



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.8.2.2025

Pani
Anna Ślusarczyk
Naczelnik
Drugiego Urzędu Skarbowego
w Kielcach

ul. Częstochowska 20
25-647 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/008 – Działania Ministra Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej (umowa z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju a Skarbem Państwa)

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach (dalej: Urząd, US), ul. Częstochowska 20, 25-647 Kielce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Ślusarczyk, Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach (dalej: Naczelnik, NUS), od 16 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Piotr Meus, Naczelnik Drugiego US w Kielcach, od 9 stycznia 2023 r. do 15 lutego 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi 2. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku czynności sprawdzających 3. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku postępowań podatkowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostką przeprowadzającą kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontrolerzy	1. Barbara Jaros, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/73/2025 z 27 czerwca 2025 r. 2. Agnieszka Olejarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/85/2025 z 21 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 351-352)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zagadnienia dotyczące korzystania z ulgi termomodernizacyjnej (dalej również: ulga) były objęte działalnością analityczną Urzędu. Czynności mające na celu wytypowanie podatników do weryfikacji zasadności oraz prawidłowości skorzystania z ulgi podejmowano z inicjatywy własnej US, a ich wyniki, co do zasady, niezwłocznie wykorzystywano realizując czynności sprawdzające. W 2024 r. odnotowano, w odniesieniu do 2023 r., znaczny wzrost liczby czynności sprawdzających i postępowań podatkowych prowadzonych w związku z wykazaniem tej ulgi w zeznaniach podatkowych³. W I półroczu 2025 r., w stosunku do I półrocza 2024 r., liczba tych czynności nieznacznie wzrosła, a liczba postępowań istotnie zmalała⁴.

W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 157 czynności sprawdzających wobec podatników, którzy rozliczyli ulgę termomodernizacyjną. Badanie próby 30 spraw wykazało, że czynności sprawdzające realizowane były z zachowaniem zasad określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵ (dalej: Ordynacja podatkowa), jednak w 17 przypadkach (56,7%) polegały one jedynie na wezwaniu podatnika do złożenia korekty zeznania, bez uprzedniego sprawdzenia zasadności ulgi oraz prawidłowości odliczenia, co było niezgodne z wytycznymi Ministerstwa Finansów (dalej również: MF). Stwierdzono także nieprawidłowości o charakterze formalnym, polegające na niewłaściwej i/lub nieterminowej rejestracji części czynności sprawdzających w systemie ZISAR⁶.

Niemal wszystkie (tj. 57 na 58) z przeprowadzonych w kontrolowanym okresie przez US postępowań podatkowych dotyczących ulgi termomodernizacyjnej zostały wszczęte na wniosek podatnika w sprawie zwrotu nadpłaty podatku. Na podstawie badania próby 15 spraw stwierdzono, że postępowania były realizowane zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, w szczególności Urząd zgromadził w ich toku (za wyjątkiem jednego przypadku) kompletny materiał dowodowy niezbędny do weryfikacji zasadności oraz prawidłowości odliczenia ulgi, sprawy załatwiano bez zbędnej zwłoki, a nadpłaty zwracano podatnikom terminowo. NUS nie prowadził analiz realizacji zadań związanych z weryfikacją skorzystania przez podatników z ulgi, ani nie zgłaszał do dyrektora IAS w sposób sformalizowany niedostatecznej obsady osobowej komórki realizującej zadania z tego zakresu.

Urząd nie uzyskiwał od dotacjodawców, m.in. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: WFOŚiGW), danych o środkach przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, które mogły zostać wykorzystane przy typowaniu

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Liczba czynności sprawdzających – czterokrotnie, a liczba postępowań podatkowych – ponad pięciokrotnie.

⁴ Liczba czynności sprawdzających wzrosła o 21%, a liczba postępowań podatkowych zmalała o 80%.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.

⁶ ZISAR – Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem, system informatyczny mający na celu wspieranie zarządzania ryzykiem, w szczególności ryzykiem podatkowym, w MF.

podmiotów do czynności weryfikacyjnych, w toku czynności sprawdzających oraz postępowań podatkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi
Opis stanu faktycznego	1.1. Liczba podatników podatku dochodowego (dalej: podatnicy PD), którzy rozliczyli się w Urzędzie za 2024 rok wyniosła 112 092, z tego: 100 139 (89,3%) rozliczyło się według skali podatkowej (dalej: podatnicy PIT)⁸, 2967 (2,6%) – podatkiem liniowym (dalej: podatnicy PPL)⁹, zaś 8986 (8%) ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych (dalej: podatnicy PPE)¹⁰. Z ulgi termomodernizacyjnej za 2024 r. skorzystało ogółem 1860 podatników (tj. 1,7% podatników PD), którzy odliczyli z tego tytułu wydatki w łącznej kwocie 33 963,7 tys. zł. Według poszczególnych form opodatkowania było to: – 1801 podatników PIT (stanowiących 1,8% wszystkich podatników w tej grupie i 96,8% korzystających z ulgi), którzy odliczyli wydatki na kwotę 32 581,8 tys. zł (95,9% ogółu odliczeń); – 21 podatników PPL (stanowiących 0,7% wszystkich podatników w tej grupie i 1,1% korzystających z ulgi), którzy odliczyli wydatki na kwotę 537,4 tys. zł (1,6% ogółu odliczeń); – 38 podatników PPE (stanowiących 0,4% wszystkich podatników w tej grupie i 2% korzystających z ulgi), którzy odliczyli wydatki na kwotę 844,6 tys. zł (2,5% ogółu odliczeń). W stosunku do roku 2023 łączna liczba podatników PD, którzy skorzystali z możliwości odliczenia wydatków na termomodernizację zmalała o 230 osób (z tego o: 189 podatników PIT, 28 podatników PPL i 13 podatników PPE), jednak ich odsetek w stosunku do ogółu podatników PD był zbliżony – wynosił 1,8% (dla poszczególnych grup odpowiednio: 2%, 1,7% i 0,6%)¹¹. (akta kontroli str. 84) 1.2. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono własnych, wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia analiz danych o podatnikach korzystających

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ PIT – podatek dochodowy od osób fizycznych, regulowany ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.); dalej: ustawa o PIT. Podatnicy PIT rozliczają się na formularzach: PIT36, PIT-36S i PIT-37.

⁹ PPL/podatek liniowy – podatek dochodowy od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej (wynoszący 19% podstawy obliczenia podatku), o którym mowa w art. 30c ustawy o PIT. Podatnicy PPL rozliczają się na formularzach PIT-36L i PIT-36LS.

¹⁰ PPE/ryczałt od przychodów ewidencjonowanych (dalej również: ryczałt) – podatek dochodowy regulowany ustawą z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 843), dalej: ustawa o PPE. Podatnicy PPE rozliczają się na formularzu PIT-28.

¹¹ Z ulgi termomodernizacyjnej za 2023 r. skorzystało ogółem 2090 podatników (1,8% podatników PD), z tego: 1990 podatników PIT, 49 podatników PPL i 51 podatników PPE (stanowiących odpowiednio: 2%, 1,7% i 0,6% podatników rozliczających się w ramach poszczególnych form opodatkowania).

z ulgi termomodernizacyjnej. Jak wskazała Naczelnik Urzędu stosowano w tym zakresie procedury wynikające z wydanych przez Ministerstwo Finansów:

- „Wytycznych do czynności sprawdzających” (z września 2021 r.); dokument zawiera informacje dotyczące zagadnień najczęściej realizowanych w toku czynności sprawdzających w ramach poszczególnych podatków, w tym PIT, PPL i PPE, w tym w szczególności omówienie kwestii związanych z ulgą termomodernizacyjną oraz odesłanie po bardziej szczegółowe informacje w tym zakresie do objaśnień podatkowych MF, znajdujących się na jego stronie internetowej¹²;
- „Polityki zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej” (z kwietnia 2019 r.); dokument ten określa procedury działania w zakresie zarządzania ryzykiem zewnętrznym oraz prowadzenia analiz ryzyka, m.in. analiz podmiotowych, prowadzonych na poziomie lokalnym;
- „Wytycznych w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających ZISAR II” (z grudnia 2021 r.); z dokumentu wynika m.in., że do systemu wprowadza się wszystkie czynności sprawdzające określone Działem V Ordynacji podatkowej, prowadzi się w nim „Rejestr Czynności”, będący spisem wszystkich prowadzonych spraw, a do każdej sprawy odrębną Kartę Czynności Sprawdzających (z unikatowym numerem) umożliwiającą zapis przebiegu realizowania poszczególnych czynności sprawdzających prowadzonych przez danego pracownika.

Ponadto do Urzędu systematycznie przesyłane były przez MF, stanowiska dotyczące prawidłowej interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie ulgi termomodernizacyjnej i wyjaśnienia dotyczące właściwego rejestrowania czynności sprawdzających w systemie ZISAR II.

NUS podała: *W typowaniu do czynności sprawdzających braliśmy pod uwagę Kierunki Działania i Rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024 oraz na lata 2025-2028. Zgodnie z celem 1.1 Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych, mając na uwadze problem z zasobami kadrowymi w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających, do czynności analitycznych i sprawdzających wybieraliśmy podatników, u których stwierdzono największe ryzyko uszczuplenia podatku, tj. przekroczenie limitu odliczonych wydatków, tj. 53 000 zł (...).*

(akta kontroli str. 90, 95-96, 102-282)

Zastępca Naczelnika US wyjaśniła: *W Drugim Urzędzie Skarbowym w Kielcach nie opracowano własnych, wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia analiz danych o podatnikach korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, ponieważ ich wprowadzenie nie było konieczne. W Urzędzie wypracowano praktykę, zgodnie z którą: kierownik Pierwszego Działu Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-2) – będącego komórką zajmującą się prowadzeniem czynności analitycznych i sprawdzających w zakresie podatków dochodowych – corocznie wykonywał w systemie e-Orus/POLTAXPLUS analizy i typowania podatników, którzy rozliczyli ulgę termomodernizacyjną. Referat Obsługi Bezpośredniej (SOB-2) oraz Pierwszy Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1) przekazywały zaś do Działu SKA-2 wyniki przeprowadzonych w tych komórkach Urzędu analiz i/lub typowań (SOB-2 – wyniki typowań pochodzących z raportów zgodności międzydokumentowej, a SKA-1*

¹² <https://www.gov.pl/web/finanse/zasady-stosowania-ulgi-w-pit-na-wsparcie-termomodernizacji-budynkow-jednorodzinnych>.

