

GLÓWNY INSPEKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

**SPRAWOZDANIE KRAJOWE
Z PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH SUBSTANCJI
KONTROLOWANYCH, NOWYCH SUBSTANCJI I FLUOROWANYCH
GAZÓW CIEPLARNIANYCH
za rok 2024**

Zatwierdzam:

W zastępstwie
Głównego Inspektora Ochrony Środowiska
Anna Dębowiec
I Zastępca Głównego
Inspektora Ochrony Środowiska
/ – podpisany elektronicznie/

WARSZAWA, MARZEC 2025 r.

Opracowano w Departamencie Inspekcji
Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie.....	4
2. Informacja o liczbie podmiotów skontrolowanych.....	4
3. Wykaz nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli	4
4. Informacje o działaniach pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.....	6
5. Informacje o skuteczności działań pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.....	7
6. Charakterystyka podmiotów skontrolowanych.....	7
7. Podsumowanie i wnioski	7

1. Wprowadzenie

Na podstawie art. 45 ust. 10 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. *o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2065), zwanej dalej „ustawą” Główny Inspektor Ochrony Środowiska zobowiązany jest do przekazywania do ministra właściwego ds. klimatu i środowiska sprawozdania z przestrzegania przepisów dotyczących substancji kontrolowanych, nowych substancji, fluorowanych gazów cieplarnianych i pozostałych fluorowanych gazów cieplarnianych w roku poprzednim, w zakresie swoich kompetencji; sprawozdanie to obejmuje:

- informacje o liczbie podmiotów skontrolowanych w roku, którego dotyczy sprawozdanie;
- wykaz nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli z podziałem na kategorie;
- informacje o działaniach pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska w roku, którego dotyczy sprawozdanie;
- informacje o skuteczności działań pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska w roku poprzedzającym rok, którego dotyczy sprawozdanie;
- charakterystykę podmiotów skontrolowanych w roku, którego dotyczy sprawozdanie, z podziałem na grupy podmiotów

2. Informacja o liczbie podmiotów skontrolowanych

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. skontrolowano **391** podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.

3. Wykaz nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli

W trakcie kontroli przeprowadzonych w 2024 r. stwierdzono łącznie **1 166** nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.

Zgodnie z podziałem nieprawidłowości¹ na kategorie określone w art. 45 ust. 11 ustawy do:

¹ kategoria I – brak realizacji lub naruszenie obowiązków niezwiązanych z bezpośrednim oddziaływaniem na środowisko, takich jak: nieprowadzenie lub niewłaściwe prowadzenie dokumentacji, niesporządzenie lub niesporządzenie w terminie Karty Urządzenia lub Karty Systemu Ochrony Przeciwopozarowej, nieprzekazywanie lub nieprzekazywanie w terminie danych do Karty Urządzenia lub Karty Systemu Ochrony Przeciwopozarowej lub ich korekt do Centralnego Rejestru Operatorów lub nieprzekazywanie lub nieprzekazywanie w terminie sprawozdań lub ich korekt do bazy danych lub do Komisji Europejskiej, nieetykietowanie lub niewłaściwe etykietowanie pojemników, produktów i urządzeń, nierejestrowanie się w elektronicznym rejestrze kontyngentów na wprowadzanie wodorofluorowęglowodorów do obrotu zgodnie z przepisami art. 17 rozporządzenia (UE) nr 517/2014,

kategoria 2 – naruszenie obowiązków związanych z bezpośrednim oddziaływaniem na środowisko, takich jak: wykonywanie czynności wymagających certyfikatu bez jego posiadania, niezapewnienie dokonywania odzysku lub przeprowadzania kontroli szczelności, przeprowadzanie kontroli szczelności niezgodnie z wymaganiami, użytkowanie systemów ochrony przeciwpożarowej lub gaśnic zawierających halony nieprzeznaczone do zastosowań krytycznych, gromadzenie halonów bez posiadania autoryzacji, stosowanie fluorowanych gazów cieplarnianych do celów zabronionych na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) nr 517/2014, niezastosowanie się do ograniczeń w zakresie wprowadzania do obrotu, a także sprzedaży i nabywania fluorowanych gazów cieplarnianych oraz produktów i urządzeń zawierających fluorowane gazy cieplarniane lub od nich uzależnionych, określonych w art. 11 i art. 14–16 rozporządzenia (UE) nr 517/2014,

kategoria III – bezpośrednie zanieczyszczenie środowiska spowodowane zaniedbaniami w postępowaniu z substancjami kontrolowanymi lub fluorowanymi gazami cieplarnianymi, takimi jak niedokonanie odzysku substancji kontrolowanych lub fluorowanych gazów cieplarnianych z pojemników przed ich unieszkodliwieniem

