pozaplanowanymi działaniami doraźnymi urzędu skarbowego. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie przekazywał urzędowi skarbowym wytycznych w zakresie prowadzenia analiz dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. W skontrolowanych urzędach skarbowych nie opracowano własnych, odrębnych, wewnętrznych procedur dotyczących typowania do czynności weryfikacyjnych podatników korzystających z ulgi.

W ramach działań analitycznych w celu wytypowania podmiotów do przeprowadzenia czynności weryfikacyjnych wykorzystywano listy typowań podatników otrzymane z Ministerstwa Finansów i izb administracji skarbowej (podatnicy mieli przekroczyć limit odliczenia).

Typowanie własne w urzędach skarbowych podatników do czynności weryfikacyjnych

Prowadzeniem analiz i typowaniem podmiotów do weryfikacji prawidłowości wykazania w zeznaniach ulgi zajmowały się komórki czynności analitycznych i sprawdzających urzędów skarbowych. W ramach czynności analitycznych sporządzano raporty w systemie e-Orus w celu zidentyfikowania podatników, którzy skorzystali z ulgi i przekroczyli jej limit. W szczególności sprawdzano, z wykorzystaniem systemów informatycznych Poltax Plus i ZISAR, poprawność wprowadzonych do systemu deklaracji i korekt oraz właściwość miejscową podatników, a także czy podatnik nie odliczył ulgi w okresie dłuższym niż trzy lata.

W skontrolowanych urzędach skarbowych, na etapie typowania podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi, nie analizowano prawidłowości dokonanych przez podatników doliczeń do dochodu w związku z utratą prawa do odliczenia ulgi termomodernizacyjnej. Urzędy skarbowe nie posiadały informacji o liczbie takich podatników i kwocie dokonanych przez nich przedmiotowych doliczeń. Ustalenie powyższych danych na etapie czynności analitycznych nie było możliwe, gdyż zeznania podatkowe nie zawierają odrębnej pozycji dotyczącej wyłącznie doliczeń do dochodu uprzednio odliczonych wydatków termomodernizacyjnych. Brak było możliwości

Naczelnicy urzędów skarbowych nie występowali do NFOŚiGW i WFOŚiGW o dane o dotacjach wypłaconych beneficjentom

wygenerowania raportu o podatnikach, którzy dokonali doliczeń związanych wyłącznie z dopłatami termomodernizacyjnymi.

Na etapie czynności analitycznych prowadzonych w celu wytypowania podatników do czynności weryfikacyjnych, naczelnicy wybranych urzędów skarbowych nie występowali do NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu pozyskania danych o podatnikach, którzy otrzymali zwrot poniesionych wydatków na termomodernizację.

W skontrolowanych urzędach skarbowych na etapie typowania podmiotów do weryfikacji identyfikowano jednostkowe przypadki wykazania przez podatników doliczeń do dochodu/przychodu kwot zwróconych przez instytucje ochrony środowiska uprzednio odliczonych. W Pierwszym Urzędzie Skarbowym we Wrocławiu rozpoznano trzy sprawy dotyczące dokonanych doliczeń z tytułu utraty prawa do ulgi termomodernizacyjnej. Dotyczyło to sytuacji, gdy podatnicy wykazali doliczenia do dochodu w błędnej pozycji zeznania podatkowego.

Szczegółowym badaniem objęto 260 spraw wybranych spośród spraw o największych kwotach wykazanych odliczeń skierowanych do dalszych czynności weryfikacyjnych. Przeanalizowano odliczenia wydatków na termomodernizację w wysokości łącznie 19 654,3 tys. zł. Przyczyną podjęcia czynności analitycznych były przede wszystkim listy typowań otrzymane z Ministerstwa Finansów lub właściwej izby administracji skarbowej oraz działania własne urzędów skarbowych mające na celu skierowanie do czynności weryfikacyjnych podatników, którzy przekroczyli limit ulgi lub złożyli korektę deklaracji podatkowej z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty podatku.

W żadnej z badanych spraw, przed ich skierowaniem do czynności sprawdzających albo postępowania podatkowego, nie występowano do WFOŚiGW lub NFOŚiGW o informacje dotyczące przekazanych podatnikom środków na działania termomodernizacyjne i ich nie analizowano. Naczelnicy urzędów skarbowych wyjaśnili między innymi, że informacje o otrzymanych albo nieotrzymanych dotacjach z instytucji ochrony środowiska pozyskiwano w toku prowadzonych czynności sprawdzających od podatników korzystających z odliczenia wydatków na termomodernizację w formie oświadczeń i załączonych dokumentów (US w Piasecznie, US Warszawa-Bielany, US w Oleśnicy, Pierwszy US w Rzeszowie, US w Tarnowskich Górach, Drugi US Kraków, US w Oświęcimiu).

#### Przykłady

Naczelnik Drugiego US w Toruniu podał, że do czasu rozpoczęcia kontroli przez NIK nie występował do WFOŚiGW z uwagi na wątpliwości wynikające z podstawy prawnej żądania, które są ogólne i nie odnoszą się bezpośrednio do przepisów związanych z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i wykonanymi przez Fundusz zwrotami poniesionych wydatków.

Naczelnik Pierwszego US w Bydgoszczy podał, że Urząd dysponował pismami z innych urzędów skarbowych o odmowie udzielenia przez WFOŚiGW takich informacji.

Naczelnik US w Rybniku wyjaśnił, że nie był uprawniony do zawarcia regionalnego porozumienia o współpracy w celu pozyskania danych o podatnikach, którzy otrzymali zwrot poniesionych wydatków. Dlatego 8 lipca 2024 r., w trakcie kontroli NIK, zwrócił się do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach o zawarcie takiego porozumienia, a następnie rozdystrybuowanie otrzymanych danych na poszczególne jednostki organizacyjne KAS. 14 października 2024 r. w informacji skierowanej do NIK o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych, Naczelnik US w Rybniku podał między innymi, że 20 września 2024 r. DIAS w Katowicach otrzymał wnioskowaną bazę z WFOŚiGW w Katowicach o wypłaconych w latach 2019-2023 dofinansowaniach wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Poinformował także o prowadzonych przez DIAS czynnościach w kierunku przekazania do urzędów skarbowych prawidłowej listy podatników z ujęciem odliczeń z informacji o odliczeniach od dochodu (przychodu) i od podatku – PIT/0.

Naczelnik Pierwszego US we Wrocławiu stwierdził, że większość podatników uzyskuje dofinansowanie z WFOŚiGW przed terminem złożenia zeznania podatkowego za poprzedni rok i od razu w zeznaniu obniżają kwotę wydatków o uzyskaną dotację.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W Drugim US Kraków nie przeprowadzono własnych analiz dotyczących podatników korzystających z odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej.
- W US Warszawa-Bielany w efekcie nierzetelnej analizy wprowadzonych do systemu Poltax Plus dokumentów (zeznania podatkowego i jego korekty) skierowano do weryfikacji rozliczenie podatnika ze względu na przekroczenie limitu ulgi, którego podatnik nie przekroczył.

#### 5.1.5. SPRAWOZDANIE DLA BANKU ŚWIATOWEGO O WYDATKACH UJĘTYCH W ZEZNANIACH PODATKOWYCH Z TYTUŁU PODATKOWEJ ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ

We wzorze raportu dla Banku Światowego pt. *Załącznik do Sprawozdania Finansowego Programu Czyste Powietrze – wydatki ujęte w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej, administrowanej przez Ministerstwo Finansów* przewidziano prezentację następujących danych: rok, za który została wykazana ulga termomodernizacyjna, liczba podatników (w tysiącach) oraz wydatki odliczone w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej za dany rok i kumulatywnie od 1 stycznia 2020 r. (kwoty w milionach PLN). Założeniem było dostosowanie sprawozdania do systemów informatycznych administracji skarbowej. Zawartość tabeli została uzgodniona między Bankiem Światowym a Ministerstwem Finansów.

Dane zaprezentowane w raporcie dla Banku Światowego w *Załącznik do Sprawozdania Finansowego Programu Czyste Powietrze – wydatki ujęte w zeznaniach podatkowych z tytułu podatkowej ulgi termomodernizacyjnej, administrowanej przez Ministerstwo Finansów* dotyczące odliczeń od dochodów/przychodów wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych wynikają z zeznań podatkowych i korekt tych zeznań złożonych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2020-2023 i były zgodne z danymi wygenerowanymi z hurtowni danych SPR, według stanu na 10 października 2024 r. Wydatki odliczone w zeznaniach podatkowych z tytułu ulgi termomodernizacyjnej wyniosły: 7780 mln zł w 2020 r., 11 472 mln zł w 2021 r., 9154 mln zł w 2022 r., 6352 mln zł w 2023 r. Odliczenie wydatków na termomodernizację wykazało: 469 tys. podatników w 2020 r., 641 tys. w 2021 r., 478 tys. w 2022 r., 357 tys. w 2023 r.

W hurtowni danych SPR znajdują się informacje zawarte w deklaracjach podatkowych pochodzące z systemów informatycznych urzędów skarbowych Poltax Plus. Przy sporządzaniu raportów z hurtowni SPR generowane są aktualne dane na dzień ich wykonania, tj. uwzględniają korekty zeznań podatkowych złożonych do momentu pobrania danych (które wpłynęły do systemu Poltax Plus). Pobranie danych z baz Poltax Plus odbywa się raz na dobę. Raporty z hurtowni SPR generowane są na bieżąco. Nie ma możliwości wskazania stanu na określony dzień w przeszłości.

## 5.2. WERYFIKACJA PRAWIDŁOWOŚCI SKORZYSTANIA Z ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ W TOKU CZYNNOŚCI SPRAWDZAJĄCYCH I POSTĘPOWAŃ PODATKOWYCH

Minister Finansów nadzorował realizację przez naczelników urzędów skarbowych zadań w zakresie czynności sprawdzających i postępowań podatkowych. Kierował do tych organów wytyczne oraz monitorował wyniki podejmowanych działań dotyczących weryfikacji prawidłowości korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. Minister Finansów w celu

zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego dotyczących ulgi wydał, w trybie art. 14a §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, Objasnienia podatkowe. W sytuacji zaistnienia wątpliwości w stosowaniu przepisów podatkowych w zakresie ulgi termomodernizacyjnej Departament Orzecznictwa Podatkowego w Ministerstwie Finansów przekazywał organom podatkowym stanowisko.

