



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOLZI
prednesené 31. januára 2018¹

Vec C-679/16

A

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Články 20 a 21 ZFEÚ – Občianstvo Únie – Voľný pohyb osôb – Sociálne zabezpečenie – Nariadenie (ES) č. 883/2004 – Sociálna pomoc – Nemocenské dávky – Služby pre osoby so zdravotným postihnutím – Povinnosť alebo neexistencia povinnosti obce členského štátu poskytnúť jednému zo svojich rezidentov osobnú asistenciu podľa vnútroštátnych právnych predpisov počas vysokoškolského štúdia, ktoré tento rezident absolvuje v inom členskom štáte“

I. Úvod

1. V tejto veci Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko) v podstate požiadal Súdny dvor o výklad článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia², zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 zo 16. septembra 2009³ (ďalej len „nariadenie č. 883/2004“) a článkov 20 a 21 ZFEÚ.

2. Ide v zásade o to, či možno na jednej strane osobnú asistenciu priznanú osobe s ťažkým zdravotným postihnutím klasifikovať ako „nemocenské dávky“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004 alebo, naopak, či je vylúčená z pôsobnosti tohto nariadenia. Za predpokladu, že platí táto druhá možnosť sa vnútroštátny súd na druhej strane pýta, či články 20 a 21 ZFEÚ bránia tomu, aby príslušný fínsky orgán odmietol poskytnutie takejto asistencie osobe s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorá má bydlisko vo Fínsku, na absolvovanie vysokoškolského štúdia v inom členskom štáte, v tomto prípade v Estónsku.

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Ú. v. EÚ L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72.

³ Ú. v. EÚ L 284, 2009, s. 43.

II. Právny rámec

A. Dohovor Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím

3. V článku 19 Dohovoru Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím, ktorý bol v mene Európskeho spoločenstva schválený rozhodnutím Rady 2010/48/ES z 26. novembra 2009⁴, sa uvádza:

„Zmluvné strany... prijímú účinné a primerané opatrenia, aby umožnili plné užívanie tohto práva osobami so zdravotným postihnutím a ich plné začlenenie a zapojenie do spoločnosti okrem iného tým, že zabezpečia, aby

...

b) osoby so zdravotným postihnutím mali prístup k celému spektru podporných služieb poskytovaných v domácom prostredí alebo v zariadeniach a ďalších komunitných podporných služieb vrátane osobnej asistencie, nevyhnutných pre život v spoločnosti a pre začlenenie sa do nej a na zabránenie izolácii alebo segregácii v spoločnosti;

...“

4. Fínska republika ratifikovala Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím a jeho opčný protokol 11. mája 2016. Tento dohovor a jeho opčný protokol nadobudli vo Fínsku platnosť 10. júna 2016.

B. Nariadenie č. 883/2004

5. Článok 1 písm. j), k), l) nariadenia č. 883/2004 vymenúva tieto definície:

„j) ‚bydlisko‘ znamená miesto, kde osoba zvyčajne býva;

k) ‚pobyt‘ znamená prechodné bydlisko;

l) ‚právne predpisy‘ znamenajú v súvislosti s každým členským štátom zákony, nariadenia a iné povinné ustanovenia a všetky ostatné vykonávajúce opatrenia týkajúce sa odvetví sociálneho zabezpečenia, na ktoré sa uplatňuje článok 3 ods. 1.

...“

6. Článok 3 nariadenia č. 883/2004 s názvom „Vecná pôsobnosť“ stanovuje:

„1. Toto nariadenie sa vzťahuje na všetky právne predpisy, ktoré sa týkajú týchto častí sociálneho zabezpečenia:

a) nemocenské dávky;

...

⁴ Rozhodnutie Rady z 26. novembra 2009 o uzatvorení Dohovoru Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím Európskym spoločenstvom (Ú. v. EÚ L 23, 2010, s. 35).

2. Pokiaľ nie je ustanovené inak v prílohe XI, toto nariadenie sa uplatňuje na všeobecné a osobitné systémy sociálneho zabezpečenia, či už príspevkové alebo nepríspevkové, a na systémy týkajúce sa povinností zamestnávateľa alebo vlastníka lode.

3. Toto nariadenie sa tiež uplatňuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky, na ktoré sa vzťahuje článok 70.

...

5. Toto nariadenie sa neuplatňuje na:

a) sociálnu a zdravotnú pomoc;

...“

7. Článok 9 nariadenia č. 883/2004 s názvom „Vyhlásenia členských štátov o rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia“ stanovuje, že členské štáty každý rok písomne oznámia Európskej komisii právne predpisy a systémy uvedené v článku 3.

8. Článok 70 nariadenia č. 883/2004 znie:

„1. Tento článok sa vzťahuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky, ktoré sa poskytujú podľa právnych predpisov, ktorých osobný rozsah, ciele a/alebo podmienky na priznanie nároku majú znaky právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia podľa článku 3 ods. 1 ako aj v oblasti sociálnej pomoci.

2. Na účely tejto kapitoly ‚osobitné nepríspevkové peňažné dávky‘ sú dávky, ktoré:

a) sú určené:

i) na poskytovanie doplnkového, náhradného alebo pridruženého krytia proti rizikám[,] na ktoré sa vzťahujú časti sociálneho zabezpečenia uvedené v článku 3 ods. 1 a ktoré zaručujú daným osobám príjem na úrovni životného minima so zreteľom na hospodársku a sociálnu situáciu v danom členskom štáte; alebo

ii) len ako osobitná ochrana pre osoby so zdravotným postihnutím a sú úzko späté so sociálnym prostredím uvedenej osoby v danom členskom štáte,

a

b) sú financované výhradne z povinných daní určených na krytie všeobecných verejných výdavkov a ktorých podmienky na poskytovanie a výpočet dávok nezávisia od akýchkoľvek príspevkov vo vzťahu k poberateľom dávok. Avšak dávky poskytnuté ako doplnok k príspevkovým dávkam sa nepovažujú z tohto jediného dôvodu za príspevkové dávky,

a

c) ktoré sú uvedené v prílohe X.

3. Článok 7 a ostatné kapitoly tejto hlavy sa neuplatňujú na dávky uvedené v odseku 2 tohto článku.

4. Dávky uvedené v odseku 2 sa poskytujú výhradne v členskom štáte, v ktorom má daná osoba bydlisko a podľa právnych predpisov tohto štátu. Takéto dávky poskytuje inštitúcia miesta bydliska na vlastné náklady.“

C. Fínske právo

1. Zákon o sociálnych službách

9. Paragraf 13 ods. 1 sosiaalihuoltolaki [zákon o sociálnych službách (17.9.1982/710)] uvádza:

„Paragraf 13

Obec je v rámci svojich povinností súvisiacich so sociálnou pomocou povinná zabezpečiť, pričom rešpektuje obsah a rozsah stanovený právnymi predpismi:

(1) poskytovanie sociálnych služieb pre svojich obyvateľov;

...“

10. Paragraf 14 prvý odsek zákona o sociálnych službách uvádza:

„Obyvateľom obce v zmysle tohto zákona je každá osoba, ktorá má v obci bydlisko v zmysle väestökirjalaki [zákon o matrikách (141/69)].

...“

2. Zákon o službách a podporných opatreniach poskytovaných z dôvodu zdravotného postihnutia

11. Paragrafy 1 a 3, paragraf 8 ods. 2 a paragrafy 8c a 8d laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista [zákon o službách a podporných opatreniach poskytovaných z dôvodu zdravotného postihnutia (3.4.1987/380); ďalej len „zákon o službách pre osoby so zdravotným postihnutím“], uvádzajú:

„Paragraf 1

Účel zákona

Účelom tohto zákona je vytvoriť podmienky, ktoré umožnia osobám so zdravotným postihnutím, aby mohli ako rovnocenní členovia spoločnosti žiť a byť aktívni s ostatnými, ako aj predchádzať nepríjemnostiam a prekážkam spôsobených zdravotným postihnutím a odstraňovať ich.

...

Paragraf 3

Zodpovednosť vo vzťahu k poskytovaniu služieb a podporných opatrení

Obec je povinná postarať sa o to, aby služby a podporné opatrenia boli osobám so zdravotným postihnutím poskytované tak, aby z hľadiska povahy a významu pokrývali potreby existujúce v obci.

Pri poskytovaní služieb a podporných opatrení v zmysle tohto zákona je potrebné vziať do úvahy potrebu osobnej asistencie používateľa. (19.12.2008/981)

Paragraf 8

Služby pre osoby so zdravotným postihnutím

...

Obec je povinná poskytovať osobám s ťažkým zdravotným postihnutím primerané prepravné služby so sprievodcom, denné aktivity, osobnú asistenciu a ubytovanie s asistenciou, ak na vykonávanie obvyklých činností osoba z dôvodu svojho zdravotného postihnutia alebo choroby služby nevyhnutne potrebuje. Obec však nemá osobitnú povinnosť poskytnúť ubytovanie s asistenciou alebo osobnú asistenciu, ak nemožno potrebnú starostlivosť o osobu s ťažkým zdravotným postihnutím zabezpečiť v rámci miestnej zdravotnej starostlivosti. (19.2.2010/134)

Paragraf 8c (19.12.2008/981)

Osobná asistencia

Za „osobnú asistenciu“ sa v zmysle tohto zákona považuje pomoc, ktorú osoby s ťažkým zdravotným postihnutím nevyhnutne potrebujú v domácnosti a mimo nej:

- (1) pri úkonoch každodenného života;
- (2) pri práci a štúdiu;
- (3) pri voľnočasových aktivitách;
- (4) pri účasti na spoločenskom živote, alebo
- (5) pri udržiavaní sociálnych kontaktov.

Účelom osobnej asistencie je pomáhať osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, aby pri výkone činností uvedených v prvom odseku, mohli uskutočňovať svoje vlastné rozhodnutia. Predpokladom poskytnutia osobnej asistencie je, aby osoba s ťažkým zdravotným postihnutím disponovala prostriedkami na určenie obsahu a spôsobov poskytnutia asistencie.

Na účely poskytovania osobnej asistencie sa za osobu s ťažkým zdravotným postihnutím považuje osoba, ktorá z dôvodu dlhodobého alebo progresívneho zdravotného postihnutia alebo choroby nevyhnutne a opakovane potrebuje pomoc inej osoby na zvládnutie činností uvedených v prvom odseku, pričom táto potreba nie je vyvolaná chorobami a postihnutím, ktoré súvisia s vekom.

Osobná asistencia sa na úkony každodenného života, ako aj na prácu alebo štúdium poskytuje v takom rozsahu, v akom ju osoba s ťažkým zdravotným postihnutím nevyhnutne potrebuje.

Na činnosti uvedené v prvom odseku bodoch 3 až 5 vyššie sa osobná asistencia musí poskytnúť v rozsahu najmenej 30 hodín mesačne, ak nižší počet hodín neumožňuje zabezpečiť osobe s ťažkým zdravotným postihnutím nevyhnutnú pomoc.

Paragraf 8d (19.12.2008/981)

Spôsoby poskytovania osobnej asistencie

Pri rozhodovaní o spôsoboch poskytovania osobnej asistencie a jej zabezpečení vezme obec do úvahy názory a prania osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, ako aj individuálnu potrebu osobnej asistencie, ktorá je definovaná v pláne služieb, a životné pomery ako celok.

Obec môže osobnú asistenciu poskytovať tak, že:

- (1) osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytne náhradu nákladov, ktoré jej vznikli zamestnaním asistenta poskytujúceho osobnú asistenciu, vrátane príspevkov a plnení, ktoré má na základe zákona znášať zamestnávateľ, ako aj iných primeraných nevyhnutných výdavkov, ktoré vznikli z dôvodu potreby asistenta;
- (2) osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytne poukážky na služby v primeranej hodnote podľa laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä [zákon o poukážkach na služby na sociálnu a zdravotnú starostlivosť (569/2009)] na získanie služieb asistenta, alebo (30.12.2014/1309)
- (3) osobe s ťažkým zdravotným postihnutím zabezpečí služby asistenta poskytované verejnými alebo súkromnými poskytovateľmi služieb alebo služby poskytuje obec buď samostatne, alebo na základe dohody s inou obcou alebo viacerými inými obcami.

V záležitostiach týkajúcich sa zamestnania asistenta podľa druhého odseku bodu 1 vyššie sa musí v prípade potreby osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytnúť pomoc.

Osobný asistent podľa druhého odseku bodu 1 vyššie nemôže byť rodič alebo iná blízka osoba osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, ibaže existuje osobitne dôležitý dôvod dospieť k záveru, že je to v záujme osoby so zdravotným postihnutím.“

III. Skutkové okolnosti sporu v prejednávanej veci, prejudiciálne otázky a konanie pred Súdny dvorom

12. Pán A, ktorý je žalobcom vo veci samej, sa narodil v roku 1992 a býva v obci Espoo vo Fínsku. Pán A trpí ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré sa prejavuje cerebrálnou pohybovou poruchou, veľkými ťažkosťami pri pohybe, ako aj tikmi. Pán A. zjavne potrebuje aj pri každodenných úkonoch značnú pomoc. Využil preto možnosť mať osobného asistenta, ktorého mu poskytlo mesto Espoo na účely absolvovania stredoškolského štúdia vo Fínsku.

13. V auguste 2013 požiadal pán A podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím mesto Espoo o poskytnutie osobnej asistencie na približne päť hodín týždenne na domáce práce, okrem iného na vybavovanie nákupov, upratovanie a pranie. Zo spisu v prejednávanej veci vyplýva, že v čase podania žiadosti sa pán A musel presťahovať do Tallinu v Estónsku, aby tam mohol študovať ako študent denného štúdia tri roky právo, čo znamenalo, že trávil tri alebo štyri dni v estónskom hlavnom meste s tým, že na víkendy sa bude vracáť do mesta Espoo.

14. Rozhodnutím z 12. novembra 2013, ktoré bolo následne potvrdené rozhodnutím zo 4. februára 2014, bola žiadosť pána A o poskytnutie osobnej asistencie zamietnutá z dôvodu, že aj keď sa jeho obec bydliska nezmenila, jeho pobyt v zahraničí nemožno považovať za príležitostný pobyt v zahraničí. Podľa mesta Espoo mesto nie je povinné zabezpečovať služby a podporné opatrenia v zahraničí, pretože typ pobytu v zahraničí sa približuje k pojmu „trvalého pobytu“. Okrem toho konštatovalo, že osobná asistencia sa môže poskytovať v zahraničí len počas dovolenky alebo služobných ciest. Naopak, keď sa obec bydliska osoby zmení z dôvodu pobytu v zahraničí alebo osoba inak býva v cudzine, či už trvalo alebo obvykle, nebude jej poskytnutá žiadna náhrada.

15. Pán A podal na Helsingin hallinto-oikeu (Správny súd v Helsinkách, Fínsko) žalobu, pričom tento súd rozsudkom z 27. júna 2014 v podstate potvrdil vyššie uvedené odôvodnenie.

16. Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko), na ktorý bolo podané odvolanie proti uvedenému rozsudku, sa však domnieva, že na vyriešenie tejto veci je potrebné, aby Súdny dvor rozhodol o prejudiciálnych otázkach.

17. Vnútroštátny súd uvádza, že podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím predstavuje osobná asistencia službu, ktorá podlieha osobitnej povinnosti obce a na ktorú má osoba s ťažkým zdravotným postihnutím subjektívne právo. Osobná asistencia sa poskytne osobe s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorá spĺňa znaky definície uvedené v tomto zákone, ak je asistencia bezpodmienečne nutná vzhľadom na individuálne potreby príslušnej osoby. Ak je podľa vnútroštátneho práva nesporné, že obcou bydliska pána A je Espoo, bez ohľadu na to, že študuje v hlavnom meste Estónska, vnútroštátny súd uvádza, že ani zo znenia zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím, ani z procesu vzniku tohto zákona nevyplýva, že by bola obec povinná poskytnúť požadovanú pomoc v prípade pobytu v zahraničí.

18. Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) sa domnieva, že len výklad práva Únie môže viesť k tomu, aby odvolaniu vyhovel. V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd v prvom rade pýta, či možno osobnú asistenciu vzhľadom na jej znaky uvedené v zákone o službách pre osoby so zdravotným postihnutím kvalifikovať ako nemocenské dávky, pričom v tomto prípade by patrila do vecnej pôsobnosti nariadenia č. 883/2004, alebo či ide o dávku sociálnej pomoci, a v takom prípade by bola vylúčená z pôsobnosti uvedeného nariadenia. Vnútroštátny súd, ktorý sa prikláňa viac k tejto druhej možnosti, sa ďalej pýta, či ustanovenia ZFEÚ o občianstve Únie bránia tomu, aby bolo poskytnutie osobnej asistencie požadovanej v prejednávanej veci, odmietnuté.

19. Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd) preto rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Predstavuje plnenie ako osobná asistencia podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím nemocenskú dávku v zmysle článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku:

- ide o obmedzenie práva občana Únie na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov podľa článkov 20 a 21 ZFEÚ, keď poskytovanie takej dávky, ako je osobná asistencia podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím, v zahraničí nie je osobitne upravené a podmienky jej poskytovania sa vykladajú v tom zmysle, že osobná asistencia sa neposkytuje v inom členskom štáte, v ktorom príslušná osoba absolvuje svoje trojročné štúdium vedúce k získaniu diplomu?
- je pre posúdenie veci relevantné, že osobe je možné poskytovať takú dávku, ako je osobná asistencia vo Fínsku, v inej obci, ako je obec bydliska, napríklad ak študuje v inej fínskej obci?
- sú na posúdenie veci s ohľadom na právo Únie relevantné práva, ktoré vyplývajú z článku 19 Dohovoru Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím?

3. V prípade, že Súdny dvor pri odpovedi na druhú prejudiciálnu otázku skonštatuje, že vnútroštátne právo, tak ako sa vykladá v prejednávanej veci, predstavuje obmedzenie voľného pohybu, možno také obmedzenie napriek tomu odôvodniť naliehavými dôvodmi verejného záujmu, ktoré vyplývajú z povinnosti obce vykonávať dohľad nad poskytovaním osobnej asistencie, možnosti obce zvoliť si primerané spôsoby poskytovania asistencie a zachovania koherentnosti a účinnosti systému osobnej asistencie podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím?“

20. Písomné pripomienky k týmto otázkam predložila fínska, česká a švédka vláda, ako aj Európska komisia. Keďže Súdny dvor sa na základe podaných pripomienok považoval za dostatočne informovaný, v súlade s článkom 76 ods. 2 svojho rokovacieho poriadku rozhodol, že nebude nariadené ústne pojednávanie.

IV. Analýza

21. V rámci prvej prejudiciálnej otázky sa vnútroštátny súd pýta, či sa osobná asistencia podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím má kvalifikovať ako nemocenské dávky v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004, podľa čoho by spadala do pôsobnosti tohto nariadenia, alebo či naopak ide o dávku „sociálnej pomoci“ v zmysle článku 3 ods. 5 tohto nariadenia, v dôsledku čoho by bola explicitne vyňatá z pôsobnosti systému koordinácie vnútroštátnych právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia podľa tohto právneho predpisu.

22. V rámci tejto druhej možnosti, - ktorú vnútroštátny súd uprednostňuje, - sa Súdneho dvora v podstate pýta, či články 20 a 21 ZFEÚ, ktoré upravujú občianstvo Únie a právo občana Únie na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov, bránia tomu, aby obec jedného členského štátu odmietla priznať osobnú asistenciu, ktorú požaduje ťažko zdravotne postihnutý rezident tejto obce z dôvodu, že sa tento rezident na účely absolvovania vysokoškolského štúdia dočasne zdržiava v inom členskom štáte.

23. Postupne preskúmam tieto otázky, pričom si dovoľm už teraz uviesť, že z dôvodov uvedených nižšie zastávam názor, že predmetnú osobnú asistenciu nemožno kvalifikovať ako „nemocenské dávky“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004, ako to navrhuje aj vnútroštátny súd, a skutočnosť, že fínska obec ju odmietla poskytnúť pánovi A, rezidentovi s ťažkým zdravotným postihnutím, je v rozpore s článkami 20 a 21 ZFEÚ.

A. O posúdení osobnej asistencie v zmysle článku 3 nariadenia č. 883/2004

24. Systém, ktorý zaviedlo nariadenie č. 883/2004 (ako aj právne predpisy, ktoré mu predchádzali),⁵ spočíva v tom, že rozlišuje na jednej strane medzi dávkami sociálneho zabezpečenia, ktoré sú uvedené v článku 3 ods. 1 tohto nariadenia a ktoré patria do jeho pôsobnosti, a na druhej strane medzi dávkami „sociálnej pomoci“ v zmysle článku 3 ods. 5 uvedeného nariadenia, ktoré sú vylúčené z rozsahu jeho pôsobnosti.

25. Nie je ľahké vymedziť hranicu medzi sociálnym zabezpečením a sociálnou pomocou. Nariadenie č. 883/2004 totiž neobsahuje žiadnu všeobecnú definíciu týchto oblastí a na tento účel ani neodkazuje na právne predpisy členských štátov. Okrem toho skutočnosť, že členský štát opomenul v súlade s článkom 9 nariadenia č. 883/2004 oznámiť, že príslušný vnútroštátny systém patrí do pôsobnosti tohto nariadenia, nespôsobuje, že tento systém bude *ipso facto* vyňatý z vecnej pôsobnosti uvedeného nariadenia.⁶

26. Keďže Súdny dvor bol konfrontovaný s touto problematikou veľmi skoro, vymedzil dve podmienky, ktoré vo všeobecnosti umožňujú rozlíšiť dávky sociálneho zabezpečenia od dávok sociálnej pomoci. Podľa ustálenej judikatúry možno dávku považovať za dávku sociálneho zabezpečenia, pokiaľ

- sa priznáva príjemcom na základe zákonom stanovenej situácie bez *akéhokoľvek* individuálneho a diskrečného posúdenia osobných potrieb a ak
- sa vzťahuje na jedno z rizík výslovne vymenovaných v článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004.⁷

⁵ Nariadenie Rady č. 3 z 3. decembra 1958 o sociálnom zabezpečení migrujúcich pracovníkov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES 1958, s. 561) a nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 149, 1971, s. 2; Mím. vyd. 05/001, s. 35), zmenené nariadením (ES) č. 118/97 z 2. decembra 1996 (Ú. v. ES L 28, 1997, s. 1; Mím. vyd. 05/003, s. 3).

⁶ Pozri analogicky najmä článok 5 nariadenia č. 1408/71, rozsudok z 11. júla 1996, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, bod 20 a citovaná judikatúra).

⁷ Pozri najmä rozsudky z 27. marca 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, body 12 až 14); zo 16. júla 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, bod 15); zo 7. novembra 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, body 22 a 24); z 30. júna 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, bod 38); zo 16. septembra 2015, Komisia/Slovensko (C-433/13, EU:C:2015:602, bod 71), ako aj z 21. júna 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, bod 20).

27. Vzhľadom na kumulatívnu povahu vyššie uvedených dvoch podmienok nesplnenie jednej z nich vedie k tomu, že príslušná dávka nebude patriť do pôsobnosti nariadenia č. 883/2004.

28. Niekedy sa stáva, že ten istý systém dávok vykazuje znaky, ktoré ho približujú k sociálnemu zabezpečeniu, a súčasne sa niektorými znakmi podobá sociálnej pomoci, čo môže komplikovať analýzu týchto dvoch podmienok uvedených v bode 26 vyššie.

29. Pokiaľ ide o zmiešaný charakter niektorých vnútroštátnych právnych predpisov, Súdny dvor pravidelne zdôrazňuje, že hoci je z hľadiska uplatňovania nariadenia žiaduce, aby sa jasne rozlišovalo medzi právnymi systémami sociálneho zabezpečenia a pomoci, nemožno vylúčiť, že vzhľadom na ich osobný rozsah, ciele a spôsob uplatňovania, sa niektoré právne predpisy podobajú obidvom uvedeným kategóriám, čo bráni ich všeobecnej klasifikácii⁸.

30. Článok 4 ods. 2a a článok 10a nariadenia č. 1408/71 - doplnené do jeho znenia nariadením Rady (EHS) č. 1247/92 z 30. apríla 1992⁹ -, a potom článok 3 ods. 3 a článok 70 nariadenia č. 883/2004 túto skutočnosť čiastočne zohľadnili. Pokiaľ ide o uvedené nariadenie č. 883/2004, jeho článok 70 obsahuje všeobecné ustanovenia týkajúce sa „osobitných nepríspevkových peňažných dávok“, ktoré sa poskytujú podľa právnych predpisov, ktorých osobný rozsah, ciele a/alebo podmienky na priznanie nároku majú znaky právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia, ako aj v oblasti sociálnej pomoci. Do pôsobnosti tohto ustanovenia spadajú najmä dávky určené „výlučne na zabezpečenie osobitnej ochrany osôb so zdravotným postihnutím, ktoré sú úzko späté so sociálnym prostredím týchto osôb v dotknutom členskom štáte“, čo odôvodňuje, že podľa článku 70 ods. 4 nariadenia č. 883/2004 sa tieto dávky poskytujú výlučne v členskom štáte, v ktorom má príjemca bydlisko a v súlade s právnymi predpismi tohto štátu.

31. Aj keď pojem „dávka sociálneho zabezpečenia“ v zmysle článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 a pojem „osobitná nepríspevková dávka“ v zmysle článku 3 ods. 3 a článku 70 tohto nariadenia sa vzájomne vylučujú¹⁰, nič to nemení na tom, že uplatnenie týchto článkov predpokladá, že predmetné dávky patria do vecnej pôsobnosti uvedeného nariadenia, to znamená, že sa považujú za osobitné nepríspevkové peňažné dávky, pričom sú v zásade uvedené na zozname právnych predpisov každého členského štátu v prílohe X toho istého nariadenia. Pokiaľ však ide o Fínsku republiku, zákon o službách pre osoby so zdravotným postihnutím nie je uvedený na zozname právnych predpisov v prílohe X nariadenia č. 883/2004. Na základe tejto okolnosti možno vysvetliť, prečo vnútroštátny súd zjavne úmyselne nepožiadaval Súdny dvor o výklad článku 3 ods. 3 a článku 70 uvedeného nariadenia, ako aj neexistenciu pripomienok oprávnených subjektov k tomuto bodu.¹¹

32. Vzhľadom na vyššie uvedené, mimo pôsobnosti článku 3 ods. 2 a článku 70 nariadenia č. 883/2004, pokiaľ ide o vymedzenie hranice medzi odsekmi 1 a 5 článku 3 tohto nariadenia, podmienka, ktorá má pre Súdny dvor najväčšiu váhu, je podmienka, ktorá sa vzťahuje na riziká vymenované v článku 3 ods. 1 uvedeného nariadenia. Aj keď vnútroštátne právne predpisy priznávajú príjemcom zákonom upravené

⁸ Pozri v tomto zmysle pod záštitou nariadenia č. 3 rozsudok z 22. júna 1972, Frilli (1/72, EU:C:1972:56, bod 13), a počas účinnosti nariadenia č. 1408/71 rozsudky z 28. mája 1974, Callemeyn (187/73, EU:C:1974:57, bod 6); z 27. marca 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, bod 12), a z 27. marca 1985, Scrivner a Cole (122/84, EU:C:1985:145, bod 19).

⁹ Nariadenie Rady (EHS) č. 1247/92 z 30. apríla 1992, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systému sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 136, 1992, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 41).

¹⁰ Pozri rozsudky z 21. februára 2006, Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, bod 36) a zo 16. septembra 2015, Komisia/Slovensko (C-433/13, EU:C:2015:602, bod 45).

¹¹ Súdny dvor vo všeobecnosti odmieta rozšíriť alebo zmeniť predmet návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ak mu otázky týkajúce sa výkladu práva Únie neboli zámerne položené: pozri v tejto súvislosti moje návrhy vo veci Fonnship a Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, body 19 až 24).

postavenie, ktoré im zakladá nárok na určitú dávku bez individuálneho a diskrečného posúdenia potrieb dotknutej osoby, výpočet v článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 je taxatívny a dávka, ktorá sa nevzťahuje na jedno z rizík uvedených v tomto článku, musí byť v každom prípade vylúčená z pôsobnosti nariadenia č. 883/2004.¹²

33. Ak je judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa určenia obidvoch podmienok uvedených v bode 26 vyššie ustálená, uplatnenie týchto istých podmienok na konania pred Súdny dvorom sa zdá spornejšie.

34. Pokiaľ ide o prvú podmienku stanovenú Súdny dvorom, jej striktný charakter by mohol vzbudzovať dojem, že akékoľvek individuálne a diskrečné posúdenie potrieb dotknutej osoby zverené do pôsobnosti príslušného vnútroštátneho orgánu by mohlo viesť k odmietnutiu názoru, že ide o dávku sociálneho zabezpečenia. Súdny dvor však podľa mňa dosť protichodným spôsobom považoval túto podmienku za splnenú napriek skutočnosti, že v rámci poskytnutia príspevku sa prihliadalo iba na majetok žiadateľa, jeho príjmy, počet detí, o ktoré sa staral, a ich vek, keďže tieto kritériá boli objektívne a zákonom definované, bez toho, aby mohol príslušný orgán „zohľadniť iné osobné okolnosti“¹³. Nedávno však v prípade peňažných príspevkov poskytovaných na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia Súdny dvor v rámci žaloby pre nesplnenie povinnosti, ktorú podala Komisia proti Slovenskej republike, rozhodol, že aj keď je lekárske a sociálne posudok, ako aj komplexný posudok, v rámci ktorého je navrhnutý typ dávky, ktorá sa má poskytnúť z dôvodu kompenzácie, vyhotovený na základe objektívnych kritérií stanovených zákonom, Komisia nepreukázala, že uvedené kritériá zakladajú nárok na predmetné dávky bez toho, aby príslušný orgán disponoval voľnou úvahou, pokiaľ ide o ich priznanie.¹⁴

35. Pokiaľ ide o uplatnenie druhej podmienky, napriek pripomenutiu, že výpočet rizík a dávok uvedený v článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 je taxatívny, Súdny dvor pripustil, že aj keď toto nariadenie neupravuje riziko odkázanosti,¹⁵ dávky pokrývajúce toto riziko možno považovať za „nemocenské dávky“ v zmysle uvedeného článku, a preto spadajú do pôsobnosti nariadenia Únie o koordinácii vnútroštátnych systémov sociálneho zabezpečenia.¹⁶ Takéto prirovnanie rizika odkázanosti k riziku nemoci však podlieha splneniu určitých podmienok, aby nedošlo k presiahnutiu rozsahu pôsobnosti nariadenia č. 883/2004 vzhľadom na to, že toto nariadenie neobsahuje žiadne ustanovenie, ktoré by osobitne upravovalo uvedené riziko. Súdny dvor rozhodol, že dávky určené na krytie rizika odkázanosti musia spĺňať nielen prvú podmienku uvedenú v bode 26 vyššie, ale predovšetkým majú smerovať „k zlepšeniu zdravotného stavu a životnej situácie odkázaných osôb“ a majú „v podstate za cieľ doplniť dávky nemocenského poistenia“¹⁷. Dávky pokrývajúce riziko odkázanosti, ktoré ako odkázanosť samotná, sú vo všeobecnosti dlhodobé, majú teda nanajvýš doplnkový charakter vo vzťahu ku „klasickým“ nemocenským dávkam, ktoré sú poskytované skôr krátkodobo a na ktoré sa vzťahuje článok 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004 *stricto sensu*.¹⁸

12 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 27. marca 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, bod 12); z 27. marca 1985, Scrivner a Cole (122/84, EU:C:1985:145, bod 19); z 11. júla 1996, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, bod 22); z 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, bod 20), ako aj z 30. júna 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, bod 41).