- kategorii I – zaliczono **985** nieprawidłowości,
- kategorii II – zaliczono **177** nieprawidłowości,
- kategorii III – zaliczono **4** nieprawidłowości.

W kategorii I stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) nieprowadzenie lub niewłaściwe prowadzenie dokumentacji, nieprzekazywanie lub nieprzekazywanie w ustawowym terminie danych do kart urządzeń lub ich korekty – **647** nieprawidłowości;
- 2) niesporządzenie lub sporządzenie kart urządzeń po ustawowym terminie – **209** nieprawidłowości;
- 3) nieprzekazanie lub nieterminowe przekazanie sprawozdania dotyczącego substancji zubożających warstwę ozonową (SZWO) lub fluorowanych gazów cieplarnianych lub jego korekty do krajowej bazy danych – **77** nieprawidłowości;
- 4) brak opłat za emisje dotyczące substancji zubożających warstwę ozonową lub fluorowanych gazów cieplarnianych – **15** nieprawidłowości;
- 5) niezapewnienie, aby wpisu danych do karty urządzenia dokonała uprawniona osoba – **9** nieprawidłowości;
- 6) prowadzenie systemu dokumentowania czynności przy prowadzeniu działalności, polegającej na instalowaniu, konserwacji lub serwisowaniu, naprawie lub likwidacji urządzeń, zawierających fluorowane gazy cieplarniane niezgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie minimalnego wyposażenia technicznego, procedur oraz systemu dokumentowania czynności przy prowadzeniu działalności, polegającej na instalowaniu, konserwacji lub serwisowaniu, naprawie lub likwidacji urządzeń, zawierających fluorowane gazy cieplarniane (Dz. U. 2017 r., poz. 2417) – **8** nieprawidłowości;
- 7) nieprowadzenie, wbrew art. 13a ust. 3, prawidłowo rejestru sprzedanych niehermetycznie zamkniętych urządzeń napełnionych fluorowanymi gazami cieplarnianymi – **8** nieprawidłowości;
- 8) nieprzekazywanie w terminie sprawozdań lub ich korekt do Komisji Europejskiej – **6** nieprawidłowości;
- 9) brak prawidłowego etykietowania pojemników, produktów i urządzeń zawierających substancje zubożające warstwę ozonową lub fluorowane gazy cieplarniane – **5** nieprawidłowości;
- 10) nierejestrowanie się w elektronicznym rejestrze kontyngentów na wprowadzanie wodorofluorowęglowodorów do obrotu zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 517/2014 – **1** nieprawidłowość.

W kategorii II stwierdzono m. in. następujące nieprawidłowości:

- 1) niezapewnienie przeprowadzania kontroli szczelności, przeprowadzanie kontroli szczelności niezgodnie z wymaganiami – **96** nieprawidłowości;
- 2) zastosowanie po 1 stycznia 2020 r. nie pochodzących z recyklingu czy regeneracji fluorowanych gazów cieplarnianych o współczynniku ocieplenia globalnego (GWP) powyżej 2500 - wbrew art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 517/2014 – **30** nieprawidłowości;
- 3) wykonywanie czynności wymagających certyfikatu bez jego posiadania – **15** nieprawidłowości;

- 4) niezastosowanie się do ograniczeń w zakresie wprowadzania do obrotu, sprzedaży i nabywania fluorowanych gazów cieplarnianych oraz produktów i urządzeń zawierających fluorowane gazy cieplarniane lub od nich uzależnionych, określonych w art. 11 lub 14-16 rozporządzenia (UE) nr 517/2014² oraz ograniczeń³ – **12** nieprawidłowości;
- 5) brak audytu przeprowadzonego przez niezależnego audytora lub niezgodnie z wymogami prawa przeprowadzony audyt – **9** nieprawidłowości;
- 6) brak systemu do wykrywania fluorowanych gazów cieplarnianych dla urządzeń chłodniczych zawierających powyżej 500 ton ekwiwalentu CO₂⁴ – **7** nieprawidłowości;
- 7) niezapewnienie kontroli systemu wykrywania wycieków w odpowiednich terminach – **4** nieprawidłowości;
- 8) wprowadzanie pojemników jednorazowych do obrotu – **1** nieprawidłowość.