– wyniki analiz i typowań wykonanych w jej zakresie działania). Kryterium przyjętym do wszystkich analiz i/lub typowań było przekroczenie limitu wydatków odliczonych w ramach przedmiotowej ulgi. (...) W mojej ocenie, zasady i procedury wynikające z ogólnych wytycznych, jak i przepisów prawa podatkowego w zakresie ulgi termomodernizacyjnej – uzupełnione o wyżej wskazaną, niesformalizowaną, lecz funkcjonującą w Urzędzie praktykę postępowania – były wystarczające dla skutecznej identyfikacji zagrożeń zewnętrznych dla realizacji celów KAS oraz ujawniania konkretnych podmiotów.

(akta kontroli str. 476-477, 479-480)

Analizowaniem danych dotyczących podatników korzystających z ulgi w celu wytypowania podmiotów do czynności sprawdzających, postępowań podatkowych lub kontroli podatkowej zajmował się Pierwszy Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (dalej: Dział SKA-2). Typowania ww. podatników do objęcia ich czynnościami weryfikacyjnymi dokonywał również Referat Obsługi Bezpośredniej (dalej: Referat SOB-2)¹³ oraz Pierwszy Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających (dalej: Referat SKA-1), do zadań którego – zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym – należało zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych oraz typowanie podmiotów do czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i postępowań podatkowych. Zastępca Naczelnika US podała, że *komórką wiodącą w tych analizach i typowaniach był Dział SKA-2, zaś dwie pozostałe (SKA-1 i SOB-2) pełniły rolę pomocniczą.*

(akta kontroli str. 17, 21, 28, 30, 53, 57, 58, 64, 66, 479, 508)

W latach 2024-2025 (do 30 czerwca) komórkami organizacyjnymi zajmującymi się czynnościami analityczno-sprawdzającymi były: Referat SKA-1, Dział SKA-2 oraz Drugi Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (dalej: Dział SKA-3), a także – od 15 maja 2025 r. – Drugi Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających (dalej: SKA-4). Prowadzenie kontroli podatkowej było zadaniem Działu Kontroli Podatkowej.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nastąpiła zmiana organizacyjna, w obszarze czynności analitycznych i sprawdzających, w wyniku której powstał Referat SKA-4.

(akta kontroli str. 17, 28-30, 53, 61, 64, 65, 66, 67, 383)

W komórkach czynności analitycznych i sprawdzających zatrudnionych było na 31 grudnia 2023 r. i 30 czerwca 2024 r. – 33 pracowników, na 31 grudnia 2024 r. – 32, a na 30 czerwca 2025 r. – 45, w tym w Dziale SKA-2 prowadzącym czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej odpowiednio: 11, 12, 11 i 12 pracowników. Liczba osób zatrudnionych w Dziale Kontroli Podatkowej we wszystkich ww. datach wynosiła sześć.

Naczelnik wyjaśniła, że *powodem (...) fluktuacji kadr były względy organizacyjne, wynikające w głównej mierze z konieczności zapewnienia realizacji zadań statutowych w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu, przy pojawiających się okresowo: absencjach chorobowych, zwiększeniu obowiązków*

¹³ Od 15 maja 2025 r. Od 1 września 2023 r. do 14 maja 2025 r. był to Referat Przetwarzania Danych.

związanych z „akcją PIT” lub koniecznością wykonania innych zleconych przez Ministerstwo Finansów zadań.

(akta kontroli str. 85, 382, 383)

W okresie objętym kontrolą nastąpiła zmiana na stanowisku Naczelnika US spowodowana zmianami organizacyjnymi i zmiana na stanowisku kierownika Działu Kontroli Podatkowej, w związku z przejściem pracownika na emeryturę.

(akta kontroli str. 393)

Dnia 27 sierpnia 2024 r. Dział SKA-2 sporządził w systemie e-ORUS¹⁴ raport za lata 2019-2023, zawierający listę podatników, którzy przekroczyli – wynoszący 53 tys. zł – limit odliczeń wydatków na termomodernizację¹⁵. Lista obejmowała 35 podatników. Wszyscy zostali skierowani do weryfikacji. Łączna kwota ulgi termomodernizacyjnej wykazana przez te podmioty wyniosła 2040,8 tys. zł

Czynności sprawdzające zostały zakończone wobec 33 z 35 podatników wytypowanych w 2024 r. Kwota ulgi poddana weryfikacji wynosiła 1921,8 tys. zł. Wynikiem negatywnym zakończyło się siedem spraw, natomiast pozytywnym (tj. stwierdzeniem uszczupień podatkowych w wysokości 61,7 tys. zł) – 26 spraw. Pozostałych dwóch z 35 podatników wezwano, pismami z 4 września 2024 r., do przedłożenia: dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, faktur, oświadczenia o korzystaniu (lub nie) z dotacji lub subwencji a także wyjaśnienia o rodzaju wykonywanego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Czynności te nie zostały w terminie 30 dni od ich rozpoczęcia zarejestrowane w systemie ZISAR (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) – karty ustaleń czynności sprawdzających utworzono 11 sierpnia 2025 r. Podatnicy nie złożyli żądanych dokumentów i wyjaśnień i nie podjęto wobec nich dalszych czynności sprawdzających (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Urząd nie skorzystał również z możliwości nałożenia na ww. podatników kary porządkowej, o której mowa w art. 262 § 1 pkt 2 i pkt 2a Ordynacji podatkowej, tj. kary za niezłożenie w wyznaczonym terminie wyjaśnień i dokumentów, których obowiązek posiadania wynika z przepisów prawa.

Kierownik Dział SKA-2 wyjaśniła: *Nie skorzystano z możliwości nałożenia kary porządkowej na tych podatników, ponieważ zgodnie z przyjętą praktyką kara porządkowa nakładana jest po dwukrotnym wysłaniu wezwania i jego odebraniu przez podatnika oraz niezastosowaniu się do jego treści (tj. nieprzedłożenia żądanych dokumentów i wyjaśnień). W badanych przypadkach wysłano po jednym wezwaniu. Skutki jakie wywołała bezczynność podatników nie narażają Skarbu Państwa na uszczuplenie finansowe. W obu przypadkach ryzyko uszczuplenia podatku było znikome.*

Jeden z dwóch ww. podatników 19 września 2024 r. dokonał korekty zeznania podatkowego do wysokości limitu (tj. 53 tys. zł), w przypadku drugiego limit odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego został przekroczony o 0,9 tys. zł (potencjalna kwota uszczuplenia podatkowego wyniosłaby 0,1 tys. zł). Czynności sprawdzające nie zostały zakończone.

¹⁴ Aplikacja e-ORUS umożliwia generowanie raportów o podmiotach według zadanych kryteriów na bazie POLTAX.

¹⁵ Raport „Wykaz podmiotów odliczenia przez x lat np. TERMO-Parametry”.

Dnia 4 lipca 2025 r. Dział SKA-2 sporządził w systemie e-ORUS raport za lata 2019-2024, zawierający listę podatników, którzy skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej¹⁶. Lista obejmowała 899 podatników. Do weryfikacji wytypowano 84 podatników, którzy przekroczyli limit odliczeń wydatków na termomodernizację. Łączna kwota ulgi termomodernizacyjnej wykazana przez te podmioty wyniosła 5701,6 tys. zł.

Czynności sprawdzające wobec 84 podatników wytypowanych w lipcu 2025 r. zaplanowano na IV kwartał 2025 r.

(akta kontroli str. 394-405, 444-456, 506, 508-511)

W okresie objętym kontrolą Referat SOB-2, w ramach bieżącej obsługi, wykorzystując dostępny w systemie POLTAX raport „Kontrola zgodności między dokumentami”, przed przekazaniem nadpłaty z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, typował do czynności sprawdzających podatników, którzy przekroczyli dopuszczalny limit odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Naczelnik US podała, że z uwagi na obszerność raportu nie drukowano go (...).

W 2024 r. Referat SOB-2 wytypował 68 podatników, którzy przekroczyli dopuszczalny limit odliczeń wydatków na termomodernizację, a w I połowie 2025 r. – 61. Wszyscy zostali objęci czynnościami sprawdzającymi. Kwota ulgi termomodernizacyjnej poddana weryfikacji wyniosła odpowiednio: 2268,8 tys. zł i 1729,6 tys. zł. Czynności sprawdzające zostały zakończone¹⁷: 44 ze 129 spraw – wynikiem negatywnym, a pozostałe 85 – wynikiem pozytywnym. Kwota uszczupień podatkowych (WUSZ¹⁸) wyniosła 171,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 394-396, 508)

W okresie objętym kontrolą Dział SKA-2, prowadził indywidualne analizy (weryfikacje) korekt zeznań podatkowych w systemie POLTAX. Jeżeli podatnik w korekcie zeznania po raz pierwszy wykazał ulgę termomodernizacyjną, wówczas wzywano go do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty wraz ze wszystkimi dokumentami potwierdzającymi prawo do ulgi. Takich przypadków w 2024 r. było 34, a w 2025 r. – sześć¹⁹. Wydatki na termomodernizację wykazane w korektach wyniosły odpowiednio: 810,3 tys. zł i 230,6 tys. zł. W 31 przypadkach z 40, podatnikowi zwrócono nadpłatę bez wydania. W czterech przypadkach wydano decyzję o umorzeniu postępowania podatkowego, w dwóch – postępowania podatkowe są w toku, w jednym – wydano decyzję o odmowie stwierdzenia nadpłaty (WUSZ wyniósł 2 tys. zł), w jednym – podatnik wycofał korektę zeznania podatkowego, w jednym – sprawę przekazano do innego urzędu skarbowego zgodnie z właściwością.

(akta kontroli str. 394-396, 493-495, 509, 510)

W 2024 r. Referat SKA-1, w ramach bieżących czynności weryfikacyjno-analitycznych, przeprowadzał analizy danych zawartych w oświadczeniach

¹⁶ Raport „Wykaz podmiotów odliczenia np. Internet 3 lat” wygenerowany dla parametru „odliczenia termomodernizacyjne”.