13 Pozri rozsudok zo 16. júla 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, bod 17) (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Pozri tiež rozsudok z 2. augusta 1993, Acciardi (C-66/92, EU:C:1993:341, bod 15).

14 Pozri rozsudok zo 16. septembra 2015, Komisia/Slovensko (C-433/13, EU:C:2015:602, body 78 a 79).

15 Súdny dvor definuje riziko odkázanosti ako situáciu, v ktorej je osoba pri uskutočňovaní základných úkonov každodenného života z dôvodu zníženej sebestačnosti odkázaná na pomoc inej osoby: pozri rozsudky z 30. júna 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, body 39 a 40), ako aj z 12. júla 2012, Komisia/Nemecko (C-562/10, EU:C:2012:442, bod 44).

16 Pozri v rámci článku 4 ods. 1 nariadenia č. 1408/71 rozsudky z 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, body 23 až 25); z 8. marca 2001, Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, bod 28); z 8. júla 2004, Gaumain-Cerri a Barth (C-502/01 a C-31/02, EU:C:2004:413, bod 19); z 21. februára 2006, Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, body 38 až 44); z 18. októbra 2007, Komisia/Parlament a Rada (C-299/05, EU:C:2007:608, body 10, 61 a 70); z 30. júna 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, body 40 až 45); z 12. júla 2012, Komisia/Nemecko (C-562/10, EU:C:2012:442, bod 45), ako aj z 1. februára 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, bod 46).

17 Pozri najmä rozsudky z 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, bod 24); z 18. októbra 2007, Komisia/Parlament a Rada (C-299/05, EU:C:2007:608, bod 61); z 30. júna 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, bod 45), ako aj z 1. februára 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, bod 46).

18 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. júna 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, body 47 a 48).

36. Vzhľadom na tieto úvahy je potrebné overiť, či sú v prejednávanej veci splnené obe podmienky uvedené v bode 26 vyššie, pričom ako správne uvádza vnútroštátny súd v súlade s judikatúrou, okolnosť, že Fínska republika neoznámila, že zákon o službách pre osoby so zdravotným postihnutím je zákon, na ktorý sa vzťahuje článok 3 nariadenia č. 883/2004, neznamená, že tento zákon je vyňatý z vecnej pôsobnosti uvedeného právneho predpisu Únie.

1. O podmienke týkajúcej sa poskytnutia dávky na základe zákonom stanovenej situácie bez individuálneho a diskrečného posúdenia osobných potrieb

37. Zdá sa, že vnútroštátny súd má určité pochybnosti, pokiaľ ide o splnenie tejto prvej podmienky. Hoci uvádza, že pri poskytovaní osobnej asistencie podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím sa prihliada na individuálne potreby osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, čím by táto dávka pripomínala skôr sociálnu pomoc, tento zákon priznáva určeným príjemcom „subjektívny nárok“ na poskytnutie osobnej asistencie na základe zákonom stanovených podmienok bez ohľadu na výšku príjmov príjemcu.

38. Fínska a švédka vláda sa domnievajú, že vzhľadom na zohľadnenie individuálnych potrieb príjemcu a mieru voľnej úvahy zverenú obci, pokiaľ ide o spôsoby poskytovania osobnej asistencie a jej rozsahu, možno túto situáciu prirovnať k situácii týkajúcej sa príspevku z rozsudku zo 16. septembra 2015, Komisia/Slovensko (C-433/13, EU:C:2015:602). Naopak Komisia a v menšom rozsahu aj česká vláda zastávajú názor, že prvá podmienka je splnená.

39. Vzhľadom na informácie, ktoré poskytol vnútroštátny súd, súhlasím s postojom Komisie a českej vlády.

40. Je nepochybné, že zohľadnenie individuálnych potrieb dotknutej osoby sa uvádza v zákone o službách pre osoby so zdravotným postihnutím niekoľkokrát, najmä v paragrafoch 8c a 8d tohto zákona.

41. Je však nesporné, že obec musí poskytnúť osobnú asistenciu osobe, ktorá má bydlisko na území tejto obce a spĺňa znaky osoby s ťažkým zdravotným postihnutím bez ohľadu na príjmy tejto osoby.

42. Ako v podstate uviedla česká vláda, miera voľnej úvahy zverená podľa paragrafu 8d zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím obci, v ktorej má príjemca bydlisko, sa netýka vzniku nároku na osobnú asistenciu, ale podmienok, za ktorých sa táto asistencia poskytuje, ako aj jej rozsahu. Práve z tohto hľadiska sa táto vec odlišuje od situácie, o ktorú išlo v rozsudku zo 16. septembra 2015, Komisia/Slovensko (C-433/13, EU:C:2015:602, body 79 a 80). V uvedenej veci Súdny dvor konštatoval, že na jednej strane Komisia nepreukázala, že kritériá slovenského zákona týkajúce sa rôznych lekársko-sociálnych znaleckých posudkov, ktoré vedú k „vzniku nároku na predmetné dávky bez toho, aby príslušný orgán disponoval voľnou úvahou, pokiaľ ide o ich priznanie“, a na druhej strane konštatoval, že uvedený zákon uvádzal, že „nárok na peňažný príspevok na kompenzáciu a nárok na jeho vyplatenie vzniká právoplatným rozhodnutím príslušného orgánu o jeho priznaní“, čím potvrdil tvrdenie slovenskej vlády, podľa ktorého „správny orgán disponuje pri

poskytovaní príslušnej dávky mierou voľnej úvahy“¹⁹. Vzhľadom na pochybnosti vnútroštátneho súdu by mohol Súdny dvor účelne pripomenúť, že na to, aby nedošlo k splneniu prvej podmienky uvedenej v bode 26 vyššie, diskrečné posúdenie individuálnych potrieb príjemcu sa musí v prvom rade týkať vzniku nároku na predmetný príspevok.²⁰

43. Preto sa domnievam, že je potrebné konštatovať, že prvá podmienka uvedená v bode 26 vyššie je splnená.

2. O podmienke týkajúcej sa poskytnutia dávky, ktorá sa vzťahuje na jedno z rizík taxatívne vymenovaných v článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004

44. Pokiaľ ide o druhú podmienku, je potrebné určiť, či predmetná osobná asistencia, o ktorú ide v prejednávanej veci, *predstavuje alebo sa má považovať za* „nemocenskú dávku“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004.

