



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.13.3.2025

Pan

**Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Wadowicach**

**Urząd Skarbowy w Wadowicach
ul. Legionów 22
34-100 Wadowice**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Wadowicach, ul. Legionów 22, 34-100 Wadowice (dalej: <i>Urząd lub US</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	[REDAKTOWANE] Naczelnik Urzędu Skarbowego w Wadowicach (dalej: <i>NUS</i>), od 1 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił [REDAKTOWANE] Naczelnik Urzędu Skarbowego w Wadowicach, od 1 marca 2022 r. do 29 lutego 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	[REDAKTOWANE] specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/94/2025 z 9 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 204-207)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził własne czynności analityczne mające na celu wytypowanie podatników do sprawdzenia prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, a także wykorzystywał do weryfikacji typowania otrzymane z Ministerstwa Finansów³ oraz z Izby Administracji Skarbowej w Krakowie⁴.

Wprawdzie Naczelnik Urzędu systematycznie podejmował czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, ale były one nierzetelne, gdyż w większości ze zbadanych w niniejszej kontroli przypadków (28 w próbie 30 czynności sprawdzających oraz w 11 z 15 postępowań podatkowych) w ich toku nie były weryfikowane istotne aspekty prawa do ulgi. W szczególności od podatników nie żądano dokumentów o ewentualnym dofinansowaniu do przedsięwzięć termomodernizacyjnych lub nie pozyskiwano ich od innych podmiotów, w szczególności udzielających dotacji⁵, nie weryfikowano wspólności majątkowej małżeńskiej, czy tytułu prawnego do nieruchomości. Było to niezgodne z dyspozycją wynikającą z art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶, nakazującą ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, oraz wbrew zasadzie dążenia do prawdy obiektywnej wynikającej z art. 122 tej ustawy. Działanie takie pozostawało ponadto w sprzeczności z wydanymi przez MF *Wytycznymi do czynności sprawdzających*.⁷

NIK negatywnie ocenia uwzględnienie w rozliczeniu ulgi wydatków niekwalifikowanych⁸ w łącznej kwocie 45,7 tys. zł (w pięciu spośród 45 badanych spraw), a także uznanie udokumentowania wydatku paragonem imiennym zamiast fakturą VAT (w jednym przypadku na kwotę 4,9 tys. zł), co naruszało art. 26h ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁹.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również nienależytego udokumentowania czynności organu w 25 z 30 badanych przypadków czynności sprawdzających i we wszystkich 15 zbadanych postępowaniach podatkowych. Niedokumentowanie podejmowanych czynności organu, istotnych dla sprawy lub toku postępowania, było niezgodne z art. 177 § 1 O.p., jak również z zasadą pisemności wynikającą z art. 126 tej ustawy.

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

³ Dalej: *MF*.

⁴ Dalej: *IAS*.

⁵ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: *NFOŚiGW*); Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej: *WFOŚiGW*).

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.; dalej: *O.p.*

⁷ Wytyczne opracowane we wrześniu 2021 r.

⁸ Nieujętych w rozporządzeniu 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 2025 r. poz. 1128); dalej: *rozporządzenie MIiR*.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.; dalej: *upof*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. Roczne rozliczenia podatku dochodowego za rok 2024 dokonało w Urzędzie ogółem 86 321 podatników, w tym (według poszczególnych form opodatkowania) 76 642 podatników według skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: <i>PIT</i>)¹¹, 1921 podatników według jednolitej stawki podatku w podatku dochodowym od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej (dalej: <i>PPL</i> lub <i>podatek liniowy</i>)¹² oraz 7758 – według stawek podatkowych w zryczałtowanym podatku dochodowym (dalej: <i>PPE</i>, <i>ryczałt</i> lub <i>ryczałt od przychodów ewidencjonowanych</i>)¹³.</p> <p>Spośród tych podatników 2601 (tj. 3,0%) wykazało odliczenie wydatków na termomodernizację na łączną kwotę 40 406,7 tys. zł, z tego:</p> <ul style="list-style-type: none">• 2525 podatników rozliczyło się wg skali podatkowej, tj. 3,3% wszystkich podatników w ramach tej formy opodatkowania (76 642), wykazując odliczenie na łączną kwotę 38 656,7 tys. zł;• 27 podatników rozliczyło się wg jednolitej stawki podatku liniowego, tj. 1,4% wszystkich podatników w ramach tej formy opodatkowania (1921), wykazując odliczenie na łączną kwotę 723,9 tys. zł;• 49 podatników rozliczyło się wg stawek ryczałtowych, tj. 0,6% wszystkich podatników w ramach tej formy opodatkowania (7758), wykazując odliczenie na łączną kwotę 1026,1 tys. zł. <p>Liczba podatników, którzy wykazali odliczenie wydatków na termomodernizację w zeznaniach podatkowych za 2024 oraz kwota wykazanych odliczeń, spadły o 3,9% w stosunku do roku 2023 (tj. odpowiednio z 2749 do 2601 podatników oraz z 42 028,2 tys. zł do 40 406,7 tys. zł).</p> <p>Spadek liczby podatników nastąpił wśród wszystkich form opodatkowania, natomiast kwota odliczonych wydatków na termomodernizację spadła w przypadku dwóch z nich. I tak odpowiednio, w przypadku:</p> <ul style="list-style-type: none">• podatników, którzy rozliczyli się wg skali podatkowej – PIT: liczba podatników spadła o 4,7% (tj. z 2643 do 2525 podatników), a kwota wykazanych odliczeń spadła o 4,0% (tj. z 40 281,5 tys. zł do 38 656,7 tys. zł);• podatników, którzy rozliczyli się wg jednolitej stawki podatku liniowego – PPL: liczba podatników spadła o 32,5% (tj. z 40 do 27 podatników), a kwota wykazanych odliczeń spadła o 12,6% (tj. z 828,0 tys. zł do 723,9 tys. zł);• podatników, którzy rozliczyli się wg stawek ryczałtowych – PPE: liczba podatników spadła o 25,8% (tj. z 66 do 49 podatników), a kwota wykazanych odliczeń wzrosła o 10,5% (tj. z 918,8 tys. zł do 1026,1 tys. zł). <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 10)</p>

¹⁰ 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.

¹¹ Dane z formularzy PIT-36, PIT-36S i PIT-37.

¹² Dane z formularzy PIT-36L i PIT-36LS.

¹³ PIT-28.

1.2. W latach 2024–2025 (I półrocze) w Urzędzie funkcjonowały dwie komórki czynności analitycznych i sprawdzających, które w Regulaminie organizacyjnym US miały częściowo przypisane te same zadania¹⁴. NUS wskazał, że w tym okresie *prowadzeniem analiz, typowaniem oraz prowadzeniem czynności sprawdzających w zakresie podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej zajmował się Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających.*

(akta kontroli str. 3-9, 125-203)

W latach 2024–2025 (I półrocze) w Urzędzie nie dokonywano zmian organizacyjnych w obszarze czynności analitycznych i sprawdzających oraz kontroli podatkowej. Zmiana w obszarze czynności analitycznych i sprawdzających została przeprowadzona w grudniu 2023 r. i weszła w życie od 1 stycznia 2024 r. Polegała ona na połączeniu dwóch komórek organizacyjnych: Pierwszego (SKA-1) i Trzeciego (SKA-3) Referatu Czynności Analitycznych i Sprawdzających oraz utworzeniu Działu Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1). Połączenie dwóch referatów w dział podyktowane było odejściem z pracy w US jednego z kierowników referatu.

Jednocześnie w tym okresie nie dokonywano zmian na stanowiskach nadzorujących komórki czynności analitycznych i sprawdzających oraz kontroli podatkowej¹⁵.

W okresie 2024–2025 (I półrocze) w Urzędzie spadła liczba osób zatrudnionych w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających (SKA-1, SKA-2) oraz komórce kontroli podatkowej (SKP). Według stanu na 31 grudnia 2023 r., 30 czerwca 2024 r., 31 grudnia 2024 r. oraz 30 czerwca 2025 r.¹⁶ liczba ta wynosiła odpowiednio w przypadku:

- komórek czynności analitycznych i sprawdzających – 24,52 etatu, 22,83 etatu, 22,65 etatu oraz 22,42 etatu;
- komórki kontroli podatkowej – 9,15 etatu, 8,92 etatu, 8,96 etatu oraz 7,88 etatu.