¹⁷ Wg stanu na 1 września 2025 r.

¹⁸ WUSZ, tj. wartość (kwota) uszczuplenia podatkowego ustalona w wyniku przeprowadzonych czynności weryfikacyjnych. Przez uszczuplenie podatkowe należy rozumieć uszczerbek finansowy, który powstaje na skutek uchylania się przez podatnika od zapłaty części lub całości wymaganej należności podatkowej (należność główna, bez odsetek).

¹⁹ W tym pięć w pierwszym półroczu 2025 r.

majątkowych za 2023 r. oraz co kwartał analizy ryzyka zewnętrznego. W wyniku tych czynności nie ujawniono przypadków, w których podatnik korzystający z ulgi termomodernizacyjnej, przekroczyłby limit odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Referat SKA-1 dokonuje typowania podatników do czynności sprawdzających, postępowań podatkowych lub kontroli podatkowych na podstawie oświadczeń majątkowych, informacji sygnałnych, informacji mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego (nieujawnione źródła przychodu) oraz analiz ryzyka zewnętrznego. W 2024 r. i w 2025 r. do US nie wpłynęła informacja sygnałna, która wskazywałaby na ew. nieprawidłowość w zakresie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 394, 409, 511)

W 2025 r. Referat SKA-1 monitorował zainteresowanie podatników ulgą termomodernizacyjną, dokonane przez nich odliczenia od dochodów lub przychodów wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne oraz doliczenia, o których mowa w ustawie o PIT. W rozpoznaniu wstępnym w ramach czynności weryfikacyjno-analitycznych wytypował 125 podatników, którzy korzystali z ulgi termomodernizacyjnej. W ramach prowadzonej analizy, która obejmowała okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2024 r., i w której przyjętym kryterium był limit odliczenia wydatków na termomodernizację, wytypowano trzy podmioty do objęcia ich czynnościami weryfikacyjnymi. Przy wykonywaniu czynności weryfikacyjno-analitycznych Referat SKA-1 wykorzystywał system POLTAX. Wyniki analizy podmiotowej ryzyka, przeprowadzonej 23 lipca 2025 r. zostały udokumentowane w „Raporcie z analizy ryzyka”²⁰. W jednym przypadku nie podjęto czynności weryfikacyjnych, ponieważ podatnik dołączył do korekty zeznania podatkowego za 2023 r. wyjaśnienia, w których podał, że dotację w kwocie 8 tys. zł wykazał w doliczeniach. W dwóch przypadkach 29 lipca 2025 r., w ramach czynności sprawdzających, wysłano do podatników wezwania do przedłożenia kopii dokumentów potwierdzających prawo do odliczenia wydatków na termomodernizację i pisemnych wyjaśnień w tym zakresie. Kwota odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej objęta ww. czynnościami wynosiła 111,4 tys. zł. Do dnia 12 września 2025 r. czynności sprawdzające nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 394-396, 411-422, 486-492, 511, 512)

Pismem z 12 sierpnia 2022 r. Izba Administracji Skarbowej w Kielcach (dalej: IAS) przekazała do US wykaz podmiotów z województwa świętokrzyskiego, które od 1 stycznia 2019 r. otrzymały dotacje z WFOŚiGW i kwalifikują się do odliczenia wydatków termomodernizacyjnych. Wykaz zawierał 2964 pozycje, z których do dalszej analizy wybrano 151, w których kwota dotacji z umowy przekroczyła 36,8 tys. zł. Analizę przeprowadzono w 2023 r. i w jej wyniku ustalono, że 102 podatników nie odliczyło wydatków termomodernizacyjnych lub nie złożyło zeznania podatkowego, 45 podatników odliczyło niższą kwotę wydatków w stosunku do kwoty faktycznie otrzymanej dotacji (w tych przypadkach uznano, że ryzyko uszczuplenia podatku było niskie). W przypadku czterech podatników, w związku z ryzykiem niepomniejszenia przez nich wydatków na

²⁰ W systemie ZISAR.

termomodernizację o kwotę uzyskanej na ten cel dotacji, podjęto decyzję o dalszym ich monitorowaniu w zakresie odliczania ulgi termomodernizacyjnej. W stosunku do dwóch z tych podatników w 2025 r. podjęto czynności sprawdzające, które w jednym przypadku zakończyły się wynikiem pozytywnym, w drugim – negatywnym. Kwota wydatków na termomodernizację poddana weryfikacji wynosiła 99,7 tys. zł. Kwota uszczuplenia podatkowego ustalona w wyniku podjętych działań (WUSZ) wyniosła 1,1 tys. zł. Podjęcie czynności weryfikacyjnych wobec pozostałych dwóch podatników zaplanowano na IV kwartał 2025 r.

Kierownik Działu SKA-2²¹ oświadczyła, że *wobec dwóch podatników nie podjęto jeszcze czynności sprawdzających. W 2023 r., w wyniku analizy ustalono, że istnieje w tych przypadkach niskie ryzyko wystąpienia uszczuplenia w podatku PIT – podatnicy nie przekroczyli limitu odliczeń wydatków na termomodernizację w zeznaniu podatkowym, a kwota już dokonanych odliczeń w roku otrzymania dotacji jest mniejsza. W związku z tym, kierownik SKA-2 podjął decyzję, że urząd przeprowadzi czynności sprawdzające po wykorzystaniu przez podatnika całego limitu. Z uwagi na to, że w zeznaniach podatkowych za kolejne lata 2023-2024 podatnicy nie osiągnęli limitu 53 000 zł, podjęto decyzję, że czynności sprawdzające wobec pozostałych dwóch podatników zostaną przeprowadzone w październiku 2025 r.*

(akta kontroli str. 283-343, 394-396, 423-436, 509)

W latach 2024-2025 (do 30 czerwca) Urząd nie otrzymał z MF i IAS danych o środkach (dotacjach, pożyczkach) przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych w celu zweryfikowania ryzyka wystąpienia przypadków odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków sfinansowanych ze środków NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz innych dotacjodawców. W powyższym okresie, na etapie czynności analitycznych, Urząd nie występował do NFOŚiGW i WFOŚiGW o dane dotyczące dofinansowań do przedsięwzięć termomodernizacyjnych, w celu wytypowania do czynności weryfikacyjnych podatników niewypełniających obowiązków przewidzianych w art. 26h ust. 5 i ust. 8 ustawy o PIT²².

Dnia 1 sierpnia 2025 r. kierownik Działu SKA-2, na etapie czynności sprawdzających, w związku z nieprzedłożeniem przez jednego z podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej oświadczenia o korzystaniu (lub nie) z dofinansowania do realizacji przedsięwzięcia, zwróciła się mailem do kierownika Zarządzania Ryzykiem IAS o uzyskanie z WFOŚiGW danych o wypłacanych w kolejnych okresach (od drugiej połowy 2022 r.) dotacjach na termomodernizację. IAS wystąpiła o te dane dla podatników województwa świętokrzyskiego 4 sierpnia 2025 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych US nie otrzymał żądanych od WFOŚiGW danych.

²¹ Z upoważnienia Naczelnika US.

²² Zgodnie z art. 26h ust.5 ustawy o PIT, odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały: 1) sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub WFOŚiGW lub zwrócone podatnikowi w jakiejkolwiek formie; 2) 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. 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 (art. 26h ust.8 ustawy o PIT).

Naczelnik US wyjaśniła, że w indywidulanych przypadkach pracownicy nie występowali do NFOŚiGW oraz WFOŚiGW w Kielcach. Żądali natomiast od podatnika złożenia oświadczenia o korzystaniu/niekorzystaniu z dotacji do wydatków na termomodernizację, odliczonych w zeznaniu podatkowym. Ponieważ wydatki mogą być wypłacane przez różne podmioty uznano, że oświadczenie podatnika jest wystarczającym dowodem w sprawie (na przyjęcie dowodów w różnej postaci pozwalają przepisy Ordynacji podatkowej). Naczelnik US podała również: *Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach nie występował bezpośrednio do NFOŚiGW oraz WFOŚiGW w Kielcach o zbiorczą listę osób korzystających z dotacji/pożyczki do wydatków na ulgę termomodernizacyjną. Przyczyną były wątpliwości dotyczące istnienia podstawy prawnej do ich pozyskania. Jednakże, z uwagi na to, że w lipcu 2025 roku niezbędne było pozyskanie dla jednego podatnika takiej informacji (...) 1 sierpnia 2025 r. Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach zwrócił się do Izby Administracji Skarbowej w Kielcach o próbę ich pozyskania. 4 sierpnia 2025 r. Izba Administracji Skarbowej w Kielcach wysłała stosowne pismo do WFOŚiGW w Kielcach.*

(akta kontroli str. 394-396, 408, 437-442, 512)

Departament Orzecznictwa Podatkowego MF, w piśmie z 9 lipca 2025 r.²³, mając na uwadze nieprawidłowości stwierdzone w 2024 r. w ramach kontroli NIK²⁴ i realizację wniosków pokontrolnych, zalecił aby weryfikację ulg podatkowych (zwolnień, preferencji) prowadzić w oparciu o kompletnie zgromadzone dokumenty w sprawie potwierdzające zarówno prawo do tych ulg, jak i ich wysokość (np. w celu uzyskania informacji niezbędnych do weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej występować do właściwych instytucji ochrony środowiska, w szczególności do WFOŚiGW, NFOŚiGW oraz jednostek samorządu terytorialnego, jak również weryfikować, czy podatnicy, którzy otrzymali dofinansowanie prawidłowo uwzględnili je w zeznaniach podatkowych).

Zdaniem NIK, dane o środkach (dotacjach, pożyczkach) przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych pozwoliłyby podjąć skuteczne działania w typowaniu podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi.

(akta kontroli str. 376-381)

W Urzędzie nie analizowano danych o wykazanych w zeznaniach podatkowych doliczeniach, o których mowa w art. 26h ust. 5 i ust. 8 ustawy o PIT.

