Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

25. srpnja 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članci 20. i 21. UFEU-a – Sloboda kretanja i boravka u državama članicama – Socijalna sigurnost – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Socijalna pomoć – Davanja za slučaj bolesti – Usluge za osobe s invaliditetom – Obveza općine države članice da jednom od svojih rezidenata za vrijeme visokoškolskog studija koji pohađa u drugoj državi članici osigura osobnu pomoć predviđenu nacionalnim zakonodavstvom”

U predmetu C-679/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska), odlukom od 23. prosinca 2016., koju je Sud zaprimio 30. prosinca 2016., u postupku koji je pokrenula osoba

A

uz sudjelovanje:

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça, predsjednik vijeća, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (izvjestiteljica) i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za finsku vladu, H. Leppo, u svojstvu agenta,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i J. Pavliš, u svojstvu agenata,

– za švedsku vladu, A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren i L. Swedenborg, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, D. Martin i I. Koskinen, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 31. siječnja 2018.,

* Jezik postupka: finski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 20. i 21. UFEU-a i članka 3. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. (SL 2009., L 284, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 213.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004).

2 Zahtjev je upućen u okviru postupka koji je osoba A pokrenula kako bi joj Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto (Odjel za pojedinačne predmete Socijalnog i zdravstvenog vijeća grada Espooa, Finska; u daljnjem tekstu: općina Espoo) odobrio osobnu pomoć u Tallinnu u Estoniji, gdje pohađa redovni trogodišnji studij prava.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, sklopljena u New Yorku 13. prosinca 2006. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 2515., str. 3.; u daljnjem tekstu: Konvencija o pravima osoba s invaliditetom), stupila je na snagu 3. svibnja 2008. Ta je konvencija odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2010/48/EZ od 26. studenoga 2009. (SL 2010., L 23, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 66., str. 55.).

4 Člankom 19. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, naslovljenim „Neovisno življenje i uključenost u zajednicu”, utvrđuje se:

„Države stranke ove Konvencije […] će poduzeti djelotvorne i odgovarajuće mjere kako bi olakšale osobama s invaliditetom puno uživanje ovoga prava i punog uključenja i sudjelovanja u zajednici, uključujući i osiguranje sljedećeg:

[…]

(b) pristupa širokom rasponu usluga koje različite službe potpore pružaju osobama s invaliditetom u njihovom domu ili ustanovama za smještaj, uključujući osobnu asistenciju potrebnu za potporu življenju i za uključenje u zajednicu, kao i za sprečavanje izolacije ili segregacije iz zajednice,

[…]”

5 Sud je potvrdio da su odredbe te konvencije sastavni dio pravnog poretka Unije i da se odredbe prava Unije moraju, u mjeri u kojoj je to moguće, tumačiti u skladu s navedenom konvencijom (presuda od 11. travnja 2013., HK Danmark, C-335/11 i C-337/11, EU:C:2013:222, t. 30. i 32.).

6 Republika Finska ratificirala je 11. svibnja 2016. Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom kao i njezin fakultativni protokol. Ta konvencija i njezin fakultativni protokol stupili su na snagu u Finskoj 10. lipnja 2016.

Pravo Unije

7 Uvodnom izjavom 15. Uredbe br. 883/2004 određuje se:

„Potrebno je da se na osobe koje se kreću unutar Zajednice primjenjuje sustav socijalne sigurnosti samo jedne države članice kako bi se izbjeglo preklapanje odredbi nacionalnog zakonodavstva koje se primjenjuju i teškoće koje bi iz toga mogle proizaći."

8 Člankom 1. točkama (j) do (l) te uredbe propisuju se sljedeće definicije:

„(j) ‚boravište' znači mjesto gdje osoba uobičajeno boravi;

(k) ‚privremeno boravište' znači privremeno boravište;

(l) ‚zakonodavstvo' znači, za svaku državu članicu, zakoni, propisi i druge zakonske odredbe te sve druge provedbene mjere koje se odnose na grane socijalne sigurnosti obuhvaćene člankom 3. stavkom 1.;

[…]"

9 Člankom 3. navedene uredbe, naslovljenim „Materijalno područje primjene", određuje se:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

(a) davanja za slučaj bolesti;

[…]

2. Ako nije drugačije predviđeno Prilogom XI., ova se Uredba primjenjuje na opće i posebne sustave socijalne sigurnosti, bilo da su doprinosni ili nedoprinosni, te na sustave koji se odnose na obveze poslodavca ili vlasnika broda.

3. Ova se Uredba također primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja predviđena člankom 70.

[…]

5. Ova se Uredba ne primjenjuje na:

(a) socijalnu i medicinsku skrb; ili

[…]"

10 Člankom 9. Uredbe br. 883/2004, naslovljenim „Izjave država članica o području primjene ove Uredbe", predviđa se osobito da države članice svake godine notificiraju Europskoj komisiji u pisanom obliku zakonodavstva i sustave na koje se odnosi članak 3. te uredbe.

11 U glavi II. Uredbe br. 883/2004, naslovljenoj „Određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje", člankom 11. stavcima 1. i 3. određuje se:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[…]

3. Podložno člancima od 12. do 16:

(a) na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

[…]

(e) na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta, ne dovodeći u pitanje ostale odredbe ove Uredbe koje joj jamče davanja prema zakonodavstvu jedne ili više država članica."

