NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Śląska Delegatura w Katowicach

DKA.410.61.2.2026

Pani
Mariola Dzierwa
Naczelnik Urzędu Skarbowego w Jaworznie
ul. Grunwaldzka 274A, 43-600 Jaworzno

Wystąpienie pokontrolne

P/26/045

Działania Ministra Finansów i Gospodarki oraz Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej (umowa pomiędzy Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju a Skarbem Państwa)

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Skarbowy w Jaworznie, ul. Grunwaldzka 274A, 43-600 Jaworzno[1]

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mariola Dzierwa, Naczelnik Urzędu Skarbowego[2], od 29 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 2025 r. do 30 czerwca 2026 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[3]

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Śląska Delegatura w Katowicach.

Kontrolerzy

1. [redacted], główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DKA/103/2026 z dnia 18 czerwca 2026 r.
2. [redacted], starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DKA/119/2026 z dnia 14 lipca 2026 r.

(akta kontroli str. 1-5)

[1] Dalej Urząd.
[2] Dalej Naczelnik, Naczelnik Urzędu.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd prawidłowo i rzetelnie analizował zeznania podatkowe z odliczeniami z tytułu ulgi termomodernizacyjnej, w celu typowania podatników do przeprowadzania dalszych czynności weryfikacyjnych. Do czynności analitycznych wykorzystywano informacje o przekazanych dofinansowaniach na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, które Urząd otrzymał za pośrednictwem Izby Administracji Skarbowej w Katowicach[5] z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach[6]. Otrzymane za pośrednictwem IAS z Ministerstwa Finansów[7], listy typowań podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej były analizowane, a następnie przekazywane do dalszej weryfikacji, która nie we wszystkich przypadkach przebiegała terminowo. Stwierdzono, że 18 z 71 czynności sprawdzających (25,4%) rozpoczęto od 25 do 59 dni po upływie wyznaczonego przez MF terminu, co uniemożliwiało ich terminowe zakończenie lub stwarzało ryzyko niedotrzymania wyznaczonych terminów. W I półroczu 2026 r., Urząd nie zrealizował obowiązku ewidencjonowania w Zintegrowanym Systemie Zarządzania Ryzykiem[8] analiz podmiotowych indywidualnych dla pięciu podatników, który został wprowadzony dokumentem *Standardy zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej*[9].

Czynności sprawdzające w zakresie ulgi termomodernizacyjnej prowadzone były zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[10]. Wszystkie czynności - zgodnie z wytycznymi MF i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej[11] - zarejestrowano w systemie ZISAR. Stwierdzono, że jedną czynność (3,8% próby) przeprowadzono i zarejestrowano w ZISAR po otrzymaniu od podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co stanowiło naruszenie zasad określonych w piśmie Zastępcy Szefa KAS z dnia 3 lipca 2023 r. znak DOP8.8020.15.2021 oraz wytycznych MF w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR. W odniesieniu do 13 z 26 poddanych badaniu czynności sprawdzających (50%), Urząd nierzetelnie zweryfikował uprawnienia podatników do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej oraz prawidłowość dokonanych odliczeń.

Urząd terminowo, tj. od dwóch do 24 dni od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, zwracał podatnikom nadpłatę podatku wynikającą z odliczenia ulgi termomodernizacyjnej. Postępowania o stwierdzenie tej nadpłaty były podejmowane, jednakże nie prowadzono ich w pełni rzetelnie, gdyż m.in. w dwóch z 15 badanych postępowań zaakceptowano odliczenie ulgi termomodernizacyjnej przez podatników, którzy na dzień złożenia zeznania podatkowego nie byli właścicielami ani współwłaścicielem nieruchomości objętej przedsięwzięciem

---

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.
[5] Dalej IAS.
[6] Dalej WFOŚiGW lub Fundusz.
[7] Dalej MF.
[8] Dalej ZISAR.
[9] Przekazane pismem z dnia 2 stycznia 2026 r. znak 2401-ICR.4022.1.2026.2, dalej Standardy ZPA.
[10] Dz.U z 2026 r. poz. 622 ze zm., dalej O.p.
[11] Dalej: Szef KAS.

termomodernizacyjnym, w jednym przypadku przyjęto odliczenie wydatków poniesionych w innym roku kalendarzowym, niż rok którego dotyczyło rozliczenie roczne podatnika i w jednym przypadku nie zakwestionowano odliczenia wydatków, które nie były związane z termomodernizacją. Urząd nie zweryfikował w 11 z 15 postępowań o zwrot nadpłaty poniesienia wydatku na przedsięwzięcia termomodernizacyjne w przypadkach udokumentowania tych wydatków fakturami VAT z odroczonym terminem płatności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[12] kontrolowanej działalności

1. Typowanie podatników do objęcia działaniami weryfikacyjnymi

Opis stanu faktycznego

1.1. Ulga termomodernizacyjna została wprowadzona od 2019 r. zmianami ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[13] oraz ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[14]. Zasady jej stosowania regulują art. 26h ustawy o PIT oraz art. 11 ust.1 ustawy o PPE. Po raz pierwszy podatnicy PIT i PPL[15] oraz podatnicy PPE[16] mogli z niej skorzystać w rozliczeniach rocznych za 2019 r.

Z odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w zeznaniach podatkowych za 2025 r. skorzystało łącznie 788 podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, co stanowiło 1,6% podatników ogółem, którzy dokonali rozliczenia za ten rok. Analogicznie za 2024 r. z odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej skorzystało 1 086 podatników, tj. 2,2% podatników ogółem. Całkowita kwota odliczeń wyniosła w 2025 r. 14 819,9 tys. zł, a w 2024 r. 19 085,4 tys. zł.

W podziale na poszczególne formy opodatkowania, z ulgi termomodernizacyjnej w 2025 r. skorzystało:

- 773 podatników rozliczających się według skali podatkowej[17], co stanowiło 1,7% ogółem podatników rozliczających się w tej formie. Odliczono wydatki na termomodernizację w wysokości 14 355,5 tys. zł[18];

[12] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.
[13] Dz.U. z 2026 r. poz. 592, dalej ustawa o PIT.
[14] Dz.U. z 2025 r. poz. 843 dalej ustawa o PPE.
[15] Podatnicy rozliczający podatek na zasadach określonych w ustawie o PIT (odliczenia od dochodu).
[16] Podatnicy rozliczający podatek na zasadach określonych w ustawie o PPE (odliczenia od przychodu).
[17] Dane z formularzy PIT-36, PIT-37, PIT-36S.
[18] Analogicznie w 2024 r. 1 062 podatników tj. 2,3% odliczyło 18 524,5 tys. zł.

- 10 podatników rozliczających się w formie podatku liniowego[19], tj. 1,0 % ogółem podatników rozliczających się w tej formie. Odliczono z tytułu ulgi termomodernizacyjnej 299,3 tys. zł[20] ;
- 5 podatników zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych[21], tj. 0,1 % podatników rozliczających się w tej formie. Odliczono wydatki na termomodernizację w wysokości 165,1 tys. zł[22].

W porównaniu do poprzedniego roku, w 2025 r. o 298 podatników mniej odliczyło w zeznaniach rocznych wydatki z tytułu ulgi termomodernizacyjnej (spadek o 27,4%). Zmniejszyła się również kwota dokonanych odliczeń o 4 265,5 tys. zł (22,3%).

(akta kontroli str.101)

1.2. Założenia zarządzania procesem analitycznym w ramach zarządzania ryzykiem zewnętrznym zostały określone przez Szefa KAS w kwietniu 2019 r. w dokumencie *Polityka zarządzania procesem analitycznym w Krajowej Administracji Skarbowej*[23]. Dokument obowiązywał do grudnia 2025 r. Od stycznia 2026 r. wprowadzono dokument: „Standardy ZPA." „Polityka zarządzania" określała zasady prowadzenia działań przez poszczególne kategorie jednostek KAS usytuowanych na każdym poziomie jej struktury organizacyjnej w ramach procesu prowadzenia działań analitycznych. Natomiast „Standardy ZPA" ujednolicały proces analityczny w zakresie zarządzania ryzykiem zewnętrznym. Zgodnie z tymi dokumentami, proces analityczny odbywał się w dwóch etapach, tj.:

1. identyfikacja ryzyka powiązana z analizą przedmiotową ryzyka rozumianą jako proces rozpoznawania ryzyka, pomiaru jego wielkości oraz ustalenia środków niezbędnych do jego ograniczenia[24],
2. analizy podmiotowe ryzyka, tj. proces rozpoznawania podmiotów, których zachowanie stanowi bądź może stanowić materializację ryzyka.

