
Charakter prawny, procedura wydawania i weryfikacji zaświadczenia A1 na podstawie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz właściwych przepisów krajowych

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu są zagadnienia związane z ustaleniem ustawodawstwa właściwego na podstawie rozporządzeń unijnych oraz poszczególnych ustaw krajowych. Wydawane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) zaświadczenie A1 potwierdzające zastosowanie polskiego ustawodawstwa wobec podmiotów wskazanych w przedmiotowym dokumencie ma charakter wiążący we wszystkich krajach Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz Szwajcarii, stąd niezbędne jest wskazanie prawidłowej ścieżki obsługi w sprawach z zakresu ustawodawstwa właściwego, by uniknąć ewentualnego uchylecia oraz wycofania formularza A1. Wydanie zaświadczenia A1 nie tylko oznacza fakt podlegania ustawodawstwu danego państwa, lecz także skutkuje koniecznością opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w państwie ustawodawstwa właściwego.

Poniższe opracowanie oparto na przepisach międzynarodowych, krajowych, orzecznictwie sądów oraz wybranych pozycjach literatury przedmiotu – poruszających zarówno tematykę postępowania administracyjnego, jak i ubezpieczeń społecznych.

Słowa kluczowe: koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, podleganie ubezpieczeniom społecznym, prawo międzynarodowe i krajowe, ustawodawstwo właściwe, zaświadczenie A1

Otrzymano: 23.09.2019

Zaakceptowano po recenzjach: 17.04.2020

DOI: 10.32088/0000_20

Wstęp

Obowiązek utworzenia na płaszczyźnie unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich wynika z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹, na podstawie którego można wskazać na dwie istotne regulacje. Art. 21 TFUE upoważnia Radę w zakresie realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się do przyjęcia środków dotyczących zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej, zaś art. 48 TFUE określa kompetencję Parlamentu Europejskiego oraz Rady do wdrożenia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego niezbędnych środków gwarantujących swobodny przepływ pracowników, w tym umożliwienia migrującym pracownikom najemnym i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek oraz uprawnionym osobom² korzystania z dwóch podstawowych zasad koordynacji zabezpieczenia społecznego, tj. zasady sumowania okresów ubezpieczenia oraz zasady eksportu świadczeń³.

Na podstawie powołanych powyżej przepisów wydano dwa rozporządzenia: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zwane dalej rozporządzeniem podstawowym⁴, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zwane dalej rozporządzeniem wykonawczym⁵.

Charakterystyczne dla prawa Unii Europejskiej jest pozostawienie kompetencji do prowadzenia polityki społecznej państwom członkowskim, co wynika zarówno z przestrzegania zasady subsydiarności⁶, jak i zapisów TFUE. Przede wszystkim odnoszą się one do kwestii określenia podstawowych zasad funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich oraz zdefiniowania przez nie wykonawców poszczególnych rodzajów ubezpieczenia. Wyjątkiem są takie normy prawa unijnego, które mają na celu eliminowanie negatywnych skutków migracji pracowników w obrębie Unii Europejskiej⁷.

Powyższe wynika także z jednej z zasad obecnie obowiązującego rozporządzenia podstawowego, zgodnie z którą zapewnia się wyłącznie koordynację różnych systemów

1 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.).

2 K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, § 3. Prawo do zabezpieczenia w prawie Unii Europejskiej.

3 *Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020, s. 480.

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30 kwietnia 2004 r., z późn. zm.).

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30 października 2009 r., z późn. zm.).

6 Zasada subsydiarności oznacza brak ingerencji w poziom zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach członkowskich.

7 K. Ślęzak, *op. cit.*

krajowych poprzez zastosowanie reguł kolizyjnych, umożliwiających usunięcie rozbieżności pomiędzy różnymi systemami zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach członkowskich. Należy podkreślić, że rozporządzenie podstawowe nie może być traktowane jako podstawa materialnych warunków, od których spełnienia zależy prawo do świadczeń wskazanych w przedmiotowym rozporządzeniu. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego oznacza zatem ustanowienie reguł pozwalających pracownikom migrującym, osobom wykonującym działalność na własny rachunek oraz osobom od nich zależnym zachowanie prawa do świadczeń w związku z przemieszczaniem się po terytorium Unii Europejskiej⁸.

Postępowanie w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się złożonością prawną oraz proceduralną wieloetapowością. Podstawowymi aktami prawnymi niezbędnymi do prawidłowego procedowania są nie tylko rozporządzenia unijne z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, lecz także ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych czy Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z obowiązującą konstytucyjną hierarchią aktów prawnych źródłami prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia⁹. Stosownie zaś do art. 91 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia unijne są stosowane bezpośrednio (nie wymagają przełożenia na przepisy krajowych aktów prawnych), co oznacza, że organy władzy publicznej są związane przepisami tychże rozporządzeń oraz zobowiązane do ich uwzględnienia w wydawanych przez siebie rozstrzygnięciach. Z literalnego brzmienia powołanego przepisu Konstytucji pierwszeństwo w sprawach, w których to przedmiotem rozważań są kwestie związane z ustaleniem właściwego ustawodawstwa, mają przepisy rozporządzenia podstawowego oraz rozporządzenia wykonawczego.

Jak już wspomniano, omawiane rozporządzenia służą wyłącznie do utworzenia ponadnarodowej koordynacji państw zainteresowanych, która umożliwi zagwarantowanie zasady równego traktowania obywateli¹⁰ na podstawie różnych ustawodawstw krajowych, nie określają natomiast tytułów do ubezpieczeń społecznych, nie ustalają podstaw wymiaru składek czy zasad opłacania i rozliczania składek – kwestie te są regulowane przez wewnętrzne ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich¹¹.

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹², zwanej dalej k.p.a., z modyfikacjami wynikającymi z przepisów szczególnych, właściwych dla ubezpieczeń społecznych, które mają wówczas pierwszeństwo przed przepisami k.p.a.¹³

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, ustalanie podstawy wymiaru składek, ich rozliczania i opłacania prawodawca zawarł w ustawie z 13 października 1998 r.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

¹⁰ Zakres podmiotowy rozporządzenia nr 883/2004.

¹¹ *Meritum. Ubezpieczenia społeczne 2016*, Warszawa 2016, s. 621.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).

¹³ Powyższe jest urzeczywistnieniem zasady *lex specialis derogat legi generali*, która została wyrażona w art. 180 k.p.a.

o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴, zwanej dalej ustawą systemową. Analogicznie jak w art. 180 k.p.a. w sprawach uregulowanych ustawą systemową stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa stanowi inaczej¹⁵.

Zaświadczenie A1 jest wydawane na podstawie art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym na wniosek zainteresowanego lub pracodawcy instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia podstawowego poświadczają, że to ustawodawstwo ma zastosowanie, oraz wskazuje, jak długo i na jakich warunkach¹⁶. Dokument ten ma moc wiążącą we wszystkich państwach członkowskich oraz stanowi urzędowe potwierdzenie, że wskazana w nim osoba podlega ustawodawstwu państwa wydającego zaświadczenie. Zaświadczenie A1 stanowi dualną gwarancję – zarówno dla podmiotów wskazanych w dokumencie, jak i dla instytucji zagranicznych – że we wskazanym okresie dane osoby są podporządkowane wyłącznie obowiązkom wynikającym z podlegania ubezpieczeniom społecznym w państwie, którego ustawodawstwo uznano za właściwe lub w którym zazwyczaj działają¹⁷.

Konstrukcja prawna zaświadczenia A1

Prawidłowe zastosowanie trybu postępowania wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia charakteru zaświadczenia A1, tzn. czy wypełnia on znamiona zaświadczenia uregulowanego w art. 217 k.p.a. bądź decyzji na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. W ostatnich latach w orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej również: SN) utrzymywano tezę, zgodnie z którą zaświadczenie A1 rozumiane było jako zaświadczenie wydawane stosownie do art. 217 § 2 k.p.a., a odmowa jego wydania następowała w drodze postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, stąd – w świetle art. 83b ust. 1 ustawy systemowej – rozstrzygnięcie to następowało w formie decyzji, od której przysługiwało odwołanie określone w art. 83 ust. 2 ww. ustawy¹⁸. Stanowisko to można uznać za chybione chociażby w związku z tym, iż zaświadczenie w rozumieniu przepisów k.p.a. to urzędowe potwierdzenie przez organ administracji publicznej pewnego stanu faktycznego lub prawnego, dokonane na żądanie zainteresowanego ze względu na posiadany w tym interes prawny. Oznacza to, że wydanie przedmiotowego dokumentu może nastąpić wyłącznie w sytuacjach ściśle określonych w przepisach prawa lub po wykazaniu przez osobę, która składa wniosek o wydanie zaświadczenia A1, uzasadnionego celu jego uzyskania. Zaświadczenie nie kreuje nowych stosunków prawnych, nie rozstrzyga co do istoty sprawy, a jedynie potwierdza pewien stan rzeczy na podstawie wiedzy organu administracji.

¹⁴ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 300).

¹⁵ Na podstawie art. 123 ustawy systemowej.

¹⁶ *Meritum. Ubezpieczenia społeczne 2016, op. cit.*, s. 650.

¹⁷ Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 11 ust. rozporządzenia podstawowego osoba objęta jego przepisami podlega wyłącznie jednemu ustawodawstwu (tzw. zasada jednego ustawodawstwa).

¹⁸ Na podstawie uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2008 r., II UZP 8/07.

Jakkolwiek charakter zaświadczenia wskazuje na moc dowodową dokumentów urzędowych, jednakże nie ma mocy wiążącej organu, a każda zmiana stanu faktycznego lub prawnego potwierdzona w przedmiotowym dokumencie powoduje jego nieważność¹⁹.

Należy wyraźnie podkreślić, że istotą zaświadczenia jest wyrażenie przez organ swej wiedzy na temat określonego stanu faktycznego bądź prawnego, nie zaś rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej. Gromadzenie materiału dowodowego na wzór postępowania jurysdykcyjnego w postępowaniu prowadzonym na podstawie wniosku o wydanie zaświadczenia uznaje się za niedopuszczalne, bowiem zaświadczenie jest czynnością faktyczną, nie zaś aktem administracyjnym²⁰. Wydanie zaświadczenia A1 poprzedzone jest zawsze dokładną analizą oraz każdorazową oceną Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), tym niemniej charakter formularza A1 pozostaje czysto ewaluacyjny, zatem uznanie przedmiotowego dokumentu za zaświadczenie w rozumieniu k.p.a. wychodzi poza istotę jego znaczenia.

Znamiennym okazało się rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w uchwale z 18 marca 2010 r.²¹, zgodnie z którym wydanie zaświadczenia A1 następuje w drodze decyzji ZUS, co znajduje odzwierciedlenie w art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej²². Wydanie tego zaświadczenia wiąże się nie tylko z kwestią poświadczenia pewnego stanu faktycznego, lecz także z władczym objęciem danej osoby polskim ubezpieczeniem społecznym, co w konsekwencji wyczerpuje przedmiotowe znaczenie wspomnianego art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej²³. Powyższe wpisuje się w definicję decyzji administracyjnej, która w literaturze została określona jako jednostronny akt władczy rozstrzygający sprawę co do jej istoty w całości lub w części, kończący ją w danej instancji. Wskazuje na uprawnienie lub obowiązek na podstawie przepisu aktu normatywnego, w konsekwencji czego bezpośrednio wywołuje skutki prawne²⁴. Poprzez wydanie decyzji organ właściwy jest nią związany od chwili jej doręczenia, co oznacza, że obowiązki lub uprawnienia w niej określone mogą zostać zmienione jedynie w trybie przewidzianym k.p.a.²⁵, chyba że ustawa szczególna stanowi inaczej²⁶.

19 Na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej również: NSA) z 14 czerwca 2018 r., VIII SA/Wa 313/18.

20 Na podstawie wyroku NSA z 9 maja 2018 r., I OSK 1474/16, w trybie dotyczącym wydawania zaświadczeń nie jest dopuszczalne dokonywanie jakichkolwiek ustaleń faktycznych i ocen prawnych, jeśli nie wynikają one z prowadzonych przez organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu oraz wyroku WSA z 24 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 297/18.

21 Uchwała Sądu Najwyższego z 18 marca 2010 r., II UZP 2/10.

22 Ustawa systemowa zawiera katalog spraw, w których ZUS wydaje decyzje, stąd wyłączone jest stosowanie k.p.a. Katalog spraw ma charakter przykładowy, otwarty.

23 Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 2 ZUS wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności przebiegu ubezpieczeń.

24 *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 136.

25 *Ibidem*, s. 136.

26 Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. zmiana, uchylene, stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić jedynie w przypadkach przewidzianych w Kodeksie lub ustawach szczególnych (tzw. zasada trwałości decyzji administracyjnych).

W świetle powyższych rozważań należy uznać, iż najnowsze orzeczenie SN w przedmiocie uznania zaświadczenia A1 za decyzję jest prawidłowe. Nie ulega wątpliwości, że zaświadczenie to spełnia minimum wymagań formalnych, jakie powinna spełniać decyzja w rozumieniu art. 107 k.p.a., m.in.: oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby działającej w imieniu organu. Wydanie zaświadczenia A1 jest ze swej istoty decyzją pozytywną, ponieważ w całości uwzględnia żądania strony, jak i nie występuje element spornego charakteru przedmiotowego żądania, jak w razie odmowy wydania formularza A1, a brak miejsca na uzasadnienie znajduje umocowanie w art. 107 § 4 k.p.a.²⁷

Wydanie zaświadczenia A1

Uznanie zaświadczenia A1 za decyzję administracyjną oznacza, że ZUS jest zobowiązany do prawidłowego stosowania trybu postępowania oraz przestrzegania terminów zastrzeżonych w k.p.a.²⁸ W konsekwencji powyższego organ rentowy jest zobowiązany przed rozstrzygnięciem sprawy wyjaśnić ją wszechstronnie z udziałem zainteresowanego, który w każdym stadium postępowania musi mieć zapewniony czynny udział²⁹. Ponadto, zgodnie z zasadą szybkości i prostoty postępowania, ZUS powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia³⁰. Wspomniana zasada znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 35 § 1 i § 2 k.p.a., w którego świetle organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, zaś sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę lub faktów i dowodów powszechnie znanych lub znanych z urzędu organowi, powinny być załatwiane niezwłocznie. Brak wskazania w omawianym przepisie art. 35 § 2 k.p.a. terminu względnie oznaczonego daje organowi prowadzącemu postępowanie dobrowolność w kształtowaniu długości terminu (tzw. termin wyznaczony). Sprawy załatwiane niezwłocznie nie należą do kategorii spraw szczególnie skomplikowanych w rozumieniu k.p.a., dlatego ich dorozumiane zakończenie powinno nastąpić w terminie krótszym niż miesiąc³¹.

W kwestiach związanych z dostarczeniem dodatkowych informacji niezbędnych do rozpatrzenia sprawy w przedmiocie wydania zaświadczenia A1 dochodzi do nałożenia się przepisów prawa unijnego oraz prawa krajowego. W art. 3 ust. 2 rozporządzenie wykonawcze zobowiązuje osoby, wobec których ma zastosowanie rozporządzenie podstawowe, do przekazania instytucji właściwej informacji, dokumentów lub dowodów niezbędnych

27 Zgodnie z art. 107 § 4 k.p.a. można odstąpić od uzasadnienia decyzji, w sytuacji gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony.

28 W ustawie systemowej brak jest regulacji odnośnie trybu postępowania, stąd właściwe jest stosowanie przepisów k.p.a. w przedmiotowym zakresie.

29 Na podstawie art. 10 k.p.a.

30 Na podstawie art. 12 k.p.a.

31 *Postępowanie administracyjne – ogólne...*, *op. cit.*, s. 72–74.

do określenia ich sytuacji lub sytuacji ich rodzin, do ustalenia lub utrzymania ich praw i obowiązków oraz do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa oraz wynikających z niego obowiązków tych osób. Jednocześnie rozporządzenie wykonawcze nie precyzuje, w jaki sposób instytucja właściwa powinna egzekwować powyższy przepis, zostawiając tym samym dobrowolność postępowania na podstawie właściwych przepisów wewnętrznych instytucji.

W dotychczasowej praktyce ZUS stosowano wezwanie do usunięcia braków formalnych na podstawie art. 64 k.p.a. jako formę pozyskania dodatkowych informacji niezbędnych do ustalenia ustawodawstwa właściwego. Jakkolwiek złożenie wniosku o wydanie zaświadczenia A1 powoduje wszczęcie postępowania przed ZUS, to należy mieć na uwadze przedmiotowe znaczenie zastosowania wezwania wystosowanego w trybie art. 64 k.p.a. – wezwanie to powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych, które wynikają ze ściśle określonych przepisów, i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego ewentualnych załączników³². Powyższe oznacza, że możliwe jest zastosowanie tego przepisu jedynie podczas wstępnej oceny formalnej wniosku o wydanie zaświadczenia A1, tj. np. do stwierdzenia, czy wskazano dane lub adres osoby wnioskującej o wydanie zaświadczenia A1. By uzyskać dane niezbędne do ustalenia ustawodawstwa właściwego, słuszne jest zastosowanie wezwania, o którym mowa w art. 50 k.p.a. Omawiana regulacja daje organom uprawnienie do dopasowywania treści wezwań do wymogów wynikających z charakteru danej sprawy w sposób określony przez organ, o ile jest to tylko niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy³³. Warto podkreślić, że instytucja wezwania może być stosowana wyłącznie w trakcie toczącego się postępowania³⁴.

Podczas wydawania zaświadczenia A1 ZUS jest zobowiązany do obiektywnego oceny faktów, przedłożonych dokumentów lub dowodów, które powinno nastąpić na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Dokument ten ma moc wiążącą we wszystkich krajach Unii Europejskiej, stąd jest niezbędne prawidłowe ustalenie polskiego ustawodawstwa, a osoba posiadająca przedmiotowy dokument nie może zostać objęta ustawodawstwem innego państwa do momentu jego ewentualnego unieważnienia. W świetle przepisów unijnych ZUS nie może poświadczyc zainteresowanemu na formularzu A1 ustawodawstwa innego niż polskie, bo byłoby to naruszenie tzw. zasady terytorialności. Takie władcze działania stałyby w przeciwieństwie do zasad zawartych w art. 6 oraz 16 rozporządzenia wykonawczego, w myśl których ustanowiono procedurę dialogu pomiędzy instytucjami państw wspólnotowych w sytuacji rozbieżności w określeniu ustawodawstwa właściwego. Powyższe nie oznacza, że ZUS nie może ustalić innego ustawodawstwa w razie stwierdzenia niewłaściwości polskiego ustawodawstwa³⁵, jednakże kwestia ta nie jest przedmiotem rozważań niniejszego opracowania.

32 *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2019, art. 50 [Wezwania], s. 2.

33 *Ibidem*.

34 *Ibidem*, s. 5.

35 ZUS może ustalić tymczasowe ustawodawstwo właściwe wobec osoby zainteresowanej w trybie przewidzianym w art. 16 rozporządzenia wykonawczego.

Podstawy prawnej do wydania zaświadczenia A1 – oprócz art. 19 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego – należy upatrywać się w art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej, na podstawie którego ZUS wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności przebiegu ubezpieczeń³⁶. Zaświadczenie A1 jest decyzją pozytywną, która stwierdza właściwość polskiego ustawodawstwa w danym okresie oraz nakłada obowiązki wynikające z bycia uczestnikiem polskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

Wydaje się, że zbędne byłoby wydanie odrębnej decyzji w sytuacji, gdy z jakichś względów pracodawca byłby zainteresowany utrzymaniem stosowania polskiego ustawodawstwa, zaś pracownik nie zgadzałby się na to, chociażby z uwagi na fakt, że zaświadczenie A1 wydawane jest na wniosek – płatnika składek i ubezpieczonego – z żądaniem obustronnej woli objęcia polskim systemem zabezpieczenia społecznego, wątpliwe jest zatem, aby jedna ze stron mogła zadecydować, że rezygnuje bądź nie zgadza się na uczestnictwo w polskim systemie ubezpieczeń społecznych.

Jednakże w razie zaistnienia powyższej sytuacji – pomimo pozytywnej realizacji przez ZUS sprawy w przedmiocie wydania zaświadczenia A1 – każdej ze stron przysługuje prawo do odwołania się od decyzji wydanej przez ZUS do właściwego sądu na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy systemowej³⁷.

Odmowa wydania zaświadczenia A1

Odmowa wydania zaświadczenia A1 następuje również w formie decyzji administracyjnej na podstawie przepisów ustawy systemowej. Przedmiotem rozstrzygnięcia jest stwierdzenie niewłaściwości ustawodawstwa polskiego oraz odmowa wydania zaświadczenia A1, co w konsekwencji oznacza także, że dana osoba nie może być podmiotem polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Nieuzyskanie zaświadczenia A1 powoduje negatywne skutki wobec płatników składek oraz ubezpieczonych ze względu na konieczność wyłączenia danej osoby z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych oraz konieczność złożenia na tę okoliczność stosownych dokumentów ubezpieczeniowych, jak i obowiązek zgłoszenia danej osoby do systemu zabezpieczenia społecznego państwa, które to zostało uznane za właściwe. Niezbędny jest także ewentualny zwrot pobranych świadczeń z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych³⁸.

Wydana decyzja odmowna powinna czynić zadość elementom wyrażonym w art. 107 k.p.a., a w szczególności jej uzasadnienie faktyczne powinno zawierać wskazanie faktów, uznanych dowodów oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówiono

³⁶ Uchwała SN z dnia 18 marca 2010 r.

³⁷ Jak już wielokrotnie wspomniano, uchwała SN z 18 marca 2010 r. rozstrzygnęła co do konstrukcji prawnej zaświadczenia A1, stąd istnieją dostateczne przesłanki prawne do odwołania się od wydanego dokumentu.

³⁸ W razie stwierdzenia przez ZUS, że we wnioskowanym okresie niewłaściwe było polskie ustawodawstwo. Na podstawie art. 84 ust. 1–3 i ust. 7a ustawy systemowej nie można żądać zwrotu świadczenia nienależnie pobranego, jeżeli upłynęło więcej niż 5 lat.

wiarygodności i mocy dowodowej, natomiast uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji wraz z przytoczeniem przepisów prawa³⁹. Kwestią sporną jest, czy w rozstrzygnięciu powinno się zawrzeć informację, któremu ustawodawstwu dana osoba powinna podlegać. Jakkolwiek ZUS nie może wypowiadać się władczo w kwestii ustalenia ustawodawstwa innego niż polskie⁴⁰, mając na względzie konieczność zachowania podstawowych zasad k.p.a. oraz wszystkich elementów decyzji, taka informacja powinna się znaleźć w przedmiotowym rozstrzygnięciu (w uzasadnieniu decyzji)⁴¹.

Przypomnienia wymaga fakt, iż podstawą prawną decyzji mogą być wyłącznie przepisy powszechnie obowiązującego prawa, czyli aktu ustawodawczego albo aktu wykonawczego, wydanego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym⁴². Podstawą prawną decyzji odmawiającej wydania zaświadczenia A1 jest zatem art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, który reguluje kwestie związane z przedmiotem decyzji wydawanych przez ZUS⁴³. Ustawa systemowa zawiera własne unormowanie rozstrzygnięć z zakresu ubezpieczeń społecznych, stąd wyłączone jest stosowanie przepisów k.p.a.

Definicję sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych zawiera także art. 180 § 2 k.p.a., zgodnie z którym przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych czy z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne. Jednak taka konstrukcja przepisu ma znaczenie przy wykładni pojęcia sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu Kodeksu postępowania cywilnego. Trzeba podkreślić, że w postępowaniu przed organami rentowymi, poprzedzającym postępowanie sądowe, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, pod warunkiem że nie zostało to dookreślone w przepisach regulujących postępowania przed tymi organami⁴⁴.

Powyższe nie oznacza, że w razie sporu wnioskodawca nie może wnieść skargi do sądów administracyjnych, jednakże przedmiotem takiej formy środka odwoławczego będzie wyłącznie weryfikacja przez sąd administracyjny działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, o ile ustawy nie stanowią inaczej⁴⁵. Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi i uchylenie decyzji następuje tylko wtedy,

39 Na podstawie art. 107 § 3 k.p.a. oraz na podstawie wyroku NSA z 31 października 1989 r., IV SA 705/89.

40 Zgodnie z postanowieniem SN z 16 maja 2019 r., I UK 226/18, ze względu na zaistnienie czynnika ponadkrajowego w ubezpieczeniach społecznych konieczne jest uwzględnienie procedury przestrzegającej właściwości i kompetencji zainteresowanych instytucji ubezpieczeń społecznych zgodnie z art. 16 rozporządzenia wykonawczego.

41 Informacja ta jest niezbędna w razie wykonywania kilku aktywności zawodowych na terytorium więcej niż dwóch państw członkowskich.

42 Wyrok NSA z 6 lutego 1981 r. SA 819/80.

43 W myśl art. 83 ust. 1 ustawy systemowej ZUS wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ich przebiegu, ustalania podstawy wymiaru składek, wymiaru składek i ich poboru oraz umarzania należności z tytułu składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Od decyzji ZUS przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych.

44 *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz*, red. A. Marciniak. Warszawa 2020, art. 476 [Słowniczek].

45 Na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1629).

gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania lub inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy⁴⁶. Sąd administracyjny nie rozstrzygnie w kwestii podlegania bądź niepodlegania polskiemu ustawodawstwu, ponieważ nie należy to do jego kognicji⁴⁷.

Tryb odwoławczy od wydanej przez ZUS decyzji jest przedmiotem rozważań w kontekście spraw cywilnych w znaczeniu formalnoprawnym, wobec których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego regulują drogę postępowania sądowego⁴⁸. Zgodnie z art. 476 § 2 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁴⁹ przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należy rozumieć sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących: ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur oraz rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości ZUS⁵⁰. Ustawa systemowa wyraźnie wskazuje, że od decyzji ZUS przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, zatem nie ma wątpliwości, że sprawy, które dotyczą podlegania bądź niepodlegania polskiemu ustawodawstwu, stanowią sprawę cywilną⁵¹.

Ponowna weryfikacja zaświadczenia A1

W myśl zasady wyrażonej w art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego są w pełni akceptowalne przez inne instytucje do momentu, w którym zostaną uznane za nieważne lub zostaną wycofane. Ustawodawca dopuścił możliwość podważenia zasadności wydanego przez inną instytucję zaświadczenia A1 w przypadku pojawienia się wątpliwości przez instytucję otrzymującą dokument, w odniesieniu do informacji przedstawionych przez zainteresowanych, do ważności dokumentu lub dowodów potwierdzających lub do dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się zawarte w nim informacje, a także przewidział możliwość współpracy zainteresowanych instytucji⁵². Wymaga zaznaczenia, że zaświadczenie A1 w rozumieniu przepisów ustawy systemowej jest decyzją ostateczną

46 Na podstawie art. 145 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

47 Kontroli sądów administracyjnych mogą być poddane decyzje wydane przez ZUS w świetle art. 145 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

48 Uchwała Sądu Najwyższego z 18 marca 2010 r.

49 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460).

50 *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2019, art. 477⁸ [Właściwość], s. 2.

51 Jak wspomniano wcześniej, ustalenie ustawodawstwa właściwego wiąże się z jednoczesnym podleganiem bądź niepodleganiem ubezpieczeniom społecznym, co wpisuje się w przedmiotowy zakres wydawanych przez ZUS decyzji na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. Postępowanie przed ZUS to postępowanie administracyjne, ale o szczególnym charakterze, bowiem przepisy ustawy systemowej mają pierwszeństwo przed k.p.a., natomiast z chwilą przekazania sprawy z odwołaniem do sądu nabiera charakteru cywilnoprawnego (G. Szyburska-Walczak, *Ubezpieczenia społeczne. Repetytorium*, Warszawa 2019).