(akta kontroli str. 3-10, 363-366)

Naczelnik wyjaśnił, że *1 stycznia 2024 r. nastąpiła zmiana regulaminu organizacyjnego US, w miejsce 3 referatów czynności analitycznych i sprawdzających powstały dwie komórki: Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1) oraz Referat Czynności Sprawdzających (SKA-2). Jedna osoba z tych referatów została przesunięta do Referatu Identyfikacji Podatkowej. W Dziale Czynności Analitycznych i Sprawdzających wystąpiły 2 przypadki dłuższego zwolnienia chorobowego w okresie październik-grudzień 2024 r. oraz styczeń-luty 2025 r. W Referacie kontroli podatkowej w latach 2023 i 2024 pracowało 9 osób, z dniem 1 stycznia 2025 r. jeden pracownik został przesunięty do Referatu Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług (SPV). (...)*

(akta kontroli str. 529-574)

¹⁴ W US w okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Krakowie 1 stycznia 2024 r. i następnie 1 maja 2025 r., odpowiednio zarządzeniami nr 78 z 20 grudnia 2023 r. i nr 26 z 23 kwietnia 2025 r.

¹⁵ Komórki w Pionie Orzecznictwa oraz Kontroli, podległym Zastępcy NUS. Zmiana nastąpiła na stanowisku NUS, odpowiedzialnego za Pion Wsparcia, Poboru i Egzekucji oraz Obsługi Podatnika.

¹⁶ Stan zatrudnienia wg metodyki dla Rb-70 sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach

W US nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia analiz danych o podatnikach korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, a weryfikację prawidłowości dokonanych odliczeń ulgi termomodernizacyjnej prowadzono na podstawie przepisów podatkowych, wytycznych i interpretacji podatkowych.

(akta kontroli str. 3-9)

W okresie 2024–2025 (I półrocze) Urząd przeprowadzał własne analizy dotyczące podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, a w szczególności własne czynności analityczne mające na celu wytypowanie podatników do dalszej weryfikacji na podstawie raportów generowanych z aplikacji [REDAKTOWANE]. Raporty sporządzano m.in. w zakresie przekroczenia limitu odliczeń ulgi termomodernizacyjnej, korzystających z odliczeń termomodernizacyjnych i losowo typowano do czynności sprawdzających, w pierwszej kolejności podatników, którzy przekroczyli limit odliczeń lub wykorzystali go w całości. W okresie objętym kontrolą do weryfikacji przez pracowników SKA-1 skierowano następujące raporty [REDAKTOWANE]

- wykaz podmiotów z 24 czerwca 2024 r. dotyczący przekroczenia limitu odliczenia ulgi termomodernizacyjnej za lata 2021–2023 w podatku PIT, obejmujący 26 podatników, którzy dokonali odliczenia z tego tytułu na łączną kwotę 1 731,6 tys. zł; w ramach czynności sprawdzających zakończono weryfikację 21 podatników¹⁷ (czynności prowadzono od 26 czerwca 2024 r. do 20 lutego 2025 r.);
- wykaz podmiotów z 10 września 2024 r. dotyczący odliczenia ulgi termomodernizacyjnej za lata 2021–2023 w podatku PIT powyżej kwoty 10,0 tys. zł, obejmujący 273 podatników, którzy dokonali odliczenia z tego tytułu na łączną kwotę 10 329,2 tys. zł; w ramach czynności sprawdzających zakończono weryfikację 20 podatników¹⁸, którzy dokonali odliczenia na łączną kwotę 1264,5 tys. zł (czynności prowadzono od 27 września 2024 r. do 14 stycznia 2025 r.);
- wykazy podmiotów z 16 maja 2025 r. dotyczące odliczenia ulgi termomodernizacyjnej za lata 2022–2024 w podatku PIT, PPL i PPE powyżej kwoty 0,01 zł, obejmujące 203 podatników, którzy dokonali odliczenia z tego tytułu na łączną kwotę 7 021,0 tys. zł; czynności sprawdzające nie zostały podjęte w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 208-255)

W latach 2024–2025 (I półrocze) w Urzędzie w ramach prowadzenia własnych analiz dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej:

- a) nie pozyskiwano danych z NFOŚiGW lub WFOŚiGW o środkach przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. W 2025 r., po przeprowadzonych czynnościach sprawdzających w zakresie weryfikacji prawidłowości odliczenia ulgi termomodernizacyjnej, Urząd pismem

¹⁷ W tym w stosunku do sześciu podmiotów podjęto czynności sprawdzające a w stosunku do czterech nie zostały podjęte.

¹⁸ W wykazie ujęto 15 podatników, wobec których prowadzono czynności na podstawie wcześniejszych typowań.

z 12 czerwca 2025 r. (tj. na etapie kontroli NIK) zwrócił się do NFOŚiGW¹⁹ z wnioskiem o udzielenie informacji o wskazanych w piśmie osobach fizycznych z terenu powiatu wadowickiego, które rozliczyły ulgę termomodernizacyjną w zeznaniach podatkowych (102 podatników) i w związku z tym mogły być beneficjentami otrzymanych środków z tytułu wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego budynku mieszkalnego jednorodzinne w latach 2019-2024, wraz z podaniem przedmiotu, daty oraz kwoty dofinansowania. Do 11 września 2025 r. Urząd nie otrzymał odpowiedzi.

Urząd 16 lipca 2025 r. wystąpił w tym samym zakresie do WFOŚiGW odnośnie do 29 podatników oraz 18 sierpnia 2025 r. – 385 podatników.

Ponadto 18 sierpnia 2025 r. NUS zwrócił się w tej samej sprawie do urzędów gmin (Andrychów, Wieprz, Stryszów, Spytkowice, Mucharz, Skawina, Wadowice, Lanckorona, Kalwaria Zebrzydowska, Brzeźnica, Tomice).

W nadesłanych odpowiedziach z WFOŚiGW oraz z poszczególnych gmin nie stwierdzono podatników, w stosunku do których prowadzono czynności sprawdzające, i którzy jednocześnie otrzymali dofinansowanie.

- b) analizowano dane o wykazanych w zeznaniach podatkowych doliczeniach, o których mowa w art. 26h ust. 5 i 8 upof. NUS wyjaśnił, że *ze względu na brak odrębnej rubryki w zeznaniach podatkowych, która dedykowana byłaby doliczeniom do dochodu z tytułu dofinansowania do ulgi termomodernizacyjnej, nie ma możliwości zbiorowej analizy takich doliczeń;*
- c) analizowano dane o skorzystaniu z ulgi termomodernizacyjnej bez pomniejszenia kwoty o wartość dotacji z NFOŚiGW i WFOŚiGW w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających. NUS wskazał, że pytano podatników o otrzymanie dofinansowania do poniesionych wydatków odliczonych w ramach ulgi termomodernizacyjnej oraz pobierano oświadczenie (najczęściej w formie pisemnej, czasem ustnej, do protokołu lub notatki z przeprowadzonych czynności).

(akta kontroli str. 529-546, 3393-3494)

1.3. W okresie 2024–2025 (I półrocze) Urząd otrzymał z MF i IAS cztery wykazy wytypowanych podatników, w celu weryfikacji odliczonej ulgi termomodernizacyjnej, tj.:

- raport dotyczący analizy nieprawidłowości w rozliczeniu ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019–2022, udostępniony na platformie analitycznej MZA²⁰, pn. *Nieprawidłowości w podatku PIT w zakresie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019–2022*²¹. Analiza dotyczyła podatników, u których zidentyfikowano ryzyko nieprawidłowości w odliczeniu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego za lata 2019–2022 w związku z przekroczeniem limitu ulgi. Raport wskazywał jeden podmiot

¹⁹ Na podstawie art. 82 § 1 pkt 1 i § 5, art. 82b § 2 O.p.; art. 26h ust. 1, 5 i 8 upof oraz art. 11 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U z 2025 r. poz. 843).

²⁰ Moduł Zarządzania Analizami.

²¹ Pismo IAS z 7 października 2024 r. (w ślad za pismem Departamentu Analiz Krajowej Administracji Skarbowej MF z 25 września 2024 r.; 26 września 2024 r. udostępniono typowanie w MZA).

z szacowaną kwotą uszczuplenia powyżej 4,0 tys. zł, w stosunku do którego przeprowadzone czynności sprawdzające zakończyły się ustaleniami (tzw. ██████);

- raport dotyczący analizy nieprawidłowości w rozliczeniu ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019–2022, udostępniony przez IAS poza MZA, pn. „*Nieprawidłowości w podatku PIT w zakresie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019–2022*”²². Analiza dotyczyła podatników, którzy w latach 2019–2022 przekroczyli limit odliczenia wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej. Raport wskazywał 97 pozycji z szacowaną kwotą uszczupień poniżej 4,0 tys. zł.

