



Warszawa, 28-12-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7203.30.2020.MŻ/JL

Pan Rafał Trzaskowski

Prezydent m. st. Warszawy

via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Prezydencie!

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, zobowiązany jestem do czuwania nad przestrzeganiem konstytucyjnych praw i wolności obywateli, w tym – prawa do ochrony zdrowia i do czystego środowiska¹. Z tym większym zaniepokojeniem dostrzegam narastający problem zanieczyszczenia sztucznym światłem – tak zwanego zanieczyszczenia świetlnego.

Problem ów stał się przedmiotem prac powołanego przeze mnie Zespołu Roboczego do Spraw Zrównoważonego Rozwoju i Środowiska². Obecnie Zespół zbiera informacje na temat dostrzegania zjawiska zanieczyszczenia świetlnego przez władze publiczne i ewentualnie stosowanych metod, aby zjawisku temu zaradzić.

Zauważam, iż pomimo sygnalizowania problemu przez moje Biuro już przeszło 10 lat temu ministrom odpowiedzialnym za infrastrukturę oraz transport i gospodarkę morską, do tej pory nie zostały podjęte efektywne rozwiązania legislacyjne na szczeblu krajowym. Obecnie oczekujemy na odpowiedź na kolejne pismo w tej sprawie, tym razem skierowane do Minister Klimatu i Środowiska, Pani Anny Moskwy.

¹Art.68, art. 74 Konstytucji RP

² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-powolal-zespol-ds-zrownowazonego-rozwoju-i-srodowiska>,
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mkis-zanieczyszczenie-swiatlem>

Tymczasem jednak dostrzegam działania samorządowych władz publicznych nakierowanych na walkę z nadmiernym sztucznym oświetleniem – w tym, działania samorządu warszawskiego. Znana jest mi treść uchwały Nr XXV/697/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 stycznia 2020 r. *w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń*³, uchwały nr XLVII/1470/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 15 kwietnia 2021 r. *Program ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2021-2024*⁴, jak i odpowiedź na interpelację radnego m.st. Warszawy, Marka Szolca z 17 października 2022 r ws. zanieczyszczenia światłem⁵, w której wskazuje się między innymi na te właśnie dokumenty, jako mające zaradzić zanieczyszczeniu świetlnemu.

•

W związku z powyższym pragnę zwrócić się do Pana Prezydenta z prośbą o udzielenie dalszych informacji w przedmiocie stosowanych przez m. st. Warszawa metod ograniczenia sztucznego oświetlenia w przestrzeni publicznej.

I. Jak bowiem wynika z ustaleń Pracowników mojego Biura, warszawska uchwała krajobrazowa została zakwestionowana przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciem nadzorczym Nr WNP-I.4131.12.2020.RM z dnia 24 lutego 2020 r. Jako, że rozstrzygnięcie to ostało się w mocy w rezultacie przeprowadzenia kontroli sądownoadministracyjnej, konieczne jest obecnie ponowienie prac nad uchwałą. Tymczasem, Program Ochrony Środowiska, na który powołano się w odpowiedzi na interpelację radnego, odwołuje się między innymi właśnie do tejże unieważnionej uchwały krajobrazowej, jako realizującej postulat walki z zanieczyszczeniem świetlnym.

Wydaje się to oznaczać, iż obecnie Miasto Stołeczne Warszawa nie posiada własnych regulacji prawnych chroniących przed nadmiernym sztucznym oświetleniem na zewnątrz.

Co więcej, zauważam, że unieważniona przez Wojewodę uchwała Nr XXV/697/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 stycznia 2020 r. *w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń*

³ Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2020 r. poz.1373

⁴ <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/ECFC9937-BED1-4730-94C7-6B92FD882D49,frameless.htm>

⁵ https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/BC90F576-F5E6-4CB7-BC98-FD7D65B7D03D,frameless.htm?fbclid=IwAR1Rw4u1jsMNR3AAGRnJt2Tgy684Q99SmAi8t_Q1vbS-HrTUY1fm2s1yis

