



Artur Żurawik

 <https://orcid.org/0000-0002-6349-6344>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

## **Zwroty niedookreślone w dyrektywie UE 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii oraz jej wpływ na ochronę środowiska (wybrane zagadnienia)**

---

---

### **Phrases not specified in Directive EU 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law and its influence on the protection of the environment (selected issues)**

#### Summary

Directive 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of October 23, 2019 on the protection of persons reporting breaches of EU law poses new challenges for the Member States of the European Union. This act has a real impact not only on the situation and functioning of various public bodies and institutions, but also on entrepreneurs. At the same time, it covers a wide range of applications. One of such areas is environmental protection. At the same time, the directive uses many underspecified phrases, undoubtedly very interesting from the point of view of their interpretation, including those which names are known to EU and national legislation, but gives them a different meaning. It should be reconstructed separately for the purposes of applying this particular legal act and the implementing provisions. It is also not possible to automatically transfer the case law or doctrinal views developed on the basis of the existing practice for the purposes of applying the provisions on the protection of persons reporting breaches of EU law.

Key words: legal interpretation, entrepreneurs, environmental protection law, general clauses, implementation, whistleblowers, public interest, protection of whistleblowers' rights

## 1. Uwagi ogólne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>1</sup> niesie za sobą nowe wyzwania dla państw członkowskich Unii Europejskiej. W świetle art. 26 ust. 1 tego aktu prawnego zobowiązane one były do 17 grudnia 2021 r. wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jego wdrożenia. Termin ten nie został dotrzymany przez prawodawcę polskiego; opublikowano jednak projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa<sup>2</sup>.

Dyrektywa ma duże znaczenie dla funkcjonowania rozmaitych organizacji, zarówno „publicznych”, jak i „prywatnych” – takich to ogólnych sformułowań używa prawodawca już w motywie 1 preambuły. Zatem omawiany akt realnie wpływa na sytuację i działanie nie tylko organów oraz instytucji publicznych różnego rodzaju, lecz także przedsiębiorców. Zarazem jej zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki, a jedną z dziedzin stanowi ochrona środowiska.

Co ważne, twórcy dyrektywy posługują się wieloma zwrotami niedookreślonymi, bezspornie interesującymi z punktu widzenia wykładni. Wątpliwości interpretacyjne, które pojawiają się już na poziomie samego aktu unijnego, zapewne spotęgują się w odniesieniu do stosowania implementujących go przepisów krajowych. Dlatego warto wnikliwiej zająć się tą problematyką i przeanalizować tekst dyrektywy, m.in. pod kątem jej celów. Nie bez znaczenia będzie również wersja oryginalna (w języku angielskim) owego aktu prawnego.

## 2. Klauzula interesu publicznego i jej rola w dyrektywie 2019/1937

Do zwrotów niedookreślonych zawartych w dyrektywie należy klauzula generalna interesu publicznego (za L. Leszczyńskim można powiedzieć, że chodzi

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 305 z dnia 26 listopada 2019 r., s. 17.

<sup>2</sup> Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (nr UC101), Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-zgłaszających-naruszenia-prawa2> [dostęp: 8.10.2022].

o generalną klauzulę odsyłającą)<sup>3</sup>. Prawodawca unijny używa jej w tym dokumencie wielokrotnie. Interes publiczny jest jednym z powodów uchwalenia dyrektywy oraz przyszłego jej stosowania w państwach członkowskich Unii. Stanowi zresztą kluczowe pojęcie nie tylko prawa unijnego, lecz także prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego. Klauzula interesu publicznego znajduje się wśród przesłanek ingerencji w sferę swobód, w sferę wolnościową, czyli jego granice są równocześnie granicami dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego w sferę prywatnoprawną – granicami tzw. publicyzacji prawa prywatnego<sup>4</sup>. Szczegółową przesłanką może być np. konieczność ochrony środowiska.

Odpowiedzi na pytanie, co leży w interesie publicznym, oczekuje się przede wszystkim od osób, które stanowią prawo, to one bowiem muszą wyważyć pewne wartości i zdecydować, czy dana wartość jest na tyle istotna, by do jej ochrony konieczne było ograniczanie wolności. Odpowiedzi na powyższe pytanie oczekuje się także od organów realizujących wolę prawodawcy, a zatem głównie od organów władzy publicznej. Właśnie im przypada w udziale wykonywanie konkretnych przepisów i one muszą dbać o zabezpieczenie interesu publicznego, jednocześnie zaś o to, by w sposób nieuprawniony, sprzeczny z intencjami prawodawcy, nie uchybiał interesowi indywidualnemu.

