Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 25. julija 2018 *

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člena 20 in 21 PDEU – Svoboda gibanja in prebivanja v državah članicah – Socialna varnost – Uredba (ES) št. 883/2004 – Socialna pomoč – Dajatve za bolezen – Storitve za invalide – Obveznost občine države članice, da enemu od svojih prebivalcev v času visokošolskega študija tega prebivalca v drugi državi članici zagotovi osebno pomoč, določeno z nacionalno zakonodajo“

V zadevi C-679/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) z odločbo z dne 23. decembra 2016, ki je na Sodišče prispela 30. decembra 2016, v postopku, ki ga je sprožila

A

ob udeležbi

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, E. Levits, A. Borg Barthet, sodnika, M. Berger (poročevalka), sodnica, in F. Biltgen, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za finsko vlado H. Leppo, agentka,

– za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in J. Pavliš, agenti,

– za švedsko vlado A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren in L. Swedenborg, agenti,

– za Evropsko komisijo D. Martin in I. Koskinen, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 31. januarja 2018

* Jezik postopka: finščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 20 in 21 PDEU in člena 3(1) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 (UL 2009, L 284, str. 43) (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka, ki ga je oseba A sprožila glede tega, da ji Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto yksilöasioiden jaosto (oddelek za individualno obravnavo vlog odbora za socialne zadeve in zdravstvo mesta Espoo, Finska, v nadaljevanju: občina Espoo) zagotovi osebno pomoč v Talinu, Estonija, kjer oseba A opravlja triletni redni študij prava.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov, ki je bila sklenjena v New Yorku 13. decembra 2006 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 2515, str. 3, v nadaljevanju: Konvencija o pravicah invalidov), je začela veljati 3. maja 2008. Ta konvencija je bila sprejeta v imenu Evropske skupnosti s Sklepom Sveta 2010/48/ES z dne 26. novembra 2009 (UL 2010, L 23, str. 35).

4 Člen 19 Konvencije o pravicah invalidov, naslovljen „Samostojno življenje in vključenost v skupnost“, določa:

„Države pogodbenice te konvencije […] sprejemajo učinkovite in ustrezne ukrepe, ki [invalidom] omogočajo polno uživanje te pravice ter polno vključenost v skupnost in sodelovanje v njej, ter zagotavljajo, da:

[…]

(b) imajo invalidi dostop do različnih storitev na domu ter bivalnih in drugih podpornih storitev v skupnosti, vključno z osebno pomočjo, potrebno za življenje in vključitev v skupnost ter za preprečevanje osamljenosti ali izločevanja iz skupnosti;

[…]“

5 Sodišče je potrdilo, da so določbe te konvencije sestavni del pravnega reda Unije in da je treba določbe prava Unije, kolikor je to mogoče, razlagati v skladu s to konvencijo (sodba z dne 11. aprila 2013, HK Danmark, C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točki 30 in 32).

6 Republika Finska je 11. maja 2016 ratificirala Konvencijo o pravicah invalidov in njen izbirni protokol. Ta konvencija in njen izbirni protokol sta v tej državi članici začela veljati 10. junija 2016.

Pravo Unije

7 V uvodni izjavi 15 Uredbe št. 883/2004 je navedeno:

„Za osebe, ki se gibljejo v Skupnosti, mora veljati sistem socialne varnosti ene same države članice, da bi se preprečilo prekrivanje določb nacionalnih zakonodaj, ki se uporabljajo, in zaplete, ki lahko iz tega izhajajo.“

8 V členu 1, točke od (j) do (l), te uredbe so te opredelitve:

„(j) ‚stalno prebivališče‘ pomeni kraj, v katerem oseba običajno prebiva;

(k) ‚začasno bivanje‘ pomeni začasno prebivališče;

(l) ‚zakonodaja‘ pomeni vse zakone, predpise in druge določbe ter vse druge izvedbene ukrepe, ki se nanašajo na področja socialne varnosti iz člena 3(1);

[…]“

9 Člen 3 te uredbe, naslovljen „Stvarna veljavnost“, določa:

„1. Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

(a) dajatve za bolezen;

[…]

2. Če v Prilogi XI ni določeno drugače, se ta uredba uporablja za splošne in posebne sisteme socialne varnosti, na podlagi plačevanja prispevkov ali brez njih, in za sisteme, ki se nanašajo na obveznosti delodajalca ali ladjarja.

3. Ta uredba se uporablja tudi za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo s prispevki, iz člena 70.

[…]

5. Ta uredba se ne uporablja za:

(a) socialno in zdravstveno pomoč ali;

[…]“

10 Člen 9 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Izjave držav članic o področju uporabe te uredbe“, med drugim določa, da države članice vsako leto Evropsko komisijo pisno obvestijo o zakonodaji in sistemih iz člena 3 te uredbe.

11 V naslovu II Uredbe št. 883/2004, „Določitev zakonodaje, ki se uporablja“, člen 11(1) in (3) te uredbe določa:

„1. Za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice. Ta zakonodaja se določi v skladu s tem naslovom.