reklamowych oraz ogrodzeń, dopuszczała w § 8 ust. 2) lit. c) możliwość sytuowania „w przejściach podziemnych lub podziemnych obiektach obsługujących transport szynowy” tablic reklamowych i urządzeń reklamowych niebędących sztyldami (a tak należy zakwalifikować nowe nośniki reklamowe w metrze, o których będzie jeszcze mowa poniżej) - bez dodatkowych ograniczeń. Brak stworzenia szczegółowej regulacji w tym zakresie został w ww. uchwale uzasadniony „potencjalną dużą złożonością regulacji i brakiem bezpośredniego przełożenia na krajobraz miasta w tradycyjnym rozumieniu”⁶. Wskazano jednocześnie, że obiekty, takie jak metro, znajdują się w zarządzie publicznym, który może regulować te sprawy „instrumentami administracyjno bądź cywilnoprawnymi”. W konsekwencji decyzja w zakresie udzielenia zgody na wielkość i rodzaj nośnika reklamowego w przejściach podziemnych i tunelach metra pozostawiona zostaje zarządcy danego obiektu i jego swobodnemu uznaniu, pomimo, że są to obiekty służące przede wszystkim funkcji komunikacyjnej, a nie działalności komercyjnej. Sytuowanie nośników reklamowych w ww. obiektach nie wymaga nadto uprzedniego konsultowania z jego użytkownikami.

W związku z powyższym, obowiązany jestem odnotować, iż w ostatnich dniach wiele kontrowersji budzi fakt zamontowania nowych, podświetlanych nośników reklamowych na stacjach I linii warszawskiego metra⁷. Pasażerowie skarżą się, że reklamy umieszczone w ruchliwych miejscach w metrze, tj. w przejściach podziemnych i na samych peronach rażą ich zbyt intensywnym światłem. Nośniki emitują silne światło i posiadają dużą powierzchnię ekspozycyjną, nadto zostały zgrupowane w znacznej liczbie – sąsiadująco – na ścianach zatorowych stacji, co powoduje, że wzmocniony zostaje efekt niekorzystnego oddziaływania na użytkowników, poprzez jaskrawe i silne oświetlenie całej stacji. Nie ulega także wątpliwości, że zamontowane nośniki reklamowe - pod pozorem „modernizacji” systemu reklam na I linii metra i „uporządkowania przekazu reklamowego”⁸ trwale zmieniają dotychczasowy sposób emitowania reklam w metrze, poprzez dopuszczenie wyświetlania reklam z tychże nośników bez jakichkolwiek ograniczeń, pomimo możliwego negatywnego oddziaływania na komfort użytkowników metra, tj. przede wszystkim na ich zdrowie

⁶ Uzasadnienie nieuwzględnienia uwagi nr 56.27 do uchwały, str. 283.

⁷ „Podświetlane reklamy w metrze wbrew pozwoleniu urzędników. Szansa na koniec reklamozy”, J. Osowski, GW z dn. 3.12.2022 r.

⁸ „Metro: Reklamy także pod sufitem. ZTM zgodził się na zasłanianie nazw” - <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/metro-reklamy-takze-pod-sufitem-ztm-zgodzil-sie-na-zaslanianie-nazw-76359.html?fbclid=IwAR08aY5nHmlxAKQ2KjO-gFIfeBXfZcnAw77kmGwo9GoUUdYW0AqzVPjiVVo>

oraz bezpieczeństwo ruchu w przestrzeni publicznej miasta (rozproszenie uwagi)⁹. Tymczasem, zbyt duża liczba nośników reklamowych, z własnym, intensywnym oświetleniem, stanowi właśnie jeden z przejawów tzw. zanieczyszczenia świetlnego¹⁰.

W odpowiedzi na moje wystąpienie proszę zatem o wskazanie, czy w ramach ponawiania procedury uchwalania uchwały krajobrazowej planowane jest zmodyfikowanie przepisów dotyczących lokalizowania reklam „w przejściach podziemnych lub podziemnych obiektach obsługujących transport szynowy”, z uwagi na sygnalizowane niedogodności dla użytkowników transportu szynowego (przede wszystkim metra). Proszę także o przeanalizowanie zasadności wprowadzenia zmian w odniesieniu do nowych nośników reklamowych w metrze – w chwili obecnej, poprzez ograniczenie zanieczyszczenia świetlnego z tych nośników, z uwagi na silne oddziaływanie światła z nośników oraz fakt, iż zarządzanie przestrzenią metra warszawskiego należy do samorządu warszawskiego.

•

Kończąc wątek przepisów lokalnych dotyczących emisji sztucznego światła, pragnę nadmienić, iż w piśmiennictwie wskazuje się na możliwość unormowania problematyki przeciwdziałania zanieczyszczeniu świetlnemu w drodze przepisów porządkowych¹¹. Jeżeli rozważaliście Państwo wykorzystanie tego środka prawnego w analizowanym aspekcie, będę wdzięczny za przedstawienie wyników owych rozważań.