W kategorii III stwierdzono **4** przypadki uwolnienia substancji do środowiska spowodowane zaniedbaniami w postępowaniu z urządzeniami zawierającymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi.

4. Informacje o działaniach pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska

W związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli ww. nieprawidłowościami podjęto następujące działania pokontrolne:

- 1) wydano **167** zarządzeń pokontrolnych,
- 2) udzielono **72** instruktaży,
- 3) wszczęto **389** postępowań administracyjnych w celu nałożenia kar pieniężnych,
- 4) w **15** przypadkach wystąpiono do innych organów o podjęcie właściwych działań zgodnie z ich kompetencjami.

Ponadto **201** postępowań administracyjnych, których celem było wymierzenie kary pieniężnej, wszczętych w 2024 r. zakończonych zostało decyzją, która stała się ostateczna do końca 2024 r. W 2024 r. wpłacono do budżetu państwa **315** administracyjnych kar pieniężnych w łącznej kwocie 1 174 230,98 zł.

5. Informacje o skuteczności działań pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska

W roku 2024 wydane zostały zarządzenia pokontrolne przypominające skontrolowanym podmiotom o konieczności wyeliminowania stwierdzonych w ramach kontroli nieprawidłowości. Na **167** wydanych w ww. okresie zarządzeń odnoszących się do

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 517/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006 (Dz.U. UE z 20.5.2014, L 150/195)

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1005/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie substancji zużywających warstwę ozonową (Dz.U. UE z 31.10.2009, L 286/1)

⁴ „Tona(-y) ekwiwalentu CO₂” oznacza ilość gazów cieplarnianych, wyrażoną jako iloczyn masy gazów cieplarnianych w tonach metrycznych i ich współczynnika ocieplenia globalnego

kontroli w roku 2024 w **133** zrealizowano do końca grudnia 2024 r. W **26** przypadkach termin ich realizacji jeszcze nie upłynął.

6. Charakterystyka podmiotów skontrolowanych

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. skontrolowano **391** podmiotów, z czego, zgodnie z klasyfikacją⁵ określoną w art. 45 ust. 11 pkt 5 ustawy, do grupy I zaliczono – **100** zakładów, do grupy II zaliczono – **233** zakłady, do grupy III – **56** zakładów. Skontrolowano też jeden podmiot zajmujący się odzyskiem F-gazów z urządzeń chłodniczych oraz jeden podmiot wykonujący usługi remontowe. Należy nadmienić, że jeden zakład może być klasyfikowany do kilku ww. grup.

7. Podsumowanie i wnioski

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. skontrolowano **391** podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów ustawy. Przeprowadzone kontrole wykazały **1166** nieprawidłowości.

W zestawieniu z danymi za rok 2023, liczba stwierdzonych przez inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) nieprawidłowości nieznacznie wzrosła (w 2023 r. było to 1099 nieprawidłowości na 442 skontrolowane podmioty). Warto zwrócić uwagę, że w niniejszym sprawozdaniu nieprawidłowość rozumiana jest jako pojedyncze naruszenie, zagrożone odrębną administracyjną karą pieniężną na podstawie przepisów art. 47-79 ustawy. W IOŚ przyjęto, że stosując przepis art. 47 pkt 5 i 7 czy 9 ustawy za pojedyncze naruszenie uznaje się każdy brak sporządzenia Karty Urządzenia lub wpisu danych do niej. Natomiast w przypadku art. 48 pkt 7, który brzmi: *za niezapewnienie wykonania kontroli szczelności, o których mowa w art. 4 rozporządzenia (UE) nr 517/2014 albo niespełnienie wymogów kontroli, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1516/2007 [...] wymierza się jedną administracyjną karą pieniężną i traktuje brak wszystkich prawidłowo przeprowadzonych kontroli szczelności jako pojedyncze naruszenie*. Ww. wykładnia uwzględnia orzecznictwo sądowno-administracyjne, zgodnie z którym, przy wątpliwościach co do interpretacji przepisów administracyjno-karnych należy stosować wykładnię językową (por. NSA z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt II GSK 972/08 oraz uchwały SN z dnia 21 stycznia 2016r., sygn. akt III SZP 4/15, NSA z dnia 26 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3595/15). Stąd widoczna ponad 5,5 krotna dysproporcja między liczbą stwierdzonych naruszeń należących do kategorii I i II (zgodnie z podziałem nieprawidłowości na kategorie określone w art. 45 ust. 11 ustawy). Pierwsza kategoria obejmuje bowiem naruszenia związane ze sporządzaniem i uzupełnianiem kart urządzeń, a kategoria II niedokonywanie zgodnie z przepisami kontroli szczelności.