[…]

3. V skladu s členi 12 do 16 velja:

(a) za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici zakonodaja te države članice.

[…]“

(e) za vsako drugo osebo, za katero se pododstavki (a) do (d) ne uporabljajo, zakonodaja države članice stalnega prebivališča, brez poseganja v druge določbe te uredbe, ki ji jamčijo dajatve po zakonodaji ene ali več drugih držav članic.“

Finsko pravo

Zakon o socialni pomoči

12 Člen 13(1) sosiaalihuoltolaki (zakon o socialni pomoči) (17.9.1982/710) določa:

„Občina mora v okviru svojih nalog, povezanih s socialno pomočjo, ter ob upoštevanju vsebine in obsega, določenih v zakonodaji poskrbeti za:

1) organizacijo socialnih storitev za prebivalce;

[…]“

13 Člen 14, prvi odstavek, zakona o socialni pomoči, določa:

„Prebivalec občine v smislu tega zakona je vsaka oseba, ki ima stalno prebivališče v občini v smislu väestökirjalaki (zakon o registrih prebivalstva) (141/69).

[…]“

Zakon o storitvah in podpornih ukrepih, ki jih je treba organizirati na podlagi invalidnosti

14 V skladu s členom 1 laki vammaisuuden palveluista järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (zakon o storitvah in podpornih ukrepih, ki jih je treba organizirati na podlagi invalidnosti) (3.4.1987/380) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o storitvah za invalide), določa:

„Namen zakona je ustvariti pogoje, ki invalidom omogočajo enakovredno življenje in udejstvovanje v družbi, ter preprečevati in odpravljati neprijetnosti in ovire zaradi invalidnosti.

15 Člen 3 tega zakona, naslovljen „Odgovornost glede organizacije storitev in podpornih ukrepov“, določa:

„Občina mora poskrbeti, da so storitve in podporni ukrepi za invalide organizirani tako, da po vsebini in obsegu pokrijejo potrebe v občini.

Pri organizaciji storitev in podpornih ukrepov na podlagi tega zakona je treba upoštevati osebne potrebe uporabnika po pomoči.“

16 Člen 8 navedenega zakona, naslovljen „Storitve za invalide“, v odstavku 2 določa:

„Občina mora hudim invalidom zagotoviti razumne storitve prevoza s spremstvom, vsakodnevne dejavnosti, osebno pomoč in oskrbovano stanovanje, če oseba zaradi svoje invalidnosti ali bolezni te storitve nujno potrebuje za opravljanje običajnih življenjskih opravil. Vendar posebna obveznost zagotovitve oskrbovanega stanovanja ali osebne pomoči za občino ne velja, če oskrbe, ki jo potrebuje hud invalid, ni mogoče zagotoviti v okviru oskrbe v skupnosti.“

17 Člen 8c tega zakona, naslovljen „Osebna pomoč“, določa:

„V tem zakonu ‚osebna pomoč‘ pomeni pomoč, ki jo hudi invalidi doma in zunaj doma nujno potrebujejo:

1) pri vsakdanjih opravilih;

2) pri delu in študiju;

3) pri dejavnostih v prostem času;

4) pri sodelovanju v življenju v skupnosti ali

5) pri ohranjanju socialne interakcije.

Namen osebne pomoči je pomagati hudim invalidom, da lahko pri opravljanju dejavnosti iz prvega odstavka udejanjijo svoje odločitve. Pri organizaciji osebne pomoči se predpostavlja, da je hud invalid sposoben določiti vsebino in način izvajanja pomoči.

V zvezi z organizacijo osebne pomoči se za hude invalide štejejo osebe, ki zaradi dolgotrajne ali napredujoče invalidnosti ali bolezni nujno in večkrat potrebujejo pomoč druge osebe za opravljanje dejavnosti iz prvega odstavka, ne da bi ta potreba izhajala predvsem iz bolezni in nezmožnosti, povezanih s starostjo.

Osebna pomoč se pri vsakdanjih opravilih ter delu in študiju izvaja, kolikor jo hud invalid nujno potrebuje.

Za zgornje dejavnosti iz prvega odstavka, točke od (3) do (5), je treba osebno pomoč zagotavljati najmanj 30 ur na mesec, če z manjšim številom ur hudemu invalidu ni mogoče zagotoviti nujno potrebne pomoči.“

18 Člen 8d zakona o storitvah za invalide, naslovljen „Načini zagotavljanja osebne pomoči“, določa:

„Občina pri odločitvi o načinu zagotavljanja osebne pomoči in organizaciji osebne pomoči upošteva mnenje in želje hudega invalida ter njegove osebne potrebe po pomoči, ki so opredeljene v načrtu storitev, in vse življenjske okoliščine.