45. Ako som už uviedol, Súdny dvor pri viacerých príležitostiach rozhodol, že dávky zamerané na *zlepšenie zdravotného stavu a životnej situácie odkázaných osôb* majú v zásade za cieľ doplniť dávky nemocenského poistenia, a preto sa majú považovať za „nemocenské dávky“ v zmysle tohto článku.²¹

46. Súhlasím s tým, čo uviedli fínska a švédka vláda vo svojich písomných pripomienkach, že osobná asistencia podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím nie je zameraná ani na zlepšenie stavu súvisiaceho so zdravotným postihnutím, ani na zlepšenie zdravia príjemcu. V prvom rade totiž paragraf 1 zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím uvádza, že „účelom tohto zákona je vytvoriť podmienky, ktoré umožnia osobám so zdravotným postihnutím, aby mohli ako rovnocenní členovia spoločnosti žiť a byť aktívni s ostatnými, ako aj predchádzať nepríjemnostiam a prekážkam spôsobených zdravotným postihnutím a odstraňovať ich“. Ďalej paragraf 8c zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím uvádza, že osobná asistencia má za cieľ pomáhať osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, aby mohli pri výkone činností uvedených v tomto paragrafe, t. j. pri úkonoch každodenného života, pri práci a štúdiu, pri voľnočasových aktivitách, pri účasti na spoločenskom živote alebo pri udržiavaní sociálnych kontaktov, uskutočňovať svoje vlastné rozhodnutia. Nakoniec ako zdôraznila fínska vláda, proces vzniku zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím potvrdzuje, že potreba starostlivosti, liečby alebo dohľadu je výslovne vylúčená z pôsobnosti osobnej asistencie.

47. Účel osobnej asistencie teda nemá lekársku povahu, na rozdiel od fínskeho príspevku na starostlivosť o deti (so zdravotným postihnutím) (lapsen hoitotuki), o ktorý išlo vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 18. októbra 2007, Komisia/Parlament a Rada (C-299/05, EU:C:2007:608, body 57 až 59), a ktorý Súdny dvor považoval za nemocenskú dávku v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1408/71 [teraz článok 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004]. Tento príspevok mal totiž za cieľ umožniť rodičom zdravotne postihnutých detí zabezpečiť starostlivosť, dohľad a prípadne rehabilitáciu týchto detí.

¹⁹ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

²⁰ Preto nie je potrebné, aby Súdny dvor rozhodol o dodatočnom argumente, ktorý predložila Komisia, z rozsudku z 5. mája 1983, Piscitello (139/82, EU:C:1983:126), podľa ktorého to, že žalobca vo veci samej využil v tejto veci právo na odvolanie, by mohlo znamenať, že osobná asistencia nepredstavuje sociálnu pomoc, ale dávku sociálneho zabezpečenia, ktorá mu zaručuje zákonom definované postavenie. Hoci je pravda, že generálny advokát Mancini sa vo svojich návrhoch v tejto veci (139/82, neuverejnené, EU:C:1983:67, bod 5) opieral o takúto okolnosť, Súdny dvor to vo svojom rozsudku vôbec nespomenul. Okrem toho uplatňovanie diskrečnej právomoci pri poskytovaní sociálnej pomoci nespôsobuje, že správny orgán nepodlieha súdnemu preskúmaniu, ktoré je navyše v súčasnej fáze vývoja práva Únie. Navyše vzhľadom na priechodnosť medzi sociálnym zabezpečením a sociálnou pomocou sa sociálna pomoc stáva čoraz viac právom v členských štátoch, tak ako v prípade Belgického kráľovstva, ktoré teraz zakotvuje „právo“ na sociálnu integráciu: pozri v tejto súvislosti PAOLILLO, M.: Entre assurance et assistance: „L'articulation entre la sécurité sociale et l'aide sociale au sens large“. In: *Annales de Droit de Louvain*, 2012, č. 4, s. 438.

²¹ Pozri najmä rozsudky z 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, bod 24), a z 30. júna 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, bod 45).

48. V tomto štádiu je preto potrebné overiť, či osobnú asistenciu zameranú nie na zlepšenie zdravotného stavu osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ale iba na zlepšenie „životnej situácie odkázaných osôb“ v zmysle judikatúry citovanej v bode 45 vyššie, možno považovať za „nemocenskú dávku“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004.

49. Ako som už uviedol, riziko odkázanosti nie je výslovne upravené v článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004.

50. Súdny dvor vo svojej judikatúre považoval dávky poskytované systémami poistenia pre prípad odkázanosti za nemocenské dávky v takom rozsahu, v akom boli tieto dávky zamerané na zlepšenie zdravotného stavu a životnej situácie odkázaných osôb. V týchto veciach išlo bez ohľadu na spôsob financovania týchto systémov o otázku nákladov vzniknutých v dôsledku odkázanosti osoby, týkajúcich sa prinajmenšom súbežne *starostlivosti* o osobu a zlepšenia každodenného života tejto osoby, napríklad tým, že jej bude poskytnuté krytie vybavenia alebo asistencia poskytovaná tretími osobami.²² Tento prístup nebol vyvrátený rozsudkom z 1. februára 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74), na ktorý sa odvoláva Komisia, pričom tvrdí, že Súdny dvor v bode 53 uvedeného rozsudku zdôraznil, že jediným účelom predmetnej zložky týkajúcej sa „starostlivosti“ príspevku na živobytie pre príslušné zdravotne postihnuté osoby, o ktorú ide v tejto veci, je zlepšenie životnej situácie odkázaných osôb. Na jednej strane je účelom zložky „starostlivosti“ tohto príspevku pokryť dodatočné náklady, ktoré si vyžadujú určité druhy starostlivosti, alebo skutočnosť, že príjemcovia týchto dávok nemôžu chodiť či takmer nemôžu chodiť,²³ čo podľa mňa vysvetľuje jej priblíženie k „nemocenským dávkam“. Na druhej strane otázky položené vnútroštátnym súdom spočívali predovšetkým v tom, či sa má zložka týkajúca sa „starostlivosti“ uvedeného príspevku považovať skôr za „nemocenskú dávku“ ako za dávku určenú na krytie rizík invalidity alebo staroby, na ktoré sa vzťahuje nariadenie č. 883/2004.

51. V každom prípade sa domnievam, že Súdny dvor sa musí vyhnúť tomu, aby za nemocenské dávky považoval také dávky, akou je aj osobná asistencia, o ktorú ide v prejednávanej veci, ktorých cieľom je výlučne zlepšiť každodenný život osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, bez toho, aby sa prihliadalo prinajmenšom na starostlivosť alebo na vybavenie určené na zlepšenie zdravotného stavu týchto osôb. Ak by sa Súdny dvor rozhodol vydať týmto smerom, viedlo by to *samo osebe* k zahrnutiu rizika odkázanosti do taxatívneho zoznamu uvedeného v článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004, a teda k zahrnutiu do pôsobnosti tohto nariadenia, čo normotvorca Únie odmietol urobiť aj napriek tomu, že právna úprava Únie v oblasti koordinácie vnútroštátnych systémov sociálneho zabezpečenia bola v priebehu rokov viackrát zmenená. Nemôžem nabádať Súdny dvor k tomu, aby sa riadil takýmto prístupom z dôvodu, že by mohlo dôjsť k skresleniu samotného pojmu „nemocenskej dávky“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004.

52. Domnievam sa teda, že osobná asistencia, pozostávajúca z pokrytia nákladov na každodenné aktivity, akými sú nakupovanie, upratovanie a pranie, poskytnutá osobe s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorá je ekonomicky neaktívna, s cieľom umožniť tejto osobe absolvovať vysokoškolské štúdium, sa nepovažuje za „nemocenskú dávku“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004.

53. Za týchto okolností, na rozdiel od toho, čo navrhla česká vláda a Komisia, nie je potrebné rozhodnúť, či má byť osobná asistencia podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím kvalifikovaná ako „nemocenská dávka“ „v peňažnej forme“ alebo „v naturáliách“ v zmysle nariadenia č. 883/2004, keďže táto asistencia podľa môjho názoru nepatrí do pôsobnosti tohto nariadenia.

²² Pozri najmä rozsudky z 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, bod 23); z 8. júla 2004, Gaumain-Cerri a Barth (C-502/01 a C-31/02, EU:C:2004:413, body 3, 21 a 26), ako aj z 12. júla 2012, Komisia/Nemecko (C-562/10, EU:C:2012:442, body 40 a 46).