#### 5.2.1. NADZÓR MINISTRA FINANSÓW NAD PROCESEM WERYFIKACJI PRAWIDŁOWOŚCI KORZYSTANIA Z ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ

##### Monitorowanie czynności sprawdzających

Organy podatkowe pierwszej instancji weryfikowały prawidłowość rozliczeń rocznych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, głównie w ramach czynności sprawdzających. W okresie objętym kontrolą obowiązywały *Wytyczne do czynności sprawdzających* Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z września 2021 r. W dokumencie tym zebrano podstawowe informacje na temat czynności sprawdzających w podziale na poszczególne podatki, w tym realizowane zagadnienia w toku czynności sprawdzających podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Minister Finansów nie kierował do podległych jednostek dodatkowych wytycznych do czynności sprawdzających dotyczących weryfikacji korzystania z ulgi termomodernizacyjnej. *Wytyczne do czynności sprawdzających* z września 2021 r. zawierają podstawowe informacje o zasadach odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów monitorował dane o prowadzonych czynnościach sprawdzających wprowadzone do systemu ZISAR II (Moduł czynności sprawdzających). Informacje były ewidencjonowane w urzędach skarbowych w oparciu o *Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR II* z grudnia 2021 r. oraz *Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR)* ze stycznia 2024 r. Szefa KAS. Do końca 2021 r. wyniki przeprowadzonych czynności sprawdzających ewidencjonowano w aplikacji e-Orus.

W 2023 r. organy podatkowe pierwszej instancji przeprowadziły 21,2 tys. czynności sprawdzających wobec podatników odliczających wydatki w ramach ulgi termomodernizacyjnej, tj. więcej: o 5,1 tys. (o 31,7%) niż w 2022 r. i o 2,9 tys. (o 16%) niż w 2021 r. Tendencję wzrostową miała także liczba czynności sprawdzających z udziałem podatnika zakończonych stwierdzonymi przez organy podatkowe nieprawidłowościami w zakresie odliczonych wydatków termomodernizacyjnych w rozliczeniu rocznym. Ich liczba wzrosła z 4 tys. w 2021 r. i 4,7 tys. w 2022 r. do 10,4 tys. w 2023 r. Udział czynności zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości w czynnościach sprawdzających ogółem przeprowadzonych wobec podatników odliczających wydatki na termomodernizację budynku wyniósł: 21,7% w 2021 r., 29,5% w 2022 r. i 49,1% w 2023 r.

W 2023 r. czynnościami sprawdzającymi objęto odliczenia wydatków termomodernizacyjnych na łączną kwotę 572 743,3 tys. zł, tj. wyższą o 23,8% niż w 2022 r. i o 27,3% niż w 2021 r. Wzrosła także łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości w odliczonych wydatkach na termomodernizację z 16 650,7 tys. zł w 2021 r. i 18 962,4 tys. zł w 2022 r. do 42 700,1 tys. zł w 2023 r. Przeciętnie w toku jednej czynności sprawdzającej organ podatkowy ustalał nieprawidłowości podatkowe w kwocie 4,1 tys. w 2023 r., tj. na podobnym poziomie jak w latach poprzednich (w 2022 r. – 4 tys. zł i w 2021 r. – 4,2 tys. zł).

W I półroczu 2024 r. organy podatkowe przeprowadziły 9,1 tys. czynności sprawdzających z udziałem podatnika i zweryfikowały odliczone w rozliczeniach rocznych wydatki z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w kwocie 380 712 tys. zł. W porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego organy podatkowe przeprowadziły

o 2,5 tys., tj. o 21,6%, takich czynności mniej, a zweryfikowały kwotę o 46 189,8 tys. zł, tj. o 13,8%, wyższą.

W I półroczu 2024 r. organy podatkowe stwierdziły nieprawidłowości w toku 4,8 tys. czynności sprawdzających z udziałem podatnika na kwotę 16 344,9 tys. zł. Przeciętnie w wyniku jednej czynności sprawdzającej organ podatkowy ustalił nieprawidłowości podatkowe w kwocie 3,4 tys. zł.

**Rekomendacje  
w zakresie poprawy  
jakości orzecznictwa  
w sprawach  
podatkowych**

W ramach sprawowanego nadzoru nad postępowaniami podatkowymi Szef KAS zatwierdził i przekazał organom Krajowej Administracji Skarbowej do stosowania *Rekomendacje w zakresie poprawy jakości orzecznictwa w sprawach podatkowych*<sup>17</sup>. Wytyczne przewidywały między innymi identyfikowanie obszarów problemowych związanych ze stosowaniem przepisów prawa podatkowego, wskazywanie na rozbieżności interpretacyjne, w celu ujednoczenia stanowiska organów KAS. W okresie objętym kontrolą dyrektorzy jedenastu izb administracji skarbowej zidentyfikowali jeden obszar problemowy dotyczący uprawnienia do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej przez podatników, którzy są właścicielami lub współwłaścicielami budynku mieszkalnego jednorodzinnego, jednak nie dysponują dokumentem stwierdzającym formalne zakończenie budowy.

W celu ujednoczenia orzecznictwa w lutym 2023 r. Ministerstwo Finansów przekazało organom podatkowym stanowisko w powyższej sprawie. W ocenie Ministerstwa Finansów, uprawnieni do ulgi termomodernizacyjnej są podatnicy, którzy przedstawią „inny” dowód, z którego wynika, że budynek mieszkalny jednorodzinny jest użytkowany. O zakończeniu budowy świadczy spełnienie przez inwestora warunków przystąpienia do użytkowania budynku, a zatem złożenie zawiadomienia, o jakim mowa w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>18</sup>, względnie wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na użytkowanie z art. 55 tej ustawy. Jednocześnie status budynku (każdego, bez względu na to kiedy został wybudowany) może być rozpatrywany nie tylko w oparciu o normy wynikające z prawa budowlanego, ale również w oparciu o inne dowody, świadczące o użytkowaniu budynku przez podatnika, np. zgłoszenie przez podatnika budynku dla celów podatku od nieruchomości czy też przedłożenie przez podatnika decyzji w sprawie tego podatku.

**Monitorowanie  
postępowań  
podatkowych**

W 2023 r. naczelnicy urzędów skarbowych przeprowadzili 7,1 tys. postępowań podatkowych, w ramach których zweryfikowali prawidłowość odliczonych wydatków na termomodernizację w kwocie 126 905 tys. zł. Liczba postępowań podatkowych była o 2,8% niższa niż w 2022 r. i o 41% wyższa niż w 2021 r. Kwota zweryfikowanych wydatków na termomodernizację w 2023 r. była wyższa o 3,3% niż w 2022 r. i o 82,7% niż w 2021 r. W I półroczu 2024 r. naczelnicy urzędów skarbowych przeprowadzili 3,3 tys. postępowań podatkowych i zweryfikowali odliczone wydatki w kwocie 63 301,4 tys. zł.

Organy podatkowe prowadziły postępowania podatkowe głównie na podstawie wniosków podatnika składanych wraz z korektą deklaracji podatkowych w sprawie zwrotu nadpłaty podatku w związku ze skorzystaniem przez podatnika z ulgi termomodernizacyjnej. Wszczęcie ww. postępowań następowało zgodnie z art. 165 § 3 Ordynacji podatkowej. Postępowania kończyły się zwrotem nadpłaty bez wydania decyzji, tj. w trybie określonym w art. 75 § 4 Ordynacji podatkowej.

Naczelnicy urzędów skarbowych stwierdzili nieprawidłowości w odliczeniu wydatków na termomodernizację w postępowaniach podatkowych stanowiących nie więcej niż 5% zakończonych postępowań (4,7% w 2021 r., 4,1% w 2022 r. 3,9% w 2023 r. oraz 5% w I półroczu 2024 r.). W 2023 r. organy podatkowe zakończyły 279 postępowań podatkowych, stwierdzając nieprawidłowości w odliczeniu ulgi termomodernizacyjnej w kwocie 1525 tys. zł. Było to o 18 takich postępowań podatkowych mniej niż w 2022 r.

<sup>17</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały *Rekomendacje* z lutego 2021 r., które zostały zaktualizowane w czerwcu 2024 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.

i o 44 postępowania więcej niż w 2021 r. Kwota stwierdzonych nieprawidłowości w odliczeniu ulgi była w 2023 r. w porównaniu z 2022 r. niższa o 22,4 tys. zł (o 1,4%), a w porównaniu z 2021 r. prawie dwukrotnie wyższa (o 728,3 tys., o 91,4%). W I półroczu 2024 r. organy podatkowe pierwszej instancji zakończyły 166 postępowań podatkowych, stwierdzając nieprawidłowości w odliczonych wydatkach na przedsięwzięcie termomodernizacyjne w kwocie 818,2 tys. zł.

W toku prowadzonych postępowań podatkowych organy podatkowe stwierdziły nieprawidłowości w odliczeniu wydatków termomodernizacyjnych polegające, między innymi na:

- przekroczeniu limitu (53 tys. zł),
- udokumentowaniu wydatków fakturami wystawionymi przez podatnika podatku od towarów i usług korzystającego ze zwolnienia od tego podatku,
- poniesieniu wydatków przez podatników nieposiadających tytułu prawnego do budynku mieszkalnego, w którym prowadzono inwestycję,
- odliczeniu wydatków sfinansowanych (dofinansowanych) ze środków NFOŚiGW lub WFOŚiGW,
- odliczeniu wydatków na podstawie faktur wystawionych w latach poprzednich,
- nieprawidłowym udokumentowaniu wydatku (brak faktury VAT, wydatek poniesiony przez osoby inne niż podatnik).

**Orzeczenia WSA dotyczące decyzji podatkowych były korzystne dla organów podatkowych**

W latach 2022-2023 i I półroczu 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrzyły skargi na decyzje organów podatkowych i wydały siedem orzeczeń, w tym jedno niekorzystne dla organów podatkowych. WSA we Wrocławiu<sup>19</sup> w orzeczeniu niekorzystnym dla organów podatkowych zauważył, że do skorzystania z prawa do odliczenia od dochodu wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego nie jest konieczne, aby przed poniesieniem wydatków termomodernizacyjnych zostało dokonane stosowne zgłoszenie, o którym stanowi art. 54 ust. 1 ustawy prawo budowlane. O zakończeniu procesu budowy budynku, jak zauważył Sąd, może w szczególności świadczyć dokumentacja budowy oraz przystąpienie do użytkowania budynku przez podatnika.

**Objaśnienia podatkowe Ministra Finansów**

Minister Finansów, dążąc do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe, na podstawie art. 14a § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej wydał z urzędu ogólne wyjaśnienia przepisów prawa podatkowego dotyczące ulgi termomodernizacyjnej w podatku dochodowym od osób fizycznych:

- objaśnienia podatkowe z 16 września 2019 r. dotyczące nowych preferencji w podatku dochodowym od osób fizycznych wspierających przedsięwzięcia termomodernizacyjne<sup>20</sup>,
- objaśnienia podatkowe z 30 marca 2023 r. dotyczące formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych.

**Nieprawidłowe stanowisko Ministra Finansów dotyczące sposobu rozliczenia zwróconych wydatków wcześniej odliczonych**

W Objasnieniach podatkowych z 30 marca 2023 r. dotyczących formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych w pkt 4.10 *Zwrot ulgi* podano, że: *Jeżeli po roku, w którym podatnik korzystał z ulgi termomodernizacyjnej, otrzymał zwrot odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, podatnik jest obowiązany uwzględnić ten zwrot w rozliczeniu ulgi termomodernizacyjnej poprzez doliczenie do dochodu (odpowiednio przychodu) kwot uprzednio odliczonych od dochodu (odpowiednio przychodu) albo złożenie korekty uprzednio złożonego zeznania, w którym podatnik zastosował ulgę. W przypadku korekty podatnik musi się liczyć z ewentualnymi konsekwencjami w postaci odsetek, gdy korekta zostanie złożona*

<sup>19</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu I SA/Wr 128/23.