II. W odpowiedzi na interpelację radnego Pana Marka Szolca, wskazano także na decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, jako na te akty indywidualne, w których zawierane są wymogi w zakresie stosowania oświetlenia zewnętrznego. Podano przykłady takich wymogów.

Jakkolwiek dostrzegam sensowność i słuszność tego rodzaju rozwiązań, to obowiązany jestem zauważyć, iż tylko częściowo mogą one rozwiązać problem zanieczyszczenia świetlnego w mieście, gdyż wiele rodzajów działalności oraz inwestycji, korzystających z oświetlenia zewnętrznego wymyka się wszak obowiązkowi

⁹ M. Czyński, M. Ostrowski „Reklama w przestrzeni publicznej miasta”, *Przestrzeń i Forma* 2011 r., nr 6, s. 213—228,

¹⁰ Pasażerowie zwracają również uwagę, że metro godzi się na dodatkowe zużycie prądu, mimo oszczędności zarządzonych w mieście z powodu kryzysu klimatycznego i dużego wzrostu cen energii

¹¹ Zob. A. Jakubowski, *Swoboda stanowienia przepisów porządkowych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 627.

uzyskania zezwolenia w formie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – co też zostało odnotowane w odpowiedzi na interpelację.

Pragnę wobec tego dowiedzieć się, czy w odniesieniu do takich inwestycji - wykluczonych z obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej, opracowujecie Państwo rozwiązania zabezpieczające przed nadmierną emisją a jeśli tak – to jakiego rodzaju.

•

Niezależnie od powyższego, kwestią budzącą moje wątpliwości jest możliwość egzekwowania ww. wymogów dotyczących stosowania oświetlenia zewnętrznego, zawieranych w decyzjach środowiskowych już trakcie prowadzenia danej działalności. Skoro bowiem brak kompleksowej, szczegółowej regulacji prawnej w zakresie emisji sztucznego światła na zewnątrz, to wykazanie, że inwestycja zanieczyszcza środowisko tą emisją, wbrew wymogom zawartym w decyzji, czy innym akcie, przypuszczalnie może napotykać na trudności w praktyce.

Zauważam, że podane w odpowiedzi na interpelację przykłady takich wymogów dają pewien margines swobody, a to wobec użycia w nich nieostrych sformułowań w rodzaju: „oświetlenie obojętne dla zwierząt o niskim (...) poziomie emisji widma z zakresu UVB”, czy ujęcia wymogu w formie zalecenia, z odwołaniem się do możliwości przedsiębiorcy: „Należy zastosować oświetlenie energooszczędne (...) tam, gdzie to będzie możliwe”. Zdaję sobie sprawę, iż na przeszkodzie w bardziej kategorycznym i jednoznacznym ujęciu wymogów oświetleniowych być może stoją właśnie wspomniane niedostatki legislacyjne. Tym bardziej jednak pragnąłbym dowiedzieć się, czy i w jaki sposób sprawdzane jest ich przestrzeganie a następnie – w razie stwierdzenia nieprzestrzegania – jak przebiega i na jakiej podstawie prawnej oparte jest ewentualne pociągnięcie podmiotu zanieczyszczającego światłem do odpowiedzialności. Będę przy tym wdzięczny za podanie przykładu tego rodzaju sprawy.

III. Ostatnią kwestią, jaką pragnę poruszyć w niniejszym piśmie w kontekście odpowiedzi na interpelację radnego pana Marka Szolca, jest wspomniana w niej wymiana oświetlenia drogowego – z sodowego na LED-owe, w ramach programu „SOWA – oświetlenie zewnętrzne”.

Jak wynika z komunikatów Zarządu Dróg Miejskich¹², liczba opraw oświetleniowych wymienionych na oprawy LED przekroczyła już 20 000. Stosowana jest jednolicie „barwa dzienna ciepła” co odpowiada 3000K temperatury barwowej. Wymiana następuje w sposób ustandaryzowany. Nowe oprawy oświetleniowe oparte na technologii LED sprzyjać mają zwiększeniu bezpieczeństwa oraz zmniejszeniu zużycia energii. Zgodnie z moją wiedzą - odpowiednio skonstruowane mogą także przeciwdziałać rozproszaniu światła i oświetleniu obiektów mieszkalnych czy nieba.