Przyjęte „Standardy ZPA", wprowadziły obowiązek ewidencjonowania analiz w ZISAR oraz precyzowały zakres zadań naczelników urzędów skarbowych, tj.:

- prowadzenie analiz przedmiotowych ryzyka i ich ewidencjonowanie w dedykowanych systemach,
- prowadzenie analiz podmiotowych ryzyka, i ich ewidencjonowanie w dedykowanych systemach,
- terminowa realizacja działań w związku z analizami przekazanymi z poziomu centralnego i regionalnego,
- prawidłowe i rzetelne wypełnianie informacji zwrotnych dotyczących działań podejmowanych w związku z analizami przekazanymi z poziomu centralnego i regionalnego w dedykowanych systemach,

---

[19] Dane z formularzy PIT-36L i PIT-36LS.
[20] Analogicznie w 2024 r. 13 podatników tj. 1,4% odliczyło 397,6 tys. zł.
[21] Dane z formularzy PIT-28.
[22] Analogicznie w 2024 r. 11 podatników tj. 0,3% odliczyło 163,3 tys. zł.
[23] Przekazana pismem z dnia 24 maja 2019 r. znak 2401-ICR.4022.101.2019.42, dalej Polityka zarządzania.
[24] Został utworzony centralny rejestr ryzyk.

- bieżąca realizacja zadań w zakresie inicjowania procesu identyfikacji bądź przeglądu ryzyka,
- prawidłowe ewidencjonowanie w szczególności w ZISAR danych przydatnych do analiz zarówno przedmiotowych/podmiotowych jak również analiz ryzyka prowadzonych w związku z identyfikacją i przeglądem ryzyk, w szczególności danych dotyczących ryzyka w zakresie prowadzonych czynności sprawdzających, kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych.

(akta kontroli str. 6-9, 12-13, 17-19, 43-44, 51-56, 66, 67-68,77)

Jak wskazała Naczelnik, MF, Szef KAS i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Katowicach[25] nie przekazali do urzędów skarbowych procedur ani wytycznych, które w indywidualny i specyficzny sposób regulowałyby prowadzenie analiz w zakresie ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 217, 225)

W Urzędzie nie opracowano własnych wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia analiz danych podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, mających na celu wytypowanie podmiotów do kontroli. Urząd w tym zakresie stosował „Politykę Zarządzania", która w sposób ramowy określała zasady takich analiz. Jak wskazała Naczelnik, Urząd kierował się również corocznymi Planami działalności IAS w Katowicach oraz planami Urzędu, które wyznaczały kierunki i priorytety działań. Uwzględniając założenia Planów działalności, podstawowym celem prowadzonych analiz była skuteczność oraz uzyskanie wysokich efektów finansowych, mierzonych na podstawie szacowanego uszczuplenia (WUSZ). Ponadto, w Urzędzie obowiązywały Harmonogramy czynności związanych z akcją rozliczeń rocznych podatników podatku PIT i CIT[26]. Pomimo, że zakres tych regulacji nie dotyczył bezpośrednio ulgi termomodernizacyjnej, to ich działanie rozciągało się na cały system ulg i odliczeń, który jako element rozliczenia rocznego stanowił jedną z najczęstszych przyczyn powstawania nadpłat. W Harmonogramach został określony m.in. sposób weryfikacji prawidłowości zeznań, ze szczególnym uwzględnieniem zadeklarowanych nadpłat o znacznych wartościach. Zgodnie Harmonogramami, czynności analityczne podejmowano w przypadku zeznań podatkowych zawierających błędy, zeznań w których kwota nadpłaty była wyższa lub równa niż (...) tys. zł w rozliczeniach na formularzach (PIT-37) lub (...) tys. zł na pozostałych formularzach.

(akta kontroli str.92-93, 97-98, 217, 225)

Jak wskazała Naczelnik, specyfika procesu analitycznego, różnorodność prowadzonych analiz, zmienność zasobów kadrowych, mnogość i dynamiczny rozwój systemów informatycznych wykorzystywanych przez KAS powodują, że opracowanie szczegółowych regulacji wewnętrznych dotyczących wyłącznie ulgi termomodernizacyjnej byłoby niecelowe. Zadania w tym zakresie

---

[25] Dalej DIAS.

[26] Harmonogram czynności związanych z akcją rozliczenia rocznego podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych w Urzędzie Skarbowym w Jaworznie za 2024 r. i odpowiednio za 2025 r.,UNP:2415-25-009671 za 2024 r. i UNP: 2415-26-012164 za 2025 r., dalej Harmonogramy.

mogą być skutecznie i efektywnie realizowane poprzez bieżące wyznaczanie zadań komórkom organizacyjnym i pracownikom odpowiedzialnym za proces analityczny.

(akta kontroli str. 217,225)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, do maja 2025 r. komórką organizacyjną odpowiedzialną za prowadzenie analiz oraz typowanie podmiotów do czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i postępowań podatkowych, m.in. w zakresie ulgi termomodernizacyjnej był Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających oraz Kontroli Podatkowej (SKA-2), a od 1 czerwca 2025 r. Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających, Kontroli Podatkowej oraz Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej (SKA-2).

(akta kontroli str. 102-108, 124-125, 217, 225-226)

Do maja 2025 r., w Urzędzie funkcjonowały dwie komórki analityczne, sprawdzające i kontroli podatkowej, tj. Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1) i Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających oraz Kontroli Podatkowej (SKA-2), Od czerwca 2025 r. został włączony do (SKA-2) Referat Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej (SKI) i utworzony Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających, Kontroli Podatkowej oraz Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej (SKA-2). Powyższa zmiana organizacyjna, spowodowana była objęciem przez kierownika referatu SKI innego stanowiska i nie skutkowała zmianą liczby pracowników wykonujących zadania będące w zakresie tych komórek. Według stanu zatrudnienia[27] na 31 grudnia 2024 i 2025 roku oraz 30 czerwca 2025 i 2026 roku, w komórkach analitycznych, sprawdzających i kontroli podatkowej było zatrudnionych 17 pracowników, z których 13 wykonywało czynności analityczne i sprawdzające a czterech zajmowało się kontrolą podatkową.

(akta kontroli str.105, 134-135, 218, 226)

W dniu 17 lutego 2025 r. nastąpiła zmiana na stanowisku Zastępcy Naczelnika Urzędu odpowiedzialnego za nadzór w Pionie Kontroli.

(akta kontroli str. 147, 218,226)

W okresie od 1 stycznia 2025 r. do 30 czerwca 2026 r., w Urzędzie wykonywano dwie kategorie analiz własnych prawidłowości wykorzystania odliczeń wydatków z tytułu przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Pierwszą kategorię stanowiły analizy związane z akcją rozliczeń rocznych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych za 2024 i 2025 rok. Weryfikacją objęto zeznania podatkowe za 2024 i 2025 rok, w których podatnicy wykazywali nadpłatę w wysokości podlegającej badaniu, zgodnie z przyjętymi Harmonogramami oraz w których była wykazana m.in. ulga termomodernizacyjna.

Drugą kategorię stanowiły analizy danych przekazanych przez DIAS[28] w październiku 2024 r. w celu wykorzystania służbowego. W otrzymanych od DIAS zestawieniach, obok kwoty dofinansowania do przedsięwzięć termomodernizacyjnych z WFOŚiGW w Katowicach, wykazano

---

[27] Stan zatrudnienia prezentowany według metodyki dla Rb-70 - sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach określonego rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 29 stycznia 2025 r. (Dz.U.2025 poz. 133).

[28] Pismo z dnia 28 października 2024 r. znak 2401-ICR.4020.216.2024.43.

łączną kwotę odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej podatników oraz ich małżonków za lata 2019-2023. Zestawienia po uzupełnieniu o dane za 2024 r. zostały wykorzystane do przeprowadzenia trzeciej analizy, którą objęto 1 813 podatników. Selekcji dokonywano z zastosowaniem kryteriów mających, według założeń analitycznych, zwiększyć ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Podstawowym kryterium była przede wszystkim kwota odliczenia i związane z nią przekroczenie ustawowego limitu.

(akta kontroli str.142-146, 218, 226-227)

Łącznie, w okresie od stycznia 2025 r. do 30 czerwca 2026 r., analizami własnymi objęto 1826 podatników[29], którzy wykazali w zeznaniach podatkowych ulgę termomodernizacyjną w łącznej wysokości 49 745,9 tys. zł. Jak wyjaśniła Naczelnik, raporty podatników deklarujących w zeznaniach podatkowych znaczną nadpłatę były przekazywane do czynności analitycznych przez Referat Obsługi Bezpośredniej (SOB) w formie papierowej i nie podlegały archiwizacji. Urząd dysponuje plikami otrzymanymi z DIAS, które wykorzystano w analizie natomiast nie archiwizował zestawień roboczych. Analizy indywidualne podatników wykonywane w 2026 r. w związku z wykazaniem w zeznaniach podatkowych za 2025 r. nadpłaty w wysokości podlegającej badaniu nie były rejestrowane w ZISAR, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str.136-146, 148-149, 218, 226, 227)

Podstawowym kryterium, które miało największą wagę dla typowania podmiotów do dalszej weryfikacji poprzez czynności sprawdzające, kontrolę podatkową lub postępowania podatkowe była wysokość kwoty odliczenia oraz wysokość zadeklarowanej w zeznaniu podatkowym kwoty nadpłaty podatku. Pozostałymi kryteriami o mniejszej wadze były termin upływu przedawnienia zobowiązania podatkowego, wysokość ulg odliczonych przez małżonka podatnika oraz wysokość otrzymanego przez podatnika dofinasowania.

(akt kontroli str. 218, 227)

Do prowadzenia analiz Urząd wykorzystywał centralne oraz lokalne bazy danych, w tym:

– system PoltaxPlus umożliwiający m.in. analizę zeznań składanych przez podatnika wraz z załącznikiem PIT/OD,

– aplikację e-ORUS, pozwalającą na generowanie raportów weryfikujących ulgę termomodernizacyjną.

Wygenerowane raporty przetwarzane były w dalszych analizach z wykorzystaniem funkcjonalności programu EXCEL. Podczas analiz zidentyfikowano głównie nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu limitu odliczeń.

(akta kontroli str. 218, 228)

Naczelnik wyjaśniła, że Urząd nie prowadził analiz pod kątem obowiązku wynikającego z art. 26h ust. 5 i ust. 8 ustawy o PIT lub art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2a ustawy o PPE, zgodnie z którymi podatnik miał obowiązek doliczyć do dochodu/przychodu kwoty otrzymane na realizację

[29] 1821 w 2025 r. i pięciu w 2026 r.

przedsięwzięć termomodernizacyjnych i odliczone w poprzednich latach podatkowych w ramach ulgi termomodernizacyjnej. Konstrukcja formularzy zeznań podatkowych nie przewiduje pozycji dedykowanych tym doliczeniom. Doliczenia otrzymanych dotacji, w przypadku uprzednio odliczonych wydatków w związku ze skorzystaniem z ulgi termomodernizacyjnej, powinny zostać wpisane w wierszu *inne źródła*. Wielość przychodów zakwalifikowanych do innych źródeł nie pozwala na przyporządkowanie wykazanych kwot do tytułu rodzącego obowiązek doliczenia. Kwestia doliczenia do dochodu/przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego była przedmiotem weryfikacji w toku indywidualnych czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 218, 228)

W wyniku analiz własnych, wytypowano do czynności sprawdzających 43 podatników, którzy odliczyli wydatki na przedsięwzięcia termomodernizacyjne w wysokości 3 047,3 tys. zł. Urząd nie wytypował podatników do kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. Wobec 32 podatników, którzy odliczyli wydatki na przedsięwzięcia termomodernizacyjne w wysokości 2 232,0 tys. zł zakończono czynności sprawdzające. W 16 czynnościach stwierdzono nieprawidłowości a kwota uszczupleń podatkowych (WUSZ) wyniosła 46,8 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki nieskierowania do czynności sprawdzających wytypowanych podatników. Pozostałych 11 z wytypowanych podczas analiz własnych 43 podatników zostało wskazanych również na listach otrzymanych od DIAS za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami[30]. Z uwagi na fakt, że czynności sprawdzające z inicjatywy Urzędu wobec tych podatników nie rozpoczęły się przed otrzymaniem list od DIAS, zostały one wykazane w czynnościach zakończonych w ramach typowań z DIAS w pkt 1.4 wystąpienia.

(akta kontroli str. 148, 218, 227-228)

1.3. Naczelnik wskazała, że Urząd samodzielnie nie występował do WFOŚiGW w Katowicach o dane podatników, którzy otrzymali dofinansowanie poniesionych wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, ponieważ nie jest uprawniony do zawarcia regionalnego porozumienia o współpracy.

Pismami 2401-ICR.4020.216.2024.43 z dnia 28 października 2024 r. oraz 2401-ICR.4022.14.2025 z dnia 14 lipca 2025 r., Urząd otrzymał od DIAS przetworzone, przekazane przez WFOŚiGW zestawienia dotyczące udzielonych przez Fundusz dofinansowań na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Zestawienia obejmowały dane za okres odpowiednio od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2023 r. oraz za 2024 r. Według zestawień, w okresie od 2019 r. do 2023 roku do Urzędu przypisano 1370 podatników głównych[31], którzy otrzymali dofinansowanie w wysokości 15 051,7 tys. zł, a w 2024 r. 156 podatników, w tym 129 nie wykazanych w zestawieniu w ubiegłym roku, którzy otrzymali dofinansowanie w wysokości 2 780,0 tys. zł. Zestawienia były wykorzystywane do analizy grupowej oraz czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 136-146, 218, 227-228)

---

[30] Dalej MZA.

[31] Bez małżonka w rozliczeniu rocznym.

W toku czynności analitycznych dotyczących zestawień otrzymanych od DIAS, nie ujawniono przypadków skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej bez pomniejszenia kwoty o wartość dotacji z NFOŚiGW[32] i WFOŚiGW. Jak wskazała Naczelnik, podczas czynności analitycznych nie było możliwości jednoznacznego ujawnienia takich przypadków. Wykrycie takich okoliczności było możliwe dopiero na etapie czynności sprawdzających z udziałem podatnika, tj. w oparciu o przedłożone faktury dokumentujące poniesione wydatki.

(akta kontroli str.496, 498)

1.4. W 2025 r., Urząd otrzymał z MF i IAS, za pośrednictwem Modułu Zarządzania Analizami[33], dwie listy typowań[34] zawierające łącznie 71 podatników, którzy w rozliczeniach rocznych wykazali ulgę termomodernizacyjną w wysokości 5 303,5 tys. zł. W pierwszej liście typowań analiza przeprowadzona została pod kątem prawidłowości realizacji obowiązków wynikających z art. 26h ust. 8 ustawy o PIT, zgodnie z którym 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. Założeniem drugiej listy typowań zwanej „Matrycą PIT za 2024 r." było usystematyzowanie w jednym miejscu danych dotyczących rodzaju ulg odliczonych przez podatników oraz kompleksowe podejście do weryfikacji ulg podatników tak aby ograniczyć ich kilkukrotne wzywanie do składania wyjaśnień.

(akta kontroli str.150-169, 201, 218, 229)

Żaden z podatników wytypowanych przez MF i IAS nie został skierowany do kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego. Do czynności sprawdzających skierowano wszystkich 71 podatników wytypowanych przez MF i IAS (100,0%). Wobec wszystkich podatników zakończono czynności sprawdzające, w wyniku których w 48 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, a kwota uszczupleń podatkowych wyniosła 165,7 tys. zł. Wyniki czynności weryfikacyjnych zostały przekazane do MF i IAS za pośrednictwem MZA i ZISAR. 51 czynności sprawdzających zakończono w terminie określonym przez DIAS, tj. odpowiednio do 30 listopada 2025 r. i 5 grudnia 2025 r. Pozostałe 20 czynności zakończono z przekroczeniem wyznaczonego terminu, w tym 18 czynności sprawdzających wszczęto po upływie terminu wyznaczonego przez DIAS, tj. 5 października 2025 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 160, 201, 205, 491-495)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Urząd nie zarejestrował w 2026 r. w systemie ZISAR analiz podmiotowych indywidualnych dotyczących pięciu podatników, co stanowiło naruszenie pkt 2.6 oraz 5.1 „Standardów ZPA".

---

[32] Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
[33] Dalej MZA.
[34] Pismo z 13 sierpnia 2025 r. 2401-ICK.4022.97.2025.2 - lista typowań 1754662311_2025-08-08 – 3 podatników, 4 września 2025 r. 2401-ICK.4022.113.2025.3 lista typowań 1756381255_2025-08-28 – 68 podatników.

W 2026 r., Urząd skierował do czynności sprawdzających pięciu podatników, którzy w swoich zeznaniach podatkowych za 2025 r. wykazali nadpłatę podatku w wysokości podlegającej badaniu, zgodnie przyjętym Harmonogramem. Zgodnie z zapisami pkt.2.6 oraz 5.1 "Standardów ZPA", od stycznia 2026 r. zadaniem Naczelnika było m. in. ewidencjonowanie w systemie ZISAR analiz podmiotowych indywidualnych i przedmiotowych.

(akta kontroli str.51-55, 66, 77, 148, 202-204)

Jak wyjaśniła Naczelnik, przyjęte Harmonogramy przewidują, że pracownik komórki SOB sporządza i przekazuje do komórki SKA-1 raporty złożonych zeznań podatkowych wraz z kwotą zwrotu podatku, a przed dokonaniem zwrotu należy przeprowadzić czynności weryfikacyjne. Ponieważ jedynym kryterium wskazanym do czynności weryfikacyjnych wynikającym z Harmonogramu jest wysokość wykazanej w zeznaniu podatkowym nadpłaty, odstąpiono od dokonywania analizy. W związku z tym, nie dokonano rejestracji analiz w systemie ZISAR. Założenia Harmonogramu nie przewidywały przekazywania raportu do SKA-2, która jest komórką odpowiedzialną za prowadzenie analiz oraz typowanie podmiotów do czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i postępowań podatkowych.