<sup>20</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-dot-nowych-preferencji-w-podatku-dochodowym-od-osob-fizycznych-wspierajacych-przedsiwzięcia-termomodernizacyjne>

*po upływie terminu do rozliczenia podatku. Wybór sposobu uwzględnienia w zeznaniu (korekcie zeznania) otrzymanego zwrotu odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego należy do podatnika. Podatnik może wybrać najbardziej korzystne dla siebie rozwiązanie.*

Zadaniem NIK, wskazanie w powyższych Objaśnieniach alternatywy w postaci złożenia korekty za rok, w którym podatnik rozliczył ulgę termomodernizacyjną, było nieprawidłowe.

Zgodnie z art. 26h ust. 8 ustawy o PIT, podatnik, który po roku, w którym dokonał odliczeń, otrzymał zwrot odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, jest obowiązany doliczyć odpowiednio kwoty poprzednio odliczone do dochodu za rok podatkowy, w którym otrzymał ten zwrot. Należy podkreślić, że powyższy przepis nakłada na podatników obowiązek zachowania w określony sposób, tj. doliczyć kwoty, które zostały odliczone od dochodu za rok podatkowy, w którym miał miejsce zwrot. Art. 26h ust. 8 ustawy o PIT nie pozbawia podatnika prawa do złożenia korekty w określonych przypadkach. Ustawodawca jednak nie wprowadził w ww. przepisie alternatywy w postaci złożenia korekty za rok, w którym podatnik rozliczył ulgę termomodernizacyjną. Powyższe nie wyklucza również złożenia przez podatnika korekty, ale dopiero w sytuacji gdy podatnik, uprzednio składając deklarację za rok, w którym nastąpił zwrot otrzymanych wydatków, uwzględnił ich wysokość, np. w nieprawidłowej wysokości. Reasumując, należy wskazać, że pozostawienie podatnikowi wyboru skorzystania z dwóch alternatywnych sposobów możliwości rozliczenia zwróconych wydatków w obecnym stanie prawnym nie jest zasadne, bowiem daje możliwość szerokiej interpretacji przepisów, tam gdzie przepis prawa powinien być jednoznacznie interpretowany.

#### Interpretacje indywidualne

W 2023 r. Dyrektor KIS wydał 164 interpretacje indywidualne dotyczące stosowania ulgi termomodernizacyjnej, tj. tyle samo co w 2021 r. i o 4,1% mniej niż w 2022 r. W I półroczu 2024 r. wydał 118 interpretacji indywidualnych, tj. o 4,4% więcej niż w tym samym okresie roku poprzedniego. Najczęściej przedmiotem interpretacji w ramach ulgi były wydatki na: dom będący w budowie, rodzaje materiałów budowlanych, urządzeń i usług, tytuł prawny na moment zastosowania ulgi, montaż pomp ciepła, klimatyzację z funkcją ogrzewania z pompą ciepła „powietrze-powietrze”, termomodernizację dachu, zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej.

W 2023 r. odsetek zaskarżonych do wojewódzkich sądów administracyjnych interpretacji indywidualnych dotyczących ulgi wyniósł 0,6%, a dla porównania w latach 2021-2022 odsetek ten wynosił odpowiednio: 4,3%, 1,8% (w I półroczu 2024 r – 1,7%).

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrzyły skargi podatników na interpretacje indywidualne i wydały osiem orzeczeń, w tym trzy niekorzystne dla organu podatkowego.

#### Przykłady

- WSA w Warszawie<sup>21</sup> zauważył, że zasadnicze wymagania dotyczące ulgi termomodernizacyjnej z art. 26h ust. 1 ustawy o PIT odwołują się do pojęcia „zakończenia budowy”, które powinno być interpretowane szeroko. Sąd uznał, że skarżąca spełniła warunki do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, przeprowadzając montaż instalacji po dokonaniu zawiadomienia o zakończeniu budowy, a ulga dotyczyła wydatków poniesionych na już istniejący budynek.
- WSA w Gliwicach<sup>22</sup> stwierdził, że jedynie faktura końcowa może stanowić podstawę do skorzystania z ulgi. Ponadto podkreślił, że przepisy nie rozróżniają rodzaju faktur i że zaliczki udokumentowane fakturami są również wystarczające do odliczeń.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie – III SA/Wa 1179/21.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gliwicach – I SA/Gl 1307/22.

- WSA w Kielcach<sup>23</sup> zauważył, że art. 26h ust. 6 ustawy o PIT jasno wskazuje, że odliczenia dokonuje się w zeznaniu za rok, w którym poniesiono wydatki. W ocenie sądu, organ niezasadnie uzależnił prawo do odliczenia od zakończenia inwestycji oraz wystawienia faktury końcowej. Sąd podkreślił, że faktury zaliczkowe również dokumentują poniesione wydatki. Ponadto stwierdził, że organ nie dostrzegł znaczenia faktur zaliczkowych w kontekście odliczenia ulgi. Ustalając moment poniesienia wydatków, należy kierować się datą wystawienia faktury, a nie datą zakończenia prac.

W okresie objętym kontrolą, w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi zgłoszonymi przez Dyrektora KIS, Departament Orzecznictwa Podatkowego przekazał stanowisko w 11 sprawach dotyczących ulgi termomodernizacyjnej, między innymi:

- możliwości skorzystania z ulgi w sytuacji rozbudowy jednorodzinne budynek mieszkalnego,
- konieczności doliczenia zwróconych kwot wydatków poniesionych na przedsięwzięcie termomodernizacyjne i wpływu tego doliczenia na wysokość przysługującego limitu odliczenia,
- sposobu odliczenia kwoty ulgi termomodernizacyjnej niezna znajdującej pokrycia w rocznym dochodzie podatnika w kolejnych latach, na gruncie przepisów ustawy PIT.

**Projektowane zmiany  
legislacyjne dotyczące  
ulgi  
termomodernizacyjnej**

W Ministerstwie Finansów prowadzono prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, w którym zaproponowano usunięcie warunku dotyczącego zakończenia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w okresie trzech kolejnych lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek. Propozycja usunięcia warunku była spowodowana brakiem możliwości jego weryfikacji. Trzyletni okres nie dotyczy uprawnienia podatnika do skorzystania w całości z ulgi termomodernizacyjnej, a jedynie „pojedynczego” przedsięwzięcia. Linia interpretacyjna jest w tym zakresie liberalna i każde działanie związane z poprawą efektywności energetycznej jednorodzinne budynek mieszkalnego może zostać potraktowane jako odrębne przedsięwzięcie.

W projekcie zaproponowano ponadto przepis przejściowy gwarantujący prawo do odliczenia ulgi termomodernizacyjnej przez podatników uczestniczących w tzw. Projekcie parasolowym, którzy dokonali zapłaty na rzecz gminy, ale nie dostali faktury VAT, ponieważ gmina, niebędąca podatnikiem VAT, nie mogła wystawić faktury VAT. Podatnicy ci będą uprawnieni do odliczenia ulgi termomodernizacyjnej począwszy od rozliczenia podatkowego za 2024 r. w oparciu o dowód wpłaty z 2024 r. lub lata wcześniejsze na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, która realizuje projekt związany z instalowaniem odnawialnych źródeł energii (OZE).

Projekt parasolowy to forma wsparcia z funduszy unijnych polegająca na dofinansowaniu inwestycji, między innymi w domową mikroinstalację fotowoltaiczną, pompę ciepła czy zakup magazynów energii, która cały ciężar organizacyjny, a także odpowiedzialność za prawidłową realizację, a następnie monitoring, nakłada na poszczególne gminy zaangażowane w jego realizację. Zgodnie z założeniami, gmina odpowiada za nadzór nad realizacją projektu, rozliczenie finansowe z wykonawcą, ale również pozostaje formalnym właścicielem instalacji przez tzw. okres trwałości (czyli pięć lat od finansowego zakończenia inwestycji). W pięcioletnim okresie trwałości mieszkańcy użytkują instalacje, których właścicielem jest gmina. Po tym czasie własność przechodzi na beneficjentów ostatecznych, tj. mieszkańców.

W związku z interpretacją ogólną Ministra Finansów nr PT1.8101.1.2023 z dnia 2 maja 2024 r., wydaną w następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE 612/21, w którym Trybunał orzekł, że gmina nie jest podatnikiem VAT w ramach transakcji dotyczących instalowania odnawialnych źródeł energii

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Kielcach – I SA/Ke 545/22.

na nieruchomościach należących do jej mieszkańców, jednostki samorządu terytorialnego nie wystawiły faktur VAT na wydatki poniesione przez osoby dokonujące przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Natomiast w odniesieniu do faktur VAT wystawionych wcześniej (sprzed interpretacji), tj. w 2024 r. i latach wcześniejszych, jednostka samorządu terytorialnego, w związku z uczestnictwem podatnika w tzw. projekcie parasolowym, skorygowała wcześniejsze rozliczenie podatku od towarów i usług (fakturę VAT).

W dniu 1 sierpnia 2024 r. Minister Finansów skierował wniosek o wpisanie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów przedmiotowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło kontroli dotyczących prawidłowości weryfikacji w urzędach skarbowych podatników korzystających z ulgi

W latach 2022-2023 r. i w I półroczu 2024 r. Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło zadań kontrolnych/audytowych w zakresie weryfikacji przez urzędy skarbowe prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej oraz sprawowanego nadzoru w tym zakresie przez izby administracji skarbowej. Propozycje tematów/obszarów do kontroli w zakresie weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej nie były zgłaszane do planu kontroli w powyższym okresie. Nie odnotowano również wniosków o przeprowadzenie kontroli doraźnych.

#### 5.2.2. WERYFIKACJA PRAWIDŁOŚCI SKORZYSTANIA Z ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ W TOKU CZYNNOŚCI SPRAWDZAJĄCYCH W WYBRANYCH URZĘDACH SKARBOWYCH

Podstawowym dokumentem stosowanym w urzędach skarbowych w zakresie prowadzenia czynności sprawdzających były *Wytyczne do czynności sprawdzających* Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z września 2021 r. Ponadto korzystano z zaleceń w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem, objaśnień i stanowisk przekazanych przez Ministerstwo Finansów oraz wewnętrznych uregulowań dotyczących obsługi zeznań podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych.