„Interes publiczny” – jako zwrot niedookreślony, a jednocześnie klauzula o charakterze normatywnym – może rodzić problemy zarówno w procedurze implementacji dyrektywy, jak i potem, na etapie stosowania poszczególnych uregulowań. Podstawą omawianej konstrukcji jest ogólniejsze pojęcie „interes”. Oprócz „interesu publicznego” wymienić można dla przykładu „interes społeczny”, „interes społecznie uzasadniony”, „zbiorowe interesy konsumentów”; ponadto często słyszymy o „interesie prawnym”, „faktycznym”, „indywidualnym”, „grupowym” itd. Interesem nazywa się sprawę do załatwienia, pożytek, korzyść, przedsięwzięcie przynoszące korzyść materialną oraz sklep, przedsiębiorstwo<sup>5</sup>. W innym ujęciu „interes” obejmuje przedmioty lub stany rzeczy, których osiągnięcie jednostki bądź grupy społeczne uważają za pożądane lub konieczne i w tym celu mobilizują swe siły i środki<sup>6</sup>. W języku potocznym może oznaczać też dodatni bilans zysków i strat. Ekonomia rozumie przez „interes” obiektywne stany rzeczy będące przedmiotem dążeń jednostek lub grup gospo-

---

<sup>3</sup> L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 9 i nn.

<sup>4</sup> A. Żurawik, *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 32–41.

<sup>5</sup> *Słownik języka polskiego PWN* [online], <https://sjp.pwn.pl/szukaj/interes.html> [dostęp: 30.08.2022].

<sup>6</sup> *Nowy leksykon PWN*, red. A. Dyczkowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 684.

darujących<sup>7</sup>. Określa się go niekiedy jako społeczną relację między potrzebami a dobrami; powstaje wskutek działania podobnych potrzeb, ściślej: potrzeb całej grupy<sup>8</sup>.

Wykształciły się trzy główne poglądy na podstawie interesu. Po pierwsze, można za nią przyjąć rodzaj wartości (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewną wartość). Stan rzeczy lub przedmiot zostają uznane za interes podmiotu, ponieważ są wartościowe, korzystne dla niego. Taka podstawa interesu nosi miano aksjologicznej<sup>9</sup>. Po drugie, może chodzić o potrzebę lub zbiór potrzeb (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewną potrzebę). Koncepcja ta miała uniknąć uwikłania w aksjologię, stąd zyskała wielu zwolenników<sup>10</sup>. Po trzecie wreszcie, jako podstawę interesu postrzega się kategorię celu (coś jest interesem danego podmiotu ze względu na pewien cel). Tego rodzaju podstawę interesu nazywa się prakseologiczną<sup>11</sup>. Cele mogą być mniej lub bardziej dalekosiężne<sup>12</sup>.

Prawo unijne również odnosi się do różnie rozumianych interesów, pojęcie interesu publicznego w unijnym prawie pierwotnym jednak pojawia się rzadko; w czystej postaci znajdziemy je w art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>13</sup>, statuującym prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Niemniej w prawie pierwotnym napotkamy także klauzule podobne do klauzuli interesu publicznego. W art. 17 ust. 1 Trak-

---

<sup>7</sup> *Encyklopedia popularna PWN*, red. A. Karwowski, wyd. 11, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 296.

<sup>8</sup> J.P. Georgica, *Pojęcie interesu w marksistowskiej nauce o polityce*, w: *Z zagadnień teorii polityki. System polityczny, interesy, wartości, normy polityczne, decyzje polityczne*, red. K. Opałek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 209.

<sup>9</sup> Zob. J. Drązkiewicz, *Interesy a struktura społeczna. Pojęcie interesu w marksistowskiej teorii struktury społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 26.

<sup>10</sup> Zob. M. Misztal, *Problematyka wartości w socjologii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 127–139; J.J. Wiatr, *Spoleczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, wyd. 7, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, s. 197–198; R.E. Flathman, *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*, John Wiley & Sons, New York–London–Sydney 1966, s. 15–16; J. Drązkiewicz, *Interesy a struktura społeczna...*, s. 20 i nn.; V. Held, *The public interest and individual interests*, Basic Books, New York–London 1970, np. s. 51.

<sup>11</sup> J. Mucha, *Konfliktowe modele społeczeństwa we współczesnej socjologii niemarksistowskiej – próba typologii*, „*Studia Socjologiczne*” 1975, nr 1; cyt. za: J. Drązkiewicz, *Interesy a struktura społeczna...*, s. 28.

<sup>12</sup> J. Mucha, *Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 20. Jak stwierdza S. Ehrlich, „[m]otorem grupowania się ludzi dla wspólnego działania jest jakiś interes, to jest świadome dążenie do wspólnego celu. Interes taki powoduje, że ludzie organizują się, aby go realizować” (S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, wyd. 2 popr., Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 34).

<sup>13</sup> Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47.

tatu o Unii Europejskiej<sup>14</sup> jest mowa o „ogólnym interesie Unii”, a w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej prawodawca posługuje się takimi sformułowaniami, jak: „interes Unii” (art. 106 ust. 2), „wspólny interes objęty polityką Unii” (art. 88 ust. 1), „interesy finansowe Unii” (np. art. 85 ust. 1 lit. a), „wspólny interes” (art. 107 ust. 3c i 3d) czy „ogólny interes Unii” (art. 285). Z kolei w dyrektywie 2019/1937, w motywie 56 preambuły występuje zwrot „konflikt interesów”, w motywie 84 zaś – „ogólny interes Unii i państw członkowskich”, który jest odmianą „interesu publicznego”.