(akta kontroli str. 496, 498-499)

NIK zauważa, że przyjęte w Urzędzie wewnętrzne uregulowania nie mogą stać w sprzeczności z wytycznymi i zaleceniami MF. Fakt, że Harmonogram nie przewidywał przekazywania raportów do komórki zajmującej się analizami i typowaniami podatników do czynności sprawdzających nie zwalniał z obowiązku ewidencjonowania analiz w systemie ZISAR. Podobnie bez znaczenia dla istnienia tego obowiązku była liczba kryteriów stosowanych do typowania.

2. Nieterminowa weryfikacja 18 podatników wytypowanych w ramach modułu MZA, wobec których nie podjęto stosownych działań weryfikacyjnych w wyznaczonym przez DIAS terminie do 5 października 2025 r.

Czynności sprawdzające wobec 18 podatników zakończyły się z przekroczeniem od pięciu do 82 dni, wyznaczonego przez DIAS[35] terminu 5 grudnia 2025 r. W celu dotrzymania wyznaczonego terminu DIAS zalecił w ww. piśmie wszczęcie czynności sprawdzających do dnia 5 października 2025 r. Wszystkie zakończone po upływie wyznaczonego terminu czynności sprawdzające

[35] Pismo z dnia 4 września 2025 r., znak: 2401- ICK.4022.113.2025.3.

zostały wszczęte od 25 do 59 dni po upływie zalecanego terminu[36]. Powyższe uniemożliwiało ich terminowe zakończenie [37] lub stwarzało ryzyko[38] niedotrzymania wyznaczonego terminu.

(akta kontroli str. 150-165, 205-216)

Naczelnik wyjaśniła, że przyczyną niezakończenia czynności sprawdzających w terminie określonym w piśmie DIAS z dnia 4 września 2025 r., znak: 2401- ICK.4022.113.2025.3 było obciążenie pracą spowodowane dużą ilością zadań przypadających na pracownika. DIAS przekazał do weryfikacji łącznie 324 podmioty, w tym 68 w zakresie ulgi termomodernizacyjnej z terminem realizacji do 5 grudnia 2025 r. Przydzielona ilość czynności sprawdzających była na poziomie dużych lub średnich urzędów skarbowych. Komórka SKA-1 nie miała realnych możliwości realizacji zadania w terminie w takiej obsadzie kadrowej pomimo odłożenia większości zadań w komórce i zaangażowania pozostałych pracowników.

(akta kontroli str. 496, 499-500)

NIK zauważa, że z przedłożonej do kontroli dokumentacji nie wynika, że Naczelnik wnioskowała do DIAS o przedłużenie terminu weryfikacji podatników z uwagi na zbyt duże obciążenie zadaniem w krótkim czasie. Ponadto, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu, czynności sprawdzające mogą wykonywać również pracownicy Działu SKA-2.

(akta kontroli str. 123-124, 206-215)

Ocena cząstkowa

Urząd prawidłowo realizował zadania w zakresie analizy zeznań podatkowych w celu typowania podatników do przeprowadzania dalszych czynności weryfikacyjnych, a wyniki tych analiz były kierowane do czynności sprawdzających. Podczas prowadzonych analiz Urząd wykorzystywał dane z WFOŚiGW o udzielonych przez Fundusz dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Analizy wykonane w I półroczu 2026 r. nie były rejestrowane zgodnie z obowiązującymi „Standardami ZPA" w systemie ZISAR. Otrzymane od MF za pośrednictwem DIAS listy typowań podatników były analizowane, a następnie kierowane do dalszych czynności sprawdzających, jednakże 18 czynności sprawdzających zakończono po terminie wskazanym przez DIAS (od pięciu do 82 dni), przy zbyt późnym ich wszczęciu, tj. od 25 do 59 dni po upływie wyznaczonego terminu.

36 [redacted]

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie w latach 2025-2026 (I półrocze), obowiązywały następujące procedury dotyczące prowadzenia i ewidencjonowania czynności sprawdzających:

- Wytyczne MF do czynności sprawdzających z września 2021 r.[39],
- Wytyczne Szefa KAS i MF w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w systemie ZISAR ze stycznia 2024 r.[40] i marca 2025 r.[41].

Ponadto, Urząd korzystał podczas prowadzenia czynności sprawdzających z wytycznych, objaśnień, interpretacji ogólnych MF[42] oraz wyjaśnień i zaleceń DIAS[43].

(akta kontroli str. 231-482, 485-486)

Naczelnik wskazała, że Urząd nie opracował własnych wewnętrznych procedur dotyczących prowadzenia czynności sprawdzających w zakresie weryfikacji ulgi termomodernizacyjnej, ponieważ istnieją procedury regulujące cały system ulg podatkowych w tym do ulgi termomodernizacyjnej, co jest jednym z elementów systemu rozliczania podatkowego. Ponadto, MF i DIAS na bieżąco kierują do podległych jednostek KAS różne zalecenia w zakresie prowadzenia czynności sprawdzających, np. zalecenia po kontroli NIK, a także interpretacje przepisów dotyczących możliwości skorzystania z odliczeń wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne, które systematycznie oraz w jednolity i kompleksowy sposób regulują powyższe zagadnienia. Dokumenty te wykorzystywane były podczas wykonywania czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 482,486)

Zgodnie z brzmieniem obowiązujących w Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, Regulaminów organizacyjnych, prowadzeniem czynności sprawdzających zajmował się Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1) oraz Referat Czynności Analitycznych i Sprawdzających oraz Kontroli Podatkowej (SKA-2) zmieniony od 1 czerwca 2025 r. na Dział Czynności Analitycznych i Sprawdzających, Kontroli Podatkowej oraz Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej.

---

[39] Pismo DNK12.8621.17.2020 z dnia 8 września 2021 r.
[40] Pismo DNK12.8623.27.2023 z dnia 10 stycznia 2024 r,, dalej wytyczne w zakresie obsługi procesu CS.
[41] Pismo DNK12.8623.1.3.2025 z dnia 26 marca 2025 r, dalej wytyczne w zakresie obsługi procesu CS.
[42] Wytyczne/wyjaśnienia z dnia: 22 grudnia 2025 r. DOP2.8222.17.2025; 17 listopada 2025 r. DOP2.8223.36.2024; 21 listopada 2024 r. DOP2.8222.20.2024; Interpretacja ogólna Dz.Urz.Min.Fin. z 2026 r. poz. 57, pismo MF z dnia 13 października 2023 r. DPP7.8223.17.2020.JQP; objaśnienia podatkowe *Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych* z dnia 30 marca 2023 r. oraz z dnia 30 czerwca 2025 r.
[43] Zalecenia z dnia: 5 marca 2026 r. 2401-ICK.033.186.2026.1; 14 listopada 2025 r. 2401-ICK-1.033.466.2025.1; 7 marca 2025 r. 2401-ICK-1.033.142.2025.1.

W okresie objętym kontrolą, czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej prowadzone były przez pracowników SKA-1.

(akta kontroli str. 102-103, 123-126, 482,487)

Naczelnik wskazała, że pracownicy przeprowadzający czynności sprawdzające podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej na bieżąco byli zapoznawani z pismami IAS oraz MF, interpretacjami podatkowymi, wytycznymi i objaśnieniami w tym zakresie, w tym z systemu EUREKA[44]. W okresie objętym kontrolą, pracownicy SKA-1 wzięli udział w szkoleniu online w formule otwartej na platformie Teams organizowanym w ramach działalności szkoleniowej KAS. W przeprowadzonym webinarze przeszkolono 7 pracowników. Ponadto, w ramach działalności Urzędu odbywały się szkolenia wewnętrzne prowadzone przez kierownika Działu SKA-1, w których uczestniczyli pracownicy. Na szkoleniach omawiane były zmiany, nieprawidłowości oraz zalecenia do prowadzonych czynności w ramach ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 483, 487)

2.2. W 2025 r. i I półroczu 2026 r., Urząd przeprowadził łącznie 134 czynności sprawdzające podatników, którzy wykazali odliczenia z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w wysokości 9 440,3 tys. zł. Łączna kwota ujawnionych uszczupleń wyniosła 323,5 tys. zł, w tym 10,1 tys. zł dotyczyło podatnika podatku liniowego, a pozostałe podatników rozliczających się na zasadach ogólnych.

W 2025 r., Urząd przeprowadził 119 czynności sprawdzających[45] podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej (wzrost o 142,9% w porównaniu do 2024 r.). Zweryfikowano odliczenia w wysokości 8 605,5 tys. zł[46]. Kwota ujawnionych uszczupleń wyniosła 289,8 tys. zł[47] i dotyczyła 96 czynności[48], co stanowiło 80,7% ogółu czynności sprawdzających w zakresie ulgi termomodernizacyjnej w tym okresie. W 2025 r. w stosunku do 2024 r. wzrosła o 146,2% liczba czynności sprawdzających, w których stwierdzono nieprawidłowości, a o 110,9% kwota ustaleń w wyniku tych czynności.

(akta kontroli str. 490)

Ze 119 czynności sprawdzających w 2025 r., jedna dotyczyła podatnika podatku liniowego, kwota ujawnionych w wyniku tej czynności uszczupleń wyniosła 10,1 tys. zł. Pozostałe czynności sprawdzające dotyczyły podatników rozliczających się według skali podatkowej[49].

(akta kontroli str. 490)

W I półroczu 2026 r. Urząd przeprowadził 15 czynności sprawdzających[50] podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej (spadek o 55,9% w porównaniu do I półrocza 2025 r.)

---

[44] System Informacji Celno-Skarbowej.
[45] 49 w 2024 r.
[46] 2 153,6 tys. zł w 2024 r.
[47] 137,4 tys. zł w 2024 r.
[48] 39 w 2024 r.
[49] W 2024 r. wszystkie czynności dotyczyły podatników rozliczających się według skali podatkowej.
[50] 34 w I półroczu 2025 r.

Zweryfikowano odliczenia w wysokości 834,8 tys. zł[51]. Kwota ujawnionych uszczupleń wyniosła 33,7 tys. zł[52] i dotyczyła 11 czynności, co stanowiło 73,3% ogółu czynności sprawdzających w zakresie ulgi termomodernizacyjnej w tym okresie. W I półroczu 2026 r. w stosunku do I półrocza 2025 r., spadła o 57,7% liczba czynności sprawdzających, w których stwierdzono nieprawidłowości, a o 69,6% kwota ustaleń w wyniku tych czynności.

(akta kontroli str. 490)

Jak wyjaśniła Naczelnik, wzrost liczby czynności sprawdzających wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej w 2025 r. w porównaniu do 2024 r. wynikał z dużej liczby czynności sprawdzających zleconych do realizacji w module MZA przez MF za pośrednictwem IAS.

Przyczyną spadku czynności sprawdzających w I półroczu 2026 r. w stosunku do I półrocza 2025 r. *było m.in. obciążenie komórki innymi zadaniami. W komórce SKA-1 zadania realizowane są w poszczególnych przedziałach czasowych danego roku, co jest wynikiem planów pracy komórki oraz zadań zlecanych przez Izbę Administracji Skarbowej w Katowicach. Zadanie w zakresie realizacji ulgi termomodernizacyjnej przypadło w większości na II półrocze roku 2026.*

(akta kontroli str. 801, 803)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto 26 czynności sprawdzających[53] dokonanych wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, tj. 19,4% liczby czynności wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej przeprowadzonych w okresie od 2025 r. do I półrocza 2026 r. Kwota odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej podatników objętych badanymi czynnościami wyniosła 2 461,0 tys. zł, a kwota stwierdzonych nieprawidłowości 220,2 tys. zł. Spośród objętych badaniem czynności, 25 dotyczyło podatników rozliczających się na zasadach ogólnych[54], a jedna podatnika podatku liniowego[55]. W wyniku szczegółowej analizy stwierdzono, że:

- 23 czynności sprawdzające (88,5% próby), przeprowadzono w związku z otrzymanymi od MF i IAS listami typowań, pozostałe wynikały z analiz własnych,
- czynności przeprowadzono zgodnie z przepisami O.p.,
- 25 czynności sprawdzających (96,2%) przeprowadzono zgodnie z wytycznymi MF, Szefa KAS i DIAS oraz prawidłowo zaewidencjonowano w systemie ZISAR, jedną czynność przeprowadzono i zarejestrowano w ZISAR po otrzymaniu od podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości,*
- w 22 sprawach (84,6%), przesłanką wszczęcia czynności sprawdzających było przekroczenie limitu odliczeń z tytułu ulgi termomodernizacyjnej, tj. kwoty 53,0 tys. zł,
- przeciętnie czynności sprawdzające trwały 24 dni,

---

[51] 2 431,8 tys. zł w I półroczu 2025 r.
[52] 110,8 tys. zł w I półroczu 2025 r.
[53] Dobór celowy, tj. czynności sprawdzające o największych kwotach ustaleń dokonanych przez Urząd.
[54] 24 czynności do zeznania na formularzu PIT -37, jedna czynność do zeznania PIT-36.
[55] Formularz PIT 36L.

- podczas każdej czynności Urząd zweryfikował czy podatnik był właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego,
- w toku 13 czynności[56] (50,0%), Urząd nierzetelnie zweryfikował czy:
    a) odliczone przez podatnika wydatki zostały poniesione na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, wymienione 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[57] - dwie czynności sprawdzające,
    b) podatnik prawidłowo rozliczył wydatki, na które otrzymał dofinansowanie z WFOŚiGW - jedna czynność sprawdzająca,
    c) wydatki zostały udokumentowane fakturami VAT – trzy czynności sprawdzające,
    d) wydatki zostały faktycznie poniesione w przypadkach przedłożenia przez podatnika faktur z odroczonym terminem płatności - osiem czynności sprawdzających,
    e) wydatki zostały odliczone we właściwych latach podatkowych – trzy czynności sprawdzające,

  co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości,*
- w żadnej z badanych spraw, Urząd nie zwracał się do NFOŚiGW oraz WFOŚiGW o dane niezbędne do zweryfikowania prawidłowości korzystania z ulgi. Urząd wykorzystywał wykazy podatników, którzy uzyskali dofinansowanie w latach 2019-2024, otrzymane od DIAS w październiku 2024 r. oraz w lipcu 2025 r.,
- w żadnej z badanych spraw, Urząd nie przeprowadził na podstawie art. 276 § 1 O.p. oględzin budynku mieszkalnego w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej,
- wszystkie czynności sprawdzające zostały zakończone złożeniem przez podatnika korekty deklaracji uwzględniającej ustalenia organu podatkowego,
- we wszystkich przypadkach zobowiązanie podatkowe zostało przypisane na podstawie złożonych przez podatników korekt.

(akta kontroli str.501-554, 798-799)

2.4. W objętych badaniem czynnościach sprawdzających najczęstszą nieprawidłowością, jaką stwierdził organ podatkowy było przekroczenie limitu kwoty możliwej do odliczenia (73,1% badanych czynności). W pozostałych przypadkach (26,9%), z ulgi korzystali podatnicy niebędący właścicielami lub współwłaścicielami budynku mieszkalnego, odliczano wydatki na budowę

---

[56] Wystąpiły czynności, w których nierzetelną weryfikację przeprowadzono pod kątem kilku kryteriów, np. wydatki nieudokumentowane fakturą i nieprawidłowo rozliczone z uwagi na otrzymane dofinansowanie.
[57] Dz.U z 2025 r. poz. 1128 , dalej rozporządzenie ws. rodzaju wydatków.

budynku mieszkalnego lub odliczano w kilku latach podatkowych wydatki poniesione na podstawie tych samych faktur VAT.

(akta kontroli str. 501-554)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Przeprowadzenie i zarejestrowanie w systemie ZISAR czynności sprawdzającej po złożeniu przez podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co stanowiło naruszenie zasad określonych w piśmie Zastępcy Szefa KAS z dnia 3 lipca 2023 r., znak DOP8.8020.15.2021 oraz Wytycznych w zakresie obsługi procesu CS, zgodnie z którymi w takim przypadku nie prowadzi się czynności sprawdzających lecz postępowanie o zwrot nadpłaty.

W 2024 r. podatnik złożył korektę zeznania podatkowego za 2021 r., wykazując nadpłatę podatku dochodowego w związku z odliczeniem wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Do ww. korekty w dniu 14 marca 2025 r. podatnik złożył, zgodnie z art. 75 § 1 i 3 O.p., wniosek o stwierdzenie nadpłaty, którym wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nadpłaty. W dniu 14 kwietnia 2025 r., tj. 31 dni po wpływie wniosku, zostały wszczęte wobec podatnika czynności sprawdzające. W myśl objaśnień zawartych w ww. piśmie znak: DOP8.8020.15.2021, rezultaty czynności w zakresie weryfikacji nadpłaty należy ewidencjonować przy wykorzystaniu formularza NAD-WE w systemie PoltaxPlus. Zgodnie z objaśnieniami do formularza NAD-WE stanowiącymi załącznik do ww. pisma, czynności sprawdzające mogą być prowadzone tylko do momentu złożenia przez podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty, który wszczyna postępowanie podatkowe. Weryfikacja nadpłaty nie może odbywać się w toku czynności sprawdzających, które są ewidencjonowane w systemie ZISAR. Wpływ wniosku o stwierdzenie nadpłaty skutkuje zakończeniem czynności w systemie ZISAR.