Naczelnik US wyjaśniła: *W Urzędzie, w latach 2024–2025, na etapie analizy zeznań podatkowych nie identyfikowano podatników zobowiązanych do doliczenia do dochodu kwot z tytułu utraty prawa do ulgi termomodernizacyjnej, np. wskutek otrzymania dofinansowania do wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne. W zeznaniu podatkowym (deklaracji) nie wyodrębniono pozycji pozwalającej jednoznacznie zidentyfikować i wyłonić podatników, którzy – w związku z utratą prawa do skorzystania z ulgi – doliczyli do dochodu uprzednio odliczone kwoty wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Weryfikacji w powyższym zakresie można dokonać wyłącznie na etapie rozszerzonych czynności*

²³ Adresowanym do dyrektorów Izby Administracji Skarbowej, które zostało przekazane do US przez Dyrektora IAS w Kielcach pismem z 10 sierpnia 2025 r.

²⁴ P/24/008 „Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej”. Kontrola nie była prowadzona w Drugim Urzędzie Skarbowym w Kielcach.

sprawdzających. Co jednak istotne, w 2022 r. Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach otrzymał informację z WFOŚiGW w Kielcach odnośnie blisko 3000 osobach, które otrzymały dotacje. W wyniku wstępnej analizy zeznań podatkowych złożonych przez 151 podatników (5% wszystkich informacji), aż w 102 przypadkach stwierdzono brak odliczenia wydatków termomodernizacyjnych. Dlatego uznano, że ryzyko uszczuplenia podatku w tym zakresie jest znikome i nie ma potrzeby analizowania kwestii doliczeń do dochodu z tytułu utraty prawa do ulgi termomodernizacyjnej, np. wskutek otrzymania dofinansowania do wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne, jako jedyne kryterium do przeprowadzenia czynności weryfikacyjnych.

(akta kontroli str. 409)

Podczas analiz zidentyfikowano wyłącznie przekroczenie limitu odliczeń wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne.

(akta kontroli str. 396, 509)

1.3. Dnia 19 grudnia 2024 r. Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej MF przekazał Urzędowi, za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami (MZA) do Rejestru typowań w systemie ZISAR, listę typowań „Ulga termomodernizacyjna 2019-2023” – celem podjęcia działań weryfikacyjnych do 23 maja 2025 r. Lista zawierała dane dotyczące jednego podatnika, który przekroczył limit przysługującej ulgi termomodernizacyjnej²⁵ o kwotę 39 tys. zł²⁶. Podatnik był uprzednio wytypowany w ramach własnych analiz.

Pismem z 23 grudnia 2024 r. zastępca dyrektora IAS zwrócił się do naczelników urzędów skarbowych województwa świętokrzyskiego o przeprowadzenie czynności służbowych wobec wytypowanych podmiotów²⁷. Wobec podatnika przeprowadzono czynności sprawdzające, które zakończyły się – w wymaganym terminie – wynikiem pozytywnym. Kwota uszczuplenia podatkowego ustalona w wyniku przeprowadzonych czynności weryfikacyjnych (WUSZ) wyniosła 3,1 tys. zł²⁸. Informacja zwrotna o wynikach podjętych działań dostępna była w MZA (również dla MF i IAS).

(akta kontroli str. 98, 344-349, 457-460, 558)

W I półroczu 2025 r. Urząd nie otrzymał od MF lub IAS żadnego wykazu wytypowanych podatników w celu weryfikacji odliczonej ulgi termomodernizacyjnej.

Dnia 8 sierpnia 2025 r. ww. Departament przekazał do US, za pośrednictwem MZA, listę typowań „Dofinansowania otrzymane w 2023 r. na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego a ulga termomodernizacyjna” – celem weryfikacji, w terminie do 30 listopada 2025 r., prawidłowości rozliczania otrzymanych zwrotów uprzednio odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W wykazie wykazano 15 podatników, wobec których zachodziło podejrzenie nieprawidłowego rozliczenia w zeznaniach za 2023 r. otrzymanych zwrotów uprzednio odliczonych wydatków

²⁵ Tj. kwotę 53 tys. zł

²⁶ W zeznaniach podatkowych (PIT-37 za 2021 r. i 2023 r.) wykazana została ulga termomodernizacyjna w łącznej kwocie 92,0 tys. zł.

²⁷ Do pisma załączono pismo z Departamentu Analiz Krajowej Administracji Skarbowej MF z 19 grudnia 2024 r. zawierające analizę nieprawidłowości w zakresie rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019-2023.

²⁸ W kwocie uwzględniono kwotę nadpłaty z odliczonej ulgi na Internet w wysokości 91,2 zł.

na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub nieprawidłowego odliczenia tych wydatków w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub WFOŚiGW. Pismem z 11 sierpnia 2025 r. zastępca dyrektora IAS zwrócił się do naczelników urzędów skarbowych województwa świętokrzyskiego o przeprowadzenie czynności służbowych wobec wytypowanych podmiotów²⁹.

Naczelnik US oświadczyła, że *wobec 15 podmiotów wytypowanych do czynności weryfikacyjnych (...), czynności sprawdzające zostaną podjęte i zakończone terminowo do 30 listopada 2025 r. Na dzień (...) 2 września 2025 r. nie podjęto jeszcze działań weryfikacyjnych, z uwagi na inne terminowe zadania w komórce SKA-2. (...).*

(akta kontroli str. 461-470)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach³⁰ pracownik Działu SKA-2, podjęte 4 września 2024 r. czynności sprawdzające, polegające na wezwaniu podatników do złożenia dokumentów potwierdzających wydatki poniesione termomodernizację, dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi, oświadczenia o korzystaniu (lub nie) z dotacji lub subwencji oraz wyjaśnienia dotyczącego rodzaju wykonywanego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, zarejestrował po upływie 30 dni od ich rozpoczęcia, co było niezgodne z określonymi przez MF zasadami tworzenia w systemie ZISAR kart czynności sprawdzających³¹ oraz „Wytycznymi w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR II”. Ww. czynności sprawdzające zostały zarejestrowane w trakcie kontroli NIK – 11 sierpnia 2025 r., po upływie 341 dni od ich rozpoczęcia.

Z ww. wytycznych wynika, że *data rozpoczęcia czynności sprawdzających nie może być późniejsza niż data zarejestrowania pierwszego zdarzenia na karcie czynności sprawdzających, oraz że karty czynności sprawdzających powinny być tworzone na bieżąco wraz z odnotowywaniem wszystkich zdarzeń wykonanych przez pracownika prowadzącego czynności.*

Pracownik Działu SKA-2 wyjaśniła: *W wyniku przeoczenia nie zarejestrowałam ich w terminie 30 dni od daty wezwania. Pisma z 4 września 2024 r. zostały zarejestrowane w systemie ZISAR 11 sierpnia 2025 r. w momencie analizowania dokumentów będących podstawą do sporządzenia na potrzeby NIK zestawienia.*

(akta kontroli str. 191, 194, 444-456, 504)

2. Pracownik Działu SKA-2 do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ogóle nie podjął dalszych czynności sprawdzających wobec dwóch podatników³², którzy nie przedłożyli żądanych w wezwaniach z 4 września 2024 r. dokumentów potwierdzających wydatki poniesione na termomodernizację, dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi (np. dokument potwierdzający prawo własności do nieruchomości), oświadczenia o korzystaniu (lub nie)

²⁹ Do pisma załączono pismo z Departamentu Analiz Krajowej Administracji Skarbowej z 8 sierpnia 2025 r. zawierające analizę prawidłowości rozliczenia otrzymanych zwrotów uprzednio odliczonych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

³⁰ W sprawach o numerach: 2605-SKA-2.4031.3.2024.2567 i 2605-SKA-2.4031.3.2024.2565.

³¹ W pismach z Departamentu Nadzoru nad Kontrolami MF z 30 sierpnia 2024 r. (znak: DNK12.042.2.1.2024) i 14 października 2024 r. (znak: DNK12.042.2.1.2024).

³² W sprawach o numerach: 2605-SKA-2.4031.3.2024.2567 i 2605-SKA-2.4031.3.2024.2565.

z dotacji lub subwencji oraz wyjaśnienia dotyczącego rodzaju wykonywanego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, co świadczy o nienależytej staranności w realizacji obowiązków służbowych.

Pracownik Działu SKA-2 wyjaśniła: *Nie podjęłam ich, ponieważ mi to umknęło. Dodam, że jeden z podatników złożył 19 września 2024 r. korektę, z której wynika, że wydatki na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego rozdzielił na siebie i żonę, i tym samym limit odliczeń tych wydatków nie został przekroczony przez podatnika, a drugi podatnik przekroczył limit ulgi termomodernizacyjnej o kwotę 908,03 zł i w związku z tym ryzyko uszczuplenia podatkowego było niskie (potencjalny WUSZ wyniósłby 108,96 zł). Podatnicy w zeznaniach za 2024 r. nie wykazali ulgi termomodernizacyjnej. W IV kwartale 2025 r. podatnicy zostaną ponownie wezwani do przedłożenia dokumentów.*

(akta kontroli str. 191, 444-456, 504)

OCENA CZĄSTKOWA

W US prowadzono z własnej inicjatywy działalność analityczną w celu wytypowania do szczegółowej weryfikacji podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Jej wyniki, co do zasady, niezwłocznie wykorzystywano. Przeprowadzone czynności sprawdzające potwierdziły skuteczność dokonanych typowań.

Urząd nie uzyskiwał, m.in. od NFOŚiGW i WFOŚiGW, danych o środkach przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, które mogły być wykorzystane do typowania podmiotów do czynności weryfikacyjnych.

Stwierdzono przypadki nieterminowego zaewidencjonowania w systemie ZISAR czynności sprawdzających podjętych wobec dwóch podatników oraz niepodjęcia wobec nich dalszych niezbędnych czynności sprawdzających.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono własnych wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Stosowano w tym zakresie procedury wynikające z przekazanych przez MF we wrześniu 2021 r. „Wytycznych do czynności sprawdzających”.

Czynności sprawdzające ewidencjonowano w oparciu o „Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających ZISAR II”, które były doprecyzowane przez MF pismami dotyczącymi zmian wprowadzanych m.in. w karcie czynności sprawdzających systemu ZISAR.