W tym kontekście warto zauważyć, że preambuła dyrektywy wielokrotnie odwołuje się do interesu publicznego (mówi zwłaszcza o „szkodach dla interesu publicznego”). Co ciekawe, wprost odnosi się do niego zasadniczo tylko preambuła, a poszczególne przepisy części normatywnej wprowadzają analizowaną klauzulę zaledwie jeden raz (art. 15 ust. 1 dyrektywy 2019/1937). To oznacza, że w owej części prawodawca wskazuje już konkretne wartości składające się na „interes publiczny”, opisany szerzej w preambule.

W motywie 1 preambuły czytamy: „Osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej lub utrzymujące kontakt z taką organizacją w związku ze swoją działalnością zawodową niejednokrotnie jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, do jakich dochodzi w tym kontekście. Zgłaszając naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, osoby takie działają jako sygnaliści i tym samym odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu takich naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobra społecznego”.

W świetle wcześniejszych rozważań można zapytać: jak należy rozumieć ów „interes publiczny” na gruncie dyrektywy 2019/1937? Pewne sugestie nasuwa treść omawianego aktu. Kiedy w preambule mowa o interesie publicznym, zawsze w szczegółach jest on odnoszony do określonych dziedzin, sfer aktywności albo wartości. Przykładowo motyw 6 nawiązuje do zamówień publicznych – wskazuje, że naruszenia w tym zakresie skutkują zakłóceniami konkurencji, zwiększają koszty prowadzenia działalności gospodarczej, szkodzą interesom inwestorów i akcjonariuszy lub wspólników. W ogólnym ujęciu zmniejszają atrakcyjność inwestycyjną i przyczyniają się do powstawania nierównych szans dla przedsiębiorstw w Unii, co negatywnie wpływa na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Można powiedzieć, że chodzi tu o zachowanie takich wartości jak uczciwość obrotu gospodarczego i jawność (transparentność) procedur wydatkowania środków publicznych. Z kolei motyw 7 preambuły jest poświęcony nadużyciom w sferze usług finansowych, motyw 8 mówi o bezpieczeństwie produktów, motyw 9 skupia się na bezpieczeństwie transportu, motyw 10 odnosi się do ochrony środowiska itd. Z każdą

---

<sup>14</sup> Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 13.

z tych sfer wiąże się konieczność ochrony pewnych wartości leżących u podstaw interesu publicznego.

Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania warto nieco szerzej scharakteryzować treść motywu 10 preambuły. Zwrócono tam uwagę, że w dziedzinie ochrony środowiska szczególnego znaczenia nabierają aktywności takie jak gromadzenie dowodów dotyczących przestępstw przeciwko środowisku i przypadków podejmowania bezprawnych działań przeciwko ochronie środowiska, zapobieganie im oraz wykrywanie ich i zwalczanie. Są one wyzwaniem w całej Unii i należy wzmocnić czynności prowadzone w tym obszarze. Wskazano, że przed wejściem w życie dyrektywy jedyne przepisy gwarantujące bezpieczeństwo sygnalistom interweniującym w sferze ochrony przyrody przewidziano w akcie sektorowym, jakim była dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE<sup>15</sup>. Stąd wdrożenie ochrony sygnalistów jest niezbędne, by zapewnić skuteczne egzekwowanie dorobku prawnego Unii w zakresie ochrony środowiska, którego naruszanie może szkodzić interesowi publicznemu i wywołać negatywne konsekwencje wykraczające poza granice poszczególnych państw. Wprowadzenie takiej ochrony ma również znaczenie w przypadkach, w których produkty niebezpieczne mogą wyrządzać szkodę środowisku.

W motywie 109 preambuły doprecyzowano z kolei, że dyrektywa nie narusza praw podstawowych i uznanych zasad. W związku z tym kluczowe jest, aby była wykonywana zgodnie z owymi prawami i zasadami poprzez zapewnienie pełnego poszanowania wolności wypowiedzi i informacji, prawa do ochrony danych osobowych, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do wysokiego poziomu ochrony konsumentów, prawa do wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, prawa do wysokiego poziomu ochrony środowiska, prawa do dobrej administracji, prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i prawa do obrony. Jednocześnie motyw 105 przewiduje wymóg zapewnienia wysokich standardów w zakresie zdrowia publicznego i ochrony środowiska.

Doprecyzowanie dziedzin, sfer i wartości związanych z realizacją interesu publicznego (w rozumieniu omawianego aktu unijnego) znajdziemy w zbiorczym zestawieniu zawartym w art. 2 dyrektywy 2019/1937, określającym jej zakres przedmiotowy. Chodzi o:

- 1) zamówienia publiczne<sup>16</sup>;
- 2) usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- 3) bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami;

---

<sup>15</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE (Dz. Urz. UE L 178 z dnia 28 czerwca 2013 r., s. 66).

<sup>16</sup> Zob. też M. Kania, *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 1, s. 3–19.

- 4) bezpieczeństwo transportu;
- 5) ochronę środowiska;
- 6) ochronę radiologiczną i bezpieczeństwo jądrowe;
- 7) bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt;
- 8) zdrowie publiczne;
- 9) ochronę konsumentów;
- 10) ochronę prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych;
- 11) interesy finansowe Unii;
- 12) naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego, w tym m.in. naruszenia unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa.

Przepis ten nie został sformułowany konsekwentnie, gdyż z jednej strony odnosi się do poszczególnych dziedzin (np. zamówień publicznych), w których wartości składające się na „interes publiczny” musiałyby dopiero być rekonstruowane (np. transparentność, uczciwość w wydatkowaniu środków publicznych); z drugiej strony natomiast – do niektórych wartości wchodzących w skład tej kategorii nawiązuje wprost (np. zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt).

Dodatkowo twórcy dyrektywy 2019/1937 wprowadzają na potrzeby jej funkcjonowania pewne wyłączenia z zakresu znaczeniowego „interesu publicznego”. W motywie 24 preambuły czytamy: „Bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć zastosowania do zgłaszania naruszeń dotyczących zamówień publicznych obejmujących aspekty obronności lub bezpieczeństwa [...]”. Inne wyłączenia opisuje motyw 25, a kwestie te szczegółowo normuje art. 3 dyrektywy.

Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa nie może się obyć bez zagwarantowania standardów proceduralnych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 państwa członkowskie zapewniają, by podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym ustanowiły kanały i procedury na potrzeby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych, po konsultacji i w porozumieniu z partnerami społecznymi, jeżeli tak przewiduje prawo krajowe. Z kolei według art. 8 ust. 7 po odpowiedniej ocenie ryzyka, uwzględniającej charakter działalności podmiotów i wynikający z niej poziom ryzyka, w szczególności w dziedzinie środowiska i zdrowia publicznego, państwa członkowskie mogą zobowiązać podmioty prawne w sektorze prywatnym, które zatrudniają mniej niż 50 pracowników, do ustanowienia wewnętrznych kanałów i procedur dokonywania zgłoszeń, zgodnie z rozdziałem II dyrektywy. Omawiany akt powinien jednak pozostawać bez uszczerbku dla ochrony przyznanej na mocy procedur dotyczących zgłaszania podejrzenia nielegalnych działań, w tym nadużyć finansowych lub korupcji, szkodzących interesom Unii (zob. motyw 23 preambuły).

### 3. „Interes społeczeństwa” w dyrektywie 2019/1937

Co ciekawe, w oficjalnym tłumaczeniu analizowanej dyrektywy w motywie 33 preambuły jest mowa zarówno o „interesie publicznym”, jak i o „interesie społeczeństwa”. W wersji angielskiej prawodawca unijny, w miejscu polskiej klauzuli interesu społeczeństwa, posługuje się zwrotem *interest of the public*. Z kolei „interesowi publicznemu” najczęściej odpowiada pojęcie *public interest*<sup>17</sup>. Ten ostatni zwrot występuje też m.in. w motywie 1 dyrektywy 2019/1937.

Także na gruncie prawa polskiego toczą się dyskusje, czy „interes publiczny” jest równoznaczny z „interese społecznym” (np. art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego)<sup>18</sup>. Padają argumenty, że mamy do czynienia z klauzulami tożsamymi<sup>19</sup>, z czym osobiście się nie zgadzam. Skoro prawodawca, bądź krajowy, bądź unijny, nawet w jednym akcie prawnym używa obu sformułowań, to znaczą one co innego. Wydaje się, że należałoby rozróżniać owe klauzule z uwagi na możliwość odniesienia pewnych interesów bezpośrednio do rozmaitych podmiotów publicznych, w tym UE, która w myśl art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej posiada osobowość prawną. To samo może dotyczyć przedsiębiorców publicznych, gmin, powiatów, województw, mających swoje interesy „publiczne”, niekoniecznie zgodne z interesami społeczeństwa („społecznymi”). Tak rozumiane interesy publiczne mogą nawet ze sobą kolidować, np. interesy dwóch gmin bądź interesy państwa z interesami Unii Europejskiej czy jednostek samorządu terytorialnego<sup>20</sup>. Skoro wymienione samodzielne podmioty są bez wątplenia podmiotami prawa publicznego, to realizują interesy „publiczne”, podczas gdy interesy społeczeństwa („społeczne”) są przez nie realizowane tylko w sposób pośredni. Ewentualne niezgodności czy sprzeczności mogą być podstawą następczej odpowiedzialności politycznej, egzekwowanej w sposób demokratyczny przy okazji kolejnych wyborów.

Zaznaczyć trzeba, że ustawodawca polski także posługuje się obydwoma klauzulami jednocześnie w ramach tego samego przepisu. Przykładem jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolon-

<sup>17</sup> Zob. V. Held, *The public interest and individual interests...*, passim.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

<sup>19</sup> Np. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 24–25.

<sup>20</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96; wyrok TK z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 57; wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85, a także A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48–55.



tariacie<sup>21</sup>. W art. 11b stwierdzono, że Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny. Warto przypomnieć, że wśród dyrektyw wykładni znajduje się zakaz wykładni synonimicznej, zgodnie z którym różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia<sup>22</sup>. Zatem gdyby ustawodawca krajowy traktował obie klauzule synonimicznie, posłużyłyby się jedną z nich, tymczasem odróżnia od siebie dwa interesy, wiążąc określone skutki prawne z jedną klauzulą, a inne z drugą<sup>23</sup>.