Občina lahko zagotavlja osebno pomoč tako, da hudim invalidom:

1) povrne stroške, ki jim nastanejo z zaposlitvijo pomočnika, vključno z zakonsko določenimi prispevki in dajatvami, ki jih je zanj dolžan plačati njegov delodajalec, ter druge primerne in potrebne izdatke, ki jim nastanejo zaradi pomočnika;

2) na podlagi laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (zakon o vrednostnih bonih za storitve socialnega in zdravstvenega varstva) (569/2009) izda vrednostne bone za storitve v primerni višini, s katerimi lahko kupijo storitve pomoči;

3) zagotovi storitve pomoči, ki jih opravljajo javni ali zasebni ponudniki, ali da storitve opravlja samostojno ali v dogovoru z drugo občino ali drugimi občinami.

V primeru iz drugega odstavka, točka (1), zgoraj je treba hudega invalida po potrebi usmerjati in mu pomagati pri vprašanjih, povezanih z zaposlitvijo pomočnika.

Osebni pomočnik iz drugega odstavka, točka (1), zgoraj ne more biti eden od staršev ali druga bližnja oseba hudega invalida, razen če se iz posebno pomembnega razloga šteje, da je to v interesu invalidne osebe.“

Zakon o prispevkih, ki jih plačajo uporabniki za socialne in zdravstvene storitve

19 Člen 4 laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (zakon o prispevkih, ki jih plačajo uporabniki za zdravstvene in socialne storitve) (3.8.1992/734), naslovljen „Brezplačne socialne storitve“, v točki 5 določa:

„Med socialnimi storitvami so brezplačne:

[…]“

5) storitve iz člena 8, prvi odstavek, [zakona o storitvah za invalide], dnevne dejavnosti iz člena 8, drugi odstavek, razen prevoza in prehrane, osebna pomoč ter posebne storitve, povezane z oskrbovanim stanovanjem ter preizkusi iz člena 11; mogoče pa je zaračunati posebne stroške povezane z oskrbovanim stanovanjem in stroške povezane z osebno pomočjo, če zadevna oseba dobi povračilo teh stroškov na podlagi drugega zakona, kot je [zakon o storitvah za invalide].“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

20 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je rojena leta 1992 in prebiva v občini Espoo na Finskem. V skladu z ugotovitvami predložitvenega sodišča ima veliko potrebo po pomoči, zlasti pri svojih vsakodnevnih opravilih. Zato ji je občina Espoo zagotovila osebnega pomočnika, da ji omogoči srednješolski študij, ki ga je opravila na Finskem.

21 Oseba A je avgusta 2013 pri občini Espoo na podlagi zakona o storitvah za invalide zaprosila za osebno pomoč okoli pet ur na teden za prevzem vsakodnevnih opravil, zlasti nakupovanja, gospodinjenja in pranja perila. Na dan vložitve te prošnje se je oseba A selila v Talin, v Estoniji, da bi tam opravila triletni redni študij prava, posledica te preselitve pa je, da bi bila tri ali štiri dni na teden v estonski prestolnici, pri čemer je bil njen namen, da se v Espoo vrne vsak konec tedna. Zaprošene storitve bi se torej morale opravljati zunaj Finske.

22 Z odločbo z dne 12. novembra 2013, ki je bila po pritožbi potrjena z odločbo z dne 4. februarja 2014, je bila vloga osebe A za dodelitev osebne pomoči zavrnjena z obrazložitvijo, da njenega bivanja zunaj Finske ni mogoče šteti za priložnostno, čeprav se njena občina stalnega prebivališča ni spremenila. Občina Espoo je menila, da ni dolžna zagotavljati podpornih storitev in ukrepov zunaj Finske, ker se narava te vrste prebivanja približuje pojmu „običajno prebivališče“. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da je mogoče osebno pomoč zunaj Finske zagotavljati med počitnicami ali službenimi potovanji, tako da se ne odobri nobeno nadomestilo, če se občina prebivališča osebe spremeni zaradi prebivanja zunaj Finske ali če gre za drugo vrsto trajnega ali običajnega prebivanja zunaj Finske.

23 S sodbo z dne 27. junija 2014 je Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska) v bistvu potrdilo to razlogovanje in zavrnilo tožbo osebe A zoper odločbo o zavrnitvi prošnje za osebno pomoč.

24 Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska), pri katerem je bila vložena pritožba zoper to sodbo, meni, da je za rešitev zadeve v glavni stvari potrebna predhodna odločba Sodišča.

25 V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, da je v skladu z zakonom o storitvah za invalide osebna pomoč storitev, ki je posebna obveznost občine, in da ima oseba, ki izpolnjuje pogoje, da jo zahteva, subjektivno pravico do take pomoči, ki mora biti odobrena vsaki hudo invalidni osebi v smislu tega zakona, če je nujno potrebna glede na individualne potrebe zadevne osebe.

26 Vendar predložitveno sodišče ugotavlja, da čeprav ni sporno, da je v smislu nacionalnega prava občina prebivanja osebe A še vedno Espoo, čeprav ta študira v estonski prestolnici, pa na obveznost plačila zaprošene pomoči v okviru prebivanja zunaj Finske ni mogoče sklepati niti iz besedila zakona o storitvah za invalide niti iz pripravljalnih gradiv zanj.