(akta kontroli str. 92, 95-96, 142, 145, 148-150, 180-194, 496-503)

Zastępca Naczelnika wyjaśniła: *W Urzędzie nie opracowano własnych, wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia oraz ewidencjonowania czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi (...) z uwagi na fakt, że zasady wynikające z przepisów Ordynacji podatkowej uzupełnione ogólnymi wytycznymi w tym zakresie są wystarczające.*

(akta kontroli str. 477, 480)

Prowadzeniem czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej zajmował się Dział SKA-2, którego zadaniem –

zgodnie z regulaminem organizacyjnym – było m.in. dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie podatku dochodowego.

(akta kontroli str. 30, 66, 386)

W okresie objętym kontrolą dwóch pracowników US³³ wzięło udział w szkoleniu pn. „Ulgi i odliczenia – ulga termomodernizacyjna, IP-Box i badawczo-rozwojowa, na robotyzację (sposoby weryfikowania) – orzecznictwo, interpretacje”. Szkolenie, którego celem było m.in. nabycie wiedzy i umiejętności dotyczących możliwości zastosowania ulgi termomodernizacyjnej oraz analiza i zastosowanie przepisów w praktyce, zostało przeprowadzone na platformie MS Teams w okresie od 29 do 31 lipca 2024 r. przez Filię Krajowej Szkoły Skarbowości w Krakowie i w okresie od 23 do 24 czerwca 2025 r. przez Filię KSS w Muszynie.

(akta kontroli str. 388-392)

2.2. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził łącznie 157 czynności sprawdzających wobec korzystających z ulgi termomodernizacyjnej podatników PD (147 w odniesieniu do podatników PIT, sześć wobec podatników PPL i cztery wobec podatników PPE), którzy wykazali z tego tytułu odliczenia na łączną kwotę 5481,4 tys. zł (z tego: 5164,1 tys. zł podatnicy PIT, 213,2 tys. zł podatnicy PPL i 104,0 tys. zł podatnicy PPE). Nieprawidłowości zostały stwierdzone we wszystkich 157 przypadkach – łączna kwota ustaleń podatkowych (WUSZ) wyniosła 226,6 tys. zł (z tego: 200,9 tys. zł w PIT, 16,8 tys. zł w PPL i 8,9 tys. zł w PPE), co stanowiło 4,1% sumy kwot ulgi wykazanej w sprawach objętych tymi czynnościami. I tak:

- w 2024 r. przeprowadzono ogółem 88 czynności sprawdzających wobec korzystających z ulgi termomodernizacyjnej podatników PD (83 objęto podatników PIT, dwiema podatników PPL, trzema podatników PPE), którzy wykazali z tego tytułu odliczenia na łączną kwotę 3377,9 tys. zł (z tego odpowiednio ww. grupy podatników: 3221,1 tys. zł, 96,8 tys. zł i 60,0 tys. zł); stwierdzone nieprawidłowości skutkowały WUSZ wynoszącą 124,1 tys. zł (115,3 tys. zł w PIT, 3,8 tys. zł w PPL i 4,9 tys. zł w PPE); w stosunku do roku 2023 liczba zrealizowanych w 2024 r. czynności sprawdzających związanych z odliczaniem wydatków na termomodernizację wzrosła czterokrotnie (o 66, tj. 300%), zaś WUSZ – o kwotę 51,8 tys. zł (tj. 71,6%);
- w I półroczu 2025 r. przeprowadzono ogółem 69 czynności sprawdzających wobec korzystających z ulgi termomodernizacyjnej podatników PD (64 objęto podatników PIT, czterema podatników PPL, jedną podatnika PPE), którzy wykazali z tego tytułu odliczenia na łączną kwotę 2103,4 tys. zł (z tego odpowiednio ww. grupy podatników: 1943,0 tys. zł, 116,4 tys. zł i 44,0 tys. zł); stwierdzone nieprawidłowości skutkowały WUSZ wynoszącą 102,5 tys. zł (85,5 tys. zł w PIT, 13,0 tys. zł w PPL i 4,0 tys. zł w PPE); w stosunku do I półrocza 2024 r. liczba zrealizowanych w I półroczu 2025 r. czynności sprawdzających związanych z odliczaniem wydatków na termomodernizację wzrosła o 12 (tj. 21%), zaś WUSZ o kwotę 51,8 tys. zł (tj. 34,7 %).

(akta kontroli str. 88a)

Według Zastępcy NUS przyczyną wzrostu – w 2024 r. w stosunku do 2023 r. oraz w I półroczu 2025 r. w stosunku do I półrocza 2024 r. – zarówno liczby czynności sprawdzających, jak i kwoty ujawnionych nieprawidłowości był głównie wzrost

³³ W 2024 r. – jeden pracownik z SKA-2 i w 2025 r. – jeden z Działu Obsługi Bezpośredniej.

liczby błędów (przekroczenia limitu wydatków. Jak wskazała: *Ulga ta obowiązuje od 2019 roku, w związku z czym podatnicy coraz częściej przekraczają limit odliczeń (53.000 zł) dla jednego czy też kilku przedsięwzięć termomodernizacyjnych.*

(akta kontroli str. 477-478, 480)

Zastępca NUS podała: *W toku czynności sprawdzających prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej najczęściej stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: a) przekroczenia limitu odliczeń wydatków na ulgę termomodernizacyjną, b) odliczenia wydatków niewymienionych w rozporządzeniu, c) odliczenia wydatków przez osobę niebędącą właścicielem, współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Stwierdziła również: Relatywnie niewielki zakres czynności sprawdzających w odniesieniu do podmiotów, które wykazały ulgę (...) spowodowany był przede wszystkim szerokim zakresem i różnorodnością prowadzonych czynności sprawdzających w przedmiocie rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych (podatników i płatników), a w szczególności wielorakością stosowanych ulg podatkowych. Wpływ na poziom weryfikacji odliczeń związanych z ulgą termomodernizacyjną w ramach czynności sprawdzających miał również fakt, że Urząd w swoich działaniach kierował się „Planem działalności” sporządzonym na podstawie „Planu działalności IAS w Kielcach”, w którym określony został m.in. wymagany do osiągnięcia przez Urząd w danym roku poziom wskaźnika „Kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających”. Wobec tego typując podmioty do czynności sprawdzających, Urząd miał na względzie jak największe prawdopodobieństwo stwierdzenia nieprawidłowości, tak aby zaplanowany poziom wskaźnika osiągnąć. Odliczenie wydatków na termomodernizację nie było natomiast szczególnie powszechne, a stwierdzone nieprawidłowości nie były znaczne.*

(akta kontroli str. 478, 481)

2.3. Szczegółową analizą objęto dokumentację 30 spraw, w których Urząd przeprowadził w kontrolowanym okresie czynności sprawdzające w zakresie ulgi termomodernizacyjnej³⁴: 27 spraw dotyczących podatników PIT³⁵, dwóch spraw dotyczących podatników PPL³⁶ i jednej sprawy dotyczącej podatnika PPE. Łączna kwota ulgi poddanej weryfikacji w tych sprawach wynosiła 1 683,3 tys. zł (z tego: 1 533,3 tys. zł w podatku PIT, 106,0 tys. zł w podatku liniowym i 44,0 tys. zł w ryczałcie), zaś łączna kwota ustaleń (WUSZ) – 133,0 tys. zł (odpowiednio: 120,4 tys. zł, 8,7 tys. zł i 4,0 tys. zł). W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, że:

- wszyscy podatnicy objęci tymi czynnościami zostali do nich wytypowani w wyniku własnych analiz US, przy czym jedno typowanie Urzędu pokryło się z późniejszym typowaniem MF³⁷;
- każdorazowo przyczyną skierowania sprawy do objęcia czynnościami sprawdzającymi było przekroczenie limitu odliczeń w ramach ulgi;

³⁴ Tj. 19,1% wszystkich czynności sprawdzających przeprowadzonych w kontrolowanym okresie w odniesieniu do podatników PD, którzy wykazali ulgę termomodernizacyjną. Dobór celowy obejmował sprawy o największych kwotach dokonanych przez Urząd ustaleń (WUSZ).

³⁵ Większość z nich (23 osoby) rozliczyło się na formularzu PIT-37, pozostali czterej – na formularzu PIT-36.

³⁶ Obaj rozliczyli się na formularzu PIT-36L.

³⁷ Sprawa 2605-SKA-2.4031.3.2024.2536 – podatnik został wytypowany przez Referat SKA-1 w dniu 26 sierpnia 2024 r., zaś 19 grudnia 2024 r. Urząd otrzymał z MF wyniki typowania tej samej sprawy.

- we wszystkich przypadkach czynności sprawdzające prowadzono zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej;
- w 17 sprawach czynności ograniczono do wezwania podatnika do złożenia korekty zeznania, nie zwracając się do niego o przedłożenie dokumentacji umożliwiającej weryfikację zasadności skorzystania z ulgi i prawidłowości jej odliczenia, co było niezgodne z „Wytycznymi do czynności sprawdzających” (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*); w pozostałych 13 sprawach – do których żądano przedłożenia stosownej dokumentacji³⁸ – Urząd rzetelnie zweryfikował zasadność i prawidłowość odliczenia ulgi³⁹;
- na 13 czynności związanych z wezwaniem do przedłożenia dokumentacji w siedmiu sprawach podatnicy załączyli dowody potwierdzające otrzymanie dotacji na termomodernizację, a w pozostałych sześciu – oświadczenie, że nie korzystali z żadnego dofinansowania; w żadnym przypadku Urząd nie występował do NFOŚiGW, WFOŚiGW ani innych dotacjodawców o dane niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi;
- w toku czynności sprawdzających Urząd nie przeprowadzał oględzin w celu uzyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi;
- najczęściej stwierdzaną nieprawidłowością było odliczenie przez podatnika wydatków w kwocie przekraczającej dopuszczalną wysokość odliczenia;
- w 17 przypadkach przeprowadzone czynności sprawdzające nie zostały prawidłowo zarejestrowane w systemie ZISAR, to jest: we wszystkich 13 sprawach, w których wzywano podatnika do złożenia dokumentów wadliwie zarejestrowano je jako czynności uproszczone, zaś w czterech sprawach zostały zarejestrowane po upływie ponad 30 dni od ich rozpoczęcia, przy czym w jednej z nich ponadto jako datę zakończenia czynności podano datę o 17 dni wcześniejszą od faktycznej (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- każdorazowo w wyniku przeprowadzonych czynności podatnicy złożyli korekty rozliczeń podatkowych, zmniejszając wysokość wykazanej ulgi do kwoty mieszczącej się w limicie odliczeń; we wszystkich 13 sprawach, w których wzywano do złożenia dokumentacji, korekty w całości uwzględniały ustalenia US; nie było konieczności wszczynania kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego; łączna wysokość korekt wyniosła 967,5 tys. zł, z tego: w 17 sprawach, w których nie żądano

³⁸ W wezwaniach zwracano się o przedłożenie przez podatnika: dokumentów uprawniających do skorzystania z ulgi, z których będzie wynikało, że jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, dokumentów potwierdzających poniesione wydatki oraz ich wysokość, oświadczenia o otrzymaniu (lub nie) dotacji na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, a także wyjaśnień dotyczących rodzaju tego przedsięwzięcia.