W 2022 r kontrolowane urzędy skarbowe przeprowadziły 864 czynności sprawdzające wobec podatników, którzy wykazali odliczenie wydatków na termomodernizację w wysokości 28 529,8 tys. zł, w tym w toku 186 czynności ujawniono nieprawidłowości w rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych na kwotę 637 tys. zł. W 2023 r. wzrosła liczba czynności sprawdzających oraz kwota ujawnionych nieprawidłowości. Kontrolowane urzędy skarbowe przeprowadziły 1768 czynności sprawdzających wobec podatników, którzy wykazali odliczenie wydatków na termomodernizację w wysokości 64 145,9 tys. zł, w tym w wyniku 1007 czynności sprawdzających stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 3478,7 tys. zł. W I półroczu 2024 r zakończono 408 czynności sprawdzających dotyczących odliczeń na kwotę 13 605,8 tys. zł, w tym w 269 przypadkach ujawniono nieprawidłowości podatkowe w wysokości 591,9 tys. zł.

NIK szczegółowym badaniem w kontrolowanych urzędach skarbowych objęła 357 czynności sprawdzających przeprowadzonych wobec podatników, którzy odliczyli od dochodów/przychodów łącznie kwotę 18 149,2 tys. zł z tytułu ulgi termomodernizacyjnej. W wyniku czynności weryfikacyjnych objętych badaniem organy podatkowe stwierdziły nieprawidłowości w 308, tj. w 86,3%, badanych sprawach. Podatnicy złożyli korekty deklaracji, uwzględniając ustalenia dokonane w toku tych czynności. W jednym przypadku (w US w Bełchatowie), w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości podatkowych i brakiem reakcji podatnika po przeprowadzonych czynnościach sprawdzających, wszczęto postępowanie podatkowe. W dniu wszczęcia postępowania podatnik złożył korektę zeznania i wniosek o umorzenie postępowania.

Ujawnione przez organy podatkowe nieprawidłowości polegały głównie na: przekroczeniu limitu ulgi, braku tytułu prawnego do nieruchomości, wykazywania odliczeń wydatków niemających pokrycia w fakturach lub odliczeń wydatków poza katalogiem wskazanym w rozporządzeniu MiiR w sprawie wykazu rodzajów materiałów budowlanych.

#### Przykłady

W wyniku kontroli w czterech z 15 wybranych urzędach skarbowych NIK nie stwierdziła nieprawidłowości (US w Bełchatowie, Pierwszym US w Bydgoszczy, Pierwszym US w Rzeszowie oraz Drugim US w Toruniu). Czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej prowadzono rzetelnie, zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej oraz wewnętrznymi procedurami. We wszystkich zbadanych sprawach urzędy skarbowe dokonały analizy poprawności odliczenia ulgi na podstawie dokumentów: tytułu prawnego do nieruchomości, faktur VAT czy też oświadczeń i wyciągów bankowych o uzyskanych wsparciach finansowych na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

W działalności większości (11) urzędów skarbowych stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na nieządaniu od podatników dowodów źródłowych pod kątem weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi oraz nierzetelnym dokumentowaniu przebiegu czynności sprawdzających.

#### Przykłady

W sześciu kontrolowanych urzędach skarbowych organy podatkowe ograniczyły czynności sprawdzające do wezwania podatnika celem złożenia korekty zeznania, ze względu przede wszystkim na odliczenie wydatków z tytułu ulgi w kwocie wyższej od przysługującego limitu, bez zwrócenia się o dokumenty potwierdzające zasadność skorzystania z ulgi (w tym faktury, numery ksiąg wieczystych) i dokonania ich weryfikacji, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 272 pkt 3 i 275 §1 Ordynacji podatkowej (US w Rybniku – 22 postępowania, Drugi US w Gliwicach – 20, Drugi US Kraków – 19, US w Tarnowskich Górach – 15, Pierwszy US we Wrocławiu – 11, Drugi US w Rzeszowie – pięć spraw).

Zdaniem NIK, organ podatkowy, podejmując czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, zobowiązany jest do przeprowadzenia ich w pełnym zakresie, uzyskując dokumenty dotyczące poniesionych przez podatnika wydatków, dowody na posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, informacje (w tym od innych organów/podmiotów) o dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych oraz wszelkie inne dowody pozwalające na kompletną, rzetelną i prawidłową weryfikację. Organ podatkowy musi być pewny, że podatnikowi przysługuje prawo do skorzystania ulgi. Limit i ewentualnie okres, w którym podatnik rozliczył ulgę, można weryfikować dopiero w sytuacji, gdy podatnik spełni wszystkie wymagane ustawą warunki do jej zastosowania. Weryfikacja ta jest możliwa wyłącznie w oparciu o pozyskane w toku czynności sprawdzających dowody źródłowe.

#### Przykłady

Badanie 22 spraw w Pierwszym US we Wrocławiu i 23 spraw w US w Oleśnicy, w których podatników wzywano telefonicznie w celu zweryfikowania zasadności skorzystania z ulgi, wykazało, że w żadnym z tych przypadków nie sporządzono stosownej adnotacji z przebiegu rozmów, co było wymagane art. 177 §1 Ordynacji podatkowej. Ponadto w Pierwszym US we Wrocławiu wszystkie analizowane czynności sprawdzające (26) nie zostały udokumentowane protokołem, zgodnie z wymogami procedury wewnętrznej *P-008/2 Zasady weryfikacji rozliczeń w ramach czynności sprawdzających* bądź w innej formie tam określonej.

W dwóch kontrolowanych urzędach skarbowych stwierdzono nieprawidłowości natury formalnej, które nie miały wpływu na ustalenia w zakresie prawa do skorzystania przez podatnika z ulgi. W US Warszaw-Bielany polegały one na niezgodności dat wprowadzonych do Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ryzykiem z faktycznym zakończeniem czynności sprawdzających wynikającym z adnotacji o ich zakończeniu (w czterech sprawach) oraz opieszałości

w rejestrowaniu w ZISAR zakończonych czynności sprawdzających (w czterech sprawach). W US w Oleśnicy w jednym przypadku czynności sprawdzające nie zostały zaewidencjonowane w systemie ZISAR.

W badanych sprawach, tak jak na etapie czynności analitycznych, organy podatkowe nie występowały do instytucji ochrony środowiska (NFOŚiGW i WFOŚiGW) w celu uzyskania danych o podatnikach, którzy otrzymali zwrot wydatków poniesionych na termomodernizację. Przyczyny powyższego opisano w pkt 5.1.4.

W co trzeciej sprawie objętej badaniem organy podatkowe nie wymagały od podatników składania oświadczeń dotyczących otrzymania albo nieotrzymania dotacji na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (US w Rybniku, Drugi US w Gliwicach, US w Tarnowskich Górach, Drugi US Kraków, US w Oświęcimiu, Pierwszy US we Wrocławiu, Drugi US w Rzeszowie). W jednej z powyższych spraw w US w Oświęcimiu stwierdzono, że podatnik uzyskał zawyżony o 255 zł zwrot podatku, gdyż czynności sprawdzające zakończono bez zweryfikowania kwestii dofinansowania do przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W wyniku wszczętych ponownie czynności sprawdzających, w trakcie kontroli NIK, podatnik złożył (w sierpniu 2024 r.) korektę deklaracji i zwrócił nienależną kwotę.

Na podstawie informacji dotyczących dofinansowania przekazanego podatnikom, uzyskanych przez NIK z WFOŚiGW, wskazano sprawy objęte badaniem w ramach czynności analitycznych, sprawdzających i postępowań podatkowych, w których organy podatkowe nie miały wiedzy o uzyskanych przez podatników środkach.

#### Przykłady

- Organ podatkowy nie żądał od podatników oświadczeń o niekorzystaniu z dofinansowania do przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, a z informacji uzyskanej przez NIK z WFOŚiGW w Katowicach wynikało, że 12 podatników (objętych właściwością miejscową US w Rybniku) otrzymało dotacje, w tym 11 przed zakończeniem czynności sprawdzających, a jeden podatnik po ich zakończeniu. Ponadto pięciu podatników (US w Tarnowskich Górach) otrzymało dofinansowanie w kwocie 110,6 tys. zł, z tego czterech w okresie wcześniejszym niż przeprowadzone przez Urząd czynności sprawdzające. Sześciu podatników (Drugi US w Gliwicach) otrzymało dofinansowanie w wysokości 129,3 tys. zł, z tego czterech przed zakończeniem czynności sprawdzających, a dwóch po ich zakończeniu.
- Na podstawie informacji uzyskanej przez NIK z WFOŚiGW w Warszawie, Naczelnik US Warszawa-Bielany wznowił czynności sprawdzające w jednej sprawie, w której podatnik skorzystał z dofinansowania w kwocie 13,5 tys. zł.
- W toku czynności sprawdzających Naczelnik Drugiego US w Rzeszowie nie wymagał od podatników oświadczeń o otrzymaniu lub nieotrzymaniu dofinansowania ani nie występował do instytucji ochrony środowiska o powyższe dane. Natomiast według informacji uzyskanej przez NIK z WFOŚiGW w Rzeszowie, oprócz jednego podatnika, który wykazał dofinansowanie, jeszcze siedmiu otrzymało dotacje w wysokości od 4,4 tys. zł do 45,5 tys. zł.

Zdaniem NIK, czynności weryfikacyjne przeprowadzone przez organy podatkowe były niewystarczające dla rzetelnej oceny poprawności składanych zeznań podatkowych, gdyż nie ustalono stanu faktycznego w zakresie dofinansowania do przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

### 5.2.3. WERYFIKACJA PRAWIDŁOWOŚCI SKORZYSTANIA Z ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ W RAMACH POSTĘPOWAŃ PODATKOWYCH W KONTROLOWANYCH URZĘDACH SKARBOWYCH

Naczelnicy skontrolowanych urzędów skarbowych prowadzili postępowania podatkowe głównie na podstawie wniosków podatnika składanych wraz z korektą deklaracji podatkowych w sprawie zwrotu nadpłaty podatku

w związku ze skorzystaniem z ulgi termomodernizacyjnej. W latach 2022-2023 i w I połowie 2024 w pięciu na 15 wybranych urzędów skarbowych przeprowadzono osiem postępowań podatkowych z urzędu wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej<sup>24</sup>.

W latach 2022-2023 i I półroczu 2024 r. w wybranych urzędach skarbowych zakończono 1643 postępowania podatkowe wobec podatników, którzy wykazali odliczenia wydatków na termomodernizację, w łącznej kwocie 32 282,9 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych postępowań w 64 sprawach stwierdzono zaniżenie zobowiązań podatkowych na kwotę 148,6 tys. zł.

NIK badaniem objęła 200 postępowań podatkowych. Kwota ulgi termomodernizacyjnej w analizowanych deklaracjach wyniosła 5573,9 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, że postępowania wszczynano zgodnie z art. 165 Ordynacji podatkowej. Postępowania wszczęte na wniosek podatnika prowadzono na ogół w terminie od jednego dnia do 60 dni. Najdłużej trwały postępowania podatkowe prowadzone przez Naczelnika US w Oświęcimiu – 374 dni oraz Naczelnika US w Piotrkowie Trybunalskim – dwa z nich trwały 275 dni oraz jedno 163 dni.