Można więc ustalić, że zarówno prawodawca unijny, jak i krajowy traktują obie klauzule w odmienny sposób. Choć ich zakresy znaczeniowe częściowo się pokrywają, to nie są w pełni zbieżne. Natomiast nie rozróżniałbym klauzul „interes społeczny” i „interes społeczeństwa” – jest to wyłącznie kwestia sposobu tłumaczenia dyrektywy.

#### 4. „Dobro społeczne”, „dobro wspólne” a „interes publiczny”

Przywołany wcześniej motyw 1 preambuły dyrektywy 2019/1937 wskazuje m.in., że osoby pracujące dla organizacji publicznej lub prywatnej lub utrzymujące kontakt z taką organizacją, zgłaszając naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, działają jako sygnaliści i tym samym odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobra społecznego. Z kolei w motywie 3 zawarto stwierdzenie, że w niektórych dziedzinach polityki przypadki naruszenia prawa Unii – niezależnie od tego, czy w świetle prawa krajowego są kwalifikowane jako naruszenia prawa administracyjnego, prawa karnego czy naruszenia innego rodzaju – mogą wyrządzić poważną szkodę interesowi publicznemu, ponieważ stwarzają poważne ryzyko dla dobra społecznego. Powstaje więc pytanie o relację między „interese publicznym” a „dobrem społecznym”. Warto dodać, że w anglojęzycznej wersji dyrektywy posłużono się tu sformułowaniem *welfare of society*, co można tłumaczyć także jako „dobrobyt społeczny”.

<sup>21</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.

<sup>22</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 117–118; A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 256.

<sup>23</sup> Więcej na ten temat – zob. A. Żurawik, *Interes publiczny a interes społeczny*, w: idem, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 453 i nn.

Podobne znaczenie do „dobra społecznego” ma zwrot „dobro wspólne”<sup>24</sup>. Niewątpliwie to ostatnie jest klauzulą ściśle związaną z klauzulą interesu publicznego. Do rewolucji francuskiej dobro wspólne, zwane też powszechnym, oraz bezpieczeństwo obywateli były uważane za dwa główne cele państwa. Spopularyzowanie przez rewolucję francuską kategorii interesu publicznego (czy później w państwach socjalistycznych – społecznego) doprowadziło do niemal całkowitego zapomnienia nauki o dobru wspólnym. Obecnie jednak należy ono na powrót do najważniejszych pojęć prawnych, co znajduje odzwierciedlenie w wielu różnorodnych poglądach na jego temat.

Zarówno dobro wspólne, jak i interes publiczny mają wymiar głęboko społeczny: bliskie są naukom politycznym, socjologii, a nawet nauczaniu społecznemu Kościołów chrześcijańskich. Tak szerokie ujęcie problemu pozwoli spojrzeć na dobro wspólne i klauzulę interesu publicznego w sposób pełniejszy. Niemniej trzeba być świadomym trudności, jakie napotykają wszyscy, którzy chcą mówić bądź pisać o dobru wspólnym. Wynikają one z wielości założeń wyjściowych powodujących, że za każdym razem spogląda się na to zagadnienie z innej perspektywy<sup>25</sup>. Dodatkowo sytuację komplikuje zmienność warunków życiowych poszczególnych społeczeństw, a co za tym idzie – ich oczekiwań. Na tej podstawie niekiedy podnosi się, że rozumienie „dobra wspólnego” nie ma charakteru uniwersalnego, zdecydowanie przekracza struktury każdego historycznego społeczeństwa, słowem: że pojęcie to zmienia znaczenie z epoki na epokę oraz w przypadku rozpatrywania różnych zbiorowości. Stąd nie można zdefiniować go w sposób ostateczny, niezależnie od przeobrażających się warunków społecznych<sup>26</sup>.

Już Arystoteles sformułował zasadę prymatu dobra wspólnego: „Jeśli bowiem nawet to samo jest najwyższym dobrem i dla jednostki, i dla państwa, to jednak dobro państwa zdaje się być czymś większym i doskonalszym, zarówno gdy idzie o osiągnięcie, jak też o zachowanie go; i dla jednostki bowiem miłą jest rzeczą dopięcie celu, ale piękniejszą i bardziej boską – dla narodu i dla państwa”<sup>27</sup>. Zdaniem owego filozofa najlepsze państwo to takie, które w pełni dba o dobro wspólne. Z kolei liberałowie „odnoszą się do idei dobra wspólnego z daleko idącą nieufnością. Nie lubią jej, ponieważ przywołuje się ją łatwo i dla

---

<sup>24</sup> Zob. art. 1 Konstytucji RP, choć akt ten oczywiście jest ukierunkowany na aspekty krajowe, co rzutuje na wykładnię terminów prawnych.

<sup>25</sup> Zob. też M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 20 i nn.

<sup>26</sup> Zob. też J.I. Lavastida, *Health care and the common good: A Catholic theory of justice*, University Press of America, Boston 2000, s. 170; *Dobro wspólne*, red. D. Probuska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010, passim.

