



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
PAOLA MENGOZZIEGO  
przedstawiona w dniu 31 stycznia 2018 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-679/16

#### A

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuły 20 i 21 TFUE – Obywatelstwo Unii – Swobodny przepływ osób – Zabezpieczenie społeczne – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Pomoc społeczna – Świadczenia z tytułu choroby – Usługi dla osób niepełnosprawnych – Zobowiązanie lub brak zobowiązania gminy państwa członkowskiego do zapewnienia jednemu z jej mieszkańców pomocy osobistej przewidzianej w ustawodawstwie krajowym w okresie odbywania przez niego studiów wyższych w innym państwie członkowskim

#### I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) zwrócił się zasadniczo do Trybunału o dokonanie wykładni art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>2</sup>, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z dnia 16 września 2009 r.<sup>3</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”) oraz art. 20 i 21 TFUE.

2. Chodzi przede wszystkim o ustalenie po pierwsze, czy pomoc osobistą przyznaną osobie o znacznym stopniu niepełnosprawności należy zakwalifikować jako „świadczenie z tytułu choroby” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004, czy też przeciwnie, pomoc ta nie wchodzi w zakres stosowania wspomnianego rozporządzenia. Po drugie, w tym drugim przypadku, sąd odsyłający stawia sobie pytanie, czy art. 20 i 21 TFUE stoją na przeszkodzie temu, by właściwe władze fińskie odmówiły przyznania takiej pomocy osobie o znacznym stopniu niepełnosprawności zamieszkałej w Finlandii, w celu odbycia studiów wyższych w innym państwie członkowskim, w tym przypadku w Estonii.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2004, L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72.

3 Dz.U. 2009, L 284, s. 43.

## II. Ramy prawne

### *A. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych*

3. Artykuł 19 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, która została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r.<sup>4</sup>, przewiduje:

„Państwa strony niniejszej konwencji [...] podejmują efektywne i odpowiednie środki w celu ułatwienia pełnego korzystania przez osoby niepełnosprawne z tego prawa oraz w celu pełnej integracji i uczestnictwa w życiu społeczności, w tym zapewniają, aby:

[...]

b) osoby niepełnosprawne miały dostęp do szerokiego zakresu usług świadczonych w domu, w miejscu zamieszkania i do innych usług wsparcia świadczonych w ramach społeczności lokalnej, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i integracji społecznej oraz do zapobiegania izolacji lub segregacji społecznej;

[...]”.

4. Republika Finlandii ratyfikowała konwencję o prawach osób niepełnosprawnych oraz protokół fakultatywny do tej konwencji w dniu 11 maja 2016 r. Konwencja oraz protokół fakultatywny weszły w życie w Finlandii w dniu 10 czerwca 2016 r.

### *B. Rozporządzenie nr 883/2004*

5. Artykuł 1 rozporządzenia nr 883/2004 przewiduje w lit. j), k) oraz l) następujące definicje:

„j) określenie »zamieszkanie« oznacza miejsce, w którym osoba zwykle przebywa;

k) określenie »pobyt« oznacza pobyt czasowy;

l) określenie »ustawodawstwo« oznacza, w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, przepisy ustawowe, wykonawcze i inne oraz obowiązujące środki wykonawcze odnoszące się do działań systemu zabezpieczenia społecznego, objętych art. 3 ust. 1;

[...]”.

6. Artykuł 3 rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Zagadnienia objęte rozporządzeniem”, stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działań zabezpieczenia społecznego:

a) świadczeń z tytułu choroby;

[...]

<sup>4</sup> Decyzja Rady z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2010, L 23, s. 35).

2. O ile załącznik XI nie stanowi inaczej, niniejsze rozporządzenie stosuje się do ogólnych i specjalnych systemów zabezpieczeń społecznych, bez względu na to, czy są one składkowe, czy nieskładkowe, oraz do systemów związanych z obowiązkiem pracodawcy lub armatora.

3. Niniejsze rozporządzenie stosuje się także do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70.

[...]

5. Niniejszego rozporządzenia nie stosuje się:

a) do pomocy społecznej i medycznej;

[...]”.

7. Artykuł 9 rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Oświadczenia państw członkowskich dotyczące zakresu niniejszego rozporządzenia”, przewiduje m.in., że państwa członkowskie powiadamiają pisemnie Komisję Europejską o ustawodawstwie i systemach, o których mowa w art. 3.

8. Zgodnie z art. 70 rozporządzenia nr 883/2004:

„1. Niniejszy artykuł ma zastosowanie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych wypłacanych na podstawie ustawodawstwa, które, ze względu na swój zakres podmiotowy, cele lub warunki uprawnienia, nosi cechy zarówno ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1, jak i pomocy społecznej.

2. Do celów stosowania przepisów niniejszego rozdziału określenie »specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne« oznacza świadczenia, które:

a) mają na celu zapewnienie:

(i) uzupełniającej, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk objętych działami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1, a które gwarantują zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego; lub

(ii) wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim;

oraz

b) w przypadkach, w których finansowanie wynika wyłącznie z obowiązkowego opodatkowania mającego pokrywać ogólne wydatki publiczne, a warunki udzielania i wyliczania świadczeń nie zależą od jakiegokolwiek składki w odniesieniu do beneficjenta. Jednakże świadczenia udzielane w celu uzupełnienia świadczenia składkowego nie są uważane za świadczenia składkowe z tego tylko powodu,

oraz

c) są wymienione w załączniku X.

3. Przepisy art. 7 i pozostałych rozdziałów niniejszego tytułu nie mają zastosowania do świadczeń, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu.

4. Świadczenia, o których mowa w ust. 2, udzielane są wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem. Świadczenia takie udzielane są przez instytucję miejsca zamieszkania i na jej koszt”.

### **C. Prawo fińskie**

#### *1. Ustawa o opiece społecznej*

9. Zgodnie z § 13 pkt 1 sosiaalihuoltolaki (17.9.1982/710) (ustawy nr 710 z dnia 17 września 1982 r. o opiece społecznej):

„Paragraf 13

W ramach swoich zadań związanych z pomocą społeczną gmina jest zobowiązana, przy uwzględnieniu treści i zakresu przewidzianych w przepisach, do:

1) organizacji usług społecznych dla mieszkańców;

[...]”.

10. Paragraf 14 akapit pierwszy ustawy o opiece społecznej przewiduje:

„Mieszkańcem gminy w rozumieniu niniejszej ustawy jest każda osoba mająca miejsce zamieszkania w gminie w rozumieniu väestökirjalaki [ustawy o rejestrach stanu cywilnego (141/69)].

[...]”.

#### *2. Ustawa o usługach i środkach wsparcia dla osób niepełnosprawnych*

11. Paragrafy 1, 3, § 8 akapit drugi, §§ 8c oraz 8d laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380) (ustawy nr 380 z dnia 3 kwietnia 1987 r. o usługach i środkach wsparcia dla osób niepełnosprawnych, zwanej dalej „ustawą o usługach dla osób niepełnosprawnych”) stanowią:

„Paragraf 1

Cel ustawy

Celem niniejszej ustawy jest stworzenie warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie oraz aktywność w społeczeństwie na równi z innymi jego członkami oraz zapobieganie i usuwanie niedogodności i przeszkód związanych z niepełnosprawnością.

[...]

Paragraf 3

Obowiązki związane z organizacją usług i środków wsparcia

Zadaniem gminy jest działanie w kierunku zapewnienia osobom niepełnosprawnym usług i środków wsparcia w taki sposób, aby pod względem charakteru i zakresu odpowiadały na zapotrzebowanie w gminie.

W ramach zapewniania usług i środków wsparcia w rozumieniu niniejszej ustawy uwzględnia się indywidualne zapotrzebowanie uprawnionego na korzystanie z pomocy (19.12.2008/981).

## Paragraf 8

### Usługi dla osób niepełnosprawnych

[...]

Zadaniem gminy jest zapewnienie osobom o znacznym stopniu niepełnosprawności mieszczących się w rozsądnych granicach usług transportu wraz z asystą, usług związanych z czynnościami codziennymi, pomocy osobistej oraz mieszkaniowej z asystą, jeśli dana osoba ze względu na swoją niepełnosprawność lub chorobę bezwzględnie wymaga korzystania z usług dla wykonania zwykłych czynności życiowych. Gmina nie ma jednak szczególnego obowiązku zapewniania pomocy mieszkaniowej z asystą lub pomocy osobistej, jeśli niezbędna opieka dla osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności nie może zostać zagwarantowana w ramach opieki środowiskowej (19.2.2010/134).

### Paragraf 8c (19.12.2008/981)

#### Pomoc osobista

»Pomoc osobista« w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza niezbędną pomoc w domu i poza domem dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności:

- 1) przy czynnościach życia codziennego;
- 2) w pracy i w trakcie pobierania nauki;
- 3) przy zajęciach w czasie wolnym;
- 4) przy uczestniczeniu w życiu społecznym; lub
- 5) przy utrzymywaniu kontaktów społecznych.

Celem pomocy osobistej jest wspieranie osób o znacznym stopniu niepełnosprawności w realizacji ich własnych decyzji przy wykonywaniu czynności wymienionych w akapicie pierwszym. Organizacja pomocy osobistej wymaga, aby osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności posiadała zasoby pozwalające określić zakres i sposoby świadczenia pomocy.

Dla celów zapewnienia pomocy osobistej za osobę o znacznym stopniu niepełnosprawności uważa się osobę, która ze względu na niepełnosprawność lub długotrwałą czy postępującą chorobę bezwzględnie i w sposób powtarzający się wymaga pomocy innej osoby dla wykonania czynności wymienionych w akapicie pierwszym, przy czym potrzeba ta nie wynika w głównej mierze z chorób lub niesprawności związanych z wiekiem.

Pomoc osobista jest świadczona dla wykonywania czynności życia codziennego oraz pracy i pobierania nauki w zakresie, w jakim osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności bezwzględnie wymaga tej pomocy.

W odniesieniu do działań, o których mowa w akapicie pierwszym pkt 3–5, pomoc osobista musi być zapewniana przez co najmniej 30 godzin w miesiącu, jeśli mniejsza liczba godzin nie pozwala na zagwarantowanie pomocy niezbędnej dla osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Paragraf 8d (19.12.2008/981)

Sposoby zapewniania pomocy osobistej

Rozstrzygając o sposobach zapewniania pomocy osobistej i jej świadczeniu, gmina uwzględnia opinię i życzenia osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz określone w planie usług zapotrzebowanie na pomoc osobistą i warunki bytowe w całości.

Gmina może świadczyć pomoc osobistą poprzez:

- 1) zwrot osobie o znacznym stopniu niepełnosprawności kosztów powstałych w wyniku zatrudnienia pomocnika osobistego, w tym ustawowych składek i świadczeń ponoszonych przez pracodawcę jak również innych odpowiednich niezbędnych wydatków na pomocnika osobistego;
- 2) zapewnienie osobie o znacznym stopniu niepełnosprawności kuponów o odpowiedniej wartości, o których mowa w laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä [ustawie o kuponach na usługi opieki społecznej i zdrowotnej (569/2009)], na uzyskanie usług pomocnika osobistego; lub (30.12.2014/1309)
- 3) zapewnienie osobie o znacznym stopniu niepełnosprawności usług pomocnika osobistego, świadczonych przez publicznych albo prywatnych usługodawców albo samodzielne świadczenie tych usług czy też wspólnie z inną gminą lub innymi gminami na podstawie zawartego porozumienia.

W wypadku, o którym mowa w akapicie drugim pkt 1, osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskuje, w razie potrzeby, wskazówki i pomoc w kwestiach związanych z zatrudnieniem pomocnika osobistego.

Pomocnikiem osobistym, o którym mowa w akapicie drugim pkt 1, nie może być rodzic ani inny bliski osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, chyba że istnieją szczególnie ważne względy pozwalające uznać, że leży to w interesie osoby niepełnosprawnej”.

### **III. Okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem**

12. Skarżący w postępowaniu głównym A urodził się w 1992 r. i zamieszkuje w gminie Espoo w Finlandii. A jest niepełnosprawny w znacznym stopniu, co objawia się porażeniem mózgowym, poważnymi trudnościami w poruszaniu się oraz tikami. Nie ulega wątpliwości, że A wymaga znacznej pomocy, choćby przy wykonywaniu czynności dnia codziennego. Korzystał więc z udzielonego przez miasto Espoo pomocnika osobistego w ramach pobierania nauki w szkole średniej w Finlandii.

13. W sierpniu 2013 r. A zwrócił się do miasta Espoo o przyznanie, na podstawie ustawy o usługach dla osób niepełnosprawnych, pomocy osobistej na około pięć godzin w tygodniu w celu wykonywania prac domowych, takich jak w szczególności robienie zakupów, sprząatanie i pranie. Z akt sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego wynika, że w chwili składania wniosku A miał właśnie przeprowadzić się do Tallina w Estonii, aby odbyć tam trzyletnie studia prawa w pełnym wymiarze godzin, co zakładało, że będzie on spędzał w stolicy Estonii trzy lub cztery dni w tygodniu, z zamiarem powrotów do Espoo na weekendy.

14. Decyzją z dnia 12 listopada 2013 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia 4 lutego 2014 r. wydaną na skutek złożonego odwołania, wniosek A o przyznanie pomocy osobistej został oddalony z uwagi na fakt, że pobytu A za granicą nie można uznać za pobyt okazjonalny, nawet jeśli nie ulega zmianie gmina zamieszkania A. Według miasta Espoo gmina zamieszkania nie jest zobowiązana do



świadczenia usług i zapewniania środków wsparcia za granicą, ponieważ charakter pobytu za granicą jest zbliżony do pojęcia „zwykłego pobytu”. Stwierdzono ponadto, że pomoc osobista może zostać udzielona za granicą jedynie w czasie wakacji lub podróży służbowej. Nie przyznaje się natomiast zwrotu wydatków, jeżeli gmina zamieszkania danej osoby ulega zmianie w związku z pobytem za granicą lub jeżeli ma się do czynienia z innego rodzaju pobytem za granicą o charakterze stałym lub zwykłym.

15. Wyrokiem z dnia 27 czerwca 2014 r. Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach, Finlandia) zasadniczo potwierdził to rozumowanie w kontekście wniesionej przez A skargi.

16. Rozpatrujący odwołanie od tego wyroku Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) jest natomiast zdania, że dla rozstrzygnięcia sporu niezbędne jest wydanie przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

17. Sąd odsyłający zauważa, że na podstawie ustawy o usługach dla osób niepełnosprawnych pomoc osobista jest usługą, która objęta jest zakresem szczególnego obowiązku gminy i do której osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności ma prawo podmiotowe. Pomoc osobista musi zostać przyznana osobie o znacznym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu tej ustawy, jeżeli jest ona niezbędna ze względu na indywidualne potrzeby danej osoby. Jednakże, o ile bezsporne jest, że w rozumieniu prawa krajowego gminą zamieszkania A pozostaje Espoo, choć odbywa on studia w stolicy Estonii, o tyle sąd odsyłający zauważa, że ani brzmienie ustawy o usługach dla osób niepełnosprawnych, ani prace legislacyjne nad tą ustawą nie mogą służyć poparciu tezy, że gmina ma obowiązek świadczenia wnioskowanej pomocy w kontekście pobytu za granicą.

18. Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) uważa zatem, że odwołanie mogłoby zostać uwzględnione wyłącznie na podstawie wykładni prawa Unii. W tym kontekście sąd odsyłający stawia sobie przede wszystkim pytanie, czy pomoc osobistą ustanowioną na mocy ustawy o usługach dla osób niepełnosprawnych należy ze względu na jej cechy uznać za świadczenie z tytułu choroby, w którym to wypadku objęta byłaby ona zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004, czy też jest to raczej świadczenie z zakresu pomocy społecznej, które nie podlega regulacji wspomnianego rozporządzenia. Skłaniając się ku przyjęciu tej drugiej hipotezy, sąd odsyłający rozważa dalej, czy przepisy TFUE dotyczące obywatelstwa Unii stoją na przeszkodzie odmowie udzielenia pomocy osobistej, o jaką wnioskowano w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego.

19. Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zatem zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy świadczenie, takie jak pomoc osobista przewidziana na podstawie ustawy o usługach dla osób niepełnosprawnych stanowi »świadczenie z tytułu choroby« w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004?

2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej:

- czy dochodzi do ograniczenia prawa obywateli Unii, o którym mowa w art. 20 i 21 TFUE, do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, jeżeli przyznanie świadczenia takiego jak pomoc osobista na podstawie ustawy o osobach niepełnosprawnych za granicą nie jest uregulowane szczegółowo, a przesłanki przyznania tego świadczenia są interpretowane w ten sposób, że pomoc osobista nie jest przyznawana w innym państwie członkowskim, w którym zainteresowany odbywa trzyletnie studia prowadzące do uzyskania dyplomu szkoły wyższej?
- czy dla oceny sprawy ma znaczenie fakt, że danej osobie może zostać przyznane w Finlandii, w innej gminie niż gmina zamieszkania, świadczenie takie jak pomoc osobista, jeżeli studiuje ona w innej fińskiej gminie?

– czy dla oceny sprawy z punktu widzenia prawa Unii mają znaczenie prawa wynikające z art. 19 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych?

3) Na wypadek, gdyby Trybunał stwierdził w odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne, że wykładnia prawa krajowego, tak jak została ona dokonana w niniejszej sprawie, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się: czy takie ograniczenie może mimo to być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, które wynikają z obowiązku nadzorowania przez gminę organizacji pomocy osobistej, możliwości wyboru przez gminę odpowiednich sposobów zapewniania pomocy osobistej oraz utrzymania spójności i skuteczności systemu pomocy osobistej na podstawie ustawy o usługach dla osób niepełnosprawnych?”.

20. Pytania te były przedmiotem uwag na piśmie złożonych przez rządy fiński, czeski i szwedzki oraz Komisję Europejską. W świetle przedstawionych uwag Trybunał uznał sprawę za wyjaśnioną w stopniu wystarczającym i na podstawie art. 76 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem odstąpił od przeprowadzania rozprawy.

#### IV. Ocena

21. Poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy pomoc osobistą, taką jak przewidzianą w ustawie o usługach dla osób niepełnosprawnych, należy uznać za świadczenie z tytułu choroby w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004, w którym to przypadku objęta byłaby ona zakresem stosowania tego rozporządzenia, czy też przeciwnie, chodzi tu o świadczenie w ramach „pomocy społecznej” w rozumieniu art. 3 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia, które byłoby w konsekwencji wprost wyłączone z zakresu stosowania systemu koordynacji ustawodawstw krajowych w obszarze zabezpieczenia społecznego przewidzianego przez ten akt.

22. W tym drugim wypadku, do którego skłania się sąd odsyłający, do Trybunału zwrócono się zasadniczo o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy art. 20 i 21 TFUE, ustanawiające status obywatela Unii i przysługujące mu prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, stoją na przeszkodzie temu, by gmina państwa członkowskiego odmówiła przyznania pomocy osobistej, o jaką wnioskował mieszkaniec tej gminy ze znacznym stopniem niepełnosprawności, z tym uzasadnieniem, że mieszkaniec ten zamierza tymczasowo przebywać w innym państwie członkowskim w celu odbycia studiów wyższych.

23. Przeanalizuję te pytania kolejno, choć już teraz pozwolę sobie zasygnalizować, że z powodów, które zostaną przedstawione poniżej, jestem zdania, iż rozpatrywanej pomocy osobistej nie należy, tak jak sugeruje sąd odsyłający, kwalifikować jako „świadczenia z tytułu choroby” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004, i że odmowa jej wypłaty przez fińską gminę mieszkańcowi ze znacznym stopniem niepełnosprawności, takiemu jak A, jest sprzeczna z art. 20 i 21 TFUE.



### A. W przedmiocie kwalifikacji pomocy osobistej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 883/2004

24. System wprowadzony przez rozporządzenie nr 883/2004 (oraz poprzedzające je akty)<sup>5</sup> opiera się na rozróżnieniu pomiędzy – z jednej strony – wymienionymi w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia świadczeniami z zabezpieczenia społecznego, które wchodzą w zakres jego stosowania, a świadczeniami w ramach „pomocy społecznej” w rozumieniu art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia, wyłączonymi z zakresu jego stosowania – z drugiej.

25. Nie jest łatwo wyznaczyć granicę pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego a pomocą społeczną. Rozporządzenie nr 883/2004 nie zawiera bowiem definicji ogólnej tych obszarów ani nie odsyła również w tym celu do przepisów państw członkowskich. Ponadto okoliczność, że państwo członkowskie nie zadeklarowało, zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 883/2004, że dany system krajowy jest objęty zakresem stosowania tego rozporządzenia, nie skutkuje ipso facto wyłączeniem tego systemu z zakresu przedmiotowego stosowania tego rozporządzenia<sup>6</sup>.

26. Trybunał podjął tę problematykę bardzo wcześnie i określił dwa warunki, które co do zasady pozwalają odróżnić świadczenia z zabezpieczenia społecznego od tych, które wchodzą w zakres pomocy społecznej. I tak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, świadczenie można uznać za świadczenie z zabezpieczenia społecznego, jeżeli:

- jest przyznawane uprawnionym w oderwaniu od *jakiegokolwiek* indywidualnej i dyskrecjonalnej oceny potrzeb osobistych, na podstawie prawnie określonej sytuacji, oraz
- dotyczy ono jednego z rodzajów ryzyka wymienionych wprost w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004<sup>7</sup>.

27. Jako że wskazane wyżej przesłanki mają charakter łączny, niespełnienie jednej z nich skutkuje tym, że dane świadczenie nie jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004.

28. Czasami zdarza się, że dany system świadczeń może posiadać cechy zbliżające go do systemu zabezpieczeń społecznych, a jednocześnie w odniesieniu do określonych aspektów należeć do zakresu pomocy społecznej, co może utrudniać przeprowadzenie analizy pod kątem dwóch przesłanek wskazanych w pkt 26 niniejszej opinii.

29. W związku z tym, że niektóre ustawodawstwa krajowe wykazują mieszane cechy, Trybunał konsekwentnie podkreślał, że choć z punktu widzenia stosowania rozporządzenia pożądane może wydawać się wprowadzenie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy reżimami prawnymi dotyczącymi, odpowiednio, zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, to nie można wykluczyć możliwości, że niektóre ustawodawstwa krajowe, z uwagi na swój zakres podmiotowy stosowania, cele i szczegółowe zasady wykonania, posiadają jednocześnie cechy każdej z obu zaproponowanych kategorii, nie poddając się tym samym klasyfikacji ogólnej<sup>8</sup>.

5 Mianowicie rozporządzenie Rady nr 3 z dnia 3 grudnia 1958 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących (Dz.U. 1958, 30, s. 561) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w wersji zmienionej i uaktualnionej rozporządzeniem (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 3, s. 3).

6 Zobacz w szczególności, przez analogię do art. 5 rozporządzenia nr 1408/71, wyrok z dnia 11 lipca 1996 r., Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

7 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 27 marca 1985 r., Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, pkt 12–14); z dnia 16 lipca 1992 r., Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, pkt 15); z dnia 7 listopada 2002 r., Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, pkt 22, 24); z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 38); z dnia 16 września 2015 r. (Komisja/Słowacja, C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 71); a także z dnia 21 czerwca 2017 r., Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 20).

8 Zobacz podobnie, na gruncie rozporządzenia nr 3, wyrok z dnia 22 czerwca 1972 r., Frilli (1/72, EU:C:1972:56, pkt 13); a także pod rządami rozporządzenia nr 1408/71 wyroki: z dnia 28 maja 1974 r., Callemeyn (187/73, EU:C:1974:57, pkt 6); z dnia 27 marca 1985 r., Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, pkt 12); z dnia 27 marca 1985 r., Scrivner i Cole (122/84, EU:C:1985:145, pkt 19).

30. Faktem jest, że art. 4 ust. 2a i art. 10a rozporządzenia nr 1408/71, dodane do tego rozporządzenia na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 1247/92 z dnia 30 kwietnia 1992 r.<sup>9</sup>, a obecnie art. 3 ust. 3 i art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 częściowo uwzględniają tę kwestię. Jeśli bowiem chodzi o to ostatnie rozporządzenie, to art. 70 ustanawia przepisy ogólne dotyczące „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych”, mające zastosowanie do ustawodawstw, które ze względu na swój zakres podmiotowy, cele lub warunki uprawnienia noszą cechy zarówno ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, jak i pomocy społecznej. W zakresie stosowania tego przepisu mieszczą się w szczególności świadczenia mające na celu zapewnienie „wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim”, co uzasadnia, by – na podstawie art. 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004 – były one przyznawane wyłącznie w państwie członkowskim zamieszkania beneficjenta i zgodnie z przepisami tego państwa członkowskiego.

31. Nawet jeśli pojęcie „świadczenia z zabezpieczenia społecznego” w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 i pojęcie „specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego” w rozumieniu art. 3 ust. 3 i art. 70 wspomnianego rozporządzenia wzajemnie się wykluczają<sup>10</sup>, to nie zmienia to faktu, że dla zastosowania tych ostatnich przepisów konieczne jest, by rozpatrywane świadczenia były objęte zakresem przedmiotowym tego rozporządzenia, tj. aby mogły one zostać uznane za specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne, wymienione co do zasady w wykazie przepisów prawnych określonych dla każdego państwa członkowskiego, o którym mowa w załączniku X do tego rozporządzenia. Tymczasem w wypadku Finlandii ustawa o usługach dla osób niepełnosprawnych nie jest wymieniona w wykazie w załączniku X do rozporządzenia nr 883/2004. Celowe, jak się wydaje, odstąpienie przez sąd odsyłający od przedłożenia Trybunałowi pytania dotyczącego wykładni art. 3 ust. 3 i art. 70 tego rozporządzenia, jak również brak uwag w tej kwestii od zainteresowanych stron, zdają się wynikać z tej właśnie okoliczności<sup>11</sup>.

32. Jednocześnie, poza zakresem stosowania art. 3 ust. 2 i art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 i, w konsekwencji, kwestii rozgraniczenia między art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia przesłanką mającą największe znaczenie w analizie prowadzonej przez Trybunał jest przesłanka, która odnosi się do rodzajów ryzyka wymienionych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Nawet jeśli bowiem ustawodawstwo krajowe przyznaje beneficjentom określony prawnie status uprawniający do określonego świadczenia, w oderwaniu od jakiegokolwiek indywidualnej i dyskrecjonalnej oceny potrzeb osobistych zainteresowanego, to ponieważ wykaz w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 ma charakter wyczerpujący, świadczenie, które nie odnosi się do jednego z rodzajów ryzyka wymienionych w tym artykule w każdym wypadku znajdzie się poza zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004<sup>12</sup>.

33. Podczas gdy linia orzecznicza Trybunału dotycząca określenia dwóch przesłanek wskazanych w pkt 26 niniejszej opinii jest więc dobrze utrwalona, samo zastosowanie tych przesłanek w przedstawianych Trybunałowi sprawach okazuje się bardziej kontrowersyjne.

<sup>9</sup> Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1992, L 136, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 2, s. 41).

<sup>10</sup> Zobacz wyroki: z dnia 21 lutego 2006 r., Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, pkt 36); z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja (C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 45).

<sup>11</sup> Co do zasady Trybunał nie rozszerza ani nie zmienia przedmiotu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w sytuacji gdy sąd odsyłający rozmyślnie nie skierował do Trybunału pytań na temat wykładni prawa Unii; zob. w tej kwestii moja opinia w sprawie Fonnship i Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, pkt 19–24).

<sup>12</sup> Zobacz podobnie wyroki: z dnia 27 marca 1985 r., Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, pkt 12); z dnia 27 marca 1985 r., Scrivner i Cole (122/84, EU:C:1985:145, pkt 19); z dnia 11 lipca 1996 r., Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, pkt 22); z dnia 5 marca 1998 r., Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, pkt 20); z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 41).

34. Jeśli bowiem chodzi o pierwszą z określonych przez Trybunał przesłanek, to jej ścisły charakter mógłby pozwalać zasadnie przypuszczać, że przyznane właściwemu organowi krajowemu uprawnienie do dokonania najmniejszej nawet indywidualnej i dyskrecjonalnej oceny potrzeb danej osoby wyłączałoby możliwość zaklasyfikowania danego świadczenia jako świadczenia z zabezpieczenia społecznego. W sposób moim zdaniem wewnętrznie sprzeczny Trybunał przyjął jednak tę przesłankę za spełnioną, pomimo że określony zasiłek został przyznany jedynie przy uwzględnieniu majątku wnioskodawcy, jego dochodów, liczby dzieci na utrzymaniu i ich wieku, ponieważ kryteria te były obiektywne i określone prawnie, a właściwy organ nie mógł „wziąć pod uwagę *innych* okoliczności osobistych”<sup>13</sup>. Ostatnio natomiast, w odniesieniu do zasiłków mających na celu rekompensatę społecznych skutków znacznego stopnia niepełnosprawności, Trybunał orzekł w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesionej przez Komisję przeciwko Republice Słowackiej, że choć ekspertyzy medyczne i społeczne, a także tzw. kompleksowa ekspertyza, w ramach której przedstawiano propozycję co do rodzaju zasiłku, który miał zostać przyznany tytułem rekompensaty, są dokonywane na podstawie obiektywnych i prawnie określonych kryteriów, to Komisja nie wykazała, że spełnienie wspomnianych kryteriów uprawnia do rozpatrywanych zasiłków, a właściwy organ nie dysponuje swobodnym uznaniem w odniesieniu do ich przyznania<sup>14</sup>.

35. Jeśli chodzi o zastosowanie drugiej przesłanki, to pomimo przypomnienia, że lista rodzajów ryzyka czy świadczeń wskazanych wprost w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 ma charakter wyczerpujący, Trybunał dopuścił, nie powołując się przy tym na ryzyko niesamodzielności<sup>15</sup>, by świadczenia dotyczące tego ryzyka mogły być uznane za „świadczenia z tytułu choroby” w rozumieniu tego przepisu, a co za tym idzie wejść w zakres stosowania przepisów Unii dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>16</sup>. Aby ryzyko niesamodzielności mogło być w taki sposób zrównane z ryzykiem choroby, muszą jednak być spełnione pewne warunki celem uniknięcia nadmiernego rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia nr 883/2004, biorąc pod uwagę, że rozporządzenie to nie zawiera przepisu odnoszącego się wprost do wspomnianego ryzyka. W tym właśnie kontekście Trybunał orzekł, że świadczenia mające na celu pokrycie ryzyka niesamodzielności powinny nie tylko spełniać pierwszą z przesłanek wskazanych w pkt 26 niniejszej opinii, lecz przede wszystkim mieć na celu „poprawę stanu zdrowia i warunków życia osób wymagających opieki”, służyć „zasadniczo uzupełnieniu świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego w razie choroby”<sup>17</sup>. Świadczenia dotyczące ryzyka niesamodzielności, które – tak jak to ryzyko – zasadniczo są długoterminowe, mają zatem charakter co najwyżej uzupełniający w stosunku do „klasycznych” świadczeń z tytułu choroby, które powinny być raczej wypłacane w krótkim okresie, objętych sensu stricto art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004<sup>18</sup>.

13 Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 1992 r., Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, pkt 17) (wyróżnienie własne). Zobacz także wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r., Acciardi (C-66/92, EU:C:1993:341, pkt 15).

14 Wyrok z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja (C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 78, 79).

15 Trybunał definiuje ryzyko niesamodzielności co do zasady jako oznaczające sytuację, w której z powodu ograniczonej autonomii osoba jest zależna od pomocy innych w celu wykonania podstawowych czynności życia codziennego; zob. wyroki: z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 39, 40); a także z dnia 12 lipca 2012 r., Komisja/Niemcy (C-562/10, EU:C:2012:442, pkt 44).

16 Zobacz, w odniesieniu do art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, wyroki: z dnia 5 marca 1998 r., Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, pkt 23–25); z dnia 8 marca 2001 r., Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, pkt 28); z dnia 8 lipca 2004 r., Gaumain-Cerri i Barth (C-502/01 i C-31/02, EU:C:2004:413, pkt 19); z dnia 21 lutego 2006 r., Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, pkt 38–44); z dnia 18 października 2007 r., Komisja/Parlament i Rada (C-299/05, EU:C:2007:608, pkt 10, 61, 70); z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 40–45); z dnia 12 lipca 2012 r., Komisja/Niemcy (C-562/10, EU:C:2012:442, pkt 45); z dnia 1 lutego 2017 r., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, pkt 46).

17 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 5 marca 1998 r., Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, pkt 24); z dnia 18 października 2007 r., Komisja/Parlament i Rada (C-299/05, EU:C:2007:608, pkt 61); z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 45); z dnia 1 lutego 2017 r., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, pkt 46).

18 Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 47, 48).

36. W świetle tych rozważań należy zbadać, czy oba warunki wskazane w pkt 26 niniejszej opinii są spełnione w sprawie w postępowaniu głównym, przy czym, jak słusznie zauważa sąd odsyłający, zgodnie z orzecnictwem okoliczność, że Republika Finlandii nie zgłosiła, iż ustawa o usługach dla osób niepełnosprawnych jest objęta zakresem art. 3 rozporządzenia nr 883/2004, nie oznacza, że ustawa ta jest wyłączona z zakresu przedmiotowego stosowania tego aktu prawa Unii.

*1. W przedmiocie przesłanki przyznawania świadczenia na podstawie prawnie określonej sytuacji w oderwaniu od jakiegokolwiek indywidualnej i dyskrecjonalnej oceny potrzeb osobistych*

37. Sąd odsyłający zdaje się mieć wątpliwości, czy owa pierwsza przesłanka jest spełniona. Choć zauważa on, że indywidualne potrzeby osób o znacznym stopniu niepełnosprawności są brane pod uwagę przy przyznawaniu pomocy osobistej przewidzianej w ustawie o usługach dla osób niepełnosprawnych, co zbliżałoby to świadczenie raczej do pomocy społecznej, to jednak ustawa ta przyznaje beneficjentom, jak to określa, „prawo podmiotowe” do otrzymania pomocy osobistej na podstawie określonych prawnie warunków, niezależnie od poziomu ich dochodów.

38. Rządy fiński i szwedzki są zdania, że w świetle uwzględniania indywidualnych potrzeb beneficjenta oraz przyznania gminie pewnego zakresu uznaniowości co do sposobów udzielania pomocy osobistej oraz jej wielkości, okoliczności będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym mogą być przyrównane do sytuacji dotyczącej świadczenia, w odniesieniu do którego wydano wyrok z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja (C-433/13, EU:C:2015:602). Komisja oraz, w mniejszym stopniu, rząd czeski uważają natomiast, że pierwszy warunek jest spełniony.

39. Biorąc pod uwagę informacje przekazane przez sąd odsyłający, skłaniam się ku temu, by podzielić stanowisko tych dwóch ostatnich uczestników postępowania.

40. Nie ulega wątpliwości, że uwzględnianie indywidualnych potrzeb zainteresowanego zostało w ustawie o usługach dla osób niepełnosprawnych wspomniane kilkakrotnie, w szczególności w jej § 8c i 8d.

41. Bezsporne jest jednak, że gmina zobowiązana jest udzielić pomocy osobistej, jeśli dana osoba zamieszkuje na jej terytorium i spełnia warunki uznania jej za osobę o znacznym stopniu niepełnosprawności, bez względu na jej dochody.

42. Jak wskazał zasadniczo rząd czeski, zakres uznaniowości przyznany gminie zamieszkania beneficjenta pomocy na podstawie § 8d ustawy o usługach dla osób niepełnosprawnych nie dotyczy samego nabycia prawa do pomocy osobistej, lecz sposobów udzielania tej pomocy oraz jej wielkości. W tym właśnie kontekście niniejsza sprawa różni się od okoliczności sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja (C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 79, 80). W sprawie tej Trybunał stwierdził bowiem po pierwsze, że Komisja nie wykazała, iż kryteria słowackiej ustawy dotyczące przeprowadzenia różnych ekspertyz medycznych i społecznych „*uprawnia[ją]* do spornych świadczeń, a właściwy organ nie dysponuje swobodnym uznaniem w odniesieniu do przyznania tych świadczeń”, a po drugie, że ustawa ta przewidywała, iż „*prawo do zasiłku tytułem rekompensaty i do jego wypłaty powstaje na mocy ważnej decyzji właściwego organu dotyczącej uznania tego prawa*”, co potwierdzało stanowisko rządu słowackiego, zgodnie z którym „administracja dysponuje swobodnym



uznaniem przy przyznawaniu spornych świadczeń”<sup>19</sup>. Biorąc pod uwagę wątpliwości sądu odsyłającego, zasadne byłoby przypomnienie przez Trybunał, że aby wykluczyć spełnienie pierwszej z przesłanek wskazanych w pkt 26 niniejszej opinii, dyskrecjonalna ocena indywidualnych potrzeb beneficjenta musi odnosić się przede wszystkim do nabycia prawa do danego świadczenia<sup>20</sup>.

43. W związku z tym w mojej ocenie można uznać, że pierwsza z przesłanek wskazanych w pkt 26 niniejszej opinii jest spełniona.

*2. W przedmiocie przesłanki przyznawania świadczenia odnoszącego się do jednego z rodzajów ryzyka wyraźnie wymienionych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004*

44. Jeżeli chodzi o drugą przesłankę, to należy ustalić, czy pomoc osobista, będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, *stanowi lub powinna być uznana za „świadczenie z tytułu choroby”* w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004.

45. Jak już wspomniałem, Trybunał orzekał wielokrotnie, że świadczenia mające na celu *poprawę stanu zdrowia i warunków życia osób wymagających opieki* zasadniczo służą uzupełnieniu świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego i, w konsekwencji, powinny być uznane za „świadczenia z tytułu choroby” w rozumieniu powołanego artykułu<sup>21</sup>.

46. Podobnie jak zauważyły w swoich uwagach na piśmie rządy fiński i szwedzki, jestem zdania, że pomoc osobista przewidziana w ustawie o usługach dla osób niepełnosprawnych nie może zostać uznana ani za mającą na celu poprawę stanu związanego z niepełnosprawnością beneficjenta, ani jego stanu zdrowia. Ustawa o usługach dla osób niepełnosprawnych wskazuje bowiem już w § 1, że jej celem jest „[...] stworzenie warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie oraz aktywność w społeczeństwie na równi z innymi jego członkami oraz zapobieganie i usuwanie niedogodności i przeszkód związanych z niepełnosprawnością”. Jak wynika dalej z § 8c tej ustawy, celem pomocy osobistej jest wspieranie osób o znacznym stopniu niepełnosprawności w realizacji ich własnych decyzji przy wykonywaniu czynności wymienionych w tym paragrafie, tj. czynności życia codziennego, pracy i pobierania nauki, zajęciach w czasie wolnym, uczestniczeniu w życiu społecznym lub utrzymywaniu kontaktów społecznych. Wreszcie, jak zauważył rząd fiński, prace legislacyjne nad ustawą o usługach dla osób niepełnosprawnych, potwierdzają, że zapotrzebowanie na pomoc związaną z pielęgnacją, leczeniem lub opieką jest wyraźnie wyłączone z zakresu stosowania pomocy osobistej.

47. Cel pomocy osobistej nie ma zatem charakteru medycznego, inaczej niż fiński zasiłek na opiekę nad (niepełnosprawnymi) dziećmi (lapsen hoitotuki), będącego przedmiotem sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 18 października 2007 r., Komisja/Parlament i Rada (C-299/05, EU:C:2007:608, pkt 57–59), uznany przez Trybunał za świadczenie w razie choroby w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 [obecnie art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004]. Zasiłek ten miał bowiem na celu umożliwienie rodzicom niepełnosprawnych dzieci zapewnienia pielęgnacji, opieki oraz ewentualnie rehabilitacji dzieci.

<sup>19</sup> Wyróżnienia moje.

<sup>20</sup> Nie jest zatem konieczne, aby Trybunał orzekał w kwestii dodatkowego argumentu przedstawionego przez Komisję, dotyczącego wyroku z dnia 5 maja 1983 r., Piscitello (139/82, EU:C:1983:126), zgodnie z którym okoliczność, że skarżący w postępowaniu głównym korzystał z prawa do wniesienia skargi w niniejszej sprawie, wskazuje, że pomoc osobista nie stanowi pomocy społecznej, lecz świadczenie z zabezpieczenia społecznego, co nadaje jej prawnie określoną pozycję. Choć w przedstawionej w tej sprawie opinii (139/82, EU:C:1983:67, pkt 5, niepublikowana) rzecznik generalny G.F. Mancini powołał się uzupełniająco na tę okoliczność, to w wydanym wyroku Trybunał w żaden sposób się do niej nie odniósł. Ponadto skorzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych przy przyznawaniu pomocy społecznej nie powoduje wyłączenia działalności administracji spod kontroli sądowej, tym bardziej na obecnym etapie rozwoju prawa Unii. Co więcej, mając na uwadze przenikanie się pojęć zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, ta ostatnia stopniowo uzyskuje w państwach członkowskich status prawa, jak np. w Królestwie Belgii, która ustanawia już „prawo” do integracji społecznej: zob. w tym względzie M. Paolillo, *Entre assurance et assistance: „L’articulation entre la sécurité sociale et l’aide sociale au sens large”*, *Annales de Droit de Louvain*, 2012, n° 4, s. 438.

<sup>21</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 5 marca 1998 r., Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, pkt 24); z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 45).

48. Należałoby zatem na tym etapie zbadać, czy dana pomoc osobista, która nie ma na celu poprawy stanu zdrowia osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, a jedynie, co przyznaję, poprawę „warunków życia osób wymagających opieki” w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 45 powyżej, może być uznana za „świadczenie z tytułu choroby” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004.

49. Jak już wskazałem, ryzyko niesamodzielności nie jest wyraźnie objęte zakresem art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

50. W swoim orzecznictwie Trybunał przyrównał do świadczeń z tytułu choroby świadczenia udzielane w ramach systemów ubezpieczenia pielęgnacyjnego w zakresie, w jakim świadczenia te miały na celu poprawę stanu zdrowia *i* życia osób wymagających opieki. W sprawach tych chodziło, niezależnie od sposobu finansowania tych systemów, o pokrycie wydatków związanych ze stopniem niesamodzielności osoby, dotyczących, przynajmniej częściowo, *usług opiekuńczych* świadczonych na rzecz danej osoby oraz poprawy jej codziennego życia, poprzez zapewnienie, na przykład, pokrycia kosztów urzędzeń lub pomocy osób trzecich<sup>22</sup>. Podejście to nie zostało podważone w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74), na który powołuje się Komisja, twierdząc, że w pkt 53 tego wyroku Trybunał odwołał się do jedynego celu składnika „niesamodzielności” zasiłku na utrzymanie w przypadku niepełnosprawności, będącego przedmiotem owej sprawy, jakim jest ułatwienie życia osób niesamodzielnych. Z jednej strony, składnik „niesamodzielności” tego zasiłku miał na celu pokrycie dodatkowych kosztów związanych z potrzebą określonego rodzaju opieki, względnie całkowitym lub istotnym upośledzeniem zdolności chodzenia<sup>23</sup>, co uzasadnia, moim zdaniem, zaliczenie go do „świadczeń w razie choroby”. Z drugiej zaś strony, pytania sformułowane przez sąd odsyłający dotyczyły przede wszystkim tego, czy należy uznać, że składnik „niesamodzielności” owego zasiłku kwalifikuje się do „świadczeń z tytułu choroby”, a nie do świadczeń zmierzających do pokrycia ryzyka inwalidztwa lub starości, które to obszary ryzyka same objęte są zakresem rozporządzenia nr 883/2004.

51. Tak czy inaczej jestem zdania, że Trybunał powinien unikać zaliczania do świadczeń z tytułu choroby zasiłków takich jak pomoc osobista, będąca przedmiotem niniejszej sprawy, których wyłącznym celem jest poprawa codziennego życia osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, i które nie zapewniają nawet pokrycia kosztów opieki lub sprzętu mającego na celu poprawę stanu zdrowia tych osób. Gdyby Trybunał zdecydował się na przyjęcie takiego kierunku, doprowadziłoby to do włączenia ryzyka niesamodzielności *jako takiego* do wyczerpującej listy wskazanej w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, a w konsekwencji także do zakresu stosowania tego rozporządzenia, czego prawodawca Unii nie uczynił, pomimo licznych zmian wprowadzonych na przestrzeni lat do przepisów Unii dotyczących koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Nie zachęcam Trybunału do przyjęcia takiego podejścia, ponieważ wiązałoby się to z ryzykiem zniekształcenia samego pojęcia „świadczeń z tytułu choroby” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004.

52. Uważam zatem, że pomoc osobista, polegająca na pokryciu kosztów związanych z codziennymi czynnościami osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, takimi jak zakupy, sprząatanie czy pranie, w celu umożliwienia takiej osobie, nieaktywnej zawodowo, podjęcia studiów wyższych, nie może być uznana za „świadczenie z tytułu choroby” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004.

<sup>22</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 5 marca 1998 r., Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, pkt 23); z dnia 8 lipca 2004 r., Gaumain-Cerri i Barth (C-502/01 i C-31/02, EU:C:2004:413, pkt 3, 21, 26); z dnia 12 lipca 2012 r., Komisja/Niemcy (C-562/10, EU:C:2012:442, pkt 40, 46).

<sup>23</sup> Wyrok z dnia 1 lutego 2017 r., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, pkt 15).



53. W tych okolicznościach nie ma potrzeby, wbrew temu, co zasugerowały rząd czeski i Komisja, wypowiadać się co do kwestii, czy pomoc osobistą przewidzianą w ustawie o usługach dla osób niepełnosprawnych należy uznać za „świadczenie z tytułu choroby” „pieniężne” lub „w naturze” w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, ponieważ pomoc ta nie mieści się moim zdaniem w zakresie stosowania tego rozporządzenia.

54. W związku z tym należy na tym etapie zbadać drugie i trzecie pytanie sformułowane przez sąd odsyłający, odnoszące się do sytuacji, w której pomoc osobista nie podlegałaby zakresowi stosowania rozporządzenia nr 883/2004.

### ***B. W przedmiocie ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli Unii***

55. Poprzez pytania prejudycjalne drugie i trzecie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 20 i 21 TFUE, ustanawiając prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium innych państw członkowskich, sprzeciwiają się temu, aby gmina zamieszkania mieszkańca Finlandii, takiego jak skarżący w postępowaniu głównym, odmówiła mu pomocy osobistej, przewidzianej w ustawie o usługach dla osób niepełnosprawnych, ze względu na to, że przebywa on w innym państwie członkowskim w celu odbycia tam studiów wyższych.

56. Pytania te opierają się na dwóch założeniach.

57. Z jednej strony, bezsporne jest, że skarżący w postępowaniu głównym zachowuje miejsce zamieszkania w Finlandii w rozumieniu kotikuntalaki (11.3.1994/201) (ustawy o gminie zamieszkania z dnia 11 marca 1994 r., zwanej dalej „ustawą o gminie zamieszkania”), oraz że jego cotygodniowy pobyt na terytorium Estonii w celu odbywania studiów ma charakter jedynie tymczasowy, sąd odsyłający stwierdził bowiem, że skarżący w postępowaniu głównym miał powracać do gminy zamieszkania na koniec każdego tygodnia.

58. Z drugiej zaś strony, sąd odsyłający stwierdził, że powód odbycia studiów, inaczej niż powody odbycia podróży służbowych oraz wyjazdów wakacyjnych, nie został wymieniony wśród powodów, co do których przyjęto, że uprawniają one osobę zainteresowaną do otrzymania pomocy osobistej za granicą. Wprawdzie, podobnie jak w postępowaniu przed sądem odsyłającym, rząd fiński zakwestionował taką wykładnię prawa krajowego w swoich uwagach na piśmie, podnosząc, że ustawa o usługach dla osób niepełnosprawnych nie zakazuje, aby gmina skorzystała z przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych i przyznała pomoc osobistą w wypadku takim jak w postępowaniu głównym, jednak, bez względu na zasadność tej uwagi, zgodnie z podziałem kompetencji wynikającym z art. 267 TFUE Trybunał nie jest władny, by ingerować w dokonaną przez sąd odsyłający wykładnię prawa krajowego, ponieważ to sąd odsyłający pozostaje za tę wykładnię wyłącznie odpowiedzialny<sup>24</sup>.

59. Poczyniwszy powyższe uwagi, przypominam, że skarżący w postępowaniu głównym, jako obywatel finlandzki, posiada na mocy art. 20 ust. 1 TFUE status obywatela Unii i w związku z tym może powoływać się na wynikające z niego prawa, także wobec państwa członkowskiego swego pochodzenia<sup>25</sup>.

60. Status ten ma być dla obywateli państw członkowskich statusem o charakterze podstawowym, jeżeli znajdują się oni w sytuacji objętej zakresem przedmiotowym traktatu FUE<sup>26</sup>.

24 Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.* (C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 Zobacz podobnie w szczególności wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

61. Do sytuacji objętych zakresem stosowania prawa Unii należy oczywiście zaliczyć te związane z korzystaniem z podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE, zwłaszcza ze swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, która została ustanowiona w art. 21 TFUE<sup>27</sup>.

62. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że uregulowanie krajowe, które stawia w mniej korzystnej sytuacji niektórych obywateli danego kraju z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobód przysługujących każdemu obywatelowi Unii na gruncie art. 21 ust. 1 TFUE<sup>28</sup>.

63. Kilka spośród spraw, w których Trybunał powołał się na przytoczone wyżej orzecznictwo, dotyczyło pomocy na kształcenie lub studia, której przyznanie uzależnione było od spełnienia minimalnego kryterium posiadania miejsca zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego przynajmniej pomoc; kryterium tego nie spełniali studenci, których dotyczyły sprawy<sup>29</sup>.

64. W kontekście tej linii orzeczniczej niniejsza sprawa wykazuje dwie cechy szczególne. Z jednej strony, pomoc osobista nie jest przyznawana wyłącznie w celu odbycia studiów, lecz ma na celu integrację społeczną i gospodarczą osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, tak aby mogły one zrealizować swoje „własne decyzje”, w tym podjąć studia<sup>30</sup>. Z drugiej strony, gmina Espoo odmówiła skarżącemu w postępowaniu głównym udzielenia pomocy osobistej ze względu na okoliczność, że odbywanie studiów wyższych w Tallinie prowadziło do tego, że miejscem jego zwykłego pobytu była Estonia. Tymczasem, jak już wcześniej wspominałem, sąd odsyłający zakwestionował takie podejście, stwierdzając, że miejscem zamieszkania skarżącego w postępowaniu głównym w rozumieniu ustawy o gminie zamieszkania pozostawało Espoo, co w dodatku rząd fiński przyznał w swoich uwagach na piśmie.

65. Wydaje się zatem, że odmówiono udzielenia pomocy osobistej wyłącznie z tego powodu, że studia wyższe, które postanowił podjąć skarżący w postępowaniu głównym – który spełniał zresztą wszystkie pozostałe warunki konieczne do skorzystania z tej pomocy – prowadzone były w państwie członkowskim innym niż Finlandia.

66. Jak stwierdziły rządy fiński i szwedzki, tego rodzaju odmowa stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się i przebywania w innym państwie członkowskim, przyznanej każdemu obywatelowi Unii na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE. Jak natomiast orzekł już Trybunał, ułatwienia, jakie traktat przyznaje obywatelom Unii w zakresie swobodnego przemieszczania się, nie byłyby w pełni skuteczne, gdyby obywatel państwa członkowskiego miał zostać zniechęcony do skorzystania z nich za sprawą trudności wynikających z przepisów państwa członkowskiego jego pochodzenia w związku z jego pobytem w innym państwie członkowskim, które stawiają go w niekorzystnej sytuacji z tego tylko względu, że skorzystał z tych ułatwień<sup>31</sup>.

27 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Zobacz w szczególności okoliczności faktyczne, co do których zapadły wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Prinz i Seeberger (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524); z dnia 24 października 2013 r., Elrick (C-275/12, EU:C:2013:684); z dnia 26 lutego 2015 r., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118).

30 W tym kontekście nie jest wykluczone, że skarżący w postępowaniu głównym, który postanowił studiować prawo, nie miał ostatecznie innego wyboru, niż podjąć studia poza terytorium Finlandii. W tym państwie członkowskim obecnie istnieją bowiem jedynie trzy wydziały prawa (w Helsinkach, Turku i Rovaniemi), a możliwość studiowania na nich jest uzależniona od pomyślnego przejścia wyjątkowo trudnych egzaminów wstępnych. Ponadto, z wyjątkiem miasta Helsinki, które oddalone jest od gminy Espoo o kilka kilometrów, odległość Turku i Rovaniemi od Espoo wynosi odpowiednio 150 km i 830 km, a więc jest znacząco większa od odległości dzielącej Espoo i Tallin, przy czym trasa między tymi ostatnimi miastami obsługiwana jest przez liczne połączenia morskie dostępne codziennie z Helsinek.

31 Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

67. Tego rodzaju ograniczenie jednej z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat może być uzasadnione na gruncie prawa Unii jedynie wówczas, gdy jest oparte na obiektywnych przesłankach interesu ogólnego niezwiązanych z obywatelstwem osób, których dotyczy, oraz jest proporcjonalne względem zgodnego z prawem celu, jaki realizuje ustawodawstwo krajowe<sup>32</sup>.

68. W tym względzie, odwołując się do pkt 89 i 90 wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), sąd odsyłający wskazał w swoim wniosku na dwa możliwe uzasadnienia. Po pierwsze, ograniczenie to mogłoby być dopuszczalne ze względu na nałożony na gminę obowiązek nadzoru nad organizacją pomocy osobistej. Po drugie, ograniczenie udzielania pomocy osobistej do terytorium Finlandii mogłoby przyczyniać się do zachowania spójności i skuteczności systemu pomocy osobistej, w tym także w odniesieniu do możliwości wyboru przez gminę odpowiednich sposobów organizacji i udzielania tej pomocy.

69. Podczas gdy ani rząd czeski, ani Komisja nie zajęły stanowiska w tej kwestii, a rząd fiński jest zdania, że żaden wzgląd interesu ogólnego nie może uzasadniać ograniczenia w sprawie w postępowaniu głównym, rząd szwedzki uważa, że spoczywające na gminie obowiązki nadzoru oraz równowaga finansowa systemu zabezpieczenia społecznego uzasadniają ograniczenie przyznawania pomocy osobistej do terytorium Finlandii.

70. Jeśli chodzi o mnie, to dostrzegam przede wszystkim pewne nieporozumienia, co do względów interesu ogólnego wskazanych przez sąd odsyłający. Powołując się na pkt 89 i 90 wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), sąd odsyłający zdaje się uważać, że cele te polegają na zapewnieniu, by istniał rzeczywisty związek między osobą ubiegającą się o pomoc a właściwym państwem członkowskim, oraz na zagwarantowaniu równowagi finansowej krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, podczas gdy wskazuje on wyraźnie na kwestie spójności i skuteczności systemu pomocy osobistej, a więc na uzasadnienie zbliżone do tego, na jakie często powołują się państwa członkowskie w kontekście zastosowania go do ich systemów podatkowych, które jednak w żaden sposób nie wynika z wyroku przywołanego przez sąd odsyłający.

71. W pkt 89 i 90 wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), Trybunał uznał mianowicie, że cele realizowane przez przepisy krajowe mające na celu zapewnienie, by istniał rzeczywisty związek między osobą ubiegającą się o krótkookresowe świadczenie z tytułu niezdolności do pracy dla młodych niepełnosprawnych a właściwym państwem członkowskim oraz zachowanie równowagi finansowej krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, są co do zasady uzasadnionymi celami mogącymi stanowić podstawę dla ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczenia się i pobytu przewidzianego w art. 21 ust. 1 TFUE.

72. W sprawie tej Trybunał doszedł do wniosku, że przesłanki obecności osoby ubiegającej się o świadczenie na terytorium kraju (w Zjednoczonym Królestwie) zarówno przed złożeniem wniosku, jak i w momencie jego składania, nie mogą być uzasadnione dwoma wspomnianymi wcześniej celami<sup>33</sup>. Trybunał stwierdził bowiem w szczególności, że chociaż osoba ubiegająca się o świadczenie z tytułu niezdolności do pracy *zamieszkiwała w państwie członkowskim innym niż Zjednoczone Królestwo* (w tym przypadku w Hiszpanii), istnienie „rzeczywistego i wystarczającego związku” z terytorium Zjednoczonego Królestwa może zostać wykazane przez czynniki inne niż obecność osoby ubiegającej się o świadczenie na terytorium tego państwa członkowskiego przed złożeniem wniosku, takie jak stosunki między osobą ubiegającą się o świadczenie a systemem zabezpieczenia społecznego tego państwa, a także jej sytuacja rodzinna<sup>34</sup>. Trybunał orzekł również, że ocena ta znajduje także zastosowanie w odniesieniu do celu polegającego na zapewnieniu równowagi finansowej krajowego

32 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, pkt 104, 109).

34 Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, pkt 97–102).

systemu zabezpieczenia społecznego, ponieważ rzeczywiste i wystarczające powiązanie osoby ubiegającej się o świadczenie z właściwym państwem członkowskim pozwala temu państwu na upewnienie się, iż koszty związane z wypłatą świadczenia, którego dotyczy postępowanie główne, nie staną się nieracjonalne<sup>35</sup>.

73. W mojej ocenie wniosek, do którego doszedł Trybunał w powołanym wyżej wyroku, znajduje tym bardziej zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego. Powtórzę raz jeszcze i przypomnę, że bezsporne jest, iż miejscem stałego zamieszkania A pozostaje gmina, w której złożył on swój wniosek o pomoc osobistą, i że w okresie odbywania studiów w Estonii powraca on do niej co tydzień. W konsekwencji, moim zdaniem, twierdzenie, że gmina ta mogła mieć szczególne trudności z nadzorowaniem przestrzegania warunków oraz sposobów organizacji i przyznania takiej pomocy, byłoby nieuzasadnione. Ponadto sąd odsyłający nie przedstawił żadnych informacji na temat charakteru przeszkód, które dodatkowo wpływałyby na możliwość sprawowania przez gminę kontroli nad przestrzeganiem warunków korzystania z pomocy osobistej w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym, w porównaniu do dopuszczonej przez ustawodawstwo fińskie sytuacji, w której taka sama pomoc osobista wykorzystywana jest przez rezydenta fińskiego w trakcie zagranicznych podróży służbowych lub wakacji<sup>36</sup>.

74. Zwracam ponadto uwagę, że rząd fiński stwierdził, iż żadna okoliczność nie uzasadnia obecnie twierdzenia, jakoby przyznanie pomocy osobistej, w okolicznościach takich jak w sprawie w postępowaniu głównym, mogłoby stanowić zagrożenie dla równowagi krajowego systemu zabezpieczenia społecznego. Jako że sąd odsyłający nie powołał żadnych dodatkowych okoliczności wskazujących na takie zagrożenie, należy moim zdaniem przyjąć ten wniosek do wiadomości.

75. W konsekwencji uważam, że w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym żaden z celów przedstawionych przez sąd odsyłający nie uzasadnia ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli Unii, takich jak A.

76. Z tego względu nie ma potrzeby wypowiadać się w przedmiocie wykładni art. 19 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, o którą również wnosi sąd odsyłający, ponieważ nie ma ona wpływu na proponowaną przeze mnie odpowiedź na pytania drugie i trzecie prejudycjalne.

## V. Wnioski

77. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) odpowiedzieć następująco:

- 1) Świadczenie, takie jak pomoc osobista będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, nie może zostać uznane za „świadczenie z tytułu choroby” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

<sup>35</sup> Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, pkt 103).

<sup>36</sup> Zastanawiam się nawet, czy w świetle wskazanego przez sąd odsyłający faktu, że pomoc osobista może nadal być przyznawana w sytuacji, gdy zainteresowany podjął studia wyższe w gminie fińskiej innej niż ta, w której zamieszkuje, sprawowanie przez gminę zamieszkania kontroli nad wykorzystaniem pomocy nie jest łatwiejsze, w sytuacji gdy skarżący w postępowaniu głównym odbywa studia w Tallinie, powracając na koniec każdego tygodnia do Espoo, niż gdyby został on przyjęty na wydział prawa w Rovaniemi, odległym od gminy jego zamieszkania o prawie 900 km.

- 2) Artykuły 20 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, by gmina państwa członkowskiego odmówiła przyznania pomocy osobistej, takiej jak pomoc będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, ze względu na okoliczność, że ubiegająca się o nią osoba o znacznym stopniu niepełnosprawności, zamieszkała na terytorium tej gminy odbywa lub zamierza odbyć studia wyższe celem uzyskania dyplomu w innym państwie członkowskim.