Finsko pravo

Zakon o socijalnoj pomoći

12 Člankom 13. točkom 1. sosiaalihuoltolakija (Zakon o socijalnoj pomoći) (17.9.1982/710) propisuje se:

„U okviru svojih zadaća u pogledu socijalne pomoći općina je dužna, poštujući pritom sadržaj i opseg koji su predviđeni u zakonodavstvu, pobrinuti se za:

1. organizaciju socijalnih usluga za stanovnike;

[…]"

13 Člankom 14. prvim stavkom Zakona o socijalnoj pomoći predviđa se:

„‚Stanovnik općine' u smislu ovog zakona znači svaka osoba sa stalnom adresom u općini u smislu väestökirjalakija (Zakon o matičnim knjigama) (141/69).

[…]"

Zakon o uslugama i mjerama potpore koje treba organizirati na temelju invaliditeta

14 Člankom 1. laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (Zakon o uslugama i mjerama potpore koje treba organizirati na temelju invaliditeta) (3.4.1987/380), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o uslugama za osobe s invaliditetom), propisuje se:

„Cilj je ovog zakona stvoriti uvjete koji osobama s invaliditetom, kao ravnopravnim članovima društva, omogućuju aktivan suživot s drugima te spriječiti i ukloniti nedostatke i prepreke uzrokovane invaliditetom."

15 Članak 3. tog zakona, naslovljen „Odgovornost u pogledu organizacije usluga i mjera potpore", glasi:

„Općina je dužna pobrinuti se da se usluge i mjere potpore za osobe s invaliditetom osiguravaju s obzirom na narav i važnost potreba koje postoje u općini.

Prilikom osiguravanja usluga i mjera potpore u smislu ovog zakona, valja uzeti u obzir potrebu korisnika za osobnom pomoći."

16 Člankom 8. navedenog zakona, naslovljenim „Usluge za osobe s invaliditetom”, u stavku 2. određuje se:

„Općina je dužna osobama s teškim invaliditetom osigurati razumne usluge prijevoza s uslugom potpore, dnevne aktivnosti, [osobnu] pomoć i smještaj uz pomoć ako su osobi zbog njezina invaliditeta ili bolesti usluge nužno potrebne kako bi obavljala uobičajene životne aktivnosti. Međutim, općina nije posebno obvezna osigurati smještaj uz pomoć ili [osobnu] pomoć ako skrb koja je potrebna osobi s teškim invaliditetom nije moguće osigurati u okviru skrbi unutar zajednice.”

17 Člankom 8.c tog zakona, naslovljenim „[Osobna] pomoć”, propisuje se:

„‚[Osobna] pomoć’ u smislu ovog zakona znači pomoć u kući i izvan nje koja je osobama s teškim invaliditetom neophodna za:

1. svakodnevne aktivnosti;

2. rad i studij;

3. rekreacijske aktivnosti;

4. sudjelovanje u društvenom životu; ili

5. održavanje društvenih interakcija.

Cilj je [osobne] pomoći da se osobama s teškim invaliditetom pomogne u ostvarivanju vlastitih izbora pri obavljanju aktivnosti iz prvog stavka. Organizacija [osobne] pomoći podrazumijeva da osoba s teškim invaliditetom ima sredstva za određivanje sadržaja i načina provedbe pomoći.

U svrhu osiguravanja [osobne] pomoći, osobom s teškim invaliditetom treba smatrati osobu kojoj je zbog invaliditeta, dugotrajne bolesti ili pogoršanja bolesti nužno i opetovano potrebna pomoć druge osobe kako bi obavljala aktivnosti iz prvog stavka, pri čemu ta potreba nije pretežno uzrokovana bolestima ili nesposobnostima povezanima s godinama.

[Osobnu] pomoć treba osigurati za svakodnevne aktivnosti, rad ili studij ako je ta pomoć osobi s teškim invaliditetom nužno potrebna.

Za aktivnosti iz gore navedenih točaka 3. do 5. prvog stavka, [osobnu] pomoć treba osigurati najmanje 30 sati mjesečno ako manji broj sati nije dovoljan da se osobi s teškim invaliditetom osigura neophodna pomoć.”

18 Članak 8.d Zakona o uslugama za osobe s invaliditetom, naslovljen „Načini osiguravanja [osobne] pomoći”, glasi kako slijedi:

„Pri odlučivanju o načinima osiguravanja [osobne] pomoći i samom njezinu pružanju, općina uzima u obzir mišljenje i želje osobe s teškim invaliditetom kao i potrebu za osobnom pomoći definiranom u planu usluga te sveukupne životne uvjete.

Općina može osigurati [osobnu] pomoć:

1. nadoknadom troškova osobe s teškim invaliditetom koji proizlaze iz zapošljavanja pomoćnika koji pruža [osobnu] pomoć, uključujući doprinose i zakonska davanja koje plaća poslodavac kao i druge razumne i neophodne troškove u pogledu pomoćnika;

2. osiguravanjem osobi s teškim invaliditetom vaučera za usluge u primjerenom iznosu kako je predviđeno u laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä [(Zakon o vaučerima za usluge socijalne i zdravstvene skrbi) (569/2009)], kako bi se osigurale usluge pomoćnika; ili

3. osiguravanjem osobi s teškim invaliditetom usluga pomoćnika koje pruža javni ili privatni pružatelj usluga, samostalnim pružanjem usluge ili osiguravanjem usluge u okviru dogovora s jednom ili više drugih općina.

U slučaju iz gore navedene točke 1. drugog stavka, osobi s teškim invaliditetom po potrebi treba pružiti pomoć u pogledu pitanja povezanih sa zapošljavanjem pomoćnika.

Osobni pomoćnik iz gore navedene točke 1. drugog stavka ne može biti roditelj ili netko drugi blizak osobi s teškim invaliditetom, osim ako postoji osobito važan razlog zbog kojeg se smatra da je to u interesu osobe s invaliditetom."

Zakon o pravima korisnika na usluge socijalne i zdravstvene skrbi

19 Člankom 4. laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (Zakon o pravima korisnika na usluge socijalne i zdravstvene skrbi) (3.8.1992/734), naslovljenim „Nenaplatne socijalne usluge", u točki 5. propisuje se:

„Sljedeće socijalne usluge se ne naplaćuju:

[…]

5. usluge navedene u članku 8. prvom stavku [Zakona o uslugama za osobe s invaliditetom], dnevne aktivnosti navedene u članku 8. drugom stavku, osim prijevoza i obroka, [osobna] pomoć, posebne usluge u vezi sa smještajem uz pomoć i testiranja navedena u članku 11.; međutim, moguće je zaračunavanje posebnih troškova u vezi sa smještajem uz pomoć i [osobnom] pomoći ako dotična osoba prima povrat tih troškova na temelju drugog zakona, a ne [Zakona o uslugama za osobe s invaliditetom]."

Glavni postupak i prethodna pitanja

20 Žalitelj u glavnom postupku rođen je 1992. i boravi u općini Espoo u Finskoj. Prema utvrđenjima suda koji je uputio zahtjev, žalitelju je potrebna velika pomoć, osobito pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti. Stoga mu je općina Espoo stavila na raspolaganje osobnog pomoćnika kako bi mu se omogućilo pohađanje srednje škole u Finskoj.

21 U kolovozu 2013. na temelju Zakona o uslugama za osobe s invaliditetom osoba A zatražila je od općine Espoo osobnu pomoć za otprilike pet sati tjedno radi obavljanja svakodnevnih aktivnosti, osobito kupovine, čišćenja i pranja rublja. Na dan podnošenja zahtjeva osoba A bila je u postupku selidbe u Tallinn u Estoniju kako bi ondje pohađala redovni trogodišnji studij prava, što je podrazumijevalo da će u glavnom gradu Estonije provoditi tri do četiri dana tjedno, namjeravajući se vraćati u Espoo krajem svakog tjedna. Dakle, zatražene usluge trebale su se pružati izvan Finske.

22 Odlukom od 12. studenoga 2013., koja je slijedom remonstrativne žalbe u upravnom postupku potvrđena odlukom od 4. veljače 2014., zahtjev za osobnu pomoć koji je podnijela osoba A odbijen je s obrazloženjem da se njezin boravak u inozemstvu ne može smatrati povremenim unatoč tomu što ona nije promijenila svoju općinu boravišta. Općina Espoo smatrala je da nije dužna osigurati usluge i mjere potpore izvan Finske jer je narav te vrste boravka u inozemstvu bliska pojmu „uobičajeni boravak". Usto, utvrđeno je da se osobna pomoć izvan Finske može osigurati tijekom odmora ili

poslovnih putovanja, pri čemu se nikakva naknada ne dodjeljuje ako se općina boravišta osobe promijeni zbog boravka izvan Finske ili ako je posrijedi neki drugi trajni ili uobičajeni boravak izvan Finske.

23 Presudom od 27. lipnja 2014. Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju, Finska) u biti je potvrdio to rasuđivanje te je odbio tužbu koju je osoba A podnijela protiv odluke kojom je odbijen zahtjev za osobnu pomoć.

24 Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska), pred kojim je podnesena žalba protiv te presude, smatra da je za rješenje glavnog postupka potrebna prethodna odluka Suda.

25 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev smatra da je na temelju Zakona o uslugama za osobe s invaliditetom osobna pomoć usluga koja proizlazi iz posebne obveze općine i da osoba koja ispunjava uvjete da je zatraži ima subjektivno pravo na takvu pomoć koja se mora dodijeliti svakoj osobi s teškim invaliditetom u smislu tog zakona ako je ona neophodna s obzirom na njezine individualne potrebe.

26 Međutim, sud koji je uputio zahtjev napominje da iako je nesporno da u smislu nacionalnog prava općina boravišta osobe A ostaje u Espoou, unatoč tomu što pohađa studij u glavnom gradu Estonije, ni iz teksta Zakona o uslugama za osobe s invaliditetom ni iz pripremnih akata tog zakona ne može se zaključiti da postoji obveza isplate tražene pomoći u kontekstu boravka izvan Finske.

27 Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da je u vezi s time neophodno tumačenje prava Unije radi odlučivanja o sporu u kojem postupa. Sud koji je uputio zahtjev najprije pita treba li osobnu pomoć propisanu Zakonom o uslugama za osobe s invaliditetom kvalificirati, s obzirom na njezine značajke, kao „davanje za slučaj bolesti”, u kojem bi slučaju ona bila obuhvaćena materijalnim područjem primjene Uredbe br. 883/2004 ili se radi o davanju povezanom sa socijalnom pomoći te u tom slučaju ona ne bi bila obuhvaćena područjem primjene te uredbe. Skloniji prihvatiti drugu pretpostavku, Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) potom se pita protivi li se odredbama UFEU-a o građanstvu Unije odbijanje isplate osobne pomoći koja je zatražena u glavnom postupku.

28 U tim je okolnostima Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li davanje poput [osobne] pomoći predviđene Zakonom o uslugama za osobe s invaliditetom ‚davanje za slučaj bolesti’ u smislu članka 3. stavka 1. Uredbe br. 883/2004?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

Je li riječ o ograničenju prava građana Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, kako su zajamčena člancima 20. i 21. UFEU-a, ako priznavanje prava na davanje u inozemstvu poput [osobne] pomoći u smislu Zakona o uslugama za osobe s invaliditetom nije posebno uređeno i ako se uvjeti za dodjelu tog davanja tumače na način da se ne priznaje pravo na [osobnu] pomoć u drugoj državi članici u kojoj dotična osoba pohađa trogodišnji diplomski studij?

– Je li za odlučivanje u predmetu relevantno to da se dotičnoj osobi u Finskoj može odobriti davanje, kao što je [osobna] pomoć, za općinu izvan one u kojoj ta osoba ima boravište, primjerice ako pohađa studij u drugoj općini?

– Jesu li za ispitivanje predmeta s gledišta prava Unije relevantna prava koja proizlaze iz članka 19. Konvencije […] o pravima osoba s invaliditetom?

3. U slučaju da Sud u odgovoru na drugo prethodno pitanje utvrdi da tumačenje nacionalnog zakonodavstva, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom predmetu, čini ograničenje slobode kretanja, može li se takvo ograničenje ipak opravdati važnim razlozima u općem interesu koji proizlaze iz obveze općine da nadzire organiziranje [osobne] pomoći, mogućnosti da općina odabere primjeren način organiziranja pomoći i očuvanja koherentnosti i učinkovitosti sustava [osobne] pomoći predviđenog u Zakonu o uslugama za osobe s invaliditetom?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

29 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da je davanje poput osobne pomoći o kojoj je riječ u glavnom postupku, koje se sastoji, među ostalim, u snošenju troškova svakodnevnih aktivnosti osobe s teškim invaliditetom kako bi se toj ekonomski neaktivnoj osobi omogućilo pohađanje visokoškolskog studija, obuhvaćeno pojmom „davanje za slučaj bolesti" u smislu te odredbe.

30 Uvodno valja utvrditi da iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da Republika Finska nije izjavila da Zakon o uslugama za osobe s invaliditetom ulazi u područje primjene Uredbe br. 883/2004. Međutim, Sud je već presudio da propuštanje države članice da u skladu s člankom 9. Uredbe br. 883/2004 izjavi da određeni zakon ulazi u područje primjene te uredbe ne isključuje *ipso facto* taj zakon iz njezina materijalnog područja primjene (vidjeti analogijom, među ostalim, presude od 11. srpnja 1996., Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, t. 20. i navedenu sudsku praksu i od 19. rujna 2013., Hliddal i Bornand, C-216/12 i C-217/12, EU:C:2013:568, t. 46.).

31 Kad je riječ o razlikovanju između davanja koja ulaze u područje primjene Uredbe br. 883/2004 i onih koja su iz nje isključena, valja naglasiti da se ta razlika u biti temelji na sastavnim elementima svakog davanja, osobito ciljevima i uvjetima njegove dodjele, a ne na činjenici da se nacionalnim zakonodavstvom davanje kvalificira davanjem iz sustava socijalne sigurnosti (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 5. ožujka 1998., Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, t. 19.; od 16. rujna 2015., Komisija/Slovačka, C-433/13, EU:C:2015:602, t. 70. i od 30. svibnja 2018., Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, t. 33.).

32 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se davanje može smatrati davanjem iz sustava socijalne sigurnosti ako je, s jedne strane, dodijeljeno korisnicima na temelju zakonski definirane situacije, a ne na temelju pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba, te ako se, s druge strane, odnosi na jedan od rizika izričito navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004 (vidjeti, među ostalim, presude od 27. ožujka 1985., Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, t. 12. do 14.; od 16. rujna 2015., Komisija/Slovačka, C-433/13, EU:C:2015:602, t. 71. i od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 20.).

33 S obzirom na kumulativnu narav dvaju uvjeta navedenih u prethodnoj točki, ako samo jedan od njih nije ispunjen, predmetno davanje nije obuhvaćeno područjem primjene Uredbe br. 883/2004.

34 U pogledu prvog uvjeta, valja podsjetiti da je on ispunjen kada se dodjela davanja izvršava s obzirom na objektivne kriterije koji, kada su ispunjeni, daju pravo na davanje a da nadležno tijelo ne može uzimati u obzir ostale osobne okolnosti (vidjeti u tom smislu osobito presude od 16. srpnja 1992., Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, t. 17. i od 16. rujna 2015., Komisija/Slovačka, C-433/13, EU:C:2015:602, t. 73.).

35 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da iako se prilikom dodjele osobne pomoći predviđene Zakonom o uslugama za osobe s invaliditetom uzimaju u obzir osobne potrebe osoba s teškim invaliditetom, tim se zakonom korisnicima dodjeljuje „subjektivno pravo" na dodjelu te pomoći na temelju zakonski definiranih uvjeta, neovisno o visini prihoda korisnika.

36 Finska i švedska vlada smatraju da se davanje o kojem je riječ u glavnom postupku, s obzirom na uzimanje u obzir osobnih potreba korisnika i marginu prosudbe općine u pogledu načina osiguravanja tog davanja i njegova opsega, može poistovjetiti s davanjem povodom kojeg je donesena presuda od 16. rujna 2015., Komisija/Slovačka (C-433/13, EU:C:2015:602) pa na taj način ono ne ispunjava prvi uvjet naveden u točki 32. ove presude i stoga nije obuhvaćeno materijalnim područjem primjene Uredbe br. 883/2004. Nasuprot tomu, Komisija i češka vlada smatraju da navedeno davanje ispunjava taj uvjet.

37 U presudi od 16. rujna 2015., Komisija/Slovačka (C-433/13, EU:C:2015:602), Sud je utvrdio, s jedne strane, da Komisija nije dokazala da kriteriji slovačkog zakona koji se odnose na različita medicinska i socijalna vještačenja koja treba provesti daju pravo na predmetna davanja a da nadležno tijelo ne raspolaže diskrecijskom ovlašću u pogledu njihove dodjele i, s druge strane, da se tim zakonom predviđa da pravo na doplatak na ime naknade i njegova isplata nastaju valjanom odlukom nadležnog tijela o priznanju tog prava, čime je potvrđena teza slovačke vlade prema kojoj uprava raspolaže marginom prosudbe prilikom dodjele predmetnih davanja.

38 Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 42. svojeg mišljenja, iz toga proizlazi da se radi isključenja ispunjenja prvog uvjeta navedenog u točki 32. ove presude diskrecijska ocjena osobnih potreba korisnika predmetnog davanja mora prije svega odnositi na stjecanje prava na to davanje, čime je bila potvrđena teza slovačke vlade prema kojoj je uprava prilikom dodjele predmetnih davanja raspolagala marginom prosudbe.

39 Valja utvrditi da se u Zakonu o uslugama za osobe s invaliditetom, osobito u njegovim člancima 8.c i 8.d, više puta spominje uzimanje u obzir osobnih potreba zainteresirane osobe. Međutim, kad je riječ o nadležnostima općine boravišta korisnika, valja navesti da se margina prosudbe dodijeljena navedenim člankom 8.d ne odnosi na stjecanje prava na osobnu pomoć, nego na načine osiguravanja tog davanja i njegov opseg, pri čemu općina osobnu pomoć mora osigurati ako je podnositelj zahtjeva osoba s teškim invaliditetom koja boravi na njezinu području, neovisno o njezinim prihodima. Stoga se situacija iz glavnog postupka razlikuje od situacije povodom koje je donesena presuda od 16. rujna 2015., Komisija/Slovačka (C-433/13, EU:C:2015:602).

40 S obzirom na ta razmatranja, valja utvrditi da je u glavnom postupku ispunjen prvi uvjet.

41 U pogledu drugog uvjeta, valja razmotriti odnosi li se davanje o kojem je riječ u glavnom postupku na jedan od rizika izričito navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004.

42 Kad je riječ konkretno o osiguranju za slučaj ovisnosti o njezi, Sud je, doduše, u biti presudio da se davanja za slučaj rizika od ovisnosti o njezi, navodeći pritom obilježja koja su im svojstvena, moraju smatrati „davanj[ima] za slučaj bolesti" u smislu članka 3. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 (vidjeti u tom smislu osobito presude od 5. ožujka 1998., Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, t. 23. do 25.; od 30. lipnja 2011., da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, t. 40. do 45. i od 1. veljače 2017., Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, t. 46.).

43 Međutim, takvo poistovjećivanje slučaja rizika od ovisnosti o njezi sa slučajem rizika od bolesti pretpostavlja da se davanjima namijenjenima za pokrivanje rizika od ovisnosti o njezi nastoji poboljšati zdravstveno i životno stanje osoba ovisnih o njezi (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2001., Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, t. 28.; od 21. veljače 2006., Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, t. 38. do 44. i od 30. lipnja 2011., da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, t. 45.).

44 To je osobito slučaj kada se, neovisno o tome na koji se način ti sustavi financiraju, radi o preuzimanju troškova prouzročenih stanjem ovisnosti osobe o njezi koji su se barem istodobno odnosili na skrb koja se pruža osobi i na poboljšanje svakodnevnog života te osobe na način da joj se osigura, na primjer, pokriće opreme ili pomoć treće osobe (vidjeti osobito presude od 5. ožujka 1998., Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, t. 23.; od 8. srpnja 2004., Gaumain–Cerri i Barth, C-502/01 i C-31/02, EU:C:2004:413, t. 3., 21. i 26. i od 12. srpnja 2012., Komisija/Njemačka, C-562/10, EU:C:2012:442, t. 46.).

45 Također je bilo presuđeno da su davanja za slučaj rizika od ovisnosti o njezi, u najboljem slučaju, dopunska u odnosu na „klasična" davanja za slučaj bolesti koja su, *stricto sensu*, obuhvaćena člankom 3. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 883/2004, kao i to da prvo navedena davanja nisu nužno dio potonjih (vidjeti osobito presude od 30. lipnja 2011., da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, t. 47. i od 1. veljače 2017., Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

46 U glavnom postupku valja utvrditi, kao što to u svojim pisanim očitovanjima navode finska i švedska vlada te nezavisni odvjetnik u svojem mišljenju, da se ne može smatrati da je osobna pomoć koja je propisana Zakonom o uslugama za osobe s invaliditetom namijenjena poboljšanju zdravstvenog stanja korisnika u vezi s invaliditetom.

47 Naime, u članku 1. tog zakona navodi se da je njegov cilj stvoriti uvjete koji osobama s invaliditetom, kao ravnopravnim članovima društva, omogućuju aktivan suživot s drugima te spriječiti i ukloniti nedostatke i prepreke uzrokovane invaliditetom.

48 Usto, na temelju članka 8.c Zakona o uslugama za osobe s invaliditetom, osobna pomoć ima za cilj pomoći osobama s teškim invaliditetom u ostvarivanju vlastitih izbora pri obavljanju aktivnosti navedenih u tom članku, a to su svakodnevne aktivnosti, rad i studij, rekreacijske aktivnosti, sudjelovanje u društvenom životu i održavanje društvenih interakcija.

49 Naposljetku, iz pripremnih akata tog zakona proizlazi da je iz područja primjene osobne pomoći izričito isključena pomoć potrebna za skrb, liječenje ili promatranje.

50 Posljedično, ne može se smatrati da se davanje o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi na jedan od rizika izričito navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004.

51 Iz toga proizlazi da drugi uvjet naveden u točki 32. ove presude nije ispunjen. Stoga davanje o kojem je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćeno područjem primjene Uredbe br. 883/2004.

52 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 1. točku (a) Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da davanje poput osobne pomoći o kojoj je riječ u glavnom postupku, koje se sastoji, među ostalim, u snošenju troškova svakodnevnih aktivnosti osobe s teškim invaliditetom kako bi se toj ekonomski neaktivnoj osobi omogućilo pohađanje visokoškolskog studija, nije obuhvaćeno pojmom „davanje za slučaj bolesti" u smislu te odredbe pa je stoga isključeno iz područja primjene te uredbe.

Drugo i treće pitanje

53 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja su postavljena u slučaju da osobna pomoć o kojoj je riječ u glavnom postupku ne bi bila obuhvaćena kvalifikacijom „davanja za slučaj bolesti" i stoga ne bi ulazila u područje primjene Uredbe br. 883/2004, sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se člancima 20. i 21. UFEU-a to da rezidentu države članice koji ima teški invaliditet općina njegova boravišta odbije odobriti davanje poput osobne pomoći o kojoj je riječ u glavnom postupku zbog toga što boravi u drugoj državi članici kako bi ondje pohađao visokoškolski studij.

54 Uvodno valja podsjetiti da je sud koji je uputio zahtjev naveo, s jedne strane, da je nesporno da je na temelju relevantnog nacionalnog propisa žalitelj u glavnom postupku zadržao svoje prebivalište u Finskoj te da u okviru svojeg studija samo privremeno svaki tjedan boravi u Estoniji, s obzirom na to da je predviđeno da se krajem svakog tjedna vraća u općinu svojeg boravišta. S druge strane, taj je sud istaknuo da pohađanje studija, za razliku od poslovnih putovanja i odmora, nije jedan od razloga koji se priznaju u svrhu odobrenja prava zainteresiranoj osobi na osobnu pomoć izvan Finske o kojoj je riječ u glavnom postupku.

55 S obzirom na ta pojašnjenja valja podsjetiti na to da osoba A kao finski državljanin ima status građanina Unije u skladu s člankom 20. stavkom 1. UFEU-a i da se stoga može pozivati na prava povezana s tim statusom, uključujući u pogledu države članice svojeg državljanstva (vidjeti, među ostalim, presudu od 26. veljače 2015., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

56 Kao što je to Sud u više navrata presudio, status građanina Unije predodređen je da bude temeljni status državljana država članica, koji onima od tih državljana koji se nalaze u istoj situaciji omogućava da se u području primjene Ugovora *ratione materiae*, neovisno o njihovu državljanstvu i ne dovodeći u pitanje iznimke izričito predviđene s tim u vezi, prema njima jednako pravno postupa (vidjeti, među ostalim, presudu od 2. lipnja 2016., Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, t. 29. i 30. i navedenu sudsku praksu).

57 Među situacije koje pripadaju u područje primjene prava Unije *ratione materiae* ubrajaju se one koje se odnose na ostvarivanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, osobito onih koje pripadaju slobodi kretanja i boravka na državnom području država članica, kako je zajamčena člankom 21. UFEU-a (vidjeti, među ostalim, presudu od 2. lipnja 2016., Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

58 U tom je pogledu Sud naveo da iako su države članice na temelju članka 165. stavka 1. UFEU-a nadležne za obrazovni program i organizaciju svojih obrazovnih sustava, one tu nadležnost moraju ostvarivati uz poštovanje prava Unije, a posebice odredaba Ugovora o slobodi kretanja i boravka na državnom području država članica, kako je člankom 21. stavkom 1. UFEU-a zajamčena svakom građaninu Unije (presuda od 26. veljače 2015., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, t. 23. i navedena sudska praksa).

59 Osim toga, pravo Unije državama članicama ne nameće nikakvu obvezu uređivanja sustava potpora za studiranje u ustanovi za visoko obrazovanje koja se nalazi u državi članici ili u inozemstvu. Međutim, kada država članica uredi sustav financijske pomoći za obrazovanje na način da studenti ostvaruju pravo na tu pomoć, ona je dužna osigurati da načini na koje se ta pomoć dodjeljuje nisu neopravdano ograničenje prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica (vidjeti, među ostalim, presudu od 26. veljače 2015., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, t. 24.).

60 Također, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nacionalni propis koji pojedine državljane jedne države članice dovodi u nepovoljniji položaj samo zbog toga što su ostvarivali svoju slobodu kretanja i boravka u drugoj državi članici čini ograničenje sloboda koje su člankom 21. stavkom 1. UFEU-a priznate svakom građaninu Unije (presuda od 26. veljače 2015., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, t. 25.).

61 Naime, Ugovorom otvorene mogućnosti na području kretanja građana Unije ne bi mogle razviti svoj puni učinak ako bi se državljanina jedne države članice preprekama koje su nastale zbog njegova boravka u drugoj državi članici moglo odvratiti od njihova korištenja, a zbog propisa države njegova državljanstva koji negativne posljedice za tog građanina veže uz samu činjenicu korištenja tim mogućnostima (vidjeti, među ostalim, presudu od 26. veljače 2015., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, t. 26.).

62 Navedeno stajalište osobito je važno u području obrazovanja, s obzirom na ciljeve koji se nastoje ostvariti člankom 6. točkom (e) i člankom 165. stavkom 2. drugom alinejom UFEU-a, odnosno, među ostalim, poticanje mobilnosti studenata i profesora (vidjeti osobito presudu od 26. veljače 2015., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, t. 27.).

63 Iako se, doduše, osobna pomoć o kojoj je riječ u glavnom postupku ne odobrava isključivo za pohađanje studija, nego za društvenu i ekonomsku uključenost osoba s teškim invaliditetom kako bi mogle ostvariti vlastite izbore, uključujući pohađanje studija, sudska praksa navedena u točkama 55. do 62. ove presude ipak je primjenjiva.

64 Sud koji je uputio zahtjev utvrdio je u ovom slučaju da je žalitelj u glavnom postupku zadržao svoje prebivalište u općini Espoo na temelju relevantnog nacionalnog propisa.

65 Također, nesporno je da je osobna pomoć o kojoj je riječ u glavnom postupku odbijena isključivo zbog toga što se visokoškolski studij za koji se opredijelila osoba A, koja je, uostalom, ispunjavala sve ostale uvjete za ostvarivanje prava na tu pomoć, odvijao u državi članici različitoj od Finske.

66 Takvo se odbijanje mora smatrati ograničenjem slobode kretanja i boravka na državnom području država članica koja je člankom 21. stavkom 1. UFEU-a priznata svim građanima Unije.

67 Takvo ograničenje može se, prema pravu Unije, opravdati jedino ako počiva na objektivnim razlozima u općem interesu koji su neovisni o državljanstvu dotičnih osoba i ako je proporcionalno legitimnom cilju koji se nacionalnim pravom želi postići. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je mjera proporcionalna ako je prikladna za ostvarenje zadanog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 26. veljače 2015., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

68 U pogledu opravdanja nacionalne mjere, finska vlada smatra da nijedan važan razlog u općem interesu nije prikladan za opravdanje ograničenja o kojem je riječ u glavnom postupku. Nasuprot tomu, švedska vlada smatra da obveza općine da nadzire način organizacije osobne pomoći o kojoj je riječ u glavnom postupku i, u vezi s time, jamstvo financijske uravnoteženosti sustava socijalne sigurnosti opravdavaju ograničenje dodjele te pomoći na finsko državno područje. Osim toga, pozivajući se na točke 89. i 90. presude od 21. srpnja 2011., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), sud koji je uputio zahtjev u svojoj odluci o upućivanju kao ciljeve u općem interesu koji mogu opravdati takvo ograničenje ističe očuvanje koherentnosti i učinkovitosti sustava osobne pomoći predviđenog u Zakonu o uslugama za osobe s invaliditetom te osiguranje postojanja stvarne povezanosti između podnositelja zahtjeva za pomoć i države članice koja je nadležna za njezinu dodjelu.

69 Doista, ciljevi koji se žele postići nacionalnim propisom, kojima se nastoji utvrditi stvarna povezanost između podnositelja zahtjeva za kratkoročno davanje za slučaj nesposobnosti mladih osoba s invaliditetom i nadležne države članice kao i očuvati financijska ravnoteža nacionalnog sustava socijalne sigurnosti, u načelu su legitimni ciljevi kojima se mogu opravdati ograničenja prava na slobodno kretanje i boravak predviđena u članku 21. stavku 1. UFEU-a (presuda od 21. srpnja 2011., Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, t. 90.).

70 Međutim, Sud je zaključio da se uvjeti u pogledu prisutnosti podnositelja zahtjeva za davanje za slučaj nesposobnosti ne mogu opravdati ciljevima navedenima u prethodnoj točki ove presude. Naime, Sud je osobito smatrao da se, iako je podnositelj zahtjeva za to davanje boravio u državi članici različitoj od države članice o kojoj je bila riječ, postojanje stvarne i dostatne povezanosti s državnim područjem potonje države članice moglo dokazivati drugim čimbenicima, a ne samo prisutnošću podnositelja zahtjeva na državnom području te države članice prije podnošenja zahtjeva, kao što su to odnosi koje je taj podnositelj zahtjeva održavao sa sustavom socijalne sigurnosti potonje države članice te obiteljske okolnosti (presuda od 21. srpnja 2011., Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, t. 97. do 102., 104. i 109.).

71 Osim toga, Sud je presudio da je ta ocjena valjana s obzirom na cilj osiguranja financijske ravnoteže nacionalnog sustava socijalne sigurnosti jer je nužnost utvrđivanja stvarne i dostatne povezanosti između podnositelja zahtjeva i nadležne države članice toj državi članici omogućila da se osigura da gospodarski teret povezan s isplatom tog davanja ne postane nerazuman (presuda od 21. srpnja 2011., Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, t. 103.).

72 Takav je zaključak primjenjiv na situaciju u kojoj se nalazi osoba A u glavnom postupku. Naime, s jedne strane, nesporno je, kao što je to navedeno u točki 54. ove presude, da je osoba A zadržala svoje prebivalište u općini Espoo u kojoj je podnijela zahtjev za osobnu pomoć i da se tijekom studija u Estoniji svaki tjedan ondje vraća.

73 Stoga se ne može valjano tvrditi da ta općina može naići na posebne poteškoće prilikom nadzora poštovanja uvjeta odobravanja te načina organizacije i dodjele te pomoći.

74 Osim toga, iz spisa koji je podnesen Sudu ne proizlazi nijedna informacija o prirodi prepreka koje bi dodatno utjecale na nadzor općine nad poštovanjem uvjeta upotrebe osobne pomoći dodijeljene u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, ako se ona usporedi sa situacijom koju dopušta finsko zakonodavstvo u kojoj finski rezident istovjetnu osobnu pomoć upotrebljava tijekom poslovnih putovanja ili odmora izvan Finske.

75 U vezi s time, kao što je to i pitanje koje je u svojem mišljenju postavio nezavisni odvjetnik, valja naglasiti činjenicu koju navodi sud koji je uputio zahtjev da se osobna pomoć o kojoj je riječ u glavnom postupku može nastaviti odobravati kada zainteresirana osoba pohađa visokoškolski studij u finskoj općini koja je možda udaljena od općine njezina boravišta, pri čemu mogućnosti nadzora općine nad upotrebom te pomoći u takvoj situaciji nisu mnogo manje ograničene nego što je to slučaj u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj osoba A pohađa svoj studij izvan Finske, ali u graničnom području, vraćajući se krajem svakog tjedna u općinu svojeg finskog boravišta.

76 S druge strane, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je finska vlada pojasnila da trenutačno na temelju nijednog elementa nije moguće smatrati da dodjela osobne pomoći, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, može ugroziti ravnotežu nacionalnog sustava socijalne sigurnosti.

77 Stoga se u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku nijednim ciljem koji su istaknuli sud koji je uputio zahtjev i švedska vlada ne može opravdati ograničenje slobode kretanja i boravka građanina Unije poput osobe A.

78 U tim okolnostima nije potrebno odlučiti o tumačenju članka 19. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, koje je sud koji je uputio zahtjev također zatražio, jer ono ne može promijeniti odgovor na drugo i treće pitanje.

79 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da se člancima 20. i 21. UFEU-a protivi to da rezidentu države članice koji ima teški invaliditet općina njegova boravišta odbije odobriti davanje poput osobne pomoći o kojoj je riječ u glavnom postupku zbog toga što boravi u drugoj državi članici kako bi ondje pohađao visokoškolski studij.

Troškovi

80 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 3. stavak 1. točku (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009., treba tumačiti na način da davanje poput osobne pomoći o kojoj je riječ u glavnom postupku, koje se sastoji, među ostalim, u snošenju troškova svakodnevnih aktivnosti osobe s teškim invaliditetom kako bi se toj ekonomski neaktivnoj osobi omogućilo pohađanje visokoškolskog studija, nije obuhvaćeno pojmom „davanje za slučaj bolesti” u smislu te odredbe pa je stoga isključeno iz područja primjene te uredbe.**

2. **Člancima 20. i 21. UFEU-a protivi se to da rezidentu države članice koji ima teški invaliditet općina njegova boravišta odbije odobriti davanje poput osobne pomoći o kojoj je riječ u glavnom postupku zbog toga što boravi u drugoj državi članici kako bi ondje pohađao visokoškolski studij.**

Potpisi