<sup>27</sup> Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum., wstęp i koment. D. Gromska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, I 1094a, s. 78.

podejrzanych celów”<sup>28</sup>. Również pluralizm wydaje się całkowicie pozbawiać treści analizowane tu pojęcie; ujmując to spostrzeżenie z odwrotnej strony: „[...] dobro wspólne jest nie do przyjęcia dla liberałów przede wszystkim z uwagi na swe antypluralistyczne przesłanie”<sup>29</sup>.

Do koncepcji, o których także wypada tu wspomnieć, należy ta zaprezentowana przez K. Complaka. Uważa on, że „dobro wspólne” oznacza zrównoważony rozwój poziomu i jakości życia członków poszczególnych zespołów ludzkich oraz w każdej grupie społecznej lub politycznej w zależności od ich swoistych celów. Nie jest wszakże sumą dóbr indywidualnych, nie oznacza też zbiorowej potrzeby, lecz stanowi wynik skoordynowanych działań wszystkich (lub większości) członków zbiorowości, jednoczących się w wysiłku skierowanym na urzeczywistnienie pomyślności ogółu. Dzięki temu dążenie do dobra wspólnego jest punktem wyjścia do osiągnięcia sprawiedliwości. Jako najważniejsze prawo społeczne powinno ono wyznaczać granice aktywności gospodarczej oraz inicjatywy prywatnej. Powinni o nim pamiętać i wcielać je w życie przede wszystkim prawodawcy. Niemniej, co istotne, zdaniem przywołanego autora dobro wspólne (powszechne) różni się od interesu publicznego – nie są to kategorie tożsame. „Interes publiczny należy do jednostek w takim zakresie, w jakim są one członkami większej, zjednoczonej zbiorowości. Dobro wspólne opiera się na odróżnieniu jednostki podporządkowanej wspólności od osoby pojmowanej jako cel wszechrzeczy”<sup>30</sup>.

Podobną koncepcję przedstawia W. Sokolewicz<sup>31</sup>, cytujący zresztą K. Complaka. Samo dobro wspólne traktuje wprost jako wartość, zatem nadaje mu rozumienie aksjologiczne<sup>32</sup>. Osobnym źródłem trudności interpretacyjnych jest

---

<sup>28</sup> P. Śpiewak, *W stronę wspólnego dobra*, Fundacja Aletheia, Warszawa 1998, s. 35.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 36–37.

<sup>30</sup> K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 48–49. Autor przywołuje pozycje: M.-P. Deswarte, *Intérêt général, bien commun*, „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger” 1988, n° 5, s. 1289–1313, oraz J. Ortiz Díaz, *El bien común y la Administración pública*, w: *Estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación*, vol. 1, Universidad de Sevilla, Sevilla 1954, passim. K. Complak opisuje też doktrynę korporatystyczną, według której dobro wspólne polega na czynnym zespoleniu się obywatela z państwem w pracy dla niego. Państwo jest tu naturalnym i koniecznym związkiem obywatelskim opartym na solidarności i wzajemnej zależności. Wszelkie dążenia do wyodrębnienia dobra grupy czy zespołu pomniejszają dobro ogółu, są więc szkodliwe dla państwa. Szczęólnego znaczenia nabiera zatem należyte wywiązywanie się obywateli z powinności wobec państwa, które ma bezwzględny prymat nad dobrem jednostki oraz może ograniczyć przyrodzone wolności osobiste (zob. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP...*, s. 51–52).

<sup>31</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 9–37, w szczególności s. 11.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 11. Wielu autorów odwołuje się do podstawy aksjologicznej dobra wspólnego, np. J. Boć twierdzi, że jest ono taką wartością, która istnieje lub ma istnieć rzeczywi-

według niego bliskoznaczność kategorii „dobro wspólne”, „dobro publiczne”, „interes publiczny (ogólny)” etc. Niektórzy, co podkreśla, uważają je wręcz za synonimy<sup>33</sup>. Twierdzi jednak, że mimo podobieństwa semantycznego „dobro wspólne” trzeba starannie odróżniać od pojęć pokrewnych, takich jak „dobro publiczne”, a zwłaszcza „interes publiczny”, gdyż różnice w odcieniach znaczeniowych między nimi są istotne<sup>34</sup>.

Szczegółowe rozważania o dobru wspólnym poczynił M. Piechowiak w jednej ze swych monografii. Czytamy w niej: „Należy jasno odróżnić dobro wspólne od interesu wspólnego, interesu publicznego, interesu ogółu itp. [...] zarówno interes wspólny (publiczny, ogółu itp.), jak i interes jednostki (interes indywidualny, interes grupowy itp.) mogą być uznane za elementy dobra wspólnego”<sup>35</sup>.

Odmienny pogląd prezentuje z kolei A. Jaxa-Dębicka, która twierdzi, że „[i]nteres publiczny jest pojęciem tożsamym z pojęciem dobra wspólnego, wyznaczającym pole dopuszczalnej działalności administracyjnej, a w nim zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne, gospodarcze i prywatne życie jednostki. Interes społeczny (publiczny) rodzi się z faktu życia w grupie społecznej. Poszanowanie interesu społecznego czy też jego wyegzekwowanie stanowią cenę, jaką płaci człowiek za życie w tej grupie”<sup>36</sup>.