27 Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) meni, da je v tem okviru za rešitev spora, ki mu je predložen, potrebna razlaga prava Unije. V zvezi s tem najprej sprašuje, ali je treba osebno pomoč, določeno z zakonom o storitvah za invalide, glede na njene značilnosti opredeliti kot „dajatev za bolezen“, pri čemer bi v takem primeru spadala na stvarno področje uporabe Uredbe št. 883/2004, ali pa gre za dajatev socialne pomoči, ki torej ne spada na področje uporabe navedene uredbe. Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) se nagiba k tej drugi možnosti in dalje sprašuje, ali določbe Pogodbe DEU glede državljanstva Evropske unije nasprotujejo zavrnitvi plačila osebne pomoči, za katero je zaprošeno v zadevi v glavni stvari.

28 V teh okoliščinah je Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali dajatev, kot je osebna pomoč iz zakona o storitvah za invalide, pomeni dajatev za bolezen v smislu člena 3(1) Uredbe št. 883/2004?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

ali gre za omejitev pravice prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki jo imajo državljani Unije na podlagi členov 20 in 21 PDEU, če ni posebne ureditve za dodelitev dajatve, kot je osebna pomoč iz zakona o invalidih, v tujini in se pogoji za dodelitev dajatve razlagajo tako, da se osebne pomoči ne odobri v drugi državi članici, v kateri zadevna oseba opravlja triletni visokošolski študij, ki se zaključi z diplomo?

– Ali je za presojo zadeve pomembno, da se lahko dajatev, kot je osebna pomoč, zadevni osebi na Finskem dodeli v občini, ki ni njena občina stalnega prebivališča, na primer, če študira v drugi finski občini?

– Ali so pravice, ki izhajajo iz člena 19 Konvencije […] o pravicah invalidov, upoštevne za preučitev zadeve na podlagi prava Unije?

3. Če bi Sodišče pri odgovoru na drugo vprašanje […] ugotovilo, da nacionalna zakonodaja, kot se razlaga v obravnavani zadevi, pomeni omejitev pravice prostega gibanja: ali je lahko taka omejitev vendarle utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki izhajajo iz dolžnosti občine, da nadzoruje zagotavljanje osebne pomoči, možnosti občine, da izbere primeren način zagotavljanja pomoči, ter ohranitve skladnosti in učinkovitosti sistema osebne pomoči na podlagi zakona o storitvah za invalide?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

29 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da dajatev, kot je osebna pomoč iz postopka v glavni stvari, ki zlasti obsega kritje stroškov, ki nastanejo zaradi vsakodnevnih dejavnosti hudo invalidne osebe, zato da se tej osebi, ki je ekonomsko neaktivna, omogoči visokošolski študij, spada pod pojem „dajatev za bolezen“ v smislu te določbe.

30 Najprej je treba ugotoviti, da je iz spisa pri Sodišču razvidno, da Republika Finska ni izjavila, da zakon o storitvah za invalide spada na področje uporabe Uredbe št. 883/2004. Vendar je Sodišče že razsodilo, da zato, ker država članica ne izjavi, kot določa člen 9 Uredbe št. 883/2004, da določen zakon spada na področje te uredbe, ta ni *ipso facto* izključen iz njenega stvarnega področja uporabe (glej po analogiji zlasti sodbi z dne 11. julija 1996, Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, točka 20 in navedena sodna praksa, ter z dne 19. septembra 2013, Hliddal in Bornand, C-216/12 in C-217/12, EU:C:2013:568, točka 46).

31 Glede razlike med dajatvami, ki spadajo na področje uporabe Uredbe št. 883/2004, in dajatvami, ki na to področje uporabe ne spadajo, je treba poudariti, da ta v bistvu temelji na konstitutivnih elementih vsake dajatve, zlasti njenih ciljih in njenih pogojih dodelitve, in ne na tem, ali je dajatev z nacionalno zakonodajo opredeljena za dajatev socialne varnosti (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 5. marca 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, točka 19; z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška, C-433/13, EU:C:2015:602, točka 70, in z dne 30. maja 2018, Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, točka 33).

32 Tako je iz ustaljene sodba prakse razvidno, da je dajatev mogoče šteti za dajatev socialne varnosti, če je upravičencem dodeljena na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez vsakršne posamične ali diskrecijske presoje osebnih potreb, in če se nanaša na eno od tveganj, izrecno naštetih v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004 (glej med drugim sodbe z dne 27. marca 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, točke od 12 do 14; z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška, C-433/13, EU:C:2015:602, točka 71, in z dne 21. junija 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, točka 20).

33 Glede na kumulativno naravo pogojev, ki sta bila navedena v prejšnji točki, neizpolnjevanje enega od njiju pomeni, da zadevna dajatev ne spada na področje uporabe Uredbe št. 883/2004.

34 Glede prvega pogoja je treba opozoriti, da je izpolnjen, kadar je dodelitev dajatve opravljena glede na objektivna merila, ki, če so izpolnjena, dajejo pravico do te dajatve, ne da bi pristojni nosilec lahko upošteval druge osebne okoliščine (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 16. julija 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, točka 17, in z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška, C-433/13, EU:C:2015:602, točka 73).

35 V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, da so sicer osebne potrebe hudo invalidnih oseb upoštevane pri dodelitvi osebne pomoči, določene z zakonom o storitvah za invalide, vendar ta zakon upravičencem, ki jih opredeljuje, podeljuje „subjektivno pravico“ za dodelitev te pomoči na podlagi zakonsko določenih pogojev, neodvisno od ravni njihovih prihodkov.

36 Finska in švedska vlada menita, da je dajatev iz postopka v glavni stvari mogoče enačiti s tisto, v zvezi s katero je bila izrečena sodba z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602), glede na to, da se upoštevajo individualne potrebe upravičenca, in diskrecijsko pravico, ki jo ima občina glede načina zagotavljanja te dajatve in njenega obsega, tako da ne izpolnjuje prvega pogoja, navedenega v točki 32 te sodbe, in zato ne spada na stvarno področje uporabe Uredbe št. 883/2004. Nasprotno pa Komisija in češka vlada menita, da ta dajatev izpolnjuje ta pogoj.

37 V sodbi z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602), je Sodišče po eni strani ugotovilo, da Komisija ni dokazala, da na podlagi meril slovaškega zakona v zvezi z različnimi zdravniškimi in socialnimi izvedenskimi mnenji, ki jih je treba izdelati, nastane pravica do zadevnih dajatev, ne da bi pristojni organ imel diskrecijsko pravico glede njihove dodelitve, in po drugi strani, da je navedeni zakon določal, da pravica do dodatka iz naslova nadomestila nastane na podlagi veljavne odločbe pristojnega organa o priznanju te pravice, kar je potrdilo trditev slovaške vlade, da ima uprava diskrecijo pri dodelitvi zadevnih dajatev.

38 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 42 sklepnih predlogov, iz tega izhaja, da se mora diskrecijska presoja individualnih potreb upravičenca do zadevne dajatve nanašati predvsem na možnost pridobitve pravice do te dajatve, zato da bi bila izpolnitev prvega pogoja, navedenega v točki 32 te sodbe, izključena, kar je podkrepilo trditev slovaške vlade, da ima uprava diskrecijo pri dodelitvi zadevnih dajatev.

39 Treba je ugotoviti, da je upoštevanje individualne potrebe zadevne osebe v zakonu o storitvah za invalide večkrat omenjeno, zlasti v členih 8c in 8d tega zakona. Vendar pa diskrecijska pravica, ki jo daje zlasti ta člen 8d glede pristojnosti občine prebivališča upravičenca ne zadeva pridobitve pravice do osebne pomoči, temveč načine, na katere je ta pomoč dodeljena, in njen obseg, saj mora občina osebno pomoč zagotoviti, če je prosilec hudo invalidna oseba, ki prebiva na njenem ozemlju, ne glede na prihodke te osebe. Zato je položaj v zadevi v glavni stvari drugačen od tistega, v zvezi s katerim je bila izrečena sodba z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602).

40 Glede na te preudarke je treba ugotoviti, da je v zadevi v glavni stvari prvi pogoj izpolnjen.

41 V zvezi z drugim pogojem je treba preučiti, ali se dajatev iz postopka v glavni stvari nanaša na eno od tveganj, izrecno naštetih v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004.

42 Sodišče je sicer glede, natančneje, zavarovanja za primer potrebe po stalni pomoči in postrežbi v bistvu presodilo, da je treba dajatve, ki se nanašajo na tveganje potrebe po stalni pomoči in postrežbi, čeprav imajo njim lastne značilnosti, izenačiti z „dajatvami za bolezen“ v smislu člena 3(1) Uredbe št. 883/2004 (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 5. marca 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, točke od 23 do 25; z dne 30. junija 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, točke od 40 do 45, in z dne 1. februarja 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, točka 46).

43 Vendar tako enačenje tveganja potrebe po stalni pomoči in postrežbi s tveganjem bolezni predpostavlja, da je cilj dajatev, ki so namenjene kritju tveganja potrebe po stalni pomoči in postrežbi, izboljšati zdravstveno stanje in življenje oseb, ki potrebujejo stalno pomoč in postrežbo (glej v tem smislu sodbe z dne 8. marca 2001, Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, točka 28; z dne 21. februarja 2006, Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, točke od 38 do 44, in z dne 30. junija 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, točka 45).

44 To je zlasti podano, kadar gre, ne glede na način financiranja teh sistemov, za kritje stroškov, ki jih povzroči stanje potrebe osebe po stalni pomoči in postrežbi ter ki se vsaj hkrati nanašajo na nego, zagotovljeno osebi, in izboljšanje njenega vsakodnevnega življenja, tako da se ji zlasti zagotovi kritje opreme ali pomoči tretjega (glej zlasti sodbe z dne 5. marca 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, točka 23; z dne 8. julija 2004, Gaumain-Cerri et Barth, C-502/01 in C-31/02, EU:C:2004:413, točke 3, 21 in 26, ter z dne 12. julija 2012, Komisija/Nemčija, C-562/10, EU:C:2012:442, točka 46).