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych kontroli, liczbę stwierdzonych nieprawidłowości i wszczętych postępowań w celu wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych można stwierdzić, że pomimo upływu czasu od wejścia w życie ustawy, podmioty

⁵ grupa I – podmioty stosujące substancje zubożające warstwę ozonową lub fluorowane gazy cieplarniane;
grupa II – operatorzy urządzeń i systemów ochrony przeciwpożarowej zawierających substancje kontrolowane lub fluorowane gazy cieplarniane;
grupa III – podmioty dokonujące obrotu substancjami zubożającymi warstwę ozonową lub fluorowanymi gazami cieplarnianymi, lub pozostałymi fluorowanymi substancjami lub produktami i urządzeniami zawierającymi substancje zubożające warstwę ozonową lub fluorowane gazy cieplarniane, lub pozostałe fluorowane gazy cieplarniane lub od nich uzależnionymi.

wykonywane czynności z wykorzystaniem fluorowanych gazów cieplarnianych nie są w pełni świadome wszystkich obowiązków, jakie wynikają z przepisów prawa dotyczących postępowania z fluorowanymi gazami cieplarnianymi, w szczególności jeśli chodzi o małych przedsiębiorców lub podmioty prowadzące działalność rolniczą, a eksploatujące urządzenia chłodnicze.

W tym miejscu warto wskazać, że w ramach obecnie obowiązujących przepisów administracyjno-karnych zdarzają się przypadki, kiedy wymierzana jest wyższa kara za uchybienie formalne bez wpływu na środowisko z kategorii I (brak karty urządzenia lub wpisu do niej), a niższa za naruszenie przepisu, którego skutkiem może już być emisja szkodliwych gazów do środowiska z kategorii II (niewykonanie kontroli szczelności). Podmiot eksploatujący obieg zamknięty z czynnikiem chłodniczym z grupy F-gazów o znacznej objętości, który zaniecha przeglądu szczelności swojej instalacji, może otrzymać administracyjną karę pieniężną za to naruszenie, jak wskazano powyżej, jeden raz. Nawet, jeśli będzie to maksymalna stawka przewidziana w ustawie (15 000 PLN), kwota kary może być dużo niższa niż w przypadku podmiotu, który nie dokona wpisów danych do Kart Urządzeń o wykonanych czynnościach (choćby o przeprowadzeniu ww. wielu kontroli szczelności), ale w odniesieniu do wielu obiegów chłodniczych. W tym drugim przypadku minimalna stawka kary to 600 PLN, ale urządzeń w jednym zakładzie może być i kilkadziesiąt i w tym przypadku kwota kary będzie pomnożona przez liczbę urządzeń.

Powyższe opisane sytuacje uzasadniają wprowadzenie rozwiązań umożliwiających wymierzanie kary pieniężnej za naruszenia tego samego rodzaju dla wielu urządzeń w każdej sytuacji (każdego naruszenia), w drodze jednej decyzji administracyjnej, przy określeniu przesłanek miarkowania kary. Jej wysokość mogłaby zostać uzależniona od wielkości napełnienia wszystkich urządzeń danego operatora czynnikiem z grupy F-gazów, wyrażonej w tonach ekwiwalentu CO₂. Warto też rozważyć przeniesienie sankcji za naruszenia o charakterze formalno-prawnym do reżimu wykroczeń, co w ocenie GIOŚ uprości proceduralnie proces sankcyjny.