J. Blicharz także nie widzi powodów, by odróżniać interes publiczny od dobra wspólnego. Píše, że działalność administracji publicznej oparta na kryterium dobra ogółu (interesu publicznego) nie może się sprowadzać tylko do sytuacji, w której priorytet dobra ogółu daje możliwość większego niż dotychczas występowania administracji w sferze tzw. działań władczych. Interesu publicznego nie sposób również jednoznacznie odseparować od interesu indywidualnego. „Jednostka (obywatel) czy określony podmiot odrębny od sektora publicznego (np. organizacja pozarządowa) może rozwijać własne (partykularne) interesy w kierunku wspólnego dobra (interesu publicznego)”<sup>37</sup>.

Jak zasygnalizowałem, uważam, że klauzula interesu publicznego ma odmienny zakres znaczeniowy od klauzul dobra wspólnego bądź też dobra społecznego. Skoro prawodawca w jednym akcie prawnym posługuje się różnymi

---

ście (zob. J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 22).

<sup>33</sup> Zob. np. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 33 i nn.

<sup>34</sup> Podobnie B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2003, t. 17, s. 71.

<sup>35</sup> M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament...*, s. 430–431.

<sup>36</sup> A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 94.

<sup>37</sup> J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 40, s. 41.

klauzulami, to najwyraźniej – przypomnę – nadaje im inne znaczenia, zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej. Wolno natomiast przyjąć, że nakaz realizacji konkretnego dobra (wspólnego, społecznego) staje się podstawą interesu publicznego (X jest interesem publicznym zbiorowości Z ze względu na pewne dobro wspólne/społeczne D). Dobro takie rekonstruuje się z treści aktu prawnego, czyli w tym przypadku – z analizowanej dyrektywy. W ten sposób jedna kategoria prawna służy dookreśleniu i legitymizowaniu drugiej. Nie można wszakże powiedzieć, by jedna kategoria służyła definiowaniu drugiej, nie jest bowiem możliwe skonstruowanie wyczerpującej definicji np. interesu publicznego. Jak wskazano, ma on różnorodny charakter i może być powiązany z rozmaitymi kryteriami ocennymi (w koncepcjach hybrydalnych wręcz łączonymi), np. z wartościami, celami lub potrzebami.

## 5. Podsumowanie

Transpozycja dyrektywy o sygnalistach do ustawodawstwa polskiego na nowo zrodzi stare pytania o rozumienie różnych zwrotów niedookreślonych. Używanie generalnych klauzul odsyłających ma niewątpliwie ten skutek, że podmioty stosujące prawo odgrywają ogromnie ważną rolę w procesie rekonstruowania norm z przepisów. Można się więc zastanawiać, czy w takich przypadkach nie mamy już do czynienia z prawotwórczym charakterem rozstrzygnięć, które zapadają na podstawie klauzul. Doktryna prawnicza i judykatura nie przyznają jednak temu procesowi przymiotu prawotwórstwa, gdyż byłoby to oczywiście sprzeczne z zasadą podziału władzy. Podkreśla się natomiast istnienie ścisłej zależności pomiędzy konkretnym rozstrzygnięciem zapadającym w związku z użyciem klauzuli a normą ustawową, która wprowadza większy lub mniejszy luz do procesu stosowania prawa.

Omawiana dyrektywa posługuje się wieloma różnymi zwrotami niedookreślonymi, w tym takimi, które są znane prawodawstwu unijnemu i krajowemu, ale którym nadaje odmienne znaczenie. Powinno być ono rekonstruowane odrębnie na potrzeby stosowania tego konkretnego aktu prawnego oraz przepisów implementujących. Nie można też automatycznie odnosić orzecznictwa bądź poglądów doktrynalnych, które wykształciły się w toku dotychczasowej praktyki, do przepisów o sygnalistach. Niewątpliwie kierunek interpretacji pomoże wyznaczyć preambuła dyrektywy. Jakkolwiek nie ma ona mocy normatywnej, to okazuje się istotna, skoro dzięki niej można zrekonstruowane cele, motywy i idee prawodawcy unijnego, także w zakresie ochrony środowiska. Jest to niezbędne do zapewnienia efektywności tego prawa i jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