³⁹ Tj. sprawdzono w szczególności: czy podatnik był właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, na który ponosił i odliczał w zeznaniu podatkowym wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego; czy odliczone przez niego wydatki poniesione w roku podatkowym na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją termomodernizacji zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych; czy wydatki te zostały udokumentowane fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku; czy podatnik prawidłowo rozliczył wydatki, które zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub WFOŚiGW albo zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie.

dokumentów – 569,4 tys. zł, a w 13 sprawach, w których podatnicy składali dokumenty – 398,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 94-94a, 514-574, 835)

Zapytana o przyczyny, dla których w toku czynności sprawdzających w sprawach, w których podatnicy składali oświadczenie o niekorzystaniu z dofinansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych Urząd nie występował do NFOŚiGW, WFOŚiGW ani innych dotacjodawców o dane/informacje niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi Zastępca NUS stwierdziła: *Oświadczenie pobrane od podatnika stanowi dopuszczalny przepisami Ordynacji podatkowej dowód w sprawie. W związku z czym, mając też na względzie stosowane w toku czynności sprawdzających ogólne zasady: prowadzenia sprawy w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych (art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej) oraz szybkości działania, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy (art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej) – Urząd uznał oświadczenie podatnika o niekorzystaniu z dofinansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych za wystarczające. Należy też zauważyć, że czynności sprawdzające w tym zakresie najczęściej odbywają się na bieżąco, a zwrot wydatków przez dotacjodawców często ma miejsce w późniejszym terminie. Zatem wystąpienie o takie informacje w toku czynności sprawdzających mogłoby okazać się przedwczesne.*

(akta kontroli str. 953-954, 958)

Odnośnie nieprzeprowadzania oględzin w toku czynności sprawdzających Zastępca NUS wyjaśniła: *Na podstawie art. 276 § 1 Ordynacji podatkowej, organ podatkowy, za zgodą podatnika, może dokonać oględzin lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu, jeżeli jest to niezbędne do zweryfikowania zgodności stanu faktycznego z danymi wynikającymi ze złożonej przez podatnika deklaracji oraz z innych dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków na cele mieszkaniowe. Przepis ten wprost odnosi się do lokalu mieszkalnego, natomiast kontrolowana ulga podatkowa dotyczy wydatków związanych z realizacją termomodernizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, którego podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem (art. 26h ust. 1 ustawy o PIT). Nie obejmuje on zatem wydatków na termomodernizację lokalu mieszkalnego. Oględziny budynku mieszkalnego jednorodzinnego poddanego termomodernizacji, nie mogą być prowadzone nie tylko na podstawie ww. przepisu, ale również w oparciu o – znajdujący się w Dziale IV Ordynacji podatkowej – art. 198, gdyż art. 280 nie wskazuje na możliwość odpowiedniego stosowania tego przepisu do czynności sprawdzających.*

(akta kontroli str. 953-954, 958)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 17 na 30 spraw objętych szczegółową analizą czynności sprawdzające zostały ograniczone do wezwania podatnika do złożenia korekty zeznania, bez sprawdzenia zasadności i prawidłowości odliczenia⁴⁰, podczas gdy

⁴⁰ Sprawy o numerach: 2605-SKA-2.4031.2.2025.180; 2605-SKA-2.4031.2.2024.1046; 2605-SKA-2.4031.3.2024.671; 2605-SKA-2.4031.3.2024.290; 2605-SKA-2.4031.1.2025.901; 2605-SKA-2.4031.5.2025.43; 2605-SKA-2.4031.3.2024.852; 2605-SKA-2.4031.1.2025.873; 2605-SKA-2.4031.1.2025.1715; 2605-SKA-2.4031.3.2024.2051; 2605-SKA-2.4031.3.2024.944; 2605-SKA-2.4031.3.2024.1113;

w "Wytycznych do czynności sprawdzających" – w rozdziale: Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), pkt VI Odliczenia od dochodu i podatku – zapisano:

- na str. 42, w odniesieniu do ulgi termomodernizacyjnej: (...) *Ulga przysługuje podatnikowi, który jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego. (...) Wysokość wydatków ustala się na podstawie faktur (...);*
- na str. 45, w odniesieniu do wszystkich ulg: *W toku czynności sprawdzających należy wezwać podatnika do udzielenia odpowiedzi, niezbędnych wyjaśnień lub zażądać dostarczenia dokumentów koniecznych do ustalenia stanu faktycznego i potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi."*

(akta kontroli str. 142, 145, 514-547, 575-778)

Zastępca NUS wyjaśniła: (...) *czynności sprawdzające zostały ograniczone do wezwania podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego (uproszczone czynności sprawdzające, na podstawie art. 274 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej). Uzasadnieniem takiego wyboru było duże obciążenie pracą w związku z trwającą tzw. akcją zeznań PIT (w szczególności zapewnienie terminowego zwrotu nadpłat podatku dochodowego od osób fizycznych) oraz konieczność osiągnięcia przez Urząd w każdym miesiącu planowanego poziomu wskaźnika „Kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających”. Urząd miał więc na względzie szybkie podejmowanie działań tam, gdzie ryzyko uszczuplenia jest wysokie (tu: przekroczenie limitu odliczeń wydatków na termomodernizację, tj. 53 000 zł). Natomiast organ podatkowy corocznie, po zakończeniu akcji zeznań PIT, systematycznie podejmuje działania związane z prowadzeniem czynności rozszerzonych, w tym weryfikuje prawidłowość korzystania z ulgi termomodernizacyjnej na podstawie dokumentów dostarczonych przez podatników, tj. faktur, dokumentów własności budynku mieszkalnego, potwierdzenia otrzymania dotacji itp. (na podstawie art. 275 § 1 Ordynacji podatkowej). Co istotne, pierwotne wezwanie podatnika do złożenia korekty zeznania podatkowego w wyniku stwierdzenia przekroczenia limitu ulgi, nie stanowi przeszkody prawnej do ponownego jego wezwania w celu okazania dokumentów, na podstawie których dokonał odliczeń w ramach skorzystania z ulgi podatkowej. Równocześnie, przepis art. 275 § 1 Ordynacji podatkowej zawiera sformułowanie: „organ podatkowy może zwrócić się (...)”, co oznacza uprawnienie, a nie konieczność podejmowania takich działań w toku czynności sprawdzających.*

(akta kontroli str. 953-954, 957)

NIK zwraca uwagę, że wydane przez MF wytyczne zobowiązywały pracowników podejmujących czynności sprawdzające do żądania od podatnika dostarczenia dokumentów potwierdzających prawo do skorzystania z ulgi.

2. W 13 na 30 spraw objętych szczegółową analizą (wszystkich, w których wzywano podatnika do przedłożenia dokumentacji potwierdzającej zasadność i prawidłowość odliczenia ulgi)⁴¹ czynności sprawdzające zostały zarejestrowane w systemie ZISAR jako uproszczone, co było niezgodne z postanowieniami pkt 4

2605-SKA-2.4031.1.2025.1098; 2605-SKA-2.4031.1.2025.1; KCS/260534/02216/2025; 2605-SKA-2.4031.1.2025.1872; 2605-SKA-2.4031.3.2024.657.

⁴¹ Sprawy o numerach: 2605-SKA-2.4031.80.2024.10; 2605-SKA-2.4031.80.2024.21; 2605-SKA-2.4031.3.2024.2532; 2605-SKA-2.4031.80.2024.25; 2605-SKA-2.4031.80.2024.19; 2605-SKA-2.4031.3.2024.2536; 2605-SKA-2.4031.80.2024.22; 2605-SKA-2.4031.80.2024.12; 2605-SKA-2.4031.80.2024.10; 2605-SKA-2.4031.80.2024.5; 2605-SKA-2.4031.80.2024.24; 2605-SKA-2.4031.80.2024.3; 2605-SKA-2.4031.80.2024.50.

„Wytycznych w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR II”, gdzie zapisano: *Czynności uproszczone są przewidziane dla zdarzeń masowych, w toku których nie jest weryfikowana dokumentacja źródłowa (np. niezłożenie deklaracji, błędy rachunkowe, niezgodności z raportów). Czynności rozszerzone będą miały miejsce wówczas, gdy weryfikacji podlegała dokumentacja złożona przez podatnika (ewidencje, dokumenty źródłowe, struktury JPK, itp.).*

(akta kontroli str. 183, 548-573, 779-790, 822-835)

Zastępca NUS wyjaśniła: *Czynności sprawdzające, w toku których weryfikacji podlegała dokumentacja złożona przez podatnika, były rejestrowane w systemie ZISAR jako uproszczone. Takie zasady zostały wskazane ustnie podczas szkoleń organizowanych przez Izbę Administracji Skarbowej i Ministerstwo Finansów z zakresu ewidencjonowania czynności sprawdzających w systemie ZISAR.*

(akta kontroli str. 953-955, 958)

NIK zwraca uwagę, że skoro MF wprowadziło pisemne procedury zawarte w ww. wytycznych, to podległe mu jednostki powinny ich przestrzegać, a w przypadku niesformalizowanych prób ich modyfikowania przez przedstawicieli MF i/lub IAS w czasie szkoleń zwracać się o pisemne potwierdzenie takich zmian.