52 Na podstawie art. 5 ust. 2 oraz 3 rozporządzenia wykonawczego.

od momentu jego doręczenia, gdyż nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, zatem w przedmiotowej materii mamy do czynienia z wyraźnym nałożeniem się przepisów unijnych, a także właściwych przepisów k.p.a.⁵³ oraz przepisów ustawy systemowej. W konsekwencji powyższego podstawą prawną do weryfikacji zaświadczeń A1 będą przepisy prawa unijnego oraz krajowego.

W dotychczasowej praktyce zaobserwowano trzy możliwości weryfikacji A1: na podstawie działań podjętych przez instytucję innego państwa członkowskiego, wskutek działań podjętych z urzędu przez ZUS⁵⁴, a także na podstawie wniosku zainteresowanego. Za prawidłowy tryb postępowania w przedmiotowych sprawach należy uznać wszczęcie postępowania wyrażone w art. 61 § 1 i 4 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy systemowej⁵⁵. Zawarta w omawianych przepisach k.p.a. norma prawna stanowi, że postępowanie administracyjne wszczynają na żądanie strony lub z urzędu. Głębszego wyjaśnienia wymaga rozróżnienie wszczęcia postępowania na żądanie strony lub z urzędu. Jak sama nazwa wskazuje – w pierwszym przypadku – wszczęcie postępowania następuje na wyraźny wniosek strony⁵⁶. Należy mieć na względzie fakt, iż zgodnie z art. 83b ust. 1 ustawy systemowej ZUS wydaje decyzję, gdy przepisy k.p.a. przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie.

W drugim przypadku wszczęcie postępowania z urzędu sprowadza się do jednostronnego regulowania praw oraz nakładania obowiązków na określone podmioty⁵⁷. Mając na uwadze, że instytucja zagraniczna zgłaszająca wątpliwości co do zasadności wydanego zaświadczenia A1 nie jest stroną w postępowaniu administracyjnym, oraz fakt samodzielnego podjęcia przez organ działań w przedmiocie sprawy, elementy te wypełniają znamiona postępowania wszczętego z urzędu. Zastosowana właściwa forma rozpoczęcia postępowania wymaga zachowania zasad określonych w k.p.a. Przede wszystkim art. 61 § 4 nakłada obowiązek zawiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania. Powyższy przepis wpisuje się w ogólną zasadę wyrażoną w art. 10 § 1 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej są zobowiązane zapewnić stronom czynny udział⁵⁸ w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Umożliwienie czynnego udziału strony w postępowaniu przesądza o jego zgodności z prawem, a podstawowym elementem jest określenie momentu wszczęcia postępowania⁵⁹. Datą wszczęcia postępowania

53 Dotyczy art. 145 k.p.a. w zakresie wznowienia postępowania administracyjnego.

54 Takim działaniem może być także skierowanie kontroli do płatnika składek, co do którego ZUS powziął wątpliwości np. przy analizowaniu kolejnych wniosków o wydanie zaświadczenia A1 (np. analogiczne dane w zakresie osiąganego obrotu).

55 Rozporządzenie wykonawcze oraz ustawa systemowa nie zawierają norm prawnych regulujących zasady wszczęcia postępowania, stąd właściwe jest zastosowanie przepisów k.p.a.

56 Na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.

57 *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2017, s. 103.

58 Zgodnie z wyrokiem NSA z 4 grudnia 1989 r., SA/Wr 879/87, strona nie ma obowiązku czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, jednakże nie może z tego tytułu wywodzić korzystnych skutków prawnych z faktu dobrowolnego zaniechania tej możliwości, o ile rozstrzygnięcie będzie sprzeczne z jej oczekiwaniami.

59 *Postępowanie administracyjne – ogólne...*, *op. cit.*, s. 81–82.

wyjaśniającego na żądanie strony jest zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej⁶⁰. Przepisy k.p.a. nie konkretyzują natomiast daty wszczęcia postępowania z urzędu, jednakże ustalenie zasadniczej normy zostało dookreślone w orzecznictwie i w literaturze przedmiotu⁶¹. Zgodnie z postanowieniem NSA z 4 marca 1981 r.⁶² za datę wszczęcia postępowania z urzędu uważa się dzień pierwszej czynności urzędowej podjętej przez uprawniony podmiot, o której zawiadomiono stronę. Podjęte przez organ czynności wewnętrzne zmierzające do wstępnego ustalenia stanu sprawy i oceny zasadności wszczęcia postępowania nie stanowią daty jego rozpoczęcia. Skonkretyzowanie daty wszczęcia postępowania umożliwia także prawidłowe liczenie terminów wskazanych w k.p.a. na załatwienie sprawy. Załatwienie sprawy, w której niezbędne jest wszczęcie postępowania, winno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy⁶³.

Forma zawiadomienia o wszczęciu postępowania powinna zawierać: wskazanie strony, jej adresu, treść żądania, a także pouczenie o przysługujących prawach oraz obowiązkach strony. Powyższe wynika z zasady czuwania przez organ administracji nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu wyrażonej w art. 9 k.p.a.⁶⁴. Zgodnie z nią organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych oraz prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ponadto organy czuwają nad tym, aby strony postępowania nie poniosły szkody z powodu niejasności prawa, i dlatego udzielają im niezbędnych wyjaśnień oraz wskazówek. Powyższe oznacza także zapewnienie stronie prawa do wglądu w akta sprawy, o którym mowa w art. 73 k.p.a., oraz konieczność zawiadomienia strony o zebraniu całości dokumentacji, która będzie stanowiła podstawę do wydania decyzji w myśl powoływanego już art. 10 k.p.a. Przepisy prawa unijnego i krajowego są podstawą prawną dla rozstrzygnięcia sprawy, w której jest konieczne wydanie decyzji wycofującej zaświadczenie A1, w przypadku gdy inna instytucja ma uzasadnione wątpliwości co do wydanego przez ZUS dokumentu. W swej istocie decyzja rozstrzyga w dwóch kwestiach: wycofuje wydane przez ZUS zaświadczenie A1 oraz stwierdza niewłaściwość polskiego ustawodawstwa.