## Literatura

- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum., wstęp i koment. D. Gromska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 40, s. 39–43.
- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
- Deswarte M.-P., *Intérêt général, bien commun*, „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger” 1988, n° 5, s. 1289–1313.
- Dobro wspólne*, red. D. Probucka, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010.
- Drażkiewicz J., *Interesy a struktura społeczna. Pojęcie interesu w marksistowskiej teorii struktury społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Ehrlich S., *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, wyd. 2 popr., Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974.
- Encyklopedia popularna PWN*, red. A. Karwowski, wyd. 11, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Flathman R.E., *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*, John Wiley & Sons, New York–London–Sydney 1966.
- Georgica J.P., *Pojęcie interesu w marksistowskiej nauce o polityce*, w: *Z zagadnień teorii polityki. System polityczny, interesy, wartości, normy polityczne, decyzje polityczne*, red. K. Opałek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Held V., *The public interest and individual interests*, Basic Books, New York–London 1970.
- Jaxa-Dębicka A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kania M., *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 1, s. 3–19.
- Lavastida J.I., *Health care and the common good: A Catholic theory of justice*, University Press of America, Boston 2000.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Dobro wspólne versus konstytucyjne prawa i wolności jednostki*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2003, t. 17, s. 69–77.
- Misztal M., *Problematyka wartości w socjologii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Mucha J., *Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Mucha J., *Konfliktowe modele społeczeństwa we współczesnej socjologii niemarksistowskiej – próba typologii*, „Studia Socjologiczne” 1975, nr 1.
- Nowy leksykon PWN*, red. A. Dyczkowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Ortiz Díaz J., *El bien común y la Administración pública*, w: *Estudios dedicados al Profesor García Oviedo con motivo de su jubilación*, vol. 1, Universidad de Sevilla, Sevilla 1954.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.
- Słownik języka polskiego PWN* [online], <https://sjp.pwn.pl> [dostęp: 30.08.2022].
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Śpiewak P., *W stronę wspólnego dobra*, Fundacja Aletheia, Warszawa 1998.
- Wiater J.J., *Spółczesność. Wstęp do socjologii systematycznej*, wyd. 7, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48–55.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Żurawik A., *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 32–41.
- Żurawik A., *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021.

Artur Żurawik

**Zwroty niedookreślone w dyrektywie UE 2019/1937  
w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii  
i jej wpływ na ochronę środowiska  
(wybrane zagadnienia)**

Streszczenie

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii stwarza nowe wyzwania dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Akt ten wpływa na sytuację i funkcjonowanie nie tylko organów oraz instytucji publicznych różnego rodzaju, lecz także przedsiębiorców. Zараzеm ma szeroki zakres zastosowania, а jedną z dziedzin jest ochrona środowiska. Dodatkowo twórcy dyrektywy posługują się wieloma zwrotami niedookreślonymi, niewątpliwie bardzo interesującymi z punktu widzenia wykładni, w tym takimi, które są znane prawodawstwu unijnemu i krajowemu, аle którym nadają odmienne znaczenie. Powinno być ono rekonstruowane odrębnie na potrzeby stosowania tego konkretnego aktu prawnego oraz przepisów implementujących. Nie można też automatycznie odnosić orzecznictwa ani poglądów doktrynalnych, które wykształciły się w dotychczasowej praktyce, do przepisów о ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa Unii.

Słowa kluczowe: wykładnia przepisów prawa, przedsiębiorcy, prawo ochrony środowiska, klauzule generalne, implementacja, sygnaliści, interes publiczny, ochrona praw sygnalistów

Артур Журавик

**Нечеткие формулировки в директиве ЕС 2019/1937 о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Европейского Союза, и ее влияние на охрану окружающей среды (избранные вопросы)**

Резюме

Директива Европейского Парламента и Совета (ЕС) 2019/1937 от 23.11.2019 г. о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Европейского Союза, создает новые вызовы для государств-членов Европейского Союза. Данный правовой акт оказывает реальное влияние не только на положение и функционирование различных государственных органов и учреждений, но и на предпринимателей. В то же время предметно он охватывает широкий спектр применения. Одной из областей является охрана окружающей среды. При этом в директиве используется множество нечетких формулировок, безусловно, очень интересных с точки зрения их толкования, в том числе и такие, названия которых известны в законодательстве ЕС и национальном законодательстве, но им придется придать иной смысл. Его следует реконструировать отдельно для целей применения данного конкретного правового акта и имплементационных норм. Также невозможно автоматически переносить судебную практику или доктринальные взгляды, разработанные на основе существующей практики, для целей применения положений о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства ЕС.

**Ключевые слова:** толкование положений законодательства, предприниматели, природоохранное законодательство, общие положения, имплементация, заявители, общественный интерес, защита прав заявителей

Artur Żurawik

**Fraasi imprecise nella Direttiva UE 2019/1937 sulla protezione degli informatori e il suo impatto sulla protezione ambientale (questioni selezionate)**

Sommario

La direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.10.2019 sulla riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione introduce nuove sfide per gli Stati membri dell'Unione europea. Questo atto ha un impatto reale non solo sulla situazione e sul funzionamento delle autorità pubbliche e delle istituzioni di vario tipo, ma anche sulle imprese. Allo stesso tempo, copre un'ampia area di applicazione. Un'area è quella della protezione dell'ambiente. Allo stesso tempo, la direttiva utilizza una serie di frasi indefinite, indubbiamente molto interessanti dal punto di vista della loro interpretazione, tra cui quelle i cui nomi sono noti alla legislazione europea e nazionale, ma a cui viene attribuito un significato diverso. Questo dovrebbe essere ricostruito separatamente ai fini dell'applicazione di questo particolare atto legislativo e della legislazione di attuazione. Né la giurisprudenza o le opinioni



dottrinali sviluppate sulla base della prassi precedente possono essere trasferite automaticamente all'applicazione delle disposizioni sulla protezione degli informatori del diritto dell'Unione.

**Parole chiave:** Interpretazione delle leggi, imprenditori, diritto ambientale, clausole generali, attuazione, whistleblower, interesse pubblico, tutela dei diritti dei whistleblower