(akta kontroli str.503-504, 555-572, 798-799)

Naczelnik wyjaśniła, że czynności sprawdzające zostały omyłkowo zarejestrowane w systemie ZISAR po wpływie wniosku o stwierdzenie nadpłaty. Powyższe stanowiło odosobniony przypadek, gdyż pracownikom znane są zapisy pisma Zastępcy Szefa KAS z dnia 3 lipca 2023 r. oraz Wytyczne w zakresie obsługi procesu czynności sprawdzających w ZISAR.

(akta kontroli str. 801,804)

2. Nierzetelna weryfikacja w 13 czynnościach sprawdzających[58] warunków i zasad skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej określonych w art. 26h ustawy o PIT:
   a) podczas czynności sprawdzających [redacted] i [redacted] Urząd zaakceptował rozliczenia podatkowe, w których podatnicy przedłożyli faktury VAT na łączną kwotę 15,9 tys. zł[59] za materiały i usługi niewymienione w rozporządzeniu

[58] [redacted]

[59] Wykonanie dachu na budynku gospodarczym, wykonanie podłogi.

w sprawie rodzajów wydatków oraz faktury na zakup różnych materiałów budowlanych w łącznej wysokości 19,0 tys. zł[60], bez określenia ich związku z realizowanym przedsięwzięciem termomodernizacyjnym, co stanowiło naruszenie art. 26h ust. 1 i 10 ustawy o PIT;

(akta kontroli str. 509-510, 551-552, 589-663, 798-799)

b) w toku czynności sprawdzających [redacted] podatnik przedłożył faktury potwierdzające poniesione w 2020 r. wydatki na przedsięwzięcie termomodernizacyjne w wysokości 26,9 tys. zł oraz potwierdzenie przelewu otrzymanej w 2020 r. dotacji w wysokości 3,2 tys. zł, na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego z 2019 r. Urząd zaakceptował rozliczenie podatkowe w sytuacji gdy podatnik nie wykazał otrzymanej dotacji w rozliczeniu rocznym za 2020 r., co stanowiło naruszenie art. 26h ust. 8 ustawy o PIT;

(akta kontroli str.505-506, 664-687, 798-799)

c) podczas czynności sprawdzających [redacted] oraz [redacted] podatnicy nie przedłożyli wszystkich faktur VAT potwierdzających poniesione wydatki, które odliczyli w ramach ulgi termomodernizacyjnej lub przedłożyli wyłącznie umowy i potwierdzenia przelewu. Urząd zaakceptował rozliczenia podatkowe pomimo braku udokumentowania fakturami VAT wydatków na łączną kwotę 40,1 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 26h ust. 3 ustawy o PIT;

(akta kontroli str. 505-506, 523-524, 551-552, 625-711, 798-799)

d) W toku ośmiu czynności sprawdzających: [redacted], Urząd zaakceptował rozliczenia roczne podatników, którzy przedłożyli w związku z realizowanym przedsięwzięciem termomodernizacyjnym, faktury VAT na zakup, materiałów i usług z odroczonym terminem płatności. Do faktur podatnicy nie przedłożyli dowodów ich zapłaty, w związku z czym nie został potwierdzony fakt poniesienia wydatków przez podatników w łącznej kwocie 244,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 505-506, 513-514, 517-522, 539-540, 545-546, 551-552, 625-678, 712-760, 798-799)

e) podczas trzech czynności sprawdzających: [redacted] Urząd zaakceptował rozliczenia roczne podatników, którzy odliczyli wydatki na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w poprzednim lub kolejnym roku podatkowym niż rok wystawienia faktury VAT. Łącznie odliczono w niewłaściwych latach podatkowych wydatki w wysokości 14,9 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 26h ust. 4 ustawy o PIT.

[60] Krawędziaki, piasek, cement, płyty OSB, arsanit, narożnik PCV, siatka podtynkowa, pianka pistoletowa itp.

Uszczuplenie kwot należnych podatków ww. podatników, którzy nie przedłożyli faktur VAT, odliczyli wydatki na materiały i usługi niewymienione w rozporządzeniu ws. rodzajów wydatków lub nie rozliczyli w swoich zeznaniach podatkowych otrzymanych dotacji na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych, oszacowano na kwotę 9,2 tys. zł. Odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych wg stanu na 30 lipca 2026 r. wyniosły 5,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 501-502, 507-508, 511-512, 761-800, 805)

Naczelnik wyjaśniła, że ww. czynności sprawdzające realizowane były w większości w ramach zadania przekazanego pismem IAS w Katowicach, tj. „Matrycy PIT za 2024 r.". Z uwagi na termin oraz ilość przekazanych rekordów do analizy, ww. zadanie realizowano przy dużym obciążeniu pracą i pod presją czasu. Powyższe wpłynęło na powstałe uchybienia i niedopatrzenia. Ponadto wskazała, że wobec podatników, którzy nie udokumentowali poniesionych wydatków fakturami VAT, odliczyli wydatki na materiały i usługi niewymienione w rozporządzeniu ws. rodzajów wydatków lub nie rozliczyli w swoich zeznaniach podatkowych otrzymanych dotacji na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych Urząd wszczął czynności sprawdzające, w celu usunięcia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 801-802, 804)

Ocena cząstkowa

Urząd systematycznie i zgodnie z przepisami O.p. podejmował czynności sprawdzające wobec podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej. Wszystkie czynności sprawdzające zostały zaewidencjonowane w systemie ZISAR. Stwierdzono jeden przypadek (3,8% próby), kiedy wszczęto i przeprowadzono czynność sprawdzającą po złożeniu przez podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty, w sytuacji gdy nastąpiło wszczęcie postępowania podatkowego. Podczas czynności sprawdzających korzystano z zestawień o udzielonych przez WFOŚiGW dofinansowaniach do przedsięwzięć termomodernizacyjnych, które Urząd otrzymał od DIAS. Urząd nie w pełni rzetelnie weryfikował uprawnienia podatnika do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej oraz zasady odliczeń wynikające z ustawy o PIT. Stwierdzono, że w toku 13 czynności sprawdzających (50,0% próby),nierzetelnie zweryfikowano czy podatnik udokumentował fakturami wszystkie wydatki, które odliczył z tytułu ulgi, czy poniósł wydatki na zakup materiałów i usług wymienionych w rozporządzeniu ws. rodzajów wydatków oraz czy prawidłowo rozliczył otrzymaną dotację na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Ponadto, nierzetelnie zweryfikowano czy podatnik dokonał odliczenia ulgi we właściwym roku podatkowym oraz moment poniesienia wydatku w przypadkach zakupu materiałów i usług udokumentowanego fakturami z odroczonym terminem płatności.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2025 – 2026 (I półrocze), w Urzędzie nie prowadzono postępowań podatkowych zakończonych wydaniem decyzji, których przedmiotem byłaby weryfikacja prawidłowości odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Prowadzono postępowania o stwierdzenie nadpłaty zakończone zwrotem podatku bez wydania decyzji – na podstawie art. 75 § 4 O.p. Postępowania te wszczynane były na wnioski podatników.

(akta kontroli str. 810, 817-818)

3.2. W 2025 r. oraz I półroczu 2026 r. przeprowadzono 32 postępowania o stwierdzenie nadpłaty podatku, w ramach których łączna kwota wykazanej ulgi termomodernizacyjnej wynikająca z zeznań podatkowych wyniosła 614,6 tys. zł. W szczególności: w 2025 r. było to 15[61] postępowań dotyczących ulgi w kwocie 306,4 tys. zł, natomiast w I półroczu 2026 r. liczba postępowań wyniosła 17 na łączną kwotę ulgi 308,2 tys. zł[62].

Liczba postępowań o stwierdzenie nadpłaty wzrosła prawie dwukrotnie w 2025 r. w porównaniu do 2024 r.[63] i ośmiokrotnie w I półroczu 2026 r. w odniesieniu do I półrocza 2025 r.[64] W podanych okresach kwota badanej ulgi termomodernizacyjnej wzrosła, odpowiednio o 67,8% i 2 101,4%.

W wyniku przeprowadzonych postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących zaniżeniem należnego podatku.

(akta kontroli str. 810, 814-818)

3.3 Szczegółowym badaniem objęto 15 postępowań podatkowych w sprawie stwierdzenia nadpłaty[65] podatku, przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 11 czerwca 2026 r., w których łączna kwota odliczeń dokonanych przez podatników z tytułu ulgi termomodernizacyjnej wyniosła 368,1 tys. zł. Urząd zwrócił łącznie z ww. tytułu 52,3 tys. zł nadpłaty podatku.