W sprawie, w której postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony lub z urzędu (bez ingerencji instytucji zagranicznej), prawidłową podstawą prawną rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności będzie art. 83a ust. 1 ustawy systemowej w związku z art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego. Decyzja będzie również zawierała dwa rozstrzygnięcia: dotyczące wycofania zaświadczenia A1 oraz stwierdzenia niewłaściwości polskiego ustawodawstwa.

60 R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 177.

61 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 61 [Z urzędu i na wniosek].

62 Postanowieniem NSA z 4 marca 1981 r., SA 654/81.

63 *Postępowanie administracyjne – ogólne...*, *op. cit.*, s. 82.

64 *Ibidem*, s. 82.

Jak już wspomniano, zaświadczenie A1 nie tylko określa ustawodawstwo właściwe, ale również tworzy obowiązek w postaci podlegania ubezpieczeniom społecznym. Oznacza to także zobowiązanie zarówno po stronie płatnika składek, jak i ubezpieczonego do wypełniania czynności wynikających z bycia podmiotem ustawy systemowej. Na podstawie poświadczanego formularza A1 stwierdzającego polskie ustawodawstwo ubezpieczony może nabyć prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (np. zasiłek chorobowy z ubezpieczenia społecznego, jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy), a także może mieć w przyszłości wpływ na uprawnienia i wysokość świadczeń emerytalno-rentowych.

Wymaga podkreślenia, że w razie uchylenia lub zmiany zaświadczenia A1 podstawą prawną nie powinien być art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego oraz art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej⁶⁵ ze względu na fakt, że zaświadczenie A1 w rozumieniu ustawy systemowej jest decyzją ostateczną od momentu jego doręczenia, gdyż nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji. Powołany powyżej przepis dotyczy wyłącznie wydawania decyzji „pierwszorazowych”, czyli takich, na podstawie których dokonywane jest ustalenie prawa lub zobowiązania po raz pierwszy lub po raz kolejny, lecz na inny okres, niepokrywający się z czasem w poprzedniej decyzji⁶⁶. Nie znajduje również uzasadnienia zastosowanie przepisów k.p.a. w zakresie weryfikacji zaświadczeń A1, ponieważ ustawa systemowa reguluje kwestie związane z ponownym rozpoznaniem sprawy w art. 83a⁶⁷. Przepisy te bowiem ustalają odmiennie niż k.p.a. przesłanki wzruszenia prawomocnej decyzji. Ustawa systemowa autonomicznie reguluje w tym zakresie materię przesłanek ponownej oceny prawa lub zobowiązań stwierdzonych decyzją ostateczną⁶⁸.

W treści art. 83a ustawy systemowej prawodawca nie używa terminu „wznowienie postępowania”, lecz „ponowne ustalenie” prawa lub zobowiązania, co stanowi *leges speciales* w zakresie, w jakim wznowienie postępowania regulowane jest przepisami k.p.a. Instytucja ponownego rozpoznania uprawnień w odróżnieniu od „wznowienia postępowania”, którą posługuje się ustawodawca – dotycząca odniesienia się bez względu na fakt, czy okoliczności powodujące ponowne rozpoznanie sprawy wystąpiły przed rozstrzygnięciem bądź po jej rozstrzygnięciu – została celowo wprowadzona zamiast wznowienia postępowania administracyjnego⁶⁹.

Powodem wprowadzenia wspomnianego przepisu był brak możliwości zastosowania przepisów k.p.a. w związku z art. 123 ustawy systemowej w sytuacjach, w których

65 Odmiennie zob. M.J. Zieliński, *Wybrane problemy interpretacyjne w zakresie podlegania ustawodawstwu właściwemu na podstawie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3, s. 17.

66 Może to dotyczyć sytuacji, gdy np. w pierwszym wniosku jako okres obowiązywania ustawodawstwa polskiego wskazano trzy miesiące, a po upływie tego terminu złożono wniosek o kolejne trzy miesiące.

67 D. Dzienisiuk, *Glosa do uchwały SN z dnia 18 marca 2007 r., II UZP 2/10. Zaświadczenie dotyczące ustawodawstwa właściwego dla ubezpieczonego – charakter prawny sprawy o wydanie zaświadczenia – dopuszczalność drogi sądowej*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 6, s. 457.

68 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2011 r., III UZP 1/11.

69 Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2011 r.

przewiduje się podjęcie działań przez organ wyższego stopnia (dotyczących wznowienia postępowania, uchylecia decyzji, czy uznania decyzji za nieważną) przy jednoinstancyjnej organizacji ZUS. W ten sposób ZUS może samodzielnie dokonać ponownego rozpatrzenia sprawy w razie przedłożenia nowych dowodów lub pojawienia się nowych okoliczności, które istniały przed wydaniem ostatecznej decyzji⁷⁰. W każdym z tych przypadków korzystanie z regulacji wskazanych w k.p.a. w sytuacji, gdy ustawa systemowa w sposób odmienny przewiduje tryb postępowania, stanowiłoby naruszenie generalnej zasady *lex specialis derogat legi generali*.