Na podstawie analizy otrzymanej z IAS do weryfikacji skierowano wszystkich wytypowanych podatników (łącznie 97 pozycji), w stosunku do sześciu z nich nie zakończono prowadzonych czynności sprawdzających w okresie objętym kontrolą, a w 37 przypadkach zakończyły się one wynikiem negatywnym;

- raport dotyczący analizy nieprawidłowości w rozliczeniu ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019–2022, udostępniony w MZA, pn. *Ulga termomodernizacyjna (program Mój Prąd)*²³. Analiza dotyczyła podatników, którzy w deklaracjach PIT-36, PIT-37, PIT-36L oraz PIT-28 za lata 2022–2023 dokonali odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w kwocie wyższej niż to wynikało z danych dotyczących otrzymanych kwot dotacji w ramach programu priorytetowego *Mój Prąd* realizowanego przez NFOŚiGW. Raport wskazywał jeden podmiot, w stosunku do którego przeprowadzone czynności sprawdzające zakończyły się wynikiem negatywnym;
- raport dotyczący analizy nieprawidłowości w rozliczeniu ulgi termomodernizacyjnej za lata 2019–2023, udostępniony w MZA, pn. *Ulga termomodernizacyjna 2019–2023*²⁴. Analiza dotyczyła podatników, którzy w rozliczeniach za lata 2019–2023 przekroczyli limit odliczenia wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej. Raport wskazywał osiem podmiotów, w stosunku do których przeprowadzone czynności sprawdzające w czterech przypadkach zakończyły się ustaleniami ██████

(akta kontroli str. 208-222, 256-281, 582-907)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

²² Ibidem.

²³ Pismo IAS z 31 października 2024 r. (w ślad za pismem Departamentu Analiz Krajowej Administracji Skarbowej MF z 29 października 2024 r.; w tym samym dniu udostępniono typowanie w MZA).

²⁴ Pismo IAS z 30 grudnia 2024 r. (w ślad za pismem Departamentu Analiz Krajowej Administracji Skarbowej MF z 19 grudnia 2024 r.; w tym samym dniu udostępniono typowanie w MZA).

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W US nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, a weryfikację prawidłowości dokonanych odliczeń ulgi termomodernizacyjnej prowadzono na podstawie przepisów podatkowych, wytycznych i interpretacji podatkowych.

Jednocześnie w latach 2024–2025 (I półrocze) korzystano w US m.in. z następujących dokumentów:

- Instrukcji nr 2 NUS w Wadowicach z 25 stycznia 2023 r. w sprawie obsługi zeznań rocznych w Urzędzie Skarbowym w Wadowicach;
- Wytycznych do czynności sprawdzających z września 2021 r., przygotowanych przez MF;
- Objasnień podatkowych z 16 września 2019 r. oraz 30 marca 2023 r.;
- Wytycznych w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR), opracowanych przez MF w styczniu 2024 r. i w marcu 2025 r.

(akta kontroli str. 3-124, 3161-3275)

2.2. W 2024 r. przeprowadzono czynności sprawdzające w odniesieniu do 248 podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, a łączna kwota ulgi wykazana w zeznaniach wynosiła 6833,5 tys. zł, z tego w 189 przypadkach czynności sprawdzających stwierdzono nieprawidłowości (co stanowiło 76,2% czynności ogółem) na łączną kwotę 153,9 tys. zł (co stanowiło 2,3% kwoty ogółem), z tego:

- 239 w stosunku do podatników, którzy rozliczyli się wg skali podatkowej, wykazując łącznie kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 6455,1 tys. zł. W wyniku weryfikacji w 181 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i dokonano ustaleń łącznie na kwotę 133,6 tys. zł;
- osiem w stosunku do podatników, którzy rozliczyli się wg jednolitej stawki podatkowej, wykazując łącznie kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 355,3 tys. zł. W wyniku weryfikacji w siedmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i dokonano ustaleń łącznie na kwotę 18,3 tys. zł;
- jedną w stosunku do podatnika, który rozliczył się wg stawki ryczałtowej, wykazując kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 23,1 tys. zł. W wyniku weryfikacji stwierdzono nieprawidłowości i dokonano ustaleń na kwotę 2,0 tys. zł.

W I półroczu 2025 r. przeprowadzono czynności sprawdzające w odniesieniu do 75 podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, a łączna kwota ulgi wykazana w zeznaniach wynosiła 2593,8 tys. zł, z tego w 62 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości (co stanowiło 82,7% spraw) na łączną kwotę 51,7 tys. zł (co stanowiło 2,0% kwoty ogółem). I tak:

- czynności przeprowadzono w stosunku do 73 podatników, którzy rozliczyli się wg skali podatkowej, wykazując łącznie kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 2516,3 tys. zł. W 60 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i dokonano ustaleń łącznie na kwotę 51,7 tys. zł;

- w jednym przypadku czynności sprawdzające przeprowadzono w stosunku do podatnika, który rozliczył się za ten okres wg jednolitej stawki podatkowej, wykazując kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 53,0 tys. zł. W wyniku weryfikacji nie stwierdzono finansowych nieprawidłowości;
- w jednym przypadku czynności sprawdzające przeprowadzono w stosunku do podatnika, który rozliczył się wg stawki ryczałtowej, wykazując kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 24,5 tys. zł. W wyniku weryfikacji nie stwierdzono finansowych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 208-220, 3391)

W okresie 2024–2025 (I półrocze) wzrosła liczba podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, wobec których prowadzono czynności sprawdzające, jak również kwota ustaleń [REDAKTOWANE] w tym zakresie, w szczególności:

- w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. ze 116 do 248 (tj. o 114,0%), a kwota [REDAKTOWANE] z 95,8 tys. zł do 153,9 tys. zł (tj. o 61,1%);
- w I półroczu 2025 r. w porównaniu do I półrocza 2024 r. z 49 do 75 (tj. o 53,4%), a kwota [REDAKTOWANE] z 35,7 tys. zł do 51,7 tys. zł (tj. o 44,8%).

NUS wyjaśnił, że przyczyną zwiększenia liczby przypadków, w których podjęto czynności sprawdzające, była analiza ryzyka, której wyniki spowodowały zintensyfikowanie działań w tym obszarze. *Analizując ryzyko wykorzystano informacje przekazywane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, że w programie „Czyste Powietrze” występuje szereg nieprawidłowości. Tutejszy Urząd podjął działania w celu sprawdzenia rzetelności dokonywanych odliczeń, co skutkowało zwiększeniem liczby przeprowadzonych czynności.*

W wyniku ww. czynności sprawdzających nie prowadzono kontroli i postępowań podatkowych. NUS wskazał, że biorąc pod uwagę zalecenia Dyrektora IAS dotyczące wszczynania kontroli podatkowych, z których wynika, że wnioski o kontrolę podatkową należy poprzedzić czynnościami sprawdzającymi, jak również zasadę proporcjonalności (w 2023 roku – 3,14%, a w 2024 – 3,02% podatników [...] skorzystało z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej) oraz zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, tj. analizę ryzyka (niskie ryzyko, gdyż z ulgi termomodernizacyjnej korzystają głównie osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej i maksymalne uszczuplenie może wynieść 6360 zł (53 000 x 12%), kontrole podatkowe w tym zakresie nie były prowadzone.

(akta kontroli str. 3-9, 529-536, 3391)

W okresie 2024–2025 (I połowa) w Urzędzie nie prowadzono szkoleń pracowników US dotyczących weryfikacji skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, natomiast 24 października 2024 r. pracownicy SKA-1 uczestniczyli w szkoleniu w zakresie ulgi termomodernizacyjnej organizowanym online przez IAS w Łodzi²⁵.

(akta kontroli str. 208-222)

²⁵ Spotkanie w aplikacji MS Teams w formule Live Event, w godz. 10-12. W 2023 r. kierownik SKA-1 przeprowadziła szkolenia dla pracowników Referatu w zakresie zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2022 r. (31 stycznia 2023 r.), zmian w podatku dochodowym od osób prawnych za 2022 r. (14 lutego 2023 r.) oraz w zakresie ulgi termomodernizacyjnej za 2023 r. (18 marca 2023 r.).

Najczęstszymi nieprawidłowościami stwierdzonymi przez US w latach 2024–2025 (I półrocze) w wyniku czynności sprawdzających prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej były:

- a) brak tytułu prawnego do budynku;
- b) faktury od podmiotów nie będących podatnikami podatku od towarów i usług;
- c) odliczenie wydatków niepodlegających odliczeniu (brak w katalogu wydatków podlegających odliczeniu²⁶);
- d) odliczenie wydatków powyżej przysługującego limitu;
- e) brak pomniejszenia wydatków o kwotę otrzymanego dofinansowania z NFOŚiGW, WFOŚiGW;
- f) odliczenie wydatków na budynek będący w budowie (brak pozwolenia na użytkowanie budynku).

(akta kontroli str. 529-531, 580-581)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 30 czynności sprawdzających przeprowadzonych (zakończonych) w okresie objętym kontrolą w trybie art. 275 O.p. wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Łączna kwota ulg objętych ww. czynnościami wyniosła 148,4 tys. zł, z tego 28 w zakresie PIT na kwotę 131,3 tys. zł oraz dwie w zakresie PPL na kwotę 17,1 tys. zł²⁷.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że:

- a) w wyniku czynności sprawdzających wszyscy podatnicy złożyli korekty rozliczeń podatkowych, zgodnie z ustaleniami Urzędu ██████████ łącznie na kwotę 154,4 tys. zł, a tym samym nie było podstaw do wszczęcia kontroli podatkowej i postępowania podatkowego;
- b) w celu weryfikacji korzystania z ulgi termomodernizacyjnej, Urząd wykorzystywał raporty z aplikacji ██████████ o których mowa w *Wytycznych do czynności sprawdzających* z 2021 r.;
- c) w ramach prowadzonych czynności sprawdzających w latach 2024–2025 (I półrocze) nie dokonywano oględzin w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej. NUS wyjaśnił, że stwierdzone nieprawidłowości nie dawały podstawy do przeprowadzenia oględzin;
- d) w żadnym przypadku US nie występował do NFOŚiGW, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej czy innych podmiotów (w szczególności gmin) o dane niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi;
- e) w żadnym przypadku Urząd nie udokumentował weryfikacji faktur VAT przedłożonych przez podatników z rejestrem JPK_VAT;
- f) w siedmiu sprawach Urząd nie zweryfikował istnienia wspólności majątkowej, pomimo złożenia zeznań wspólnych przez podatników;

²⁶ Tj. nie ujętych w załączniku do rozporządzenia MiiR.

²⁷ Dobór próby celowy. Badaniem objęto sprawy o najwyższych kwotach ustaleń dokonanych przez Urząd.

- g) w czterech sprawach Urząd nie zweryfikował tytułu prawnego do nieruchomości (w aktach spraw brak nr ksiąg wieczystych), w związku z którą były ponoszone wydatki termomodernizacyjne;
- h) w czterech sprawach Urząd uwzględnił w rozliczeniu ulgi wydatki przedstawione w fakturach VAT na materiały, urządzenia bądź usługi nieujęte w rozporządzeniu MliR;
- i) w 18 sprawach nie zweryfikowano, czy wszystkie przedłożone do rozliczenia faktury VAT z odroczonym terminem płatności zostały zapłacone przez podatników;
- j) w jednej sprawie nie żądano przedstawienia dokumentów potwierdzających poniesione wydatki w przypadku przekroczenia przez podatnika przysługującego limitu odliczenia;
- k) w trzech sprawach Urząd nie udokumentował w formie notatki służbowej (adnotacji) przebiegu czynności sprawdzających, stosownie do brzmienia art. 177 § 1 w zw. z art. 280 O.p.;
- l) w jednej sprawie Urząd nie kontynuował prowadzenia czynności sprawdzających w stosunku do podatnika, który na pisemne wezwanie z 2 kwietnia 2024 r. nie przedstawił dokumentów, i jednocześnie nie nałożył na podatnika kary porządkowej;
- m) w trzech sprawach [REDAKTOWANE] w Karcie Czynności Sprawdzających nie odnotowano faktu weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej (brak znacznika ULG-TERM);
- n) w jednej sprawie nie wyjaśniono kwestii otrzymania przez podatnika dotacji z Programu Priorytetowego „Mój prąd”.

Kwestie przedstawione powyżej w ppkt d-n opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 908-2321, 3300-3367, 3549-3550)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 21 spośród 30 spraw wytypowanych do szczegółowego badania Urząd przeprowadził czynności sprawdzające dotyczące prawidłowości zastosowania ulgi termomodernizacyjnej w ograniczonym zakresie, co było nierzetelne i nie spełniało dyspozycji art. 272 pkt 3 O.p. w związku z art. 275 § 1 tej ustawy oraz art. 26h upof, zobowiązującymi organ podatkowy do dokonywania czynności sprawdzających w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Na obowiązek wszechstronnego prowadzenia weryfikacji wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających* z 2021 r. (str. 45), zgodnie z którymi *w toku prowadzonych czynności sprawdzających należy wezwać podatnika do udzielenia odpowiedzi, niezbędnych wyjaśnień lub zażądać dostarczenia dokumentów koniecznych do ustalenia stanu faktycznego i potwierdzających prawo do skorzystania z danej ulgi*. Potwierdził to także Dyrektor IAS w zaleceniach z 7 kwietnia 2025 r.

I tak, w ramach czynności sprawdzających:

a) w trzech przypadkach [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] Urząd nie pozyskał od

podatników żadnych dokumentów, ani oświadczeń o ewentualnym otrzymaniu dofinansowania do wydatków termomodernizacyjnych, jak również nie występował do podmiotów udzielających dotacje, w szczególności do NFOŚiGW i WFOŚiGW, o informacje o udzielonym dofinansowaniu do przedsięwzięć termomodernizacyjnych (miało to miejsce 12 czerwca 2025 r., tj. w trakcie kontroli NIK). Tymczasem zgodnie z art. 26h ust. 5 pkt 1 upof, odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie.

NUS wyjaśnił, że w sprawie:

- [REDAKTOWANE] - *brak oświadczenia (przez nieuwagę nie pobrano oświadczenia w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających),*
- [REDAKTOWANE] - *brak oświadczenia (przez nieuwagę nie pobrano oświadczenia w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających),*
- [REDAKTOWANE] - *pisemne oświadczenie złożone w dniu 12.09.2024r.*

NIK zauważa, że w sprawie [REDAKTOWANE] pisemne oświadczenie zostało złożone 12 września 2025 r. i przedstawiono je wraz z wyjaśnieniami NUS z 15 września 2025 r.

(akta kontroli str. 1466-1540, 1866-1897, 2192-2206, 3328-3329, 3342-3344, 3359-3360, ,3393-3407)

b) w pięciu przypadkach [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] nie zweryfikowano istnienia wspólności majątkowej pozwalającej na stwierdzenie zgodności ze złożonymi deklaracjami podatkowymi, pomimo złożenia zeznań wspólnych przez podatników.

W odniesieniu do wszystkich ww. spraw NUS wyjaśnił, że *nie pobrano oświadczenia o wspólności majątkowej małżeńskiej oraz że dokumenty te zostaną uzupełnione.*

(akta kontroli str. 937-945, 1004-1093, 1466-1540, 1866-1897, 2126-2158, 3302-3303, 3308-3309, 3328-3329, 3342-3344, 3355-3356, 3393-3407)

c) w trzech sprawach [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] nie zweryfikowano tytułu prawnego do nieruchomości (w aktach spraw brak było nr księgi wieczystej lub adnotacji o jej sprawdzeniu), w związku z którą były ponoszone wydatki termomodernizacyjne. Tymczasem zgodnie z art. 26h ust. 1 upof, prawo odliczenia wydatków związanych z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym ma podatnik będący właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

NUS wyjaśnił, że w sprawie:

- [REDAKTOWANE] - *w trakcie czynności sprawdzających przedłożono zawiadomienie o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalno-gospodarczego z dnia 8.02.2025r., nakaz płatniczy podatku od nieruchomości za 2022r. W dniu 4.09.2025r. pobrano wydruk KW - dane zgodne,*
- [REDAKTOWANE] - *w trakcie czynności sprawdzających zweryfikowano umowę darowizny z 10.04.1995r.,*

- [REDACTED] - w trakcie czynności sprawdzających zweryfikowano nakaz płatniczy podatku od nieruchomości za 2022r.

NIK zauważa, że przedłożenie w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających wyłącznie nakazów płatniczych za weryfikowany okres, które nie zawierają nr księgi wieczystej, zawiadomienia o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalno-gospodarczego z 2005 r. bądź umowy darowizny z 1995 r., nie stanowi wystarczających podstaw do uznania, że podatnik spełnił wymogi art. 26h ust. 1 upof, a jedynie je uprawdopodobnia.

(akta kontroli str. 1094-1124, 1466-1540, 1866-1897, 3310-3311, 3328-3329, 3342-3344, 3393-3407)

d) w 18 sprawach [REDACTED]

[REDACTED] US nie zweryfikował, czy wszystkie przedłożone do rozliczenia faktury VAT z odroczonym terminem płatności zostały zapłacone przez podatników, a tym samym, czy wydatki zostały faktycznie poniesione przed skorzystaniem z możliwości ich odliczenia.

Zgodnie z art. 26h ust. 4 upof, 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.