45 Razsojeno je bilo tudi, da so dajatve, ki se nanašajo na tveganje potrebe po stalni pomoči in postrežbi, največ komplementarne glede na „klasične“ dajatve za bolezen, ki *stricto sensu* spadajo na področje uporabe člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004, in niso nujno njihov sestavni del (glej zlasti sodbi z dne 30. junija 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, točka 47, ter z dne 1. februarja 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, točka 46 in navedena sodna praksa).

46 V zadevi v glavni stvari je treba, kot navajajo finska in švedska vlada v pisnih stališčih ter generalni pravobranilec v sklepnih predlogih, ugotoviti, da za osebno pomoč, določeno z zakonom o storitvah za invalide, ni mogoče šteti, da je namenjena izboljšanju zdravstvenega stanja upravičenca, ki je povezano z invalidnostjo.

47 Člen 1 tega zakona namreč določa, da je njegov cilj ustvariti pogoje, ki invalidom omogočajo, da živijo in so dejavni z drugimi kot enakovredni člani družbe ter preprečevati in odpravljati neprijetnosti in ovire zaradi invalidnosti.

48 Dalje, kot je navedeno v členu 8c zakona o storitvah za invalide, je cilj osebne pomoči pomagati hudim invalidom, da lahko pri opravljanju dejavnosti, ki so naštete v navedenem členu, to je vsakdanjih opravilih, delu in študiju, prostočasnih dejavnostih, sodelovanju v družabnem življenju in ohranjanju socialne interakcije, udejanjajo svoje odločitve.

49 Nazadnje, iz pripravljalnega gradiva za ta zakon je razvidno, da je potreba po pomoči, ki se nanaša na nego, zdravljenje ali spremljanje, izrecno izključena iz področja uporabe osebne pomoči.

50 Zato za dajatev iz postopka v glavni stvari ni mogoče šteti, da se nanaša na eno od tveganj, ki so izrecno navedena v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004.

51 Iz tega izhaja, da drugi pogoj, naveden v točki 32 te sodbe, ni izpolnjen. Zato dajatev iz postopka v glavni stvari ne spada na področje uporabe Uredbe št. 883/2004.

52 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da dajatev, kot je osebna pomoč iz postopka v glavni stvari, ki zlasti obsega kritje stroškov, ki nastanejo zaradi vsakodnevnih dejavnosti hudo invalidne osebe, zato da se tej osebi, ki je ekonomsko neaktivna, omogoči visokošolski študij, ne spada pod pojem „dajatev za bolezen“ v smislu te določbe in je zato izključena iz področja uporabe te uredbe.

Drugo in tretje vprašanje

53 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju zastavlja za primer, da osebna pomoč iz postopka v glavni stvari ne spada v okvir opredelitve „dajatve za bolezen“ in zato ne spada na področje uporabe Uredbe št. 883/2004, v bistvu sprašuje, ali člena 20 in 21 PDEU nasprotujeta temu, da hudo invalidnemu prebivalcu države članice občina njegovega prebivališča zavrne dajatev, kot je osebna pomoč iz postopka v glavni stvari, ker prebiva v drugi državi članici, da bi tam opravil visokošolski študij.

54 Najprej je treba opozoriti, da je predložitveno sodišče navedlo, da ni sporno, da je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari na podlagi upoštevne nacionalne ureditve ohranila svoje prebivališče na Finskem in da je tedensko bivanje, ki je potrebno v Estoniji v okviru njenega študija, le začasno, ker je predvideno, da se vrne v svojo občino prebivališča vsak konec tedna. To isto sodišče pa je pojasnilo, da študij, v nasprotju z obdobji službenih poti in dopusta, ni eden izmed razlogov, ki bi zadevni osebi dovoljeval uživanje osebne pomoči iz postopka v glavni stvari zunaj Finske.

55 Ob tem je treba opozoriti, da ima oseba A kot finska državljanka status državljanke Unije v skladu s členom 20(1) PDEU in se torej lahko tudi v razmerju do svoje države članice izvora sklicuje na pravice, povezane s tem statusom (glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, točka 20 in navedena sodna praksa).

56 Kot je Sodišče že večkrat razsodilo, je namen statusa državljana Unije ta, da postane temeljni status državljanov držav članic, ki tem državljanom, ki so v enakem položaju, omogoča, da so na področju uporabe Pogodbe *ratione materiae*, neodvisno od državljanstva in brez poseganja v izjeme, ki so v zvezi s tem izrecno določene, enako pravno obravnavani (glej zlasti sodbo z dne 2. junija 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, točki 29 in 30 ter navedena sodna praksa).