W wyniku szczegółowej analizy badanych postępowań ustalono, że:

- postępowania wszczynano po złożeniu przez podatnika korekty zeznania i wniosku o stwierdzenie nadpłaty, co było zgodne z art. 75 § 3 O.p.,
- wszystkie postępowania załatwiono bez wydawania decyzji, zgodnie z art. 75 § 3 O.p.,

[61] Wszystkie postępowania dotyczyły podatników rozliczających się według skali podatkowej.
[62] 16 postępowań podatników rozliczających się według skali podatkowej, jedno postępowanie wobec podatnika rozliczającego się ryczałtem.
[63] W 2024 r. przeprowadzono osiem postępowań o stwierdzenie nadpłaty dotyczących ulgi termomodernizacyjnej w kwocie 182,6 tys. zł.
[64] W I półroczu 2025 r. przeprowadzono dwa postępowania o stwierdzenie nadpłaty dotyczące ulgi termomodernizacyjnej w kwocie 14,0 tys. zł.
[65] Badaniem objęto sprawy o najwyższych kwotach odliczeń wskazanych przez podatników we wnioskach o stwierdzenie nadpłaty podatku.

- nie wystąpiły przypadki pisemnego wzywania podatników o uzupełnienie dokumentów lub złożenia oświadczenia w związku z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty podatku,
- zwrotu nadpłaty dokonywano w terminie od dwóch do 24 dni od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty, czym zachowano dwumiesięczny termin zwrotu określony w art. 77 § 1 pkt 6 lit. a O.p.,
- w toku postępowań o stwierdzenie nadpłaty, Urząd nie dokonywał oględzin w celu pozyskania materiału dowodowego dla weryfikacji prawidłowości ustalenia ulgi termomodernizacyjnej,
- w toku postępowań o stwierdzenie nadpłaty Urząd weryfikował prawidłowość skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej na podstawie przedłożonych przez podatników: faktur wraz z dowodami zapłaty potwierdzającymi poniesione wydatki oraz aktów notarialnych lub wypisów z Księgi Wieczystej, dokumentujących własność lub współwłasność budynków mieszkalnych, jednak weryfikację przeprowadzono nie w pełni rzetelnie. Stwierdzono bowiem, że w 11 postępowaniach Urząd dokonał zwrotu nadpłaty podatku pomimo braku przedłożenia przez wnioskodawców potwierdzeń zapłaty do faktur VAT z odroczonym terminem płatności, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości,*
- W 14 z 15 postępowań, odliczenia ulgi dotyczyły wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne ponoszonych w tym samym roku kalendarzowym, co rozliczenie roczne podatnika. W 13 z 15 postępowań, wypłaty nadpłaty podatku dokonano na rzecz właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości. W 14 z 15 postępowań Urząd jako podstawę odliczeń honorował wydatki ponoszone na przedsięwzięcia termomodernizacyjne stosownie do materiałów, urządzeń i usług określonych w załączniku do rozporządzenia ws. rodzaju wydatków. W pozostałych czterech kontrolowanych postępowaniach Urząd zaakceptował skorygowane zeznania podatkowe i dokonał zwrotu nadpłaty podatku pomimo niespełniania warunków skorzystania z ulgi określonych w art. 26h ustawy o PIT, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 806-816, 1200-1228)

3.4 Naczelnik wyjaśniła, że w Urzędzie prowadzono analizy prawidłowości i stanu realizacji zadań wykonywanych przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu głównie w kontekście realizacji mierników wynikających z „Planu działalności Urzędu Skarbowego w Jaworznie" na każdy rok. W tym zakresie dokonywano również na bieżąco analizy realizacji zadań związanych z weryfikacją skorzystania przez podatników z ulgi. W wyniku analizy danych dotyczących podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej, w Urzędzie typowano podmioty, które przekroczyły limit odliczeń na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Naczelnik Urzędu nie zgłaszał do DIAS występowania problemów związanych weryfikacją prawidłowości korzystania z ulgi termomodernizacyjnej w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowych oraz postępowań podatkowych. Do DIAS nie zgłaszano także ewentualnych problemów wynikających z występowania w Urzędzie barier organizacyjno-kadrowych w wykonywaniu zadań wobec podatników dokonujących odliczeń wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

(akta kontroli str. 806-816, 1230-1234)

3.5 W latach 2025-2026 (wg stanu na 6 lipca 2026 r.) w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli ani audytów (wewnętrznych oraz zewnętrznych) obejmujących zagadnienia prawidłowości odliczeń wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

(akta kontroli str. 813)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie weryfikowano prawidłowość skorzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, gdyż w 11[66] z 15 postępowań prowadzonych na podstawie wniosków o stwierdzenie nadpłaty podatku, Urząd zwrócił nadpłatę podatku pomimo braku przedłożenia przez wnioskodawców potwierdzeń zapłaty faktur VAT z odroczonym terminem

---

[66] – Wniosek z 18 lutego 2025 r. (J. We) dot. faktury [redacted],

– Wniosek z 3 lipca 2025 r. (B.P) dot. faktury [redacted]

– Wniosek z 9 września 2025 r. (K. Dy) dot. faktury nr [redacted],

– Wniosek z 25 września 2025 r. (D. Ko) dot. faktury [redacted],

– Wniosek z 7 listopada 2025 r. (I.Du) dot. faktury nr [redacted],

– Wniosek z 12 listopada 2025 r. (G.B) dot. faktury nr [redacted] oraz [redacted],

– Wniosek z 7 stycznia 2026 r. (A.B) dot. faktury [redacted],

– Wniosek z 8 kwietnia 2026 r. (B. P) dot. faktur nr [redacted],

– Wniosek z 9 kwietnia 2026 r. (L.Ch) dot. faktury nr [redacted] z 3 sierpnia 2022 r.,

– Wniosek z 24 kwietnia 2026 r. (R. J) dot. faktur nr [redacted], [redacted], [redacted],

– Wniosek z 8 czerwca 2026 r. (J.D) dot. faktury nr [redacted] oraz [redacted].

płatności, dokumentujących wysokość wydatków ponoszonych przez podatników na przedsięwzięcia termomodernizacyjne. Łączna wartość faktur do których nie dołączono potwierdzeń zapłaty wyniosła 178,0 tys. zł. Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, do akt sprawy dołączano jedynie faktury i nie żądano potwierdzeń ich zapłaty.
NIK zauważa, że faktury z odroczonym terminem płatności powinny być weryfikowane łącznie z potwierdzeniami ich zapłaty.

(akta kontroli str. 1200-1201, 1222, 1227-1228)

2. Zaakceptowano skorygowane zeznania podatkowe i dokonano zwrotu nadpłaty podatku, pomimo niespełniania przez podatników warunków skorzystania z ulgi określonych w art. 26h ust. 1, 4 i 10 ustawy o PIT, tj.:
a) w jednym[67] z 15 postępowań Urząd zaakceptował odliczenie od podstawy opodatkowania, wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne poniesionych przez podatnika niebędącego właścicielem ani współwłaścicielem nieruchomości objętej tym przedsięwzięciem. Zgodnie z aktami sprawy, jedynym właścicielem nieruchomości był małżonek tego podatnika, a nieruchomość ta nie stanowiła majątku wspólnego małżonków. Skutkiem powyższego, podatnik niebędący właścicielem nieruchomości odliczył wydatki na przedsięwzięcie termomodernizacyjne w wys. 24,8 tys. zł, a Urząd dokonał zwrotu nadpłaty podatku w wys. 2,2 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 26h ust. 1 ustawy o PIT, zgodnie z którym odliczenie przysługuje jedynie podatnikowi będącemu właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu cyt.: „[...]*wniosek zweryfikowano w oparciu o przedłożone faktury oraz kwoty odliczenia. Do wniosku dołączono również akt własności nieruchomości. Jednakże pracownik obsługujący wniosek, nie zweryfikował faktury pod względem nabywcy oraz aktu notarialnego pod względem własności. Błąd pracownika wynika z niedopatrzenia, spowodowanego dużym obciążeniem pracy pod presją czasu.*"

(akta kontroli str. 977-1000, 1222, 1227)

b) w jednym z 15 postępowań[68], Urząd zaakceptował odliczenie przez podatnika od podstawy opodatkowania, wydatku na przedsięwzięcie termomodernizacyjne poniesionego na nieruchomość, która na dzień złożenia korekty zeznania podatkowego, a także w dniu złożenia pierwotnego zeznania nie była już jego własnością. Wydatki na przedsięwzięcie termomodernizacyjne podatnik poniósł bowiem w październiku 2023 r., a zbycie nieruchomości nastąpiło w listopadzie 2023 r. Natomiast, zeznanie podatkowe za 2023 rok złożono w lutym 2024 r., a jego korekty dokonano w czerwcu 2025 r. Podstawą ustaleń w zakresie spraw właścicielskich tego podatnika było dołączone przez niego do wniosku o stwierdzenie nadpłaty – zawiadomienie z Sądu Rejonowego w Jaworznie o zmianie wpisu w księdze wieczystej nieruchomości. Zawiadomienie to, wskazywało własność wnioskodawcy wobec nieruchomości objętej przedsięwzięciem termomodernizacyjnym, jednak dokument ten był datowany na 5 grudnia 2014 r. Tym samym, sporządzenie tego dokumentu miało miejsce ponad dziesięć lat wcześniej, niż dzień złożenia przez podatnika korekty zeznania podatkowego w związku z ulgą termomodernizacyjną. Urząd w ramach załatwiania wniosku