NUS wyjaśnił, że zgodnie z art. 26h ust. 3 i 4 upof, a także na podstawie objaśnień podatkowych do ulgi termomodernizacyjnej z 16 września 2019 r. – strona 7 i 9 oraz stanowiskiem zawartym w Przeglądzie Podatku Dochodowego nr 16 z 20 sierpnia 2020 r., w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających nie było konieczności weryfikowania, czy faktura faktycznie została zapłacona. *Niektóre wydatki finansowane były kredytem i przepisy nie regulują takich przypadków, np. kredyt na 5 lat, a czas realizacji zadania 3 lata.*

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że w świetle art. 26h ust. 1 i 4 upof warunkiem odliczenia wydatków, które podatnik rozlicza w ramach ulgi termomodernizacyjnej jest uregulowanie należności za nabyte materiały, urządzenia czy usługi. Uznanie w art. 26h ust. 4 upof dnia wystawienia faktury za datę poniesienia wydatku pozwala na jednoznaczne wskazanie roku, w rozliczeniu za który podatnik może dokonać jego odliczenia.

(akta kontroli str. 946-979, 1004-1124, 1171-1245, 1292-1329, 1417-1981, 1992-2125, 2240-2321, 3304-3305, 3308-3311, 3317-3318, 3322-3323, 3326-3347, 3350-3354, 3364-3367, 3393-3407)

e) w jednej sprawie o nr [REDACTED] Urząd nie żądał przedstawienia dokumentów potwierdzających poniesione wydatki w przypadku przekroczenia limitu odliczenia, rezygnując tym samym ze swoich uprawnień wynikających z art. 275 § 1 O.p., pomimo braku możliwości

zweryfikowania zasadności poniesionych wydatków w inny sposób, co stanowiło działanie nierzetelne i sprzeczne z zasadą dążenia do prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 122 O.p.

NUS wyjaśnił, że *czynności sprawdzające w tym przypadku były prowadzone w czasie akcji składania zeznań. Podatnik złożył korektę zeznania za 2023 rok bez ulgi termomodernizacyjnej. W związku z wykorzystanym limitem ulgi w latach wcześniejszych czynności sprawdzające w tym zakresie zostaną przeprowadzone.*

(akta kontroli str. 937-945, 3302-3303, 3393-3407)

2. W 25 spośród 30 zbadanych spraw Urząd nie udokumentował w sposób należyty przeprowadzonych czynności sprawdzających, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 177 § 1 w zw. z art. 280 O.p. Jedną z zasad działania organów podatkowych jest zasada pisemności postępowania, czego wyrazem jest m.in. obowiązek utrwalania w aktach w formie adnotacji czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Obowiązek sporządzenia adnotacji z każdej czynności, z uwzględnieniem przepisów O.p. oraz wartości dowodowej, wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających z 2021 r. (Wstęp – str. 7 i 8).* I tak:

a) w 25 sprawach

[REDACTED]

[REDACTED] US nie udokumentował przeprowadzanej w toku czynności sprawdzających weryfikacji faktur przedłożonych przez podatników z danymi ujętymi w rejestrze JPK_VAT.

NUS wyjaśnił, że *w toku prowadzonych czynności sprawdzających była prowadzona weryfikacja JPK sprzedawców, ale fakt ten nie został odnotowany w notatkach z prowadzonych czynności.*

(akta kontroli str. 16-93, 946-979, 1004-1158, 1171-1981, 1992-2321, 3304-3305, 3308-3314, 3317-3347, 3350-3367, 3393-3407)

b) w sprawie nr [REDACTED] Urząd nie udokumentował w formie notatki służbowej (adnotacji) przebiegu czynności sprawdzających.

NUS wyjaśnił, że w tej sprawie *czynności zostały zakończone 7.11.2024r., notatka została sporządzona w lipcu 2025r.*

NIK zauważył, że ww. notatka służbowa została sporządzona w czasie kontroli NIK, a więc osiem miesięcy po zakończeniu czynności przez Urząd.

(akta kontroli str. 16-93, 1466-1540, 3328-3329, 3393-3407)

3. W czterech sprawach

[REDACTED]

spółród 30 zbadanych Urząd uwzględnił w rozliczeniu ulgi wydatki w łącznej kwocie 31,1 tys. zł na materiały, urządzenia bądź usługi nieujęte w katalogu określonym w załączniku do rozporządzenia MliR. Było to działanie nierzetelne, nieprowadzące do realizacji celu określonego w art. 272 pkt 3 O.p. w związku z art. 26h ust. 1 upof, a także niezgodne z rozporządzeniem MliR. Zgodnie z art. 272 pkt 3 O.p. organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. W myśl art. 26h ust. 1 upof odliczeniu podlegają wydatki na materiały budowlane, urządzenia i usługi określone w rozporządzeniu MliR. Wskazane rozporządzenie zawierało zamknięty katalog materiałów, urządzeń oraz usług i nie mieścił się w nim zakup drzwi wewnętrznych, dostawa i montaż klimatyzacji, usługa przyłączenia kanalizacji, czy montaż instalacji sanitarnych.

NUS wyjaśnił, że w sprawie:

- a) *drzwi wewnętrzne uwzględnione w odliczeniu przez pomyłkę wartość 218 zł x 12% = 26 zł uszczuplenie podatku;*
- b) *– z treści faktury wynika „usługa kanalizacyjna”, [...] pracownik wyjaśnił z wykonawcą usługi, że kwoty wykazane na fakturze dotyczą robót związanych z wykonaniem instalacji wodnej i centralnego ogrzewania. Na fakturze wymieniona jest kanalizacja, ponieważ było przyłączenie jednego punktu i ocenił wartość tej usługi na kwotę 200-300 zł (300 zł x 12% = 36 zł - uszczuplenie podatku).*

Zastępca NUS oświadczył, że w sprawie:

- a) *– ze specyfikacji produktu [...] wynika, że [...] posiada wydajność grzewczą 5,9 kW, w funkcjach podstawowych wymieniona jest funkcja pompa ciepła [...]. Zgodnie z obowiązującymi na 2021 r. interpretacjami Dyrektora KIS klimatyzator z wbudowaną pompą ciepła można było odliczyć jako wydatek termomodernizacyjny;*
- b) *– wydatek [...] dotyczył wymiany pompy obiegowej tzw. buforu ciepła oraz modernizacji instalacji ciepłej wody i wymiany grzejników. [...] Podatnik skontaktuje się z wystawcą faktury i postara się uzyskać notę korygującą lub specyfikację do wykonanej usługi.*

W odniesieniu do sprawy nr NIK zwraca uwagę, że Urząd w sprawie prowadzonej trzy miesiące wcześniej, tj. we wrześniu 2024 r. nie uznał odliczenia klimatyzacji w ramach ulgi termomodernizacyjnej i w związku z tym wezwał podatników do złożenia korekty zeznania podatkowego.

NIK zauważa, że na etapie prowadzonych czynności sprawdzających ww. towary i usługi – jako nieujęte w załączniku do rozporządzenia MliR – nie mogły zostać uznane za wydatki podlegające odliczeniu w ramach ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 1171-1245, 1541-1604, 1687-1757, 1802-1865, 3317-3318, 3330-3332, 33335-3337, 3340-3341, 3393-3407, 3539-3545)

4. W sprawie nr Urząd niezasadnie zakończył prowadzenie czynności sprawdzających, pomimo że nie wyegzekwował od podatnika żądanych dokumentów, co stanowiło działanie nierzetelne. Na pisemne wezwanie Urzędu z 2 kwietnia 2025 r. (zawierające pouczenie o karze

porządkowej) podatnik nie przedstawił wskazanych dokumentów, a pomimo to czynności sprawdzające zostały zamknięte 29 kwietnia 2025 r. i jednocześnie na podatnika nie została nałożona kara porządkowa.

Zgodnie z art. 262 § 1 pkt 21 O.p., strona, pełnomocnik strony, świadek lub biegły, którzy mimo prawidłowego wezwania organu podatkowego bezzasadnie odmówili okazania lub nie przedstawili w wyznaczonym terminie m.in. dokumentów, których obowiązek posiadania wynika z przepisów prawa, mogą zostać ukarani karą porządkową do 3700 zł.