57 Med položaji, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, so tisti v zvezi z izvajanjem temeljnih svoboščin, ki so zagotovljene s Pogodbo, med drugim tisti v zvezi s svobodo gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, kot jo podeljuje člen 21 PDEU (glej zlasti sodbo z dne 2. junija 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, točka 31 in navedena sodna praksa).

58 V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da čeprav so države članice v skladu s členom 165(1) PDEU pristojne za določanje vsebine poučevanja in organizacijo svojih izobraževalnih sistemov, morajo pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije in med drugim določbe Pogodbe v zvezi s svobodo gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, kot jo podeljuje člen 21(1) PDEU vsem državljanom Unije (sodba z dne 26. februarja 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, točka 23 in navedena sodna praksa).

59 Poleg tega pravo Unije za države članice ne določa nobene obveznosti, da določijo sistem financiranja visokošolskega študija, da se ta opravi v državi članici ali zunaj nje. Če pa država članica tak sistem, ki daje študentom pravico do teh pomoči, določi, mora poskrbeti za to, da podrobni pogoji za dodelitev tega financiranja navedene pravice do gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ne omejujejo neutemeljeno (glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, točka 24).

60 Iz ustaljene sodne prakse tudi izhaja, da nacionalna ureditev, ki je za nekatere državljane države članice manj ugodna zgolj zato, ker so uresničevali svojo svobodo gibanja in prebivanja v drugi državi članici, pomeni omejitev svoboščin, ki sta s členom 21(1) PDEU priznani vsakemu državljanu Unije (sodba z dne 26. februarja 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118 točka 25).

61 Ugodnosti, ki jih daje Pogodba na področju gibanja državljanov Unije, namreč ne bi polno učinkovale, če bi državljana države članice od njihove uporabe lahko odvrnile ovire, ki zaradi njegovega prebivanja v drugi državi članici izhajajo iz ureditve njegove države izvora, ki ga kaznuje zgolj zato, ker je navedene ugodnosti uporabil (glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, točka 26).

62 Ta preudarek je z vidika ciljev, ki jih uresničujeta člen 6(e) in člen 165(2), druga alinea, PDEU, in sicer zlasti spodbujanje mobilnosti študentov in učiteljev, posebej pomemben na področju izobraževanja (glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, točka 27).

63 Čeprav je res, da osebna pomoč iz postopka v glavni stvari ni dodeljena izključno za študij, temveč za socialno in ekonomsko vključenost hudo invalidnih oseb zato, da lahko udejanjijo svoje odločitve vključno s študijem, se sodna praksa, navedena v točkah od 55 do 62 te sodbe, vseeno uporablja.

64 V tem primeru je predložitveno sodišče ugotovilo, da je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari v skladu z upoštevno nacionalno ureditvijo ohranila svoje prebivališče v občini Espoo.

65 Ni pa sporno, da je bila osebna pomoč iz postopka v glavni stvari zavrnjena zgolj zato, ker je visokošolski študij, za katerega se je odločila oseba A, ki je poleg tega izpolnila vse druge pogoje za pridobitev te pomoči, v drugi državi članici, ki ni Finska.

66 Tako zavrnitev je treba šteti za omejitev svobode gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s členom 21(1) PDEU priznana vsakemu državljanu Unije.

67 Taka omejitev je lahko z vidika prava Unije utemeljena le, če temelji na objektivnih preudarkih v splošnem interesu, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerna s ciljem, ki mu legitimno sledi nacionalno pravo. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je ukrep sorazmeren, če se z njim lahko uresniči zastavljeni cilj in če ne prekorači tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 26. februarja 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, točka 34 in navedena sodna praksa).

68 Glede utemeljitve nacionalnega ukrepa finska vlada meni, da noben nujen razlog v splošnem interesu ne more utemeljiti omejitve iz zadeve v glavni stvari. Švedska vlada pa nasprotno meni, da obveznosti nadzora nad načinom organiziranja osebne pomoči iz postopka v glavni stvari, ki jih ima občina, in v tem okviru jamstvo finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti upravičujejo, da je dodelitev te pomoči omejena na finsko ozemlje. Poleg tega predložitveno sodišče s sklicevanjem na točki 89 in 90 sodbe z dne 21. julija 2011, Stewart, (C-503/09, EU:C:2011:500), v predložitveni odločbi glede cilja splošnega interesa, ki lahko upraviči tako omejitev, omenja ohranitev doslednosti in učinkovitosti sistema osebne pomoči, ki ga določa zakon o storitvah za invalide, ter zagotovitev obstoja dejanske povezave med prosilcem pomoči in državo članico, ki je pristojna za njeno dodelitev.

69 Res so sicer cilji, ki se uresničujejo z nacionalno ureditvijo, in sicer vzpostaviti dejansko povezavo med prosilcem za kratkoročno dajatev za nezmožnost za delo za mlade invalide in pristojno državo članico ter ohraniti finančno ravnovesje nacionalnega sistema socialne varnosti, načeloma legitimni cilji, s katerimi je mogoče utemeljiti omejitev pravic do prostega gibanja in prebivanja, ki ju določa člen 21(1) PDEU (sodba z dne 21. julija 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, točka 90).