3. W czterech spośród 30 spraw objętych szczegółową analizą czynności sprawdzające zostały zarejestrowane w systemie ZISAR po upływie 30 dni od ich rozpoczęcia, co było niezgodne z określonymi przez MF zasadami tworzenia w systemie ZISAR kart czynności sprawdzających⁴² oraz „Wytycznymi w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR II”. Czynności te zarejestrowano po upływie: 66 dni⁴³, 107 dni⁴⁴, 455 dni⁴⁵ i 473 dni⁴⁶ od daty podjęcia pierwszej czynności w danej sprawie. W dwóch ostatnich przypadkach rejestracji dokonano w trakcie kontroli NIK – 28 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 191, 194, 496-498, 518, 532, 534, 558, 606-610, 692-693, 696-698, 704-708, 789-794)

Zastępca NUS wyjaśniła, że powyższe było wynikiem *przeoczenia i pośpiechu pracownika prowadzącego i następnie rejestrującego dokonane czynności sprawdzające* oraz dodała: *Wszelkie zauważone błędy czy nieścisłości w systemie ZISAR, o ile to możliwe, poprawiane są niezwłocznie.*

(akta kontroli str. 953-955, 959)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd systematycznie, na bazie typowań będących wynikiem własnych analiz, podejmował czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Ich liczba w 2024 r. wzrosła czterokrotnie względem roku 2023, zaś kwota WUSZ zwiększyła się o ponad 70%. Czynności te realizowane były zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, jednak w ponad

⁴² W pismach z Departamentu Nadzoru nad Kontrolami MF z 30 sierpnia 2024 r. (znak: DNK12.042.2.1.2024) i 14 października 2024 r. (znak: DNK12.042.2.1.2024).

⁴³ W sprawie o numerze 2605-SKA-2.4031.3.2024.2051 czynności rozpoczęte 6 maja 2024 r., zarejestrowano w ZISAR 11 lipca 2024 r. W tej sprawie jako datę zakończenia czynności podano 11 lipca 2024 r., podczas gdy faktycznie nastąpiło ono 28 lipca 2024 r.

⁴⁴ W sprawie o numerze 2605-SKA-2.4031.3.2024.2536 czynności rozpoczęte 3 września 2024 r., zarejestrowano w ZISAR 19 grudnia 2024 r.

⁴⁵ W sprawie o numerze 2605-SKA-2.4031.3.2024.944 czynności rozpoczęte 29 kwietnia 2024 r., zarejestrowano w ZISAR 28 lipca 2025 r.

⁴⁶ W sprawie o numerze 2605-SKA-2.4031.3.2024.671 czynności rozpoczęte 11 kwietnia 2024 r., zarejestrowano w ZISAR 28 lipca 2025 r.

połowie spraw polegały jedynie na wezwaniu podatnika do złożenia korekty zeznania, bez uprzedniego sprawdzenia zasadności oraz prawidłowości odliczenia, co było niezgodne z wytycznymi MF. Stwierdzono również nieprawidłowości o charakterze formalnym, polegające na niewłaściwej i/lub nieterminowej rejestracji niektórych czynności sprawdzających w systemie ZISAR. Skuteczność działań prowadzonych w ramach czynności sprawdzających była stuprocentowa. W toku prowadzonych czynności sprawdzających Urząd nie występował do NFOŚiGW, WFOŚiGW ani innych dotacjodawców o przekazanie informacji niezbędnych do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi przez podatników składających oświadczenia o niekorzystaniu z dofinansowania realizowanego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

OBSZAR	3. Weryfikacja skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej w toku postępowań podatkowych
Opis stanu faktycznego	3.1. Główną okolicznością wszczynania w okresie objętym kontrolą postępowań podatkowych, których przedmiotem była weryfikacja poprawności skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej był wniosek podatnika złożony wraz korektą deklaracji podatkowej w sprawie zwrotu nadpłaty podatku W I półroczu 2025 r. jedno postępowanie podatkowe wszczęte zostało z urzędu, po wcześniejszych czynnościach sprawdzających. (akta kontroli str. 386)
	3.2. W kontrolowanym okresie Urząd przeprowadził łącznie 58 postępowań podatkowych wobec korzystających z ulgi termomodernizacyjnej podatników PD (52 w odniesieniu do podatników PIT, cztery wobec podatników PPL i dwa wobec podatników PPE), którzy wykazali z tego tytułu odliczenia na łączną kwotę 1054,0 tys. zł (864,2 tys. zł podatnicy PIT, 98,0 tys. zł podatnicy PPL i 91,1 tys. zł podatnicy PPE). Nieprawidłowości zostały stwierdzone w ośmiu z nich, tj. 13,8% – wszystkich dotyczących podatników PIT, a łączna kwota ujawnionych przez Urząd uszczupień podatkowych wyniosła 9,7 tys. zł, co stanowiło 0,9% sumy kwot ulgi wykazanej w sprawach objętych tymi postępowaniami. I tak: • w 2024 r. zostały przeprowadzone 52 postępowania podatkowe wobec korzystających z ulgi podatników PD (46 wobec podatników PIT, cztery wobec podatników PPL i dwa wobec podatników PPE), którzy wykazali z tego tytułu odliczenia na łączną kwotę 1006,0 tys. zł (z tego odpowiednio ww. grupy podatników: 816,2 tys. zł, 98,7 tys. zł i 91,1 tys. zł); nieprawidłowości zostały stwierdzone w siedmiu postępowaniach (13,5%), a kwota WUSZ wyniosła 6,7 tys. zł, co stanowiło 0,7% kwoty wykazanej ulgi poddanej weryfikacji; w stosunku do roku 2023 liczba przeprowadzonych w 2024 r. postępowań związanych z odliczaniem wydatków na termomodernizację wzrosła ponad pięciokrotnie – o 42 postępowania⁴⁷ (tj. 420%); • w I półroczu 2025 r. przeprowadzono sześć postępowań podatkowych wobec korzystających z ulgi podatników PD – objęto nimi wyłącznie podatników PIT, którzy wykazali z tego tytułu odliczenia na łączną kwotę 48,0 tys. zł; nieprawidłowości zostały stwierdzone w jednym postępowaniu

⁴⁷ W 2023 r. przeprowadzono ich 10 (osiem w odniesieniu do *podatników PIT* i dwa wobec *podatników PPL*), przy czym w żadnym z nich nie zostały stwierdzone nieprawidłowości.

(16,7%), a kwota WUSZ wyniosła 3,0 tys. zł, co stanowiło 6,3% kwoty wykazanej ulgi poddanej weryfikacji; w stosunku do I półrocza 2024 r.; liczba przeprowadzonych w I półroczu 2025 r. postępowań związanych z odliczaniem wydatków na termomodernizację zmniejszyła się o 19 (80%), zaś WUSZ – o kwotę 2,3 tys. zł (43,4%).

(akta kontroli str. 89a)

Odpowiadając na pytanie o przyczyny znacznego wzrostu w 2024 r. względem 2023 r. liczby postępowań podatkowych prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi oraz istotnego zmniejszenia się liczby tych postępowań w I półroczu 2025 r. względem I półrocza 2024 r., Zastępca NUS stwierdziła: (...) *zdecydowana większość postępowań (...) to postępowania zainicjowane złożonymi przez podatników wnioskami o stwierdzenie nadpłaty (...). W kontrolowanym okresie tylko jedno postępowanie podatkowe w zakresie ulgi termomodernizacyjnej zostało wszczęte z urzędu (podatnik nie zgodził się z ustaleniami poczynionymi w trakcie czynności sprawdzających i nie złożył po ich zakończeniu korekty zeznania podatkowego). Wzrost liczby postępowań podatkowych (...) w 2024 roku w porównaniu do roku 2023 związany jest głównie ze wzrostem liczby składanych korekt zeznań podatkowych wraz z wnioskami o stwierdzenie nadpłaty w zakresie tej ulgi. Powyższe w naszej ocenie spowodowane jest wzrostem świadomości podatników w zakresie możliwości skorzystania z przedmiotowej ulgi. Z tego też względu podatnicy korygowali pierwotne rozliczenia podatkowe i składali wnioski o stwierdzenie nadpłaty, a tym samym wszczynali postępowania podatkowe. Podobna sytuacja dotyczy przyczyn zmniejszenia w I półroczu 2025 roku względem I półrocza 2024 roku liczby postępowań podatkowych przeprowadzonych wobec podmiotów korzystających z ulgi (...). Spadek liczby postępowań podatkowych w naszej ocenie może być związany ze wzrostem świadomości podatników dotyczącej ulgi termomodernizacyjnej. Podatnicy po weryfikacji przez organ podatkowy ulgi (...) zadeklarowanej w korektach zeznań podatkowych złożonych w latach 2024 rok, znając stanowisko organu, dokonywali rozliczenia ulgi w zeznaniach składanych za kolejny rok podatkowy w ustawowym terminie. Powyższe bez wątpienia miało wpływ na liczbę postępowań podatkowych prowadzonych na wniosek podatnika składany wraz z korektą zeznania.*

(akta kontroli str. 482-485)

Jako nieprawidłowości najczęściej stwierdzane w postępowaniach podatkowych prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, Zastępca NUS wskazała: *odliczenie wydatków dofinansowanych z WOŚiGW/ NFOŚiGW i/lub UG, odliczenie wydatków niepodlegających odliczeniu (nie wymienionych w załączniku do rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych), odliczenie wydatków na podstawie faktury zaliczkowej, kwotę odliczenia przekraczającą limit 53 tys. zł.*

(akta kontroli str. 483, 485)

3.3. Szczegółową analizą objęto dokumentację 15 przeprowadzonych przez US w kontrolowanym okresie postępowań podatkowych, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia

termomodernizacyjnego⁴⁸: 13 spraw dotyczących podatników PIT⁴⁹ oraz dwóch spraw dotyczących podatników PPE. Łączna kwota ulgi poddanej weryfikacji w tych sprawach wynosiła 347,7 tys. zł (256,6 tys. zł w podatku PIT; 91,1 tys. zł w ryczałcie), zaś łączna kwota ustaleń (WUSZ) – 7,8 tys. zł i w całości dotyczyła ona podatników PIT. W wyniku analizy dokumentacji ustalono w szczególności, że:

- wszystkie postępowania wszczęto zgodnie z art. 165 Ordynacji podatkowej – jedno z nich zostało wszczęte z urzędu – postanowieniem wydanym na podstawie art. 165 § 2 (przyczyną wszczęcia były ustalenia czynności sprawdzających, z którymi podatnik się nie zgodził, wobec czego odmówił skorygowania zeznania), natomiast 14 pozostałych postępowania wszczęto zgodnie z art. 165 § 3 – na podstawie złożonego przez podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty wraz z korektą zeznania;
- postępowanie wszczęte z urzędu zakończyło się wydaniem przez NUS decyzji podatkowej, od której podatnik odwołał się do IAS⁵⁰, zaś we wszystkich 14 przypadkach wszczęcia postępowania na wniosek podatnika sprawy zostały zakończone w trybie bezdecyzyjnym, tj. w sposób wskazany w art. 75 § 4 Ordynacji podatkowej;
- wszczęcie postępowania z urzędu nastąpiło po 148 dniach od zakończenia czynności sprawdzających w tej sprawie⁵¹, natomiast decyzja NUS została wydana po 46 dniach od wszczęcia postępowania, to jest w terminie wynikającym z art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej; opis ustaleń faktycznych w jedynej wydanej przez US decyzji podatkowej był spójny ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym (kompletną dokumentacją sprawy);
- postępowania zakończone w trybie bezdecyzyjnym – stosownie do wymogu art. 139 § 2 Ordynacji podatkowej – były załatwiane niezwłocznie; trwały one od jednego do 26 dni (średnio 8 dni)⁵², a nadpłaty zwracano podatnikom w terminie ustalonym w art. 77 § 1 pkt 6 lit. a Ordynacji podatkowej;
- w toku postępowań nie były przeprowadzane oględziny w celu uzyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi;
- w dziewięciu z 15 postępowań podatkowych (w tym jedynym zakończonym decyzją) podatnicy załączyli dokumentację potwierdzającą otrzymanie dotacji na termomodernizację, a w pozostałych sześciu – oświadczenie, że nie korzystali z żadnego dofinansowania; w żadnym przypadku US nie występował do NFOŚiGW, WFOŚiGW ani innych dotacjodawców o informacje niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi;
- w 13 na 14 przypadków bezdecyzyjnego trybu zakończenia postępowania przed dokonaniem zwrotu nadpłaty rzetelnie zweryfikowano skorzystanie przez podatnika z ulgi (zgromadzono niezbędną dokumentację i dokładnie ją przeanalizowano), natomiast w jednym przypadku nadpłata została zwrócona, mimo że nie zostało zweryfikowane w wystarczający sposób czy

⁴⁸ Tj. 25,9% wszystkich postępowań podatkowych przeprowadzonych w kontrolowanym okresie w odniesieniu do podatników PD, którzy wykazali ulgę termomodernizacyjną. Dobór celowy objął siedem spraw, w których Urząd stwierdził nieprawidłowości (w tym jedyne postępowanie wszczęte z urzędu) oraz sześć spraw o najwyższych kwotach odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej.

⁴⁹ Wszyscy oni rozliczyli się na formularzu PIT-37, jeden złożył korektę na formularzu PIT-36.

⁵⁰ Na dzień zakończenia kontroli NIK sprawa nadal była w toku.

⁵¹ Tj. sporządzenia przez Dział SKA-2 wniosku o przeprowadzenie tego postępowania.

⁵² Czas trwania tych postępowań liczono od ostatniej wersji/aktualizacji wniosku o stwierdzenie nadpłaty do dnia dokonania zwrotu środków przez Urząd.

podatnik otrzymał/nie otrzymał dofinansowania na termomodernizację (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 94-94a, 836-952)

Odnośnie nieprzeprowadzania oględzin w toku postępowań podatkowych Zastępca NUS wyjaśniła: *W toku prowadzonych postępowań podatkowych w zakresie ulgi termomodernizacyjnej organ podatkowy gromadził materiał dowodowy pozyskany od stron postępowania. W postępowaniach prowadzonych w kontrolowanym okresie, podatnicy przedkładali żądane dokumenty oraz składali wyczerpujące wyjaśnienia potwierdzające ich prawo do skorzystania z ulgi. Ponieważ organ podatkowy dysponował odpowiednią i kompletną dokumentacją, a stan faktyczny rozpatrywanych spraw nie budził wątpliwości, nie zachodziła potrzeba przeprowadzania oględzin.*

(akta kontroli str. 960-961, 963)

3.4. Naczelnik US nie prowadziła analiz danych dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, w szczególności o błędach popełnianych przez podatników, nieprawidłowościach ujawnionych w wyniku czynności sprawdzających, kontroli i postępowań podatkowych, ponieważ – jak wyjaśniła w zastępstwie Zastępcy NUS – *stwierdzone błędy i nieprawidłowości w rozliczeniach nie nastręczały trudności interpretacyjnych, były powtarzalne (w przeważającej mierze dotyczyły przekroczenia ustawowego limitu ulgi).*

W Urzędzie – jak wyjaśniła Zastępca NUS – nie wystąpiły problemy związane z weryfikacją prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowych i postępowań podatkowych. Jak wskazała, barierą kadrową w wykonywaniu zadań wobec podatników dokonujących odliczeń wydatków poniesionych na termomodernizację jest *niedostateczna obsada osobowa komórki realizującej zadania z zakresu ulgi termomodernizacyjnej (SKA-2).* Bariery organizacyjnych nie zidentyfikowano.

Naczelnik US nie zgłaszała występowania wyżej opisanej bariery. Zastępca NUS w jego zastępstwie wyjaśniła: *Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach systematycznie kierował ustne zapytania o możliwość przyznania dodatkowych etatów celem wzmocnienia obsady kadrowej w Urzędzie.*

(akta kontroli str. 474, 475)

3.5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie były przeprowadzane przez IAS lub MF kontrole ani audyty, których zakres obejmowałby tematykę odliczeń wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne lub zagadnienia będące przedmiotem kontroli.

(akta kontroli str. 5-8, 386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W jednym z 14 objętych szczegółową analizą postępowań podatkowych zakończonych w trybie bezdecyzyjnym⁵³ Urząd zwrócił podatnikowi nadpłatę, mimo że nie sprawdzono rzetelnie nie otrzymał on dofinansowania na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W aktach sprawy brak oświadczenia podatnika o niekorzystaniu z takiego dofinansowania – jedynie na kopii faktury

⁵³ Sprawa numer 2605-SKA-24031.67.2024.686.

dokumentującej poniesione wydatki znajduje się niedatowana i niepodpisana przez podatnika adnotacja o treści: "100% fin G.R bez dotacji".

(akta kontroli str. 852, 940-952)

Zastępca NUS wyjaśniła: *W sprawie (...) o numerze 2605-SKA-2.4031.67.2024.686 podatnik złożył wniosek o stwierdzenie nadpłaty, do którego załączył m.in. kopię faktury VAT dokumentującą nabycie przez niego usługi hydraulicznej - pompy ciepła z montażem. Na fakturze zamieszczona została odręczna adnotacja: „100% fin. G.R bez dotacji” bez daty i podpisu. Jednakże w związku z faktem, że komplet dokumentów został złożony w tut. Urzędzie 22 sierpnia 2024 roku (według pieczęci z datą wpływu), nadto wniosek o stwierdzenie nadpłaty z nadrukowaną datą: 22 sierpnia 2024 roku zawierał czytelny podpis wnioskodawcy – pracownik przyjął, że adnotacja na kopii faktury (jako integralnej części wniosku) również została naniesiona osobiście przez podatnika w dacie złożenia tego wniosku. Według oceny pracownika, adnotacja na fakturze nie budziła też wątpliwości co do treści, że podatnik (o inicjałach G.R.) w całości, bez uzyskania dotacji, sfinansował zakup ww. usługi. Dlatego Urząd uznał dokumenty złożone przez podatnika za wystarczające do stwierdzenia nadpłaty podatku.*

(akta kontroli str. 960-961, 963-964)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Organ podatkowy, zgodnie z art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, jest zobowiązany [w toku postępowania podatkowego] zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Stosownie do art. 180 § 2 tej ustawy powinien odebrać od podatnika oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Urząd przeprowadził 58 postępowań podatkowych, w celu weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, które (poza jednym) zostały wszczęte na wniosek podatnika w sprawie zwrotu nadpłaty podatku. Postępowania były realizowane zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, w szczególności US zgromadził w ich toku (za wyjątkiem jednego przypadku) kompletny materiał dowodowy niezbędny do weryfikacji zasadności oraz prawidłowości odliczenia ulgi, sprawy załatwiano bez zbędnej zwłoki, a nadpłaty zwracano podatnikom terminowo. W ramach postępowań podatkowych Urząd nie występował do NFOŚiGW, WFOŚiGW ani innych dotacjodawców o przekazanie informacji niezbędnych do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi przez podatników składających oświadczenia o niekorzystaniu z dofinansowania termomodernizacji. NUS nie prowadził analiz realizacji zadań związanych z weryfikacją skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej ani nie zgłaszał do dyrektora IAS w sposób sformalizowany niedostatecznej obsady osobowej komórki realizującej zadania z zakresu ulgi termomodernizacyjnej.

IV. Wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podejmowanie bez zbędnej zwłoki i rzetelne realizowanie działań w ramach czynności sprawdzających.2. Każdorazowe weryfikowanie w toku czynności sprawdzających zasadności i prawidłowości odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, zgodnie z „Wytocznymi do czynności sprawdzających”.3. Rejestrowanie czynności sprawdzających w systemie ZISAR terminowo i zgodnie z „Wytocznymi w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR II”.4. Gromadzenie w toku postępowań podatkowych kompletnego materiału dowodowego niezbędnego do weryfikacji zasadności i prawidłowości odliczenia ulgi termomodernizacyjnej. |
|---------|--|

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 30 września 2025 r.

Kontrolerzy

Barbara Jaros

starszy inspektor kontroli
państwowej

podpis/podpisano elektronicznie

Agnieszka Olejarz

główny specjalista kontroli
państwowej

podpis/podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Kielcach

Dyrektor

Grzegorz Walendzik

podpis/podpisano elektronicznie