Przedłużenie postępowania następowało zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, tj. informowano stronę o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy. W US w Oświęcimiu przedłużenie terminu wynikało z konieczności wystąpienia o informację do Starostwa Powiatowego w Oświęcimiu oraz do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Oświęcimiu. W US w Piotrkowie Trybunalskim dwa postępowania trwające 275 dni, dotyczące tego samego podatnika, były czterokrotnie przedłużane z uwagi na konieczność szczegółowej analizy zgromadzonego materiału dowodowego, przy czym każdorazowo, przed wyznaczeniem kolejnego terminu, wzywano podatnika do złożenia dodatkowych dokumentów i wyjaśnień. W przypadku postępowania podatkowego trwającego 163 dni, było ono dwukrotnie przedłużane na podstawie art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej ze względu na wystąpienie do WFOŚiGW w Łodzi o udzielenie dodatkowych informacji w przedmiotowej sprawie oraz konieczność zapewnienia podatnikowi czynnego udziału w postępowaniu, tj. wypowiedzenia się w sprawie dowodów zebranych w postępowaniu podatkowym. Nie ustalono, aby wydłużony czas postępowań był wynikiem braku należytej staranności pracowników urzędów skarbowych.

W wyniku szczegółowego badania nie stwierdzono, aby opis dokonanych ustaleń faktycznych w ramach prowadzonych postępowań nie był spójny z dokumentacją dotyczącą przeprowadzonych dowodów (materiałem dowodowym).

Nie było przypadków uchylecia przez dyrektora izby administracji skarbowej decyzji organu I instancji. W US w Bełchatowie oraz w Pierwszym US we Wrocławiu decyzje te zostały utrzymane w mocy na podstawie art. 233 § 1 Ordynacji podatkowej. Jednak na skutek skargi podatnika, WSA we Wrocławiu wyrokiem z 7 września 2023 r. uchylił decyzje organów I i II instancji, w tym wyżej wymienioną decyzję Naczelnika Pierwszego US we Wrocławiu.

W badanych postępowaniach nie prowadzono oględzin weryfikujących prawidłowość ustalenia ulgi termomodernizacyjnej. W ramach postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika o stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym – wzywano podatnika do przedłożenia dokumentów, między innymi: faktur dokumentujących poniesione wydatki, tytuł prawny do nieruchomości, a także materiały potwierdzające (bądź nie) skorzystanie z dofinansowania. Dokumenty przedkładane przez podatników były poddawane szczegółowej analizie i weryfikowane w bazach danych dostępnych urzędowi, tj. w bazie Serwis Książ Wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości – czy

<sup>24</sup> Trzy postępowania podatkowe w US w Piotrkowie Trybunalskim, dwa w US w Oświęcimiu, po jednym w US w Bełchatowie, w Pierwszym US we Wrocławiu oraz w Pierwszym US w Bydgoszczy.

podatnik faktycznie w okresie, w którym poniósł wydatki na termomodernizację, był właścicielem nieruchomości oraz w systemie WRO-SYSTEM (pliki JPK\_VAT) – czy faktury dokumentujące poniesienie wydatków termomodernizacyjnych zostały zaewidencjonowane i wykazane do opodatkowania przez danych sprzedawców. W takich przypadkach, kierując się zasadami zaufania i szybkości postępowania, odstępowano od oględzin nieruchomości, w których zostały przeprowadzone przedsięwzięcia termomodernizacyjne.

W wyniku analizy postępowań podatkowych objętych badaniem, NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- W dwóch postępowaniach organ podatkowy, niezgodnie z art. 26h ust. 1 ustawy o PIT, uwzględnił jako podstawę do stwierdzenia nadpłaty faktury wystawione na podatnika niebędącego współwłaścicielem nieruchomości oraz dokonał nienależnego zwrotu podatku łącznie na kwotę 2,7 tys. zł. W toku kontroli NIK podatnik został wezwany do skorygowania odliczeń (Drugi US Kraków).
- Podatnikom zwrócono nadpłatę podatku na 22 i 20 dni przed zakończeniem czynności weryfikacyjnych i dokonaniem akceptacji zwrotu (w Pierwszym US w Bydgoszczy – 3,9 tys. zł i w Drugim US w Toruniu – 2,8 tys. zł). W US w Rybniku stwierdzono cztery takie przypadki – zwrotów w wysokości od 1,8 tys. zł do 16,7 tys. zł dokonano na 8-63 dni przed akceptacją wysokości nadpłaty, co w jednym przypadku skutkowało zwrotem podatku w kwocie o 1,2 tys. zł wyższej niż zatwierdzono w wyniku postępowania. Były to działania nierzetelne, niezgodne z wewnętrznymi procedurami weryfikacji zwrotów obowiązującymi w kontrolowanych jednostkach.
- W żadnym spośród 15 postępowań objętych badaniem w Drugim US Kraków nie weryfikowano faktur VAT złożonych w związku z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty z danymi ujętymi w rejestrze JPK\_VAT (czy zostały wystawione przez podatnika VAT czynnego). Ponadto w 11 sprawach nie zbadano, czy faktury zostały opłacone.
- W sześciu sprawach dotyczących stwierdzenia nadpłaty nie zweryfikowano kwestii własności nieruchomości (Drugi US Kraków).
- W dwóch sprawach nie wezwano podatnika do uzupełnienia braków formalnych wniosku o stwierdzenie nadpłaty, tj. do złożenia pisemnego oświadczenia o nieotrzymaniu dofinansowania lub – w przypadku uzyskania pomocy – dokumentów potwierdzających jej otrzymanie (US w Oświęcimiu).
- Dwa postępowania o stwierdzenie nadpłaty zakończono bez ich umorzenia decyzją wydaną na podstawie art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej, pomimo że żądanie przez podatnika stwierdzenia nadpłaty stało się bezprzedmiotowe (Pierwszy US we Wrocławiu).
- W przypadku 12 z 14 objętych badaniem postępowań, w których kontakt z podatnikiem nawiązywano telefonicznie, nie sporządzono adnotacji z przebiegu czynności (Pierwszy US we Wrocławiu).

W związku z weryfikacją, w toku postępowań podatkowych objętych badaniem, zasadności i prawidłowości skorzystania przez podatników z ulgi, organy podatkowe w zasadzie nie zwracały się do instytucji ochrony środowiska o informacje dotyczące kwot dotacji przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

#### Przykład

W okresie objętym kontrolą jedynie Naczelnik US w Piotrkowie Trybunalskim, w trakcie prowadzonych postępowań podatkowych, dwukrotnie wystąpił do WFOŚiGW, w drodze postanowienia na podstawie art. 45 ust. 1, ust. 3 i ust. 5 ustawy o KAS<sup>25</sup>, z wnioskami o udzielenie informacji dotyczących dofinansowania

<sup>25</sup> 12.09.2023 r. i 15.12.2023 r.

przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w budynku mieszkalnym w zakresie programu priorytetowego Czyste Powietrze, oraz w drodze wezwania do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 82b §1 i 2 Ordynacji podatkowej<sup>26</sup>. Na ww. postanowienia zostały wniesione przez WFOŚiGW do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi zażalenia wskazujące na niewłaściwą, zdaniem wnoszącego zażalenie, podstawę prawną wydanych postanowień. W odniesieniu do postanowienia Naczelnika Urzędu z 12 września 2023 r. DIAS w Łodzi, postanowieniem z 28 listopada 2023 r., utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. 12 kwietnia 2024 r. WSA w Łodzi, po rozpatrzeniu skargi WFOŚiGW na ww. postanowienie DIAS, oddalił ją<sup>27</sup>. 10 lipca 2024 r. w następstwie orzeczenia WSA w Łodzi, WFOŚiGW udzielił informacji żądanej przez organ podatkowy.

W prawomocnym wyroku z 12 kwietnia 2024 r., sygn. akt I SA/Łd 54/24, istotą sporu pomiędzy skarżącym a organem podatkowym była kwestia możliwości uzyskania informacji na podstawie postanowienia organu podatkowego w oparciu o art. 45 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy o KAS w trakcie toczącego się postępowania podatkowego od podmiotu, który nie jest stroną. Sąd uznał, że organy podatkowe naruszyły przepis art. 45 ust. 1 ustawy o KAS, niemniej – w ocenie Sądu – naruszenie tego przepisu w konkretnym analizowanym stanie faktycznym pozostawało bez istotnego wpływu na wynik sprawy. Sąd stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie obiektywną podstawę prawną do wystąpienia przez organ podatkowy z żądaniem przedstawienia dokumentów w związku z prowadzonym postępowaniem podatkowym stanowił przepis art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej, normujący uprawnienie organu podatkowego do wezwania strony lub innych osób do złożenia wyjaśnień, zeznań, przedłożenia dokumentów lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy.

W trakcie postępowania podatkowego Naczelnik US w Piotrkowie Trybunalskim zwracał się dwukrotnie na podstawie art. 82b § 1 i 2 Ordynacji podatkowej do NFOŚiGW i otrzymał odpowiedź.

---

<sup>26</sup> 25.03.2024 r.

<sup>27</sup> Postanowienie Naczelnika US w Piotrkowie Trybunalskim z 15 grudnia 2023 r., w wyniku wniesionego przez WFOŚiGW zażalenia, zostało uchylone przez DIAS w Łodzi, ponieważ było tożsame z pozostającym wówczas w obrocie prawnym postanowieniem z 12 września 2023 r.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy organy Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo, rzetelnie i skutecznie weryfikowały zasadność skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy naczelnicy urzędów skarbowych rzetelnie prowadzili czynności analityczne mające na celu wytypowanie podatników do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej?</li> <li>2. Czy naczelnicy urzędów skarbowych prawidłowo, rzetelnie i skutecznie prowadzili czynności sprawdzające mające na celu weryfikację zasadności skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej?</li> <li>3. Czy naczelnicy urzędów skarbowych prawidłowo, rzetelnie i skutecznie prowadzili postępowania podatkowe mające na celu sprawdzenie zasadności skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej?</li> <li>4. Czy w Ministerstwie Finansów systematycznie prowadzono analizy dotyczące korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej?</li> <li>5. Czy Minister Finansów skutecznie sprawował nadzór nad procesem weryfikacji przez jednostki KAS prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy i kryteria doboru jednostek do kontroli</b>	Kontrolą P/24/008 <i>Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej</i> objęto 16 jednostek: Ministerstwo Finansów i 15 urzędów skarbowych. Kontrolą objęte zostały urzędy skarbowe, które odnotowały w rozliczeniach podatkowych za 2022 r. najwyższe kwoty odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj.: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. <sup>28</sup>
<b>Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono od 26 czerwca 2024 r. do 15 października 2024 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	<p>Na etapie przygotowania kontroli uzyskano informacje od Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dotyczące między innymi wytycznych, procedur, rekomendacji odnoszących się do zarządzania ryzykiem zewnętrznym, prowadzenia czynności sprawdzających oraz postępowań podatkowych, wyników działań podległych jednostek wobec podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. W trakcie kontroli uzyskano informacje z WFOŚiGW o dotacjach udzielonych podatnikom w sprawach objętych szczegółowym badaniem przez NIK.</p> <p>Wyniki kontroli przedstawiono w 16 wystąpieniach pokontrolnych. Dwie jednostki złożyły zastrzeżenia. Minister Finansów złożył jedno zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK uchwałą Nr 71/2024 z dnia 11 grudnia 2024 r. zastrzeżenie oddaliło. Dotyczyło ono przytoczonej w ocenie częściowej i ocenie ogólnej nieprawidłowości polegającej na nieanalizowaniu, w okresie objętym kontrolą, prawidłowości rozliczenia przez podatników ulgi termomodernizacyjnej w zakresie obowiązków określonych w art. 26h ust. 5, ust. 8 i ust. 9 ustawy o PIT. Ponadto Naczelnik US w Bełchatowie zgłosił jedno zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego dotyczące nieprawidłowości polegającej na niewystępowaniu do instytucji ochrony środowiska w celu</p>

<sup>28</sup> Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośrednio związek z badanym zagadnieniem.

pozyskania informacji niezbędnych do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej. Zastrzeżenie zostało oddalone.