²³ Pozri rozsudok z 1. februára 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, bod 15).

54. V tomto štádiu je teda dôležité preskúmať druhú a tretiu otázku položenú vnútroštátnym súdom, ktoré boli položené práve za predpokladu, že osobná asistencia je vylúčená z pôsobnosti nariadenia č. 883/2004.

B. O obmedzení voľného pohybu občanov Únie

55. Prostredníctvom druhej a tretej prejudiciálnej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či články 20 a 21 ZFEÚ, ktoré zakotvujú právo občanov Únie na slobodný pohyb a pobyt na území iných členských štátov, bránia, aby fínskemu rezidentovi, ako je žalobca vo veci samej, obec, v ktorej má bydlisko, odmietla poskytnúť osobnú asistenciu podľa zákona o službách pre osoby so zdravotným postihnutím z dôvodu, že sa zdržuje v inom členskom štáte na účely absolvovania vysokoškolského štúdia.

56. Tieto otázky sú založené na dvojacom predpoklade.

57. Na jednej strane je nesporné, že žalobca vo veci samej si ponecháva svoje bydlisko vo Fínsku v zmysle kotikuntalaki (11.3.1994/201) (zákon o obci bydliska z 11. marca 1994, ďalej len „zákon o obci bydliska“) a že týždenný pobyt, ktorý trávi v Estónsku z dôvodu svojho štúdia, je len prechodný, pričom vnútroštátny súd uviedol, že žalobca vo veci samej sa každý víkend vracal do obce bydliska.

58. Na druhej strane vnútroštátny súd uviedol, že absolvovanie štúdia na rozdiel od pracovných ciest a dovolenky nepatrí medzi dôvody, ktoré by dotknutú osobu oprávňovali na poskytnutie osobnej asistencie v zahraničí. Tak pred vnútroštátnym súdom, ako aj vo svojich písomných pripomienkach fínska vláda spochybnila tento výklad vnútroštátneho práva, pričom tvrdila, že zákon o službách pre osoby so zdravotným postihnutím nezakazuje obci, aby využila svoju diskrečnú právomoc pri poskytnutí osobnej asistencie v prípade, o aký ide v prejednávanej veci. Napriek tomu bez ohľadu na dôvodnosť tejto poznámky v súlade s rozdelením právomocí vyplývajúcim z článku 267 ZFEÚ neprináleží Súdnemu dvoru zasahovať do výkladu vnútroštátneho práva prijatého vnútroštátnym súdom, ktorý je výlučne zodpovedný za svoj výklad.²⁴

59. Za týchto okolností je potrebné pripomenúť, že žalobca vo veci samej má ako fínsky štátny príslušník postavenie občana Únie v zmysle článku 20 ods. 1 ZFEÚ a môže sa teda domáhať aj vo vzťahu k svojmu členskému štátu pôvodu práv súvisiacich s týmto postavením.²⁵

60. Štatút občana Únie má byť základným štatútom štátnych príslušníkov členských štátov v prípade, ak sa nachádzajú v situácii, ktorá patrí do vecnej pôsobnosti Zmluvy o FEÚ.²⁶

61. Do oblasti pôsobnosti práva Únie patria aj situácie týkajúce sa výkonu základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ, najmä tých, ktoré sa týkajú voľného pohybu a pobytu na území členských štátov, ktoré upravuje článok 21 ZFEÚ.²⁷

62. Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že vnútroštátna právna úprava, ktorá niektorých štátnych príslušníkov znevýhodňuje len z toho dôvodu, že uplatnili svoje právo na slobodný pohyb a pobyt na území iného členského štátu, predstavuje obmedzenie slobôd, ktoré sú v článku 21 ods. 1 ZFEÚ priznané každému občanovi Únie.²⁸

²⁴ Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok zo 14. júna 2017, Online Games a i. (C-685/15, EU:C:2017:452, bod 45 a citovaná judikatúra).

²⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, bod 20 a citovaná judikatúra).

²⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, bod 21 a citovaná judikatúra).

²⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, bod 22 a citovaná judikatúra).

²⁸ Pozri rozsudok z 26. februára 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, bod 25 a citovaná judikatúra).

63. Viaceré veci, v ktorých sa Súdny dvor odvolával na vyššie uvedenú judikatúru, sa týkali pomoci na vzdelávanie alebo na štúdium, ktorej poskytnutie bolo podmienené splnením minimálneho kritéria bydliska na území členského štátu, ktorý túto pomoc priznáva, pričom príslušní študenti toto kritérium nespĺňali.²⁹

64. Vzhľadom na uvedenú judikatúru sa táto vec vyznačuje dvomi osobitosťami. Na jednej strane sa osobná asistencia neposkytuje výlučne na účely absolvovania štúdia, ale na účely sociálnej a ekonomickej integrácie osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, aby mohli tieto osoby uskutočňovať svoje „vlastné rozhodnutia“, vrátane absolvovania štúdia.³⁰ Na druhej strane obec Espoo odmietla poskytnúť osobnú asistenciu žalobcovi vo veci samej z dôvodu, že z dôvodu vysokoškolského štúdia v Talline sa obvykle zdržiaval v Estónsku. Ako som však už uviedol, vnútroštátny súd spochybnil tento prístup, pričom konštatoval, že žalobca vo veci samej si ponechal svoje bydlisko v obci Espoo v zmysle zákona o obci bydliska, čo navyše fínska vláda potvrdila vo svojich písomných pripomienkach.

65. Zdá sa teda, že osobná asistencia bola žalobcovi vo veci samej - ktorý inak splnil všetky ostatné podmienky na to, aby túto asistenciu získal -, odmietnutá výhradne z dôvodu, že sa rozhodol absolvovať vysokoškolské štúdium v inom členskom štáte ako vo Fínskej republike.

66. Ako to uznala fínska a švédka vláda, takéto odmietnutie predstavuje obmedzenie práva na slobodný pohyb a pobyt v inom členskom štáte priznaného článkom 21 ods. 1 ZFEÚ každému občanovi Únie. Ako Súdny dvor už rozhodol, možnosti, ktoré Zmluva otvára v oblasti pohybu občanov Únie, by totiž nemohli mať plný účinok, ak by štátneho príslušníka členského štátu mohli od ich využitia odradiť prekážky na jeho pobyt v inom členskom štáte, vytvorené právnou úpravou štátu jeho pôvodu, ktorá ho penalizuje len preto, že tieto možnosti využil.³¹

67. Takéto obmedzenie jednej zo základných slobôd zaručených Zmluvou môže byť z hľadiska práva Únie opodstatnené len vtedy, ak vychádza z objektívnych dôvodov všeobecného záujmu, ktoré sú nezávislé od štátnej príslušnosti dotknutých osôb a sú primerané cieľu, ktorý legitímne sleduje vnútroštátne právo.³²

68. V tejto súvislosti s odkazom na body 89 a 90 rozsudku z 21. júla 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), vnútroštátny súd vo svojej žiadosti uvádza dve možné odôvodnenia. V prvom rade by toto obmedzenie mohlo byť akceptovateľné vzhľadom na povinnosť obce vykonávať dohľad nad poskytovaním osobnej asistencie. V druhom rade obmedzenie poskytovania osobnej asistencie na fínske územie by pravdepodobne umožnilo zachovať koherentnosť a účinnosť systému osobnej asistencie, vrátane možností obce vybrať vhodné spôsoby organizácie a poskytovania tejto asistencie.

69. Zatiaľ čo ani česká vláda, ani Komisia nezaujali k tejto otázke stanovisko a podľa fínskej vlády žiadny dôvod všeobecného záujmu nemôže odôvodniť predmetné obmedzenie, o ktoré ide v prejednávanej veci, švédka vláda sa domnieva, že povinnosť obce vykonávať dohľad a finančná rovnováha systému sociálneho zabezpečenia odôvodňujú obmedzenie poskytovania osobnej asistencie na fínske územie.

29 Pozri najmä skutkový stav rozsudkov z 18. júla 2013, Prinz a Seeberger (C-523/11 a C-585/11, EU:C:2013:524); z 24. októbra 2013, Elrick (C-275/12, EU:C:2013:684), ako aj z 26. februára 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118).

30 V tejto súvislosti nie je vylúčené, aby žalobca vo veci samej, ktorý sa rozhodol študovať právo, nakoniec nemal žiadnu alternatívu k štúdiu mimo Fínska. V súčasnosti existujú tri fakulty práva v tomto členskom štáte (Helsinki, Turku a Rovaniemi), pričom prijatie na tieto fakulty je podmienené úspešným vykonaním mimoriadne náročnej prijímacej skúšky. Okrem toho s výnimkou mesta Helsinki, ktoré leží len niekoľko kilometrov od obce Espoo, Turku je od obce Espoo vzdialené 150 km a Rovaniemi 830 km, čo je oveľa väčšia vzdialenosť, než je vzdialenosť medzi Espoom a Tallinom, na ktorej okrem iného premáva z Helsínk veľa denných námorných liniek.

31 Pozri rozsudok z 26. februára 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, bod 26 a citovaná judikatúra).

32 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, bod 34 a citovaná judikatúra).

70. V prvom rade chcem poukázať na určitý nesúlad v cieľoch všeobecného záujmu, ktoré uviedol vnútroštátny súd. Vnútroštátny súd sa s odkazom na body 89 a 90 rozsudku z 21. júla 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), totiž domnieva, že tieto ciele majú zabezpečiť existenciu skutočnej väzby medzi žiadateľom o pomoc a príslušným členským štátom, ako aj finančnú rovnováhu vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia, zatiaľ čo výslovne upozorňuje na koherentnosť a účinnosť systému osobnej asistencie, pričom toto odôvodnenie pripomína odôvodnenie často uvádzané členskými štátmi v súvislosti s uplatňovaním ich daňových systémov, ale ktoré nijako nevyplýva z rozsudku, ktorý uviedol vnútroštátny súd.

71. V nadväznosti na uvedené Súdny dvor v bodoch 89 a 90 rozsudku z 21. júla 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), uznal, že ciele sledované vnútroštátnou právnou úpravou, ktorej cieľom je vytvoriť skutočnú väzbu medzi žiadateľom o krátkodobú dávku v práceneschopnosti pre mladé zdravotne postihnuté osoby a príslušným členským štátom a zachovať finančnú rovnováhu vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia, sú v zásade legitímnymi cieľmi, ktoré môžu odôvodňovať obmedzenie práva na voľný pohyb a pobyt upraveného v článku 21 ods. 1 ZFEÚ.

72. Súdny dvor v tejto veci dospel k názoru, že podmienku prítomnosti žiadateľa na vnútroštátnom území (v Spojenom kráľovstve), a to tak pred, ako aj v čase podania žiadosti, nemožno odôvodniť vyššie uvedenými dvomi cieľmi.³³ Súdny dvor zdôraznil, že hoci mal žiadateľ o dávku v práceneschopnosti *bydlisko v inom členskom štáte ako v Spojenom kráľovstve* (v tomto prípade v Španielsku), existenciu „skutočnej a dostatočnej väzby“ s územím Spojeného kráľovstva možno preukázať inými faktormi, ako je skutočný pobyt žiadateľa na území tohto členského štátu pred podaním žiadosti, a takými faktormi sú napríklad vzťahy žiadateľa so systémom sociálneho zabezpečenia tohto členského štátu a jeho rodinné pomery.³⁴ Súdny dvor navyše rozhodol, že takéto posúdenie je platné vzhľadom na cieľ zameraný na zabezpečenie finančnej rovnováhy vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia, pretože skutočná a dostatočná väzba medzi žiadateľom a príslušným členským štátom umožňuje tomuto štátu uistiť sa o tom, že ekonomická záťaž spojená s vyplácaním dávky, o ktorú ide, sa nestane neprimeranou.³⁵

73. Podľa môjho názoru je záver, ku ktorému dospel Súdny dvor v tomto rozsudku, tým skôr uplatniteľný v prejednávanej veci. Aj keby som sa opakoval, je nesporné, že pán A si ponechal svoj trvalý pobyt v obci, v ktorej podal svoju žiadosť o poskytnutie osobnej asistencie a do ktorej sa každý týždeň vracal počas svojho štúdia v Estónsku. Preto podľa môjho názoru nemožno platne tvrdiť, že táto obec mohla mať osobitné ťažkosti pri výkone dohľadu nad dodržiavaním podmienok a spôsobov organizácie a priznania tejto asistencie. Vnútroštátny súd navyše neposkytol žiadne informácie o povahe prekážok, ktoré by ovplyvňovali kontrolu vykonávanú príslušnou obcou v súvislosti s dodržiavaním podmienok využívania osobnej asistencie v situácii, o ktorú ide v prejednávanej veci, vo vzťahu k situácii, ktorú upravuje fínska právna úprava, v rámci ktorej sa tá istá osobná asistencia poskytuje fínskemu rezidentovi v zahraničí počas pracovných ciest alebo dovolenky.³⁶

74. Okrem toho konštatujem, že fínska vláda spresnila, že v súčasnosti neexistuje žiadny dôkaz, ktorý by umožnil konštatovať, že poskytnutie osobnej asistencie za takých okolností, ako sú tie, o ktoré ide v prejednávanej veci, by mohlo ohroziť rovnováhu vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia. Bez ďalšieho konkrétneho názoru zo strany vnútroštátneho súdu, ktorý by naznačil existenciu takejto hrozby, je podľa môjho názoru vhodné vziať na vedomie uvedené tvrdenie.

³³ Pozri rozsudok z 21. júla 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, body 104 a 109).

³⁴ Pozri rozsudok z 21. júla 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, body 97 až 102).

³⁵ Pozri rozsudok z 21. júla 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, bod 103).

³⁶ Dokonca si kladiem otázku, či vzhľadom na skutočnosť, ktorú uviedol vnútroštátny súd, že osobná asistencia sa môže naďalej poskytovať, ak dotknutá osoba absolvuje vysokoškolské štúdium v inej fínskej obci ako v obci bydliska, možnosti výkonu dohľadu nad využívaním asistencie, ktoré má obec bydliska, nie sú ľahšie v situácii, keď žalobca vo veci samej študuje v Talline, pričom sa každý víkend vracia do obce Espoo, než keby bol prijatý na fakultu práva v Rovaniemi, ktorá je od jeho obce bydliska vzdialená približne 900 km.

75. V dôsledku toho sa domnievam, že za takých okolností, ako sú okolnosti, o ktoré ide v prejednávanej veci, žiadny z cieľov predložených vnútroštátnym súdom nemôže odôvodniť obmedzenie práva na slobodný pohyb a pobyt pre občana Únie, akým je pán A.

76. Za týchto podmienok nie je potrebné rozhodnúť o výklade článku 19 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, ktorý taktiež požaduje vnútroštátny súd, pretože tento výklad by aj tak nezmenil odpoveď, ktorú navrhujem na druhú a tretiu prejudiciálnu otázku.

V. Návrh

77. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Korkein hallinto-oikeus (Najvyšší správny súd, Fínsko), takto:

1. Dávku, akou je osobná asistencia, o ktorú ide v prejednávanej veci, nemožno kvalifikovať ako „nemocenskú dávku“ v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.
2. Články 20 a 21 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia obci členského štátu odmietnuť poskytnutie osobnej asistencie, o ktorú ide v prejednávanej veci, z dôvodu, že žiadateľ, ktorý je ťažko zdravotne postihnutý a ktorý má bydlisko na území tejto obce, študuje alebo by chcel študovať na účely získania vysokoškolského diplomu v inom členskom štáte.