Tym samym, jak się wydaje, program „Sowa” ma szansę wydatnie przyczynić się do ograniczenia problemu zanieczyszczenia świetlnego. Doceniam zatem podjęcie przez Państwa tej inicjatywy. Równocześnie jednak, mam pewne wątpliwości w tym zakresie. Dotyczą one mianowicie bezpieczeństwa oświetlenia LED-owego dla zdrowia człowieka. Ze znanych mi badań naukowych wynika bowiem, że globalny wzrost zanieczyszczenia świetlnego o co najmniej 49% w ciągu ostatnich 25 lat jest związany przede wszystkim z przejściem na półprzewodnikowe oświetlenie LED¹³. Poprawa bezpieczeństwa, jaką daje montaż oświetlenia LED, wynika także z tego, że światło oparte na tej technologii jest ostrzejsze, a oświetlane obiekty wyraźniejsze, w konsekwencji czego w oświetlanym obszarze wzrasta zanieczyszczenie światłem. Tym samym wzrasta odczucie obecności sztucznego światła, co rodzić może u poszczególnych osób zmęczenie światłem – pobudzać w godzinach wieczornych i nocnych - a nawet nieść negatywne konsekwencje zdrowotne, w tym w konsekwencji zaburzenia wydzielania melatoniny¹⁴.

Mając na uwadze powyższe zwracam się z zapytaniem, czy wymiana oświetlenia drogowego na LED-owe na terenie m.st. Warszawy poprzedzona była weryfikacją braku szkodliwości nowych opraw dla zdrowia, lub też, czy kwestia ta była

¹² <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/sava-i-przyjaciele-czyli-wiecej-nowego-oswietlenia-w-warszawie/>

¹³ A. Sánchez de Miguel, J. Bennie, E. Rosenfeld, S. Dzurjak, K. J. Gaston, First Estimation of Global Trends in Nocturnal Power Emissions Reveals Acceleration of Light Pollution, “Remote Sensing” 2021, Volume 13, Issue 16, <https://www.mdpi.com/2072-4292/13/16/3311>

¹⁴ Kwestia wpływu na zdrowie oświetlenia LED było przedmiotem badania francuskiej Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Sanitarnego. Potwierdziło ono, że może ono wywierać wpływ na siatkówkę oka, a długookresowo na powstanie zwyrodnienia plamki żółtej. Szczególnie negatywne konsekwencje niesie światło niebieskie, zwłaszcza dla dzieci i młodzieży. Agencja zwraca uwagę na destrukcyjny wpływ światła LED na rytmy biologiczne i sen, nawet w przypadku narażenia na bardzo niskie poziomy światła niebieskiego wieczorem lub w nocy. Agencja zwraca uwagę na szkodliwy wpływ światła w nocy na bioróżnorodność i środowisko. Niezależnie od badanego ekosystemu, wiedza naukowa zbieżnie wykazała wzrost śmiertelności i spadek różnorodności badanych gatunków zwierząt i roślin w środowiskach oświetlonych nocą, w tym za pomocą oświetlenia LED .
(Zob. <https://www.anses.fr/en/content/leds-blue-light>.)

przedmiotem następczej analizy w poszczególnych lokalizacjach (np. w miejscach, gdzie oświetlenie jest usytuowane blisko zabudowań mieszkalnych). W szczególności, proszę o informację o zgodności wymienionego oświetlenia z normą PN-EN 62471:2010, dotyczącą bezpieczeństwa fotobiologicznego.

Pragnę ponadto uprzejmie zapytać, czy rozważane są takie rozwiązania jak odstępianie od ustandaryzowanej barwy światła na rzecz barwy dostosowanej do okolicznej zabudowy (np. cieplejsze barwy na ulicach z otoczeniem mieszkaniowym) oraz przewidziane normą PN-EN 13201 ściemnianie oświetlenia w tej części nocy, w której ruch jest skrajnie niewielki – pod warunkiem spełniania przed i po ściemnieniu wymagań normy dla właściwych klas oświetleniowych na drodze.

•

Ochrona środowiska to niewątpliwie zagadnienie interdyscyplinarne, któremu prawo służy o tyle, o ile jest w tym zakresie skutecznym narzędziem. Zanieczyszczenie świetlne jest rodzajem szkodliwej emisji, której do tej pory prawodawca krajowy w zasadzie nie przeciwdziałał, jeśli mieć na uwadze powszechnie obowiązujące regulacje. W tej sytuacji, niezmiernie istotne jest dla mnie, aby ustalić, jak z tym problemem radzą sobie władze samorządowe. Wierzę bowiem, że wymiana doświadczeń jest czynnikiem kluczowym, jeśli chodzi o wypracowywanie efektywnych mechanizmów prawnych, mających stanowić podstawy dla wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju.

Dlatego też, będę wielce zobowiązany za współpracę oraz pilną odpowiedź na niniejsze pismo.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/