**Stan realizacji wniosków pokontrolnych**

NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała 46 wniosków pokontrolnych. Z otrzymanych informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych, według stanu na 11 grudnia 2024 r., wynika, że kierownicy jednostek objętych kontrolą zrealizowali 17 wniosków, 18 wniosków było w trakcie realizacji i 11 wniosków nie zostało zrealizowanych. Sformułowane wnioski dotyczyły, w szczególności:

- podjęcia działań w celu systematycznego pozyskiwania danych o dotacjach z właściwych instytucji ochrony środowiska;
- bieżącego weryfikowania przy współpracy z instytucjami ochrony środowiska, czy podatnik skorzystał z dotacji i czy dokonał on właściwego rozliczenia ulgi;
- dokonania weryfikacji, czy podatnicy, którzy otrzymali dofinansowanie z WFOŚiGW, prawidłowo uwzględnili je w swoich zeznaniach podatkowych;
- zwiększenia nadzoru nad czynnościami sprawdzającymi i postępowaniami podatkowymi oraz procesem zatwierdzania nadpłat i zwrotów;
- prowadzenia czynności sprawdzających w sposób pozwalający na ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z deklaracjami podatkowymi;
- podjęcia działań mających na celu zapewnienie rzetelnego postępowania sprawdzającego w zakresie poprawności składanych zeznań podatkowych, w tym pozyskiwania informacji o otrzymanych przez podatników dofinansowaniach;
- rzetelnego dokumentowania prowadzonych czynności sprawdzających;
- zapewnienia sporządzania adnotacji z przeprowadzonych czynności, w sytuacji wezwań podatników w trybie art. 160 Ordynacji podatkowej;
- rejestrowania wszystkich czynności sprawdzających w systemie ZISAR.

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Andrzej Domański Magdalena Rzeczkowska Mateusz Morawiecki Tadeusz Kościński
2.		Urząd Skarbowy w Piasecznie	Ewa Krzysiak Ewa Hałajec-Śliwkiewicz Maciej Wilczak Teresa Jarzec
3.		Urząd Skarbowy Warszawa-Bielany	Aneta Czupryńska Iwona Płochocka Monika Majk-Tomczak Beata Rocka-Grobarczyk
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy	Patryk Tobolski Paweł Wiśniewski
5.		Drugi Urząd Skarbowy w Toruniu	Maciej Zgoliński Michał Kaczyński
6.	Delegatura NIK w Katowicach	Drugi Urząd Skarbowy w Gliwicach	Kariona Adamek-Bienia
7.		Urząd Skarbowy w Rybniku	Paweł Cochur Barbara Kwiatkowska
8.		Urząd Skarbowy w Tarnowskich Górach	Piotr Kwieciński

9.	Delegatura NIK w Krakowie	Drugi Urząd Skarbowy Kraków	Rafał Juśkiewicz Paweł Jas Tomasz Janeczek Joanna Sadowska
10.		Urząd Skarbowy w Oświęcimiu	Elżbieta Matusz Zofia Kwaśna Paweł Kacorzyk
11.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Skarbowy w Bełchatowie	Aneta Kowalczyk Roman Dzierżek
12.		Urząd Skarbowy w Piotrkowie Trybunalskim	Joanna Gniewaszewska- Durska
13.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Pierwszy Urząd Skarbowy w Rzeszowie	Bogdan Selwa
14.		Drugi Urząd Skarbowy w Rzeszowie	Andrzej Dąbrowiecki Maria Dziki
15.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Skarbowy w Oleśnicy	Tomasz Zając
16.		Pierwszy Urząd Skarbowy we Wrocławiu	Barbara Szypuła

## 6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	W formie opisowej	Przeprowadzanie analiz dotyczących korzystania przez podatników z ulgi, pod kątem przekroczenia limitu odliczenia określonego w art. 26h ust. 2 ustawy o PIT. Podejmowanie działań w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów regulujących korzystanie z ulgi termomodernizacyjnej. W latach 2022-2023 i I półroczu 2024 r. siedem na osiem orzeczeń WSA w sprawie skarg podatników na wydane decyzje podatkowe dotyczące ulgi było korzystnych dla organów podatkowych.	Nieidentyfikowanie podmiotów, które mogły w sposób nierzetelny realizować obowiązki wynikające z art. 26h ust. 5 i ust. 8 ustawy o PIT.
2.	Urząd Skarbowy w Piasecznie	W formie opisowej	Prowadzenie własnych analiz podatników pod względem przekroczenia limitu odliczenia. Analizowanie list typowań brutto sporządzonych centralnie i w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie. Podejmowanie czynności weryfikacyjnych w przypadku uzasadnionego podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości. Terminowe informowanie Ministerstwa Finansów (z wykorzystaniem <i>Modułu Zarządzania Analizami</i> ) i Izby Administracji Skarbowej w Warszawie o wynikach przeprowadzonych czynności sprawdzających wobec wytypowanych podatników. Czynności sprawdzające i postępowania podatkowe o stwierdzeniu nadpłaty dotyczące rozliczenia podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej przeprowadzono zgodnie z Ordynacją podatkową i procedurami wewnętrznymi.	Niewystępowanie do NFOŚiGW i WFOŚiGW w celu pozyskania danych o wypłaconym podatnikom dofinansowaniu do przedsięwzięć termomodernizacyjnych, potrzebnych do zweryfikowania wysokości odliczonej przez nich ulgi.
3.	Urząd Skarbowy Warszawa-Bielany	W formie opisowej	Naczelnik Urzędu Skarbowego monitorował podatników wykazujących odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, analizując raporty z aplikacji e-Orus, listy typowań wskazanych przez Ministerstwo Finansów (z wykorzystaniem MZA) oraz informacje przekazane przez Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie. W uzasadnionych przypadkach kierowano sprawy do czynności sprawdzających. Czynności sprawdzające i postępowania podatkowe o stwierdzenie nadpłaty dotyczące rozliczenia podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej przeprowadzono zgodnie z Ordynacją podatkową.	Naczelnik Urzędu nie występował do instytucji ochrony środowiska o informacje, czy podatnicy otrzymali wsparcie finansowe na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, potrzebne do zweryfikowania wysokości odliczonej przez nich ulgi. Zakończenie czynności sprawdzających w ZISAR rejestrowano pod datą późniejszą od faktycznego zakończenia tych czynności.
4.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy	W formie opisowej	Systematyczne prowadzenie analiz własnych podatników, którzy skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej, pod kątem przekroczenia limitu ulgi lub dokonywania odliczeń w okresie dłuższym niż trzy lata. Niewzłoczne podejmowanie czynności weryfikacyjnych wobec podatników wytypowanych centralnie i w wyniku własnych analiz.	Niepodejmowanie działań w celu pozyskania danych o podatnikach, którzy otrzymali zwrot poniesionych i odliczonych wydatków związanych z termomodernizacją.

				Dokonanie zwrotu nadpłaty podatku na 22 dni przed zakończeniem czynności weryfikacyjnych i dokonaniem akceptacji zwrotu.
5.	Drugi Urząd Skarbowy w Toruniu	W formie opisowej	Systematyczne monitorowanie i analizowanie zeznań podatkowych podatników dokonujących odliczeń wydatków termomodernizacyjnych w celu wytypowania podmiotów do czynności weryfikacyjnych. Rzetelne weryfikowanie podmiotów wskazanych przez Ministerstwo Finansów i Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy. Prawidłowe prowadzenie czynności sprawdzających mających na celu weryfikację zasadności skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.	W jednej z badanych spraw dokonano zwrotu podatnikowi wnioskowanej kwoty nadpłaty przed uzyskaniem kompletu dokumentów potwierdzających zasadność wniosku oraz przed sporządzeniem adnotacji z przeprowadzonych czynności i akceptacji nadpłaty. W okresie objętym kontrolą organ podatkowy nie występował do instytucji ochrony środowiska o dane potrzebne do analizy podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w zakresie rozliczenia dofinansowania.
6.	Drugi Urząd Skarbowy w Gliwicach	W formie opisowej	Urząd systematycznie prowadził działania analityczne w celu wytypowania podatników do przeprowadzenia wobec nich czynności weryfikacyjnych dotyczących prawidłowości rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej. W ramach ww. działań analitycznych w sposób rzetelny wykorzystywano listy typowań podatników otrzymane z Ministerstwa Finansów i od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach. Postępowania podatkowe mające na celu sprawdzenie zasadności skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami Ordynacja podatkowa.	Urząd nie zwracał się do podatnika w trybie art. 275 § 1 Ordynacji podatkowej o przedłożenie dokumentów potwierdzających zasadność skorzystania i prawidłowość rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej, jak również nie występował do WFOŚiGW oraz do innych instytucji, w tym ochrony środowiska, jak np. NFOŚiGW, o dane niezbędne do takiej weryfikacji.
7.	Urząd Skarbowy w Rybniku	W formie opisowej	Urząd analizował zeznania podatkowe w celu typowania podatników do przeprowadzania dalszych czynności weryfikacyjnych oraz prowadził analizy, otrzymanych z Ministerstwa Finansów, list typowań podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Wyniki tych analiz były niezwłocznie przekazywane do dalszych czynności weryfikacyjnych.	W toku czynności sprawdzających Urząd nie korzystał z możliwości zwrócenia się do podatnika w trybie art. 275 § 1 Ordynacji podatkowej o przedłożenie dokumentów potwierdzających prawo do ulgi, jak również nie występował do WFOŚiGW ani do innych instytucji o dane niezbędne do takiej weryfikacji – tym samym nierzetelnie weryfikował zeznania podatkowe pod kątem prawidłowości doliczeń z tytułu utraty prawa do ulgi czy też zwrotu poniesionych, a uprzednio odliczonych, wydatków. W czterech na 15 badanych postępowań podatkowych w sprawie stwierdzenia nadpłaty podatku dochodowego w związku z odliczeniem ulgi termomodernizacyjnej dokonano zwrotu podatku, w łącznej wysokości 35,6 tys. zł, przed zakończeniem postępowania.
8.	Urząd Skarbowy w Tarnowskich Górach	W formie opisowej	Urząd systematycznie prowadził działania analityczne mające na celu wytypowanie podatników do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, a wyniki tych analiz były niezwłocznie kierowane do dalszych czynności sprawdzających.	Urząd ograniczył (w 15 na 20 zbadanych przypadków) zakres czynności sprawdzających do wezwania podatnika celem złożenia korekty zeznania, ze względu przede wszystkim na odliczenie wydatków z tytułu ulgi w kwocie wyższej od przysługującego limitu, bez zwrócenia się o dokumenty potwierdzające zasadność skorzystania