NUS wyjaśnił, że w tej sprawie *karta czynności sprawdzających została zakończona w [...] ██████ w momencie złożenia korekty deklaracji i rezygnacji z ulgi termomodernizacyjnej za 2023 rok, natomiast czynności sprawdzające są w toku za rok 2022, podatnik nie przedłożył wymaganych dokumentów, zostanie nałożona kara porządkowa. Sprawa nie została zakończona w SZD i będą podejmowane dalsze czynności sprawdzające za 2022r.*

NIK zauważa, że wezwanie z 2 kwietnia 2025 r. skierowane do podatnika w celu przedłożenia dokumentów w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania zobowiązywało podatnika do dostarczenia wymienionych w wezwaniu dokumentów za lata 2022 i 2023. Tymczasem Urząd 29 kwietnia 2025 r. dokonał zakończenia czynności sprawdzających w karcie w ██████ przy jednoczesnym wskazaniu, że dotyczyły one lat 2019-2023. Pracownicy US nie kontynuowali – wg stanu na 8 lipca 2025 r. – prowadzenia czynności sprawdzających za 2022 r., a w ich toku nie skorzystano z możliwości nałożenia na podatnika kary porządkowej, pomimo prawidłowego pouczenia w wezwaniu. Należy przy tym podkreślić, że ██████ jest systemem, w którym dokumentuje się przeprowadzane czynności sprawdzające, a SZD jest systemem kancelaryjnym.

(akta kontroli str. 914-936, 3300-3301, 3393-3407)

5. W trzech przypadkach ██████ ██████ spośród 30 zbadanych spraw w systemie ██████ w karcie czynności sprawdzających nie odnotowano faktu weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej (brak znacznika ULG-TERM), pomimo że taki obowiązek wynikał z *Wytycznych w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR)* opracowanych przez MF w styczniu 2024 r.

NUS wyjaśnił, że w wyniku *niedopatrzania w karcie czynności sprawdzających nie umieszczono znacznika ULG-TERMO.*

(akta kontroli str. 980-1003, 1466-1540, 1866-1897, 3161-3279, 3306-3307, 3328-3329, 3342-3344, 3393-3407)

6. W sprawie nr ██████ w ramach prowadzenia czynności sprawdzających nie wyjaśniono kwestii otrzymania przez podatnika dotacji z programu priorytetowego „Mój prąd” i ewentualnego jej uwzględnienia w rozliczeniu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, pomimo że w opisie na fakturze VAT wystawionej 16 listopada 2020 r. na kwotę 52,1 tys. zł znajdował się zapis „zgłoszono do programu priorytetowego Mój Prąd”. Zaniechanie powyższej weryfikacji stanowiło – w ocenie NIK – działanie nierzetelne.

NUS wyjaśnił, że zostało ustalone, iż podatnik nie otrzymał dotacji z programu priorytetowego „Mój prąd”, gdyż w momencie zakończenia inwestycji (na przełomie roku) program ten już przestał obowiązywać w związku z wykorzystaniem środków.

NIK zauważa, że powyższe ustalenia zostały dokonane na etapie kontroli NIK, podczas gdy należało ich dokonać w toku prowadzonych czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 1758-1801, 3338-3339, 3506-3513)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd realizował czynności sprawdzające wobec podmiotów korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, przy czym w 28 z badanych 30 spraw nie zostały one przeprowadzone w pełni rzetelnie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności nieządania od podatników przedstawienia dokumentów o ewentualnym uzyskaniu dofinansowania do przedsięwzięć termomodernizacyjnych lub niepozyskiwania takich informacji od podmiotów udzielających dotacji ze środków publicznych. Nie żądano także innych – istotnych w toku weryfikacji prawidłowości korzystania z ulgi – informacji, w szczególności nie weryfikowano istnienia małżeńskiej wspólności majątkowej, tytułu prawnego do nieruchomości oraz faktycznego poniesienia wydatków przed skorzystaniem z możliwości ich odliczenia. Miały także miejsce przypadki uwzględnienia przez Urząd rozliczenia w ramach ulgi wydatków nieujętych w rozporządzeniu MliR. W jednym przypadku Urząd całkowicie zaniechał weryfikacji dokumentów stanowiących podstawę do odliczenia ulgi. Zastrzeżenia NIK dotyczyły ponadto nienależytego udokumentowania czynności organu w 25 spośród 30 zbadanych spraw, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne i naruszające art. 177 § 1 w zw. z art. 280 O.p.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie 2024–2025 (I półrocze) w Urzędzie nie prowadzono postępowań podatkowych zakończonych wydaną decyzją w rozumieniu art. 207 O.p. wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Postępowania podatkowe były prowadzone w związku z wnioskami o stwierdzenie nadpłaty i zakończone w trybie bezdecyzyjnym przewidzianym w art. 75 § 4 O.p.

W toku postępowań podatkowych prowadzonych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej Urząd stwierdził następujące nieprawidłowości:

- a) brak tytułu prawnego do budynku,
- b) odliczenie wydatków niepodlegających odliczeniu (magazyn energii, koszty transportu materiałów),
- c) odliczenie wydatków powyżej przysługującego limitu,
- d) niepomniejszenie kwoty odliczenia o kwotę otrzymanego dofinansowania z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 529-531, 580-581)

3.2. W 2024 r. przeprowadzono (zakończono) 67 postępowań podatkowych, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, a łączna kwota ulgi wykazana w zeznaniach wynosiła

1208,6 tys. zł, z tego w przypadku 10 postępowań podatkowych stwierdzono nieprawidłowości (co stanowiło 14,9% postępowań ogółem) na łączną kwotę 5,2 tys. zł (co stanowiło 0,4% kwoty ogółem). I tak:

- 61 postępowań prowadzono w stosunku do podatników, którzy rozliczyli się wg skali podatkowej, wykazując łącznie kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 1041,6 tys. zł. W wyniku weryfikacji w siedmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i dokonano ustaleń łącznie na kwotę 4,4 tys. zł;
- dwa postępowania prowadzono w stosunku do podatników, którzy rozliczyli się wg jednolitej stawki podatkowej, wykazując łącznie kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 89,0 tys. zł. W wyniku weryfikacji w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości i dokonano ustaleń na kwotę 0,2 tys. zł;
- cztery postępowania prowadzono w stosunku do podatników, którzy rozliczyli się za ten okres wg stawek ryczałtowych, wykazując łącznie kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 78,0 tys. zł. W wyniku weryfikacji w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i dokonano ustaleń na kwotę 0,6 tys. zł.

W I połowie 2025 r. przeprowadzono (zakończono) 29 postępowań podatkowych, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej, a łączna kwota ulgi wykazana w zeznaniach wynosiła 579,3 tys. zł, przy czym w żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości. I tak:

- 26 postępowań prowadzono w stosunku do podatników, którzy rozliczyli się wg skali podatkowej, wykazując łącznie kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 561,0 tys. zł;
- jedno postępowanie prowadzono w stosunku do podatnika, który rozliczył się wg jednolitej stawki podatkowej, wykazując kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 4,3 tys. zł;
- dwa postępowania prowadzono w stosunku do podatników, którzy rozliczyli się wg stawek ryczałtowych, wykazując łącznie kwotę ulgi z tego tytułu w wysokości 14,0 tys. zł.

W 2024 r. w porównaniu do 2023 r. spadła liczba przeprowadzonych (zakończonych) postępowań podatkowych, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej ze 109 do 67 (tj. o 38,5%), jak również kwota ustaleń [REDAKTOWANE] w tym zakresie z 10,5 tys. zł do 5,2 tys. zł (tj. o 50,5%). Z kolei w I półroczu 2025 r. w porównaniu do I półrocza 2024 r. wzrosła liczba przeprowadzonych (zakończonych) postępowań w tym zakresie z 23 do 29 (tj. o 20,7%), i jednocześnie spadła kwota ustaleń [REDAKTOWANE] z 0,6 tys. zł do 0,0 tys. zł (tj. o 100%), w wyniku niestwierdzenia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 208-220, 575)

3.3. Szczegółowym badaniem objęto 15 postępowań przeprowadzonych przez US na podstawie wniosków o stwierdzenie nadpłaty złożonych przez podatników, których przedmiotem była weryfikacja prawidłowości odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego²⁸.

²⁸ Dobór próby w sposób celowy. Badaniem objęto postępowania podatkowe przeprowadzone przez US w okresie 2024-2025 (I półrocze), w których stwierdzono nieprawidłowości (w tym

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że:

- a) postępowania ws. stwierdzenia nadpłaty wszczynano zgodnie z art. 165 § 3 O.p., na podstawie złożonego przez podatnika wniosku w związku ze złożeniem korekty deklaracji;
- b) Urząd nie występował do podmiotów udzielających dotacji, w szczególności do NFOŚiGW i WFOŚiGW, o informacje o udzielonym dofinansowaniu do przedsięwzięć termomodernizacyjnych (miało to miejsce 12 czerwca 2025 r., tj. na etapie kontroli NIK) i jednocześnie w sprawie nr [REDAKTOWANO] do weryfikacji nie pozyskał od podatnika żadnych dokumentów, także w formie oświadczenia, o ewentualnym otrzymaniu dofinansowania do wydatków termomodernizacyjnych;
- c) w 13 sprawach Urząd nie udokumentował weryfikacji faktur VAT przedłożonych przez podatników z rejestrem JPK_VAT;
- d) w trzech sprawach nie zweryfikowano istnienia wspólności majątkowej, pomimo złożenia zeznań wspólnych przez podatników;
- e) w dwóch sprawach nie zweryfikowano tytułu prawnego do nieruchomości (w aktach spraw brak nr księgi wieczystej);
- f) w jednej sprawie Urząd uwzględnił w rozliczeniu ulgi wydatek w kwocie 14,6 tys. zł nieuwjęty w rozporządzeniu MliR;
- g) w ośmiu sprawach Urząd nie zweryfikował, czy wszystkie przedłożone do rozliczenia faktury VAT z odroczonym terminem płatności zostały zapłacone przez podatników;
- h) w pięciu sprawach nie udokumentowano w formie notatki służbowej (adnotacji) przebiegu prowadzonych czynności, stosownie do brzmienia art. 177 § 1 O.p.;
- i) w jednej sprawie w odliczeniu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w zeznaniu za 2023 r. uznano wydatek udokumentowany paragonem imiennym;
- j) w pięciu sprawach [REDAKTOWANO] w karcie czynności sprawdzających nie odnotowano faktu weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej (brak znacznika ULG-TERM), pomimo iż taki obowiązek wynikał z *Wytucznych w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR)* opracowanych przez MF w styczniu 2024 r.

Kwestie przedstawione powyżej w ppkt b-j opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach prowadzonych postępowań podatkowych w latach 2024–2025 (I półrocze) nie dokonywano oględzin w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 2389-2981, 3368-3390, 3551)

osiem, w których poczyniono ustalenia na łączną kwotę w wysokości 5142,00 zł i dwa, w których nie poczyniono ustaleń finansowych) oraz pięć o najwyższej kwocie wykazanej ulgi termomodernizacyjnej, w których nadpłata została zwrócona podatnikowi w wysokości wskazanej we wniosku (w przypadku trzech powtarzających się spraw, dobrano kolejne o najwyższej kwocie wykazanej ulgi).

3.4. NUS w latach 2024–2025 (I półrocze) nie zidentyfikował i nie zgłaszał do Dyrektora IAS występowania problemów związanych z weryfikacją prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowych czy postępowań podatkowych. Nie zgłaszał również barier organizacyjno-kadrowych w wykonywaniu zadań wobec podatników dokonujących odliczeń wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, mając na względzie również zmniejszoną o jedną osobę obsadę w komórkach czynności analitycznych i sprawdzających od 1 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 529-536)

3.5. W okresie 2024–2025 (I półrocze) w Urzędzie nie prowadzono kontroli lub audytu (z IAS lub MF), których zakres obejmował tematykę odliczeń wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne.

(akta kontroli str. 3-9)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 11 spraw, spośród 15 zbadanych, Urząd nierzetelnie przeprowadził czynności dotyczące prawidłowości zastosowania ulgi termomodernizacyjnej w ramach prowadzonych postępowań podatkowych, a stosownie do art. 122 O.p. w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Na obowiązek weryfikacji wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających z 2021 r.* (str. 45), zgodnie z którymi *w toku prowadzonych czynności sprawdzających należy wezwać podatnika do udzielenia odpowiedzi, niezbędnych wyjaśnień lub zażądać dostarczenia dokumentów koniecznych do ustalenia stanu faktycznego i potwierdzających prawo do skorzystania z danej ulgi.* Potwierdził to także Dyrektor IAS w zaleceniach z 7 kwietnia 2025 r.

I tak:

a) w sprawie nr [REDAKTOWANE] Urząd nie pozyskał od podatnika żadnych dokumentów, także w formie oświadczenia, o ewentualnym otrzymaniu dofinansowania do wydatków termomodernizacyjnych, jak również nie występował do podmiotów udzielających dotacji, w szczególności do NFOŚiGW i WFOŚiGW, o informacje dotyczące udzielonego dofinansowania do przedsięwzięć termomodernizacyjnych (miało to miejsce 12 czerwca 2025 r., tj. w trakcie kontroli NIK). Tymczasem zgodnie z art. 26h ust. 5 pkt 1 upof, odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie.

NUS wyjaśnił m.in., że Urząd w trakcie prowadzenia czynności *nie pozyskiwał danych z [...] NFOŚiGW [...] lub [...] WFOŚiGW o środkach (dotacjach, pożyczkach) przekazanych podatnikom na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, ponieważ w pierwszej kolejności przyjęto zasadę wyczerpania wszystkich możliwości weryfikacji we własnym zakresie. [...] Nie obowiązywały żadne wytyczne wydane przez MF i DIAS w tym zakresie. Każdy Urząd prowadził czynności sprawdzające według*

własnych kryteriów. Zalecenia w zakresie weryfikacji i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej zostały wydane w dniu 7 kwietnia 2025r. przez Izbę Administracji Skarbowej w Krakowie. Zalecenia Ministerstwa Finansów po kontroli NIK z 9 lipca 2025r.

NIK zauważa, że prowadzenie czynności, także w przypadku weryfikacji zasadności odliczenia wydatków termomodernizacyjnych, wynika z powszechnie obowiązujących przepisów prawa podatkowego, wobec tego brak wytycznych ze strony MF bądź IAS nie stanowi podstawy do niepodejmowania przez US działań mających na celu rzetelne ustalenie stanu faktycznego w kontrolowanych sprawach. W art. 26h ust. 5 pkt 1 upof wskazano, że odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie. Wobec tego prowadzenie czynności sprawdzających z pominięciem jakiegokolwiek weryfikacji w tym względzie należy uznać za nierzetelne.

(akta kontroli str. 2777-2849, 3384, 3506-3513)

b) w trzech przypadkach [REDAKTOWANE] nie zweryfikowano istnienia małżeńskiej wspólności majątkowej pozwalającej na stwierdzenie zgodności ze złożonymi deklaracjami podatkowymi, pomimo złożenia zeznań wspólnych przez podatników.

NUS wyjaśnił, że w przedmiotowych sprawach *nie pobrano oświadczenia o istnieniu wspólności majątkowej małżeńskiej, dokumenty zostaną uzupełnione. Brak możliwości weryfikacji takiego oświadczenia – urząd nie dysponuje niezbędnymi danymi (np. notariusze nie mają obowiązku przekazywać do urzędu aktów umów małżeńskich majątkowych).*

NIK zauważa, że w sytuacji złożenia zeznania wspólnego, wobec niesprawdzenia wspólności majątkowej małżeńskiej w rejestrach państwowych, pobranie oświadczenia od podatnika stanowi minimum czynności weryfikacyjnych dla potwierdzenia możliwości wspólnego rozliczenia podatników, a co za tym idzie możliwości skorzystania przez nich z odliczenia wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

(akta kontroli str. 2413-2469, 2504-2555, 2850-2902, 3369-3370, 3372-3373, 3386, 3506-3513)

c) w dwóch sprawach [REDAKTOWANE] nie zweryfikowano tytułu prawnego do nieruchomości (w aktach spraw brak było nr księgi wieczystej lub adnotacji o jej sprawdzeniu), w związku z którą były ponoszone wydatki termomodernizacyjne. Tymczasem zgodnie z art. 26h ust.1 upof, prawo odliczenia od podatku wydatków związanych z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym ma podatnik będący właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

NUS wyjaśnił, że w sprawie:

- a) [REDAKTOWANE] *brak adnotacji,*
- b) [REDAKTOWANE] *– zweryfikowano umowę darowizny 1991r., umowę rozszerzającą wspólność majątkową małżeńską z 2006r., nakaz płatniczy z 2023r. Wydruk KW z dnia 15.09.2025 – dane zgodne.*

NIK zauważa, że w sprawie nr [REDAKTOWANE] podatnik nie przedłożył na żądanie organu żadnych dokumentów potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości. Z kolei w sprawie nr [REDAKTOWANE] dokumenty przedstawione przez podatnika nie potwierdzają jednoznacznie prawa własności nieruchomości. Przedłożenie w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających nakazu płatniczego za weryfikowany okres niezawierającego nr księgi wieczystej nieruchomości będącej własnością podatnika, umowy darowizny z 1991 r., czy też umowy rozszerzającej wspólność majątkową małżeńską z 2006 r., w sytuacji niezwyfikowania ich w rejestrach państwowych, nie stanowi wystarczających podstaw do uznania, że podatnik spełnił wymogi art. 26h ust. 1 upof, a jedynie je uprawdopodobnia.

(akta kontroli str. 2413-2469, 2634-2660, 3369-3370, 3377-3378, 3506-3513)

d) w ośmiu sprawach [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] US nie sprawdził, czy wszystkie przedłożone do rozliczenia faktury VAT z odroczonym terminem płatności zostały zapłacone przez podatników, a tym samym, czy wydatki zostały faktycznie poniesione przed skorzystaniem z możliwości ich odliczenia.