W świetle powyższego wydaje się także, że nie ma przesłanek, aby wprowadzać do ustawy systemowej przepisy przewidujące możliwość zmiany decyzji w sprawie wydania zaświadczenia A1, uwzględniające specyfikę przedmiotowego dokumentu ze względu na wystarczającą konstrukcję art. 83a tej ustawy⁷¹.

Podsumowanie

W postępowaniach w sprawach z zakresu wydawania zaświadczeń A1, a tym samym ustalania ustawodawstwa właściwego, mamy do czynienia z nałożeniem się przepisów prawa wspólnotowego i krajowego. Wielowątkowość tematyki postępowania w zakresie ustalania ustawodawstwa właściwego oraz jej częściowe uregulowanie w kilku aktach prawnych powoduje, że materia ta jest postrzegana jako wysoce skomplikowana.

Dotychczasowo pojawiające się wątpliwości dotyczyły głównie prawidłowego zakwalifikowania zaświadczenia A1 – czy należy je rozumieć jako decyzję deklaratoryjną rozstrzygającą co do istoty sprawy, czy też jako zaświadczenie w rozumieniu przepisów k.p.a. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w przedmiocie kwalifikacji zaświadczenia A1 jako decyzji wydawanej przez ZUS na podstawie przepisów ustawy systemowej pozwoliło na pewne usystematyzowanie trybu postępowania w sprawach o wydanie formularza A1. Zaznaczenia wymaga okoliczność, że wydanie zaświadczenia A1 poprzedzone jest zawsze dokładną analizą oraz każdorazową oceną ZUS, tym niemniej charakter formularza A1 pozostaje czysto subiektywny. Żądanie podmiotu wnioskującego wydanie zaświadczenia stanowi bowiem zawsze wniosek o dokonanie rozstrzygnięcia wskazującego stan faktyczny, na podstawie którego dochodzi do objęcia lub odmowy objęcia podmiotu polskim ustawodawstwem właściwym.

Wątpliwości interpretacyjne wywołuje również uznanie poświadczonego przez ZUS zaświadczenia A1 za decyzję niestwierdzającą żadnego prawa ani zobowiązania, a w konsekwencji przyjęcia za niewłaściwe zastosowanie przepisu ustawy systemowej w zakresie wzruszenia decyzji ostatecznej ZUS wskutek powzięcia informacji mogących mieć

⁷⁰ Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, art. 83 [Decyzje ostateczne], s. 2.

⁷¹ Odnośnie do tezy zawartej w artykule M.J. Zielińskiego, *op. cit.*, s. 19.

wpływ na uchylenie bądź zmianę zaświadczenia A1. Nie sposób się zgodzić, że przepisy o ponownym rozpoznaniu sprawy zawarte w ustawie systemowej stanowią *leges speciales* w zakresie, w jakim wznowienie postępowania jest regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, iż celowym działaniem było zastosowanie przez ustawodawcę przepisu o ponownym rozpoznaniu zamiast przepisu o wznowieniu postępowania administracyjnego, w związku z jednoinstancyjną organizacją ZUS.

Rozważania w niniejszym opracowaniu wskazują, że obowiązujące przepisy krajowe – tak Kodeks postępowania administracyjnego, jak i ustawa systemowa – zawierają wystarczające regulacje dotyczące właściwego trybu postępowania w sprawach z zakresu ustalania ustawodawstwa właściwego oraz uchylenia bądź zmiany wydanego już zaświadczenia A1. Niezasadne byłoby przyjęcie w przyszłości możliwości wprowadzenia do ustawy systemowej przepisów uwzględniających specyfikę przesłanek wydanych zaświadczeń A1, w sytuacji gdy dotychczasowe przepisy w sposób kompletny regulują omawiane przypadki.

Patrycja Szczyпка-Baran
główny specjalista
Departament Ubezpieczeń Społecznych
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ORCID: 0000-0002-3452-2654

Tekst wyraża osobiste poglądy autorki, a nie stanowisko Ministerstwa.

ŹRÓDŁA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Dzieńsiuk D., *Glosa do uchwały SN z dnia 18 marca 2007 r., II UZP 2/10. Zaświadczenie dotyczące ustawodawstwa właściwego dla ubezpieczonego – charakter prawny sprawy o wydanie zaświadczenia – dopuszczalność drogi sądowej*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 6.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.
- *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2019.
- *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2019.
- *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz*, red. A. Marciniak, Warszawa 2020.
- *Meritum. Ubezpieczenia społeczne 2016*, Warszawa 2016.
- *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

- *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczyła, Warszawa 2017.
- *Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020.
- Szyburska-Walczak G., *Ubezpieczenia społeczne. Repetytorium*, Warszawa 2019.
- Ślebza K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.
- Zieliński M.J., *Wybrane problemy interpretacyjne w zakresie podlegania ustawodawstwu właściwemu na podstawie unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3.

The legal basis, procedure for issuing and verifying the A1 certificate based on EU regulations on the coordination of social security systems and national provisions

The subject of this article are the issues related to determining the applicable legislation on the basis of EU regulations and individual national laws. The A1 certificate issued by Social Insurance Institution [Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS] confirming the application – of the entities indicated in the document – of Polish legislation, is binding in all European Union countries, the European Economic Area (EEA) and Switzerland, hence it is necessary to indicate the correct service path in matters of the applicable legislation, in order to avoid any repeal and withdrawal of the A1 form. The issue of the A1 certificate not only means being subject to the legislation of a particular country, but also relates to the necessity of paying social security contributions in the country where the legislation is applicable.

This study is based on international and national regulations, court case law and selected items of the relevant subject literature – here relating to administrative proceedings as equally social security.

Key words: coordination of social security systems, being subject to social insurance, international and national law, applicable legislation, A1 certificate