			Zweryfikował również wszystkich podatników dokonujących odliczenia ulgi termomodernizacyjnej wskazanych przez Ministerstwo Finansów lub Izbę Administracji Skarbowej w Katowicach. Postępowania podatkowe dotyczące ulgi termomodernizacyjnej prowadzono zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa.	z ulgi (w tym faktury, numery ksiąg wieczystych czy też oświadczenia i dokumenty potwierdzające otrzymane dofinansowania) i dokonania ich weryfikacji, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 272 pkt 3 i 275 § 1 Ordynacji podatkowej. Urząd nie występował do instytucji ochrony środowiska w celu uzyskania danych o podatnikach, którzy otrzymali zwrot wydatków poniesionych na termomodernizację.
9.	Drugi Urząd Skarbowy Kraków	W formie opisowej	Przeprowadzenie czynności sprawdzających wobec podmiotów wytypowanych centralnie i Izbę Administracji Skarbowej w Krakowie.	Brak analiz własnych podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Niewystępowanie do instytucji ochrony środowiska o dane w zakresie dofinansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych w celu ich wykorzystania przy typowaniu do czynności sprawdzających lub w toku czynności weryfikacyjnych. Dokonanie zwrotu nadpłaty w wysokości 2,7 tys. zł na podstawie faktur VAT wystawionych na podatnika niebędącego współwłaścicielem nieruchomości.
10.	Urząd Skarbowy w Oświęcimiu	W formie opisowej	Prowadzenie własnych typowań podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej do czynności weryfikacyjnych. Prowadzenie czynności sprawdzających wobec podatników wytypowanych centralnie. Postępowania podatkowe wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, zakończone wydaniem decyzji, prowadzono zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.	Niewystępowanie do dotacodawców na etapie prowadzonych analiz (typowań) o dane o udzielonych dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Ujawnienie przez NIK dwóch przypadków nieządania przez Urząd od podatników dokumentów potwierdzających otrzymanie albo nieotrzymanie dotacji na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych (niekonsekwentne stosowanie przyjętego w Urzędzie sposobu weryfikacji dofinansowań). W jednym przypadku w wyniku ponownie podjętych czynności weryfikacyjnych, w trakcie kontroli NIK, ustalono konieczność zmniejszenia nadpłaty o 255 zł.
11.	Urząd Skarbowy w Bełchatowie	W formie opisowej	Urząd systematycznie i zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa prowadził czynności sprawdzające i postępowania podatkowe wobec podatników dokonujących odliczenia ulgi termomodernizacyjnej.	Urząd nie występował do instytucji ochrony środowiska (Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, NFOŚiGW) oraz jednostek samorządu terytorialnego w celu pozyskania informacji o podatnikach, którzy otrzymali zwrot wydatków poniesionych na termomodernizację, lecz podejmował działania w oparciu o oświadczenia składane przez podatników.
12.	Urząd Skarbowy w Piotrkowie Trybunalskim	W formie opisowej	Terminowe przeprowadzenie czynności sprawdzających wobec podatników wytypowanych do badania przez Ministerstwo Finansów i Izbę Administracji Skarbowej w Łodzi.	W toku prowadzonych czynności analitycznych nie występowało do WFOŚiGW w celu pozyskania informacji do weryfikacji prawidłowości złożonych zeznań pod

			<p>Kierowanie do weryfikacji zeznań podatkowych, w których błędnie wykazano ulgi i odliczenia, oraz korekt zeznań z wnioskami o stwierdzenie nadpłaty.</p> <p>Czynności sprawdzające i postępowania podatkowe organ podatkowy przeprowadzał zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.</p> <p>W toku prowadzonych postępowań podatkowych występowało do innych podmiotów, w tym WFOŚiGW, w celu pozyskania informacji niezbędnych do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej.</p>	<p>kątem rozliczenia otrzymanego przez podatników dofinansowania.</p>
13.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Rzeszowie	W formie opisowej	<p>Urząd systematycznie i zgodnie z obowiązującymi procedurami prowadził działania analityczne mające na celu wytypowanie podatników do weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej.</p> <p>Rzetelnie wykorzystał wyniki analiz otrzymanych z Ministerstwa Finansów w zakresie ulgi.</p> <p>Czynności sprawdzające oraz postępowania podatkowe wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej prowadzono prawidłowo i zgodnie z ustawą Ordynacja podatkowa.</p>	<p>Urząd nie występował do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie o informacje o podatnikach, którzy otrzymali dofinansowania zrealizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych.</p>
14.	Drugi Urząd Skarbowy w Rzeszowie	W formie opisowej	<p>Prowadzenie własnych analiz podatników, którzy odliczyli wydatki na termomodernizację powyżej 53 tys. zł.</p> <p>Urząd rzetelnie wykorzystywał wyniki analiz otrzymanych z Ministerstwa Finansów. Poddawał je analizie i kierował do czynności sprawdzających w wyznaczonych terminach.</p> <p>Postępowanie podatkowe wobec podatnika korzystającego z ulgi termomodernizacyjnej prowadzono zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.</p>	<p>W trakcie czynności sprawdzających objętych badaniem organ podatkowy nie występował do instytucji ochrony środowiska o informacje dotyczące przekazanych dotacji na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, nie wymagał również od podatników składania oświadczeń o otrzymaniu (albo nieotrzymaniu) dofinansowania.</p>
15.	Urząd Skarbowy w Oleśnicy	W formie opisowej	<p>W Urzędzie Skarbowym systematycznie analizowano przypadki korzystania z ulgi termomodernizacyjnej pod względem przekroczenia limitu odliczenia, wykazania adresu zamieszkania w lokalach mieszkalnych, wykazania nadpłat. Wykorzystywano również wyniki analiz centralnych.</p> <p>Postępowania podatkowe prowadzone były terminowo.</p>	<p>Długotrwałe podejmowanie czynności weryfikacyjnych w sprawie trzech spośród ośmiu wytypowanych do analizy podatników przez Ministerstwo Finansów.</p> <p>Niesporządzanie adnotacji z przebiegu rozmowy, w przypadkach w których wzywano telefonicznie podatników do złożenia dokumentów.</p> <p>Nie występowało do WFOŚiGW o dane niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi.</p>
16.	Pierwszy Urząd Skarbowy we Wrocławiu	W formie opisowej	<p>Identyfikowanie podatników, którzy przekroczyli limit odliczenia wydatków na termomodernizację, na podstawie wykazów wygenerowanych z aplikacji e-Orus, wykazu zwrotów oczekujących oraz list typowań przekazanych z Ministerstwa Finansów i Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu.</p>	<p>Nierzetelne dokumentowanie przeprowadzonych czynności sprawdzających, w tym niesporządzanie adnotacji z przebiegu czynności sprawdzających, nierzetelne gromadzenie materiału dowodowego pod kątem skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej.</p> <p>Zakończenie dwóch z 14 objętych badaniem postępowań podatkowych bez ich umorzenia decyzją wydaną na podstawie art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej, pomimo</p>

				że żądanie przez podatnika stwierdzenia nadpłaty stało się bezprzedmiotowe.
--	--	--	--	---

\*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

### Ulga termomodernizacyjna

Zgodnie z art. 26h ustawy o PIT, podatnik będący właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego ma prawo odliczyć od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z art. 26 ust. 1 lub art. 30c ust. 2, wydatki poniesione w roku podatkowym na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w tym budynku, określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 10, które zostaną zakończone w okresie trzech kolejnych lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek.

Kwota odliczenia nie może przekroczyć 53 tys. zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych w poszczególnych budynkach, których podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem. Wysokość wydatków ustala się na podstawie faktur wystawionych przez podatnika podatku od towarów i usług niekorzystającego ze zwolnienia od tego podatku. Jeżeli poniesione wydatki były opodatkowane podatkiem od towarów i usług, za kwotę wydatku uważa 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. Za datę poniesienia wydatku uważa się dzień wystawienia faktury. Odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały: sfinansowane (dofinansowane) ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie; zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, odliczone od przychodu na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym lub uwzględnione przez podatnika w związku z korzystaniem z ulg podatkowych w rozumieniu Ordynacji podatkowej. Odliczenia dokonuje się w zeznaniu za rok podatkowy, w którym poniesiono wydatki. Kwota odliczenia nieznajdująca pokrycia w rocznym dochodzie podatnika podlega odliczeniu w kolejnych latach, nie dłużej jednak niż przez sześć lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek. Podatnik, który po roku, w którym dokonał odliczeń, otrzymał zwrot odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, jest obowiązany doliczyć odpowiednio kwoty poprzednio odliczone do dochodu za rok podatkowy, w którym otrzymał ten zwrot. W przypadku niezrealizowania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w terminie, o którym mowa w ust. 1, podatnik dolicza kwoty poprzednio odliczone do dochodu za rok podatkowy, w którym upłynął ten termin.

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu, ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wykaz rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych, o których mowa w ust. 1, mając na uwadze zapewnienie poprawy efektywności energetycznej przedsięwzięć termomodernizacyjnych oraz ich wpływ na poprawę jakości powietrza. Wykaz rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych został określony w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

Na podstawie art. 11 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne podatnik uzyskujący przychody wymienione w art. 6 ust. 1, 1a i 1d, opłacający ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, może odliczyć od przychodów stratę, o której mowa w art. 9 ust. 3-3b ustawy o podatku dochodowym, oraz wydatki określone w art. 26 ust. 1 pkt 2, 2a, 2b, 2c, 5-6a i 9, art. 26h ust. 1 oraz art. 26hb ust. 1 ustawy o podatku dochodowym, jeżeli nie zostały odliczone od dochodu lub nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów na podstawie

przepisów ustawy o podatku dochodowym. W przypadku dokonywania odliczeń od przychodów, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 9 ust. 3-3b, art. 26 ust. 5-7h, 13b, 13c i 15, art. 26h ust. 2-9 oraz art. 26hb ust. 2-12 ustawy o podatku dochodowym, a także przepisy wydane na podstawie art. 26h ust. 10 tej ustawy. Jeżeli podatnik uzyskuje przychody wymienione w art. 6 ust. 1, 1a lub 1d, opodatkowane różnymi stawkami, i dokonuje odliczeń od przychodów, odliczeń tych dokonuje od każdego rodzaju przychodu w takim stosunku, w jakim w roku podatkowym pozostają poszczególne przychody opodatkowane różnymi stawkami w ogólnej kwocie przychodów. Zgodnie z art. 21 ust. 2 i 2a ustawy o PPE podatnicy są obowiązani złożyć w urzędzie skarbowym: zeznanie według ustalonego wzoru o wysokości uzyskanego przychodu, wysokości dokonanych odliczeń i należnego ryczału od przychodów ewidencjonowanych – w terminie od dnia 15 lutego do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym; zeznanie złożone przed początkiem terminu uznaje się za złożone w dniu 15 lutego roku następującego po roku podatkowym. Jeżeli podatnik, obliczając podatek należny, dokonał odliczeń od przychodu lub ryczału, a następnie otrzymał zwrot odliczonych kwot (w całości lub w części), w zeznaniu podatkowym składanym za rok podatkowy, w którym otrzymał ten zwrot, dolicza odpowiednio kwoty poprzednio odliczone.