Ustalenia z kontroli IOŚ wskazują też na aspekt, który wiąże się z wprowadzonym w rozporządzeniu (UE) nr 517/2014 (a podtrzymanym w zaostrzonym reżimie w rozporządzeniu 2024/573) mechanizmem zmniejszającym sukcesywnie podaż fluorowanych gazów cieplarnianych na rynek UE, przez pomniejszanie co parę lat puli rozdysponowywanych między podmioty kontyngentów na wprowadzanie F-gazów. Przy jednoczesnym braku możliwości saldowania przez organy nadzoru (zwłaszcza organy administracji celno-skarbowej) wykorzystania ww. kontyngentów w skali całej UE, a nie tylko w obrębie Polski, łatwo jest nielegalnie wprowadzać ww. substancje na rynek wspólnotowy, z wykorzystaniem prawa do odprawy celnej w dowolnym kraju UE. W związku z tym GIOŚ postrzega jako niezwykle istotne wprowadzenie mechanizmu kontroli wykorzystania przyznaných kontyngentów poszczególnym podmiotom w czasie rzeczywistym, zwłaszcza przez służby celne wszystkich państw członkowskich UE na podstawie rozwiązań nowego rozporządzenia (UE) nr 2024/573.

Inspektorzy IOŚ nie odnotowali, aby serwisanci sygnalizowali brak dostępu do czynników będących fluorowanymi gazami cieplarnianymi. Zauważa się, że producenci

małych urządzeń przechodzą na czynniki o niższym GWP⁶ (np. R32), nie ma to jednak wpływu na bieżące zapotrzebowanie na czynniki będące fluorowanymi gazami cieplarnianymi o wyższym GWP nie dające się zamienić, jak w przypadku klimatyzacji samochodowej w starszych instalacjach (R134a). Może to świadczyć o zgromadzonych zapasach tej substancji u dystrybutorów. W tym miejscu należy też zauważyć dalszy wzrost ceny czynnika R134a w ostatnim roku u legalnie działających sprzedawców. Do IOŚ napływają sygnały o ofertach sprzedaży czynników chłodniczych z nielegalnych źródeł na platformach ogłoszeniowych i aukcyjnych. Należy wyraźnie podkreślić, że bez zmian w legislacji, wymuszających podawanie przez oferentów rzeczywistych danych identyfikacyjnych, skuteczna walka z takim procederem jest praktycznie niemożliwa.

Podczas kontroli inspektorzy IOŚ informowali przedsiębiorców o obowiązkach wynikających z przepisów prawa unijnego i krajowego. Organy IOŚ na bieżąco współpracowały z Ministerstwem Klimatu i Środowiska (MKiŚ) – Departament Ochrony Powietrza i Negocjacji Klimatycznych, oraz Biurem Ochrony Warstwy Ozonowej i Klimatu (BOWOiK) w Sieci Badawczej Łukasiewicz Instytutu Chemii Przemysłowej, w celu skutecznego wdrażania przepisów dotyczących czynników chłodniczych. Niemniej jednak właściwym byłoby w celu usprawnienia przebiegu kontroli IOŚ, przygotowania do kontroli, jak również dokumentowania stwierdzonych naruszeń, umożliwienie inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska stałego dostępu do baz danych Centralnego Rejestru Operatorów oraz Bazy Danych Substancji. Dane z tych baz nie są przekazywane do IOŚ na bieżąco. Udostępniane za pośrednictwem MKiŚ zbiory danych wymagają m. in. agregacji i nie zawsze pozwalają na podjęcie działań kontrolnych w takim terminie, który umożliwia zastosowanie działań sankcyjnych bez naruszenia art. 51 ust. 7 ustawy, czyli nałożenia ostatecznej administracyjnej kary pieniężnej przed upływem 3 lat od momentu popełnienia naruszenia.

⁶ Global Warming Potential – wskaźnik służący do ilościowej oceny wpływu danej substancji na efekt cieplarniany. Porównuje ilość ciepła zatrzymanego przez określoną masę gazu do ilości ciepła zatrzymanego przez podobną masę dwutlenku węgla. GWP jest przeliczany dla określonego przedziału czasu, zwykle 20, 100 lub 500 lat. GWP dla dwutlenku węgla wynosi z definicji 1