Zgodnie z art. 26h ust. 4 upof, 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.

NUS wyjaśnił m.in., że *Objaśnienia podatkowe do ulgi termomodernizacyjnej z 16 września 2019r – strona 7 i 9. Stanowisko [...] zostało zawarte w Przeglądzie Podatku Dochodowego nr 16 z dnia 20.08.2020r. (dzień poniesienia wydatku termomodernizacyjnego). Od 1 stycznia 2022 r. dzień wystawienia faktury oznacza datę poniesienia wydatku.*

Odliczeniu podlegają wydatki, których źródłem finansowania są środki podatnika. Za takie wydatki uznaje się również wydatki sfinansowane pożyczką/kredytem, w sytuacji, gdy spłata zadłużenia obciąża podatnika. W takim przypadku o wysokości poniesionych wydatków decyduje wysokość wydatków termomodernizacyjnych sfinansowanych kredytem/pożyczką, a nie wysokość spłaconego kredytu/pożyczki. Biorąc pod uwagę w/w zapisy w trakcie prowadzonych czynności sprawdzających nie było konieczności weryfikacji, czy faktura faktycznie została zapłacona. Niektóre wydatki finansowane były kredytem i przepisy nie regulują takich przypadków, np. kredyt na 5 lat, a czas realizacji zadania 3 lata.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że w świetle art. 26h ust. 1 i 4 upof warunkiem odliczenia wydatków, które podatnik rozlicza w ramach ulgi termomodernizacyjnej, jest uregulowanie należności za nabyte materiały, urządzenia czy usługi. Uznanie w art. 26h ust. 4 upof dnia wystawienia faktury za datę poniesienia wydatku pozwala na jednoznaczne wskazanie roku, w rozliczeniu za który podatnik może dokonać jego odliczenia.

(akta kontroli str. 2413-2469, 2661-2683, 2720-2774, 2777-2981, 3369-3370, 3379-3380, 3383-3390, 3506-3513)

2. W sprawie nr [REDAKTION] Urząd uznał w odliczeniu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w zeznaniu za 2023 r. wydatek udokumentowany paragonem imiennym (wystawionym 17 lipca 2023 r. na kwotę 4,9 tys. zł). Było to działanie nierzetelne, a także naruszające art. 26h ust. 3 upof, zgodnie z którym wysokość wydatków ustala się na podstawie faktur wystawionych przez podatnika podatku od towarów i usług niekorzystającego ze zwolnienia od tego podatku.

NUS wyjaśnił, że *w wyniku pomyłki pracownika uznano paragon za fakturę. Podatnik w dniu 10.09.2025r. dokonał korekty zeznania [...], w której pomniejszył wydatki termomodernizacyjne o kwotę wynikającą z paragonu.*

(akta kontroli str. 2661-2683, 3379-3380, 3506-3513)

3. We wszystkich 15 zbadanych sprawach Urząd nienależycie udokumentował przeprowadzone czynności sprawdzające, co było działaniem nierzetelnym i naruszającym art. 177 § 1 O.p. Jedną z zasad działania organów podatkowych jest zasada pisemności postępowania, czego wyrazem jest m.in. obowiązek utrwalania w aktach w formie adnotacji czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Obowiązek sporządzenia adnotacji z każdej czynności, z uwzględnieniem przepisów O.p. oraz wartości dowodowej, wskazywały także *Wytyczne do czynności sprawdzających z 2021 r. (Wstęp – str. 7 i 8)*. I tak:

a) w 13 sprawach [REDAKTION]

[REDAKTION] US nie udokumentował przeprowadzanej w toku czynności sprawdzających weryfikacji faktur przedłożonych przez podatników z danymi ujętymi w rejestrze JPK_VAT. NUS wyjaśnił, że *w toku prowadzonych czynności sprawdzających była prowadzona weryfikacja JPK sprzedawców, ale fakt ten nie został odnotowany w notatkach z prowadzonych czynności.*

(akta kontroli str. 16-93, 2391-2469, 2504-2683, 2720-2774, 2777-2981, 3368-3370, 3372-3380, 3383-3390, 3506-3513)

b) w pięciu sprawach [REDAKTION]

[REDAKTION] Urząd nie udokumentował w formie notatki służbowej (adnotacji) przebiegu czynności sprawdzających.

NUS w odniesieniu do przedmiotowych spraw wyjaśnił, że nie zostały sporządzone notatki służbowe i adnotacje z przeprowadzonych czynności. Notatki zostaną uzupełnione.

NIK zauważa, że notatka służbowa dokumentująca przeprowadzone czynności w danej sprawie winna zostać sporządzona bezpośrednio po ich zakończeniu.

(akta kontroli str. 16-93, 2470-2555, 2589-2660, 2684-2719, 3371-3373, 3375-3378, 3381-3382, 3506-3513)

4. W jednej sprawie [REDAKTOWANE] spośród 15 zbadanych Urząd uwzględnił w rozliczeniu ulgi wydatki na materiały, urządzenia bądź usługi nieujęte w katalogu określonym w załączniku do rozporządzenia MliR (faktura VAT z 2019 r. na kwotę 14,6 tys. zł dotycząca modernizacji instalacji wod-kan i c.o.), co było sprzeczne z art. 26h ust. 1 upof, na podstawie którego odliczeniu podlegają wydatki na materiały budowlane, urządzenia i usługi określone w rozporządzeniu MliR. Wskazane rozporządzenie zawierało zamknięty katalog materiałów, urządzeń oraz usług i nie mieściła się w nim usługa modernizacji instalacji wod-kan i c.o.

NUS wyjaśnił, że (na etapie prowadzonej kontroli – przyp. NIK) *w trakcie rozmowy telefonicznej z podatnikiem ustalono, że wydatki dotyczyły modernizacji instalacji c.o. w budynku mieszkalnym. Podatnik przesłał stosowne oświadczenie. W dniu 15.09.2025r. podatnik przesłał korektę faktury [REDAKTOWANE] dnia 27.06.2019r., korekta danych (opis wykonanych prac „modernizacja instalacji c.o. w budynku mieszkalnym”). W załączeniu korekta w/w faktury.*

NIK zauważa, że na etapie przeprowadzonych czynności sprawdzających nie poddano rzetelnej weryfikacji odliczenia przedmiotowego wydatku.

(akta kontroli str. 2777-2849, 3384-3385, 3506-3513)

5. W przypadku pięciu spraw [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] spośród 15 zbadanych [REDAKTOWANE] w karcie czynności sprawdzających nie odnotowano faktu weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej (brak znacznika ULG-TERM), pomimo iż taki obowiązek wynikał z *Wytycznych w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem (ZISAR)* opracowanych przez MF w styczniu 2024 r.

NUS wyjaśnił, że *czynności przez niedopatrzenie nie zostały zarejestrowane w systemie [REDAKTOWANE] bądź też przez niedopatrzenie nie zaznaczono znacznika ULG-TERM [REDAKTOWANE]*

(akta kontroli str. 16-93, 2413-2555, 2589-2633, 2903-2925, 3369-3373, 3375-3376, 3387, 3506-3513)

OCENA CZĄSTKOWA

Badanie 15 spraw podjętych przez US w związku ze złożeniem przez podatników wniosków o stwierdzenie nadpłaty wykazało, że w 11 z nich Urząd nierzetelnie zweryfikował prawidłowość rozliczenia ulgi termomodernizacyjnej, nie pozyskując odpowiednich dokumentów, akceptując wydatki nieujęte w rozporządzeniu MliR, czy też wydatek nieudokumentowany fakturą VAT. Brak odnotowania weryfikacji faktur VAT w JPK_VAT, stwierdzony we wszystkich badanych sprawach, NIK oceniła jako działanie nierzetelne i naruszające art. 177 § 1 O.p., jak również niezgodne z zasadą pisemności wynikającą z art. 126 tej ustawy.

IV. Uwagi i wnioski

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

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

- Wnioski
1. Prowadzenie czynności sprawdzających w sposób pozwalający na ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym dla stwierdzenia zgodności z deklaracjami podatkowymi.
 2. Weryfikowanie prawidłowości odliczenia wydatków w części, w jakiej zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków NFOŚiGW, WFOŚiGW lub zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie.
 3. Dokumentowanie czynności prowadzonych w poszczególnych sprawach w sposób zapewniający możliwość ich weryfikacji.
 4. Zweryfikowanie zasadności i prawidłowości rozliczenia ulgi w sprawie nr [REDACTED]

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Kraków, 30 września 2025 r.

Kontroler



specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.



Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/