#### *Obowiązki informacyjne niektórych podmiotów*

- Zgodnie z art. 82 § 1 Ordynacji podatkowej osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą są obowiązane do sporządzania i przekazywania informacji: na sporządzone na piśmie żądanie organu podatkowego – o zdarzeniach wynikających ze stosunków cywilnoprawnych albo z prawa pracy, mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego lub wysokość zobowiązania podatkowego osób lub jednostek, z którymi zawarto umowę. Organ podatkowy określa zakres żądanych informacji oraz termin ich przekazania.
- Na podstawie art. 45 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej organy KAS, mogą przetwarzać informacje, w tym dane osobowe, od osób prawnych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, o zdarzeniach mających bezpośredni wpływ na powstanie lub wysokość niepodatkowych należności budżetowych, zobowiązania podatkowego lub należności celnych, o zdarzeniach wynikających ze stosunków cywilnoprawnych lub faktycznych czynności mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego lub wysokość zobowiązania podatkowego, a także występować do tych podmiotów o udostępnienie dokumentów zawierających informacje, w tym dane osobowe.
- Na podstawie art. 46 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej Organy administracji rządowej i samorządowej, państwowe osoby prawne oraz państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z organami KAS, nieodpłatnie udostępniać organom KAS informacje w sprawach indywidualnych oraz udzielać im pomocy, w tym pomocy technicznej, przy wykonywaniu ich zadań. Przy wykonywaniu zadań organy KAS są uprawnione do nieodpłatnego korzystania z informacji zgromadzonych w aktach spraw, zbiorach danych, ewidencjach i rejestrach przez organy administracji rządowej i samorządowej, sądy, prokuraturę, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz państwowe osoby prawne, w tym również z informacji zapisanych w postaci elektronicznej, z zastrzeżeniem odrębnych przepisów.

#### *Powstanie i weryfikacja zobowiązań podatkowych*

Zgodnie z art. 21 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem:

- 1) zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania;

- 2) doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

W polskim systemie podatkowym zobowiązanie podatkowe powstaje generalnie w sposób wymieniony w art. 21 § 1 pkt 1, tj. z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania (tzw. powstawanie zobowiązania podatkowego z mocy prawa).

Jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje w sposób określony w art. 21 § 1 pkt 1, podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty. Podstawowy sposób weryfikacji zobowiązania podatkowego określono w art. 21 § 3, zgodnie z którym, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Jest to tzw. decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego (decyzja deklaratoryjna). Decyzja ta jest wydawana po przeprowadzeniu postępowania podatkowego. Postępowanie podatkowe wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu (art. 165 § 1). Wszczęcie postępowania z urzędu następuje dla spraw związanych z weryfikacją samoobliczenia dokonywanego przez podatników w trybie art. 21 § 3 w wyniku, którego wysokość podatku zadeklarowanego przez podatnika może zostać zakwestionowana przez organy podatkowe. Zgodnie z art. 165 § 4 datą wszczęcia postępowania z urzędu jest dzień doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania. Terminy załatwiania spraw podatkowych określono w art. 139 Ordynacji podatkowej. Organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia (art. 212). Związanie organu podatkowego własną decyzją wywołuje skutki prawne dopiero w chwili wprowadzenia jej do obrotu prawnego, tzn. z chwilą doręczenia decyzji stronie.

#### *Czynności sprawdzające*

Zgodnie z art. 275 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.

Stosownie do art. 274a § 2 w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

#### *Zasady prowadzenia postępowań podatkowych*

Zasady prowadzenia postępowań podatkowych przez organy podatkowe określają przepisy art. 120-271 ustawy Ordynacja podatkowa. W ustawie tej zostały zawarte następujące zasady ogólne postępowania podatkowego:

- zasada legalizmu i praworządności (art. 120 – organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa),
- zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych (art. 121 § 1 – postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych),
- zasada udzielania informacji (art. 121 § 2 – organy podatkowe w postępowaniu podatkowym obowiązane są udzielać niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa podatkowego pozostających w związku z przedmiotem tego postępowania),
- zasada prawdy obiektywnej (art. 122 – w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym),
- zasada czynnego udziału stron w każdym stadium postępowania (art. 123

- § 1 – organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań),
- zasada przekonywania (art. 124 – organy podatkowe powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez stosowania środków przymusu),
  - zasada wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania (art. 125 – organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia; sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie),
  - zasada pisemności postępowania; załatwianie spraw z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie lub usług online (art. 126 – sprawy podatkowe załatwiane są na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej),
  - zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 127), Ordynacja podatkowa w tym przepisie wskazuje, że dla postępowania podatkowego przewidziane są dwie instancje, oznacza to, iż strona postępowania niezadowolona z rozstrzygnięcia organu podatkowego pierwszej instancji może zwrócić się w odwołaniu do organu podatkowego drugiej instancji, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, o rozpatrzenie swojej sprawy,
  - zasada trwałości decyzji ostatecznych (art. 128 – decyzje, od których nie służy odwołanie w postępowaniu podatkowym, są ostateczne, uchylenie lub zmiana tych decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz w ustawach podatkowych),
  - zasada jawności postępowania wyłącznie dla stron (art. 129).

Wyrażona w przepisie art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej zasada szybkości i wnikliwości postępowania została skonkretyzowana w art. 139 tej ustawy, którego § 1 stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej. Załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym (art. 125 § 3) powinno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy, a sprawy, w której przeprowadzono rozprawę lub strona złożyła wnioszek o przeprowadzenie rozprawy - nie później niż w ciągu 3 miesięcy. Przy czym do terminów określonych w § 1-3 nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. O każdym przypadku niezałatwienia sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej). Ten sam obowiązek ciąży na organie podatkowym również w przypadku, gdy niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od organu (art. 140 § 2 Ordynacji podatkowej).

Organizacja wewnętrzna Ministerstwa Finansów została określona zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 78, ze zm.).

**Analiza uwarunkowań  
ekonomicznych  
i organizacyjnych**

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów:

1. Do zadań Departamentu Współpracy Międzynarodowej należy w szczególności współpraca z Grupą Banku Światowego – Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju.
2. Departament Podatków Dochodowych jest właściwy między innymi w sprawach regulowanych ustawą o PIT i ustawą o zryczałtowanym podatku dochodowym.
3. Departament Orzecznictwa Podatkowego odpowiada za realizację zadań Szefa KAS, między innymi w zakresie: nadzoru nad jednolitym stosowaniem przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz interpretacjami indywidualnymi, nadzoru nad postępowaniami podatkowym.
4. Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej odpowiada za realizację zadań związanych między innymi z działalnością analityczną, prognostyczną i badawczą oraz analizy ryzyka w odniesieniu do negatywnych zjawisk w zakresie właściwości KAS, z wyłączeniem zadań realizowanych przez Departament Kluczowych Podmiotów i Departament Nadzoru nad Kontrolami.
5. Departament Nadzoru nad Kontrolami odpowiada za nadzór nad prowadzonymi przez organy KAS kontrolami i czynnościami sprawdzającymi, z wyłączeniem zadań realizowanych przez Departament Kluczowych Podmiotów.
6. Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej jest właściwy w sprawach prowadzenia legislacji w zakresie ustawy o KAS oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, będących w zakresie właściwości Departamentu.

Organizacja urzędów skarbowych została określona zarządzeniem 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<sup>30</sup>.

Zgodnie ze statutem urzędu skarbowego<sup>31</sup>:

- 1) do zadań komórki czynności analitycznych i sprawdzających w pionie kontroli urzędu skarbowego należy w szczególności:
  - pozyskiwanie informacji mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego,
  - zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych i celnych,
  - typowanie podmiotów do czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i postępowań podatkowych oraz sporządzanie planów kontroli,
  - dokonywanie czynności sprawdzających,
  - badanie zasadności zwrotu podatków,
  - wydawanie postanowień w sprawach przedłużenia terminu zwrotu podatku,
- 2) do zadań komórki podatków dochodowych i podatku od towarów i usług w pionie orzecznictwa urzędu skarbowego należy w szczególności:
  - prowadzenie postępowań podatkowych, w tym w sprawach:
    - określania wysokości przychodu/dochodu, wysokości zobowiązania podatkowego, wysokości zaliczek na podatek, wysokości nadpłaty, wysokości straty poniesionej przez podatnika, wpłat z zysku, wysokości odsetek za zwłokę, wysokości zwrotu podatku lub nadwyżki podatku naliczonego

<sup>30</sup> Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 61, ze zm.

<sup>31</sup> Załącznik nr 8 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.

- nad należnym do odliczenia w następnych okresach rozliczeniowych,
    - nieujawnionych źródeł przychodów oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodu,
    - ustalanie zobowiązań podatkowych,
  - wydawanie postanowień w sprawach przedłużenia terminu zwrotu podatku,
- 3) Naczelnik urzędu może połączyć komórki wchodzące w skład pionu orzecznictwa i utworzyć komórkę postępowania podatkowego – do jej zadań należy w szczególności:
- prowadzenie postępowań podatkowych, w tym w sprawach:
    - określania wysokości przychodu/dochodu, wysokości zobowiązania podatkowego, wysokości zaliczek na podatek, wysokości nadpłaty, wysokości straty poniesionej przez podatnika, wpłat z zysku, wysokości odsetek za zwłokę, wysokości zwrotu podatku lub nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do odliczenia w następnych okresach rozliczeniowych, ustalanie zobowiązań podatkowych,
    - nieujawnionych źródeł przychodów oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodu,
    - ustalania zobowiązań podatkowych,
    - nadpłat i zwrotów,
  - wydawanie postanowień w sprawach przedłużenia terminu zwrotu podatku.

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 77).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383).
5. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 273).
6. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

#### 6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
10. Minister Finansów
11. Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju
12. Dyrektorzy izb administracji skarbowej (wszyscy)