[67] Wniosek o stwierdzenie nadpłaty podatku z 22 października 2025 r.
[68] Wniosek o stwierdzenie nadpłaty podatku z 12 listopada 2025 r.

procedował jedynie przy wykorzystaniu ww. dokumentu, nie podjęto dodatkowych czynności weryfikacyjnych np. przy użyciu publicznego systemu Elektroniczne Księgi Wieczyste – w wyniku czego nie zbadano aktualnego na dzień złożenia korekty zeznania stanu właścicielskiego. Podatnik w przedmiotowym postępowaniu odliczył od dochodu wydatki na przedsięwzięcie termomodernizacyjne w wys. 43,4 tys. zł, a Urząd zaakceptował rozliczenie podatku i zwrócił nadpłatę podatku w wys. 1,9 tys. zł, w sytuacji gdy na dzień złożenia zeznania podatkowego podatnik nie był już właścicielem nieruchomości.

Zaakceptowanie przez Urząd odliczenia wydatków z tytułu ulgi termomodernizacyjnej w odniesieniu do podatnika, który nie był w czasie składania zeznania podatkowego jak i jego korekty właścicielem budynku, stanowi naruszenie art. 26h ust. 1 ustawy o PIT. Przepis ten stanowi, że odliczenie przysługuje jedynie podatnikowi będącemu właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów z 2 marca 2020 r.[69] z odliczeń podatkowych poniesionych na przedsięwzięcie termomodernizacyjne może skorzystać podatnik *o ile najpóźniej na dzień dokonania odliczenia jest już właścicielem lub współwłaścicielem tego budynku mieszkalnego jednorodzinnego.* W kwestii zmian właścicielskich stanowisko wyrażono także w interpretacji indywidualnej[70] DIAS (wydanej w podobnej sprawie), zgodnie z którą z odliczenia: *nie może skorzystać osoba, która będąc właścicielem nieruchomości wydatkowała środki na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, ale nie jest nim w momencie składania zeznania (bądź jego korekty). Przekazanie w darowiźnie takiej nieruchomości pozbawia podatnika atrybutu własności.*
Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu cyt.: *„Pracownik błędnie przyjął, że ulga jest zasadna, w związku z faktem, że podatnik na dzień poniesienia wydatków, był właścicielem. Błąd pracownika wynika z niedopatrzenia spowodowanego dużym obciążeniem pracą, w związku powtarzającymi się absencjami chorobowymi pracowników oraz brakami kadrowymi w referacie."*

(akta kontroli str. 1001-1021, 1222, 1227)

c) w jednym[71] z 15 postępowań, Urząd zaakceptował odliczenie przez podatnika od podstawy obliczenia podatku, wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne poniesionych w innym roku kalendarzowym, niż rok którego dotyczyło rozliczenie roczne podatnika. W przedmiotowej sprawie, podatnik złożył korektę zeznania PIT-37 za 2023 r. oraz wniosek o stwierdzenie nadpłaty podatku za ten sam rok. Faktura VAT za przedsięwzięcie termomodernizacyjne (instalacja fotowoltaiczna) sporządzona została 12 kwietnia 2022 r., tj. w roku poprzedzającym złożenie zeznania podatkowego. Na podstawie ww. faktury, uwzględniono podatnikowi ulgę termomodernizacyjną w wys. 20,2 tys. oraz zwrócono nadpłatę podatku w wys. 2,4 tys. zł. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 26h ust. 4 oraz ust. 6 ustawy o PIT.

Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu, przyczyną przedmiotowej nieprawidłowości było niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 1022-1036, 1047, 1222, 1227)

---

[69] Pismo nr DPP7.8223.17.2020.JQP.
[70] Pismo z dnia 17 września 2024 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej 0115-KDIT3.4011.493.2024.1.AWO.
[71] Wniosek o stwierdzenie nadpłaty podatku z 7 listopada 2025 r.

d) w przypadku jednego postępowania[72], Urząd zaakceptował odliczenie przez podatnika wydatków poniesionych na materiały budowlane, urządzenia i usługi niewykazane w załączniku do rozporządzenia ws. rodzaju wydatków, co stanowiło naruszenie art. 26h ust. 1 i 10 ustawy o PIT. Przedłożone przez podatnika faktury dotyczyły m.in. usługi określonej jako remont domu rodzinnego (do wniosku nie dołączono dokumentów określających zakres prac oraz ich związek z termomodernizacją). Na fakturach wskazano wydatki poniesione m.in. na blachę płaską, blachę dachówkową, orynnowanie i elementy spustowe, śniegołapy oraz beton wraz z transportem. Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu cyt.: *„Przyjęto wszystkie przedłożone faktury do wniosku z dnia 25 września 2025 r. Działanie to, spowodowane jest niezweryfikowaniem przez pracownika materiałów budowlanych wskazanych w fakturach z załącznikiem do Rozporządzenia 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.".*

Zdaniem NIK, przedłożone przez podatnika dokumenty wskazują na realizację przedsięwzięcia związanego z wymianą pokrycia dachowego wraz z dociepleniem. NIK podkreśla, iż odliczeniu w ramach ulgi termomodernizacyjnej mogą podlegać jedynie wydatki określone w załączniku do rozporządzenia ws. rodzaju wydatków.

(akta kontroli str. 910-922, 929-938, 1222, 1228)

Ocena cząstkowa

Urząd terminowo zwracał podatnikom nadpłatę podatku wynikającą z odliczenia od dochodu ulgi termomodernizacyjnej (od dwóch do 24 dni od dnia złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty). Urząd podejmował postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty, jednakże nie zawsze przeprowadzał je w pełni rzetelnie. W szczególności, Urząd w 11 z 15 postępowań (73,3%) dokonał wypłaty nadpłaty podatku pomimo braku przedłożenia przez wnioskodawców potwierdzeń zapłaty faktur VAT z odroczonym terminem płatności. Ponadto, w jednym na 15 postępowań stwierdzono zaakceptowanie odliczenia ulgi termomodernizacyjnej przez podatnika niebędącego właścicielem ani współwłaścicielem nieruchomości objętej przedsięwzięciem i w jednym przypadku zaakceptowano dokonanie odliczenia przez podatnika, który na dzień złożenia korekty zeznania podatkowego i pierwotnego zeznania nie był właścicielem nieruchomości objętej termomodernizacją. Ponadto, przyjęto odliczenie wydatków na przedsięwzięcie termomodernizacyjne poniesionych w innym roku kalendarzowym, niż rok którego dotyczyło rozliczenie roczne podatnika, a także odliczono wydatki poniesione przez podatnika na materiały budowlane, urządzenia i usługi niewykazane w załączniku do rozporządzenia ws. rodzaju wydatków.

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 wnioski i uwagi:

---

[72] Wniosek o stwierdzenie nadpłaty podatku z 25 września 2025 r.

Uwagi

1. Zapewnienie terminowego wykonania czynności sprawdzających zleconych przez DIAS w ramach modułu MZA.
2. Zapewnienie ujęcia analiz przedmiotowych i podmiotowych w systemie ZISAR.
3. Zapewnienie w toku czynności sprawdzających oraz postępowań o zwrot nadpłaty rzetelnej weryfikacji warunków i zasad skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej określonych w art. 26h ustawy o PIT.

Wnioski

1. Ponowna weryfikacja zeznania podatkowego podatnika wobec którego przeprowadzono czynność sprawdzającą o numerze [redacted].
2. Podjęcie działań w celu określenia prawidłowej wysokości nadpłaty podatku w odniesieniu do 12 podatników, którzy złożyli wnioski o stwierdzenie nadpłaty podatku w związku z ulgą termomodernizacyjną, w dniach: 26 lutego 2025 r., 3 lipca 2025 r., 9 września 2025 r., 25 września 2025 r., 22 października 2025 r., 7 listopada 2025 r., 12 listopada 2025 r., 7 stycznia 2026 r., 8 kwietnia 2026 r., 9 kwietnia 2026 r., 24 kwietnia 2026 r., 8 czerwca 2026 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Śląskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

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

Katowice, dnia 13 października 2026 r.

Kontroler

Główny specjalista kontroli państwowej

[redacted]

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Śląska Delegatura w Katowicach

p.o. Dyrektor

[redacted]

/podpisano elektronicznie/