70 Vendar pa je Sodišče prišlo do sklepa, da pogoji navzočnosti prosilca za dajatev za nezmožnost za delo ne morejo biti upravičeni s ciljema, ki sta navedena v prejšnji točki te sodbe. Sodišče je namreč zlasti menilo, da je prosilec za to dajatev sicer prebival v drugi državi članici, ki ni zadevna država članica, vendar je bilo mogoče obstoj dejanske in zadostne povezave z ozemljem te države dokazati z drugimi dejavniki, ki niso navzočnost prosilca na ozemlju te države članice pred vložitvijo prošnje ter kot so razmerja med tem prosilcem in sistemom socialne varnosti zadnjenavedene države članice in družinske okoliščine (sodba z dne 21. julija 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, točke od 97 do 102, 104 in 109).

71 Poleg tega je Sodišče razsodilo, da je bila ta presoja tehtna glede na cilj zagotovitve finančnega ravnovesja nacionalnega sistema socialne varnosti, saj je zahteva po dokazu dejanske in zadostne povezave med prosilcem za zadevno dajatev in pristojno državo članico tej državi omogočala zagotoviti, da ekonomsko breme v zvezi s plačevanjem zadevne dajatve ne postane nerazumno (sodba z dne 21. julija 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, točka 103).

72 Taka ugotovitev se uporablja za položaj, v katerem je oseba A v zadevi v glavni stvari. Ni namreč sporno, da je oseba A, kot je bilo navedeno v točki 54 te sodbe, ohranila svoje prebivališče v občini Espoo, pri kateri je vložila prošnjo za osebno pomoč, in da se v času svojega študija v Estoniji tja vrača tedensko.

73 Zato ni mogoče upravičeno trditi, da bi se lahko ta občina srečevala s posebnimi težavami pri nadzorovanju spoštovanja pogojev dodelitve ter načina organiziranja in dodeljevanja te pomoči.

74 Poleg tega iz spisa pri Sodišču ne izhaja nobena informacija glede narave težav, ki bi bolj vplivale na nadzor občine nad spoštovanjem pogojev za uporabo osebne pomoči, dodeljene v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, glede na tistega, ki ga finska zakonodaja dopušča in v katerem enako osebno pomoč zunaj Finske uporablja prebivalec Finske na službeni poti ali dopustu.

75 V tem okviru je treba, enako kot se v sklepnih predlogih sprašuje generalni pravobranilec, poudariti dejstvo, ki ga navaja predložitveno sodišče, da se osebna pomoč iz postopka v glavni stvari lahko še naprej dodeljuje, kadar zadevna oseba opravlja visokošolski študij v finski občini, ki je potencialno

oddaljena od njene občine prebivališča, pri tem pa možnost nadzora te občine nad porabo te pomoči v takem položaju ni veliko manj omejena kot v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem oseba A študira zunaj Finske, a v sosednji regiji, in se vsak konec tedna vrača v svojo finsko občino prebivališča.

76 Poleg tega je iz spisa pri Sodišču razvidno, da je finska vlada pojasnila, da trenutno na podlagi nobenega elementa ni mogoče meniti, da bi lahko dodelitev osebne pomoči v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, ogrozila ravnovesje nacionalnega sistema socialne varnosti.

77 Zato v okoliščinah, kot so te v glavni stvari, nobeden od ciljev, ki jih navajata predložitveno sodišče in švedska vlada, ne omogoča utemeljitve omejitve svobode gibanja in prebivanja državljana Unije, kot je oseba A.

78 V teh okoliščinah se ni treba izreči o razlagi člena 19 Konvencije o pravicah invalidov, za katero prav tako zaproša predložitveno sodišče, saj ta ne more spremeniti odgovora na drugo in tretje vprašanje.

79 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da člena 20 in 21 PDEU nasprotujeta temu, da prebivalcu države članice, ki je hudo invaliden, njegova občina prebivališča zavrne dajatev, kot je osebna pomoč iz postopka v glavni stvari, ker prebiva v drugi državi članici, da bi tam opravil visokošolski študij.

Stroški

80 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Člen 3(1)(a) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009, je treba razlagati tako, da dajatev, kot je osebna pomoč iz postopka v glavni stvari, ki zlasti obsega kritje stroškov, ki nastanejo zaradi vsakodnevnih dejavnosti hudo invalidne osebe, zato da se tej osebi, ki je ekonomsko neaktivna, omogoči visokošolski študij, ne spada pod pojem „dajatev za bolezen“ v smislu te določbe in je zato izključena iz področja uporabe te uredbe.**

2. **Člena 20 in 21 PDEU nasprotujeta temu, da prebivalcu države članice, ki je hudo invaliden, njegova občina prebivališča zavrne dajatev, kot je osebna pomoč iz postopka v glavni stvari, ker prebiva v drugi državi članici, da bi tam opravil visokošolski študij.**

Podpisi