

## **Od wystąpienia inspektora pracy nie można się odwołać**

Rozstrzygnięcie w postaci wystąpienia pokontrolnego nie jest decyzją administracyjną i jako takie nie podlega zaskarżeniu.

Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 9 marca 2016 r. (I PSK 1597/14).

Okręgowy Inspektorat Pracy w Poznaniu, po przeprowadzeniu kontroli, na podstawie art. 11 pkt 8 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 404) wydał wystąpienie, zawierające dziewięć wniosków dotyczących stwierdzonych podczas kontroli naruszeń przepisów prawa pracy.

Nie zgadzając się z treścią tego wystąpienia, pracodawca wniósł odwołanie do Okręgowego Inspektora Pracy w Poznaniu. Ten postanowieniem stwierdził niedopuszczalność odwołania skarżącego. W uzasadnieniu wyjaśnił, że wystąpienie państwowego inspektora pracy nie jest decyzją administracyjną ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W art. 11 ustawy o PIP określone zostały uprawnienia właściwych organów Inspekcji w razie stwierdzenia u pracodawcy naruszenia przepisów prawa pracy. Organ stanął na stanowisku, że ustawowe rozróżnienie form pokontrolnego działania inspektora pracy na nakazy i wystąpienia wiąże się z ustawowym zróżnicowaniem rangi stwierdzonych w wyniku kontroli naruszeń prawa. W konsekwencji wystąpienie, o jakim mowa w art. 11 pkt 8 ustawy, nie stanowi formy działania inspektora pracy przybierającej postać decyzji administracyjnej. Natomiast zgodnie z treścią art. 127 § 1 k.p.a. odwołanie przysługuje tylko od decyzji administracyjnej.

Pracodawca złożył skargę na to postanowienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Skarżący podnosił, że wystąpienie pokontrolne inspektora pracy nakłada na pracodawcę bezpośrednio obowiązki prawne, dlatego ma charakter decyzji administracyjnej i podlega zaskarżeniu w trybie wskazanym w k.p.a. Ponadto skarżący ma obowiązek w określonym terminie zawiadomić inspektora o terminie i sposobie wykonania ujętych w wystąpieniu wniosków. Wystąpienie nie jest zatem czynnością faktyczną, która pozostaje bez znaczenia prawnego dla kontrolowanego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę i wyjaśnił, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie pozostaje ocena, czy obowiązki wynikające z wystąpienia inspektora pracy mogą być potraktowane jako władcze rozstrzygnięcie organu administracji przybierające formę decyzji administracyjnej. Sąd I instancji wskazał w pierwszej kolejności na istniejące rozbieżności w orzecznictwie co do oceny charakteru prawnego wystąpienia. Ostatecznie sąd podzielił pogląd przeważającej części orzecznictwa i przyjął, że wystąpieniu inspektora pracy nie można przypisać charakteru decyzji administracyjnej, bo nie nakłada na pracodawcę żadnego obowiązku. Wystąpienie ma jedynie charakter zalecenia czy też postulatu pod adresem pracodawcy. Skoro zatem wystąpienie nie stanowi władczej formy działania, to nie może ono także być zakwalifikowane do kategorii aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej

dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikającego z przepisów prawa, które podlegają kontroli sądowej.

W tej sytuacji sąd I instancji stanął na stanowisku, że wystąpieniu inspektora pracy nie przysługuje status decyzji administracyjnej i potwierdził niedopuszczalność odwołania na podstawie art. 134 k.p.a.

Pracodawca złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA uznał zarzuty skarżącego za niezasadne. Potwierdził stanowisko WSA, że wystąpienie państwowego inspektora pracy nie jest ani decyzją administracyjną, ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Wskazany w wystąpieniu obowiązek nie rodzi dla jego adresata żadnych negatywnych konsekwencji w przypadku jego niewykonania. Ostatecznie zatem NSA oddalił skargę pracodawcy.

### **Komentarz eksperta**

Państwowa Inspekcja Pracy została wyposażona w różne instrumenty prawne, które mogą znaleźć zastosowanie w razie stwierdzenia określonych nieprawidłowości. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o PIP w wyniku ustaleń dokonanych w toku kontroli właściwy inspektor pracy może w określonych sytuacjach:

- 1) wydać decyzje,
- 2) kierować wystąpienia,
- 3) wnosić powództwa oraz wstępować do postępowania,
- 4) podejmować inne działania, jeżeli prawo lub obowiązek ich podjęcia wynika z odrębnych przepisów.

Wystąpienie pokontrolne jest zatem jednym z możliwych „narzędzi” inspektora pracy.

Należy przychylić się do omawianego wyroku, który (jako kolejny) potwierdza niewładczy charakter wystąpienia. W praktyce już sama treść wystąpienia wskazuje, że nie zawiera ono zwrotów kategorycznych. Co więcej, nie jest ono poddane egzekucji. Przepisy nie przewidują też sankcji za niewykonanie zaleceń zawartych w wystąpieniu (choć w praktyce należy liczyć się z tym, iż kolejna kontrola rozpocznie się od sprawdzenia kwestii ujętych w wydanym wcześniej wystąpieniu). Wystąpienie nakłada bowiem na pracodawcę wyłącznie obowiązek poinformowania właściwego inspektora pracy o terminie i sposobie wykonania wniosków. Nie jest on jednak równoznaczny z obowiązkiem wykonania samego wystąpienia.

Autor: Anna Kamińska, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy