

**Predmet C-431/22****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

28. lipnja 2022.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Corte suprema di cassazione (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

6. lipnja 2022.

**Podnositelj zahtjeva:**

Scuola europea di Varese

**Druge stranke u postupku:**

PD i LC, u svojstvu osoba koje izvršavaju roditeljsku skrb nad maloljetnom osobom NG

**Predmet glavnog postupka**

Zahtjev za prethodno rješavanje pitanja sudske nadležnosti u pogledu postupka koji je u tijeku pred upravnim sudom i koji se odnosi na pobijanje odluke o ponavljanju razreda koju je donijelo razredno vijeće Scuole europea di Varese (Europska škola u Vareseu, Italija).

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a koji se odnosi na tumačenje prve rečenice članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije o Statutu Europskih škola od 21. lipnja 1994.

**Prethodno pitanje**

Treba li prvu rečenicu članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije o Statutu Europskih škola zaključene u Luxembourggu 21. lipnja 1994., tumačiti na način da

je, nakon što se iscrpe sva upravna sredstva koja se predviđaju Općim pravilima, za odlučivanje u prvom i zadnjem stupnju o sporovima u pogledu odluke o ponavljanju razreda koju je u odnosu na učenika srednje škole donijelo razredno vijeće, isključivo nadležan Odbor za pritužbe koji se navodi u toj odredbi?

### **Navedene odredbe međunarodnog prava i prava Unije**

Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (koju je Italija ratificirala Leggeom 12 febbraio 1974, n. 112 (Zakon br. 112 od 12. veljače 1974.)) (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija), konkretno članak 3. (područje primjene) i članak 31. (tumačenje u dobroj vjeri).

Konvencija o Statutu Europskih škola koju su u Luxembourg 21. lipnja 1994. potpisale države članice Europskih zajednica i same Europske zajednice, a stupila je na snagu 1. listopada 1992. (Italija ju je ratificirala Leggeom 6 marzo 1996, n. 151 (Zakon br. 151 od 6. ožujka 1996.)) (u daljnjem tekstu: Konvencija), uvodne izjave 3. i 4., članci 1., 5., 6., 7., 10., 11., 12., 14., 26., 27., 31.

Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 3. Konvencije, sustav Europskih škola predstavlja sustav *sui generis* kojim se na temelju međunarodnog sporazuma uvodi oblik suradnje među državama članicama te između njih i Unije, pri čemu se poštuju obrazovni sadržaji, školski sustavi te kulturna i jezična raznolikost država članica. U skladu s uvodnom izjavom 4., trebalo bi promijeniti postupak donošenja odluka u tijelima škola, uzeti u obzir iskustva iz rada škola, pružiti odgovarajuću pravnu zaštitu od odluka odbora guvernera ili upravnih odbora nastavnim osoblju kao i ostalim osobama koje se navode u toj konvenciji, te u tu svrhu osnovati Odbor za pritužbe sa strogo ograničenom nadležnošću kojom se ne dovodi u pitanje nadležnost nacionalnih sudova u pogledu građanske i kaznene odgovornosti.

Svrha je europskih škola zajedničko obrazovanje djece zaposlenika Unije (članak 1. Konvencije). Tijela škola jesu: 1. Odbor guvernera; 2. Glavni tajnik; 3. Odbor inspektora; 4. Odbor za pritužbe. Svakom školom upravlja upravni odbor, a vodi je ravnatelj (članak 7.). Odbor guvernera donosi Opća pravila škola (članak 10.), određuje koji se nastavni programi provode te kako se organiziraju (članak 11.), utvrđuje pravila o službi za glavnog tajnika, imenuje glavnog tajnika i zamjenika glavnog tajnika (članak 12.). Glavni tajnik predstavlja Odbor guvernera. Osim toga, on predstavlja škole u pravnim postupcima i odgovora Odboru guvernera (članak 14.).

Člankom 26. predviđa se da je za sporove između ugovornih strana koji se odnose na tumačenje i primjenu Konvencije, a koje ne rješava Odbor guvernera, isključivo nadležan Sud.

Člankom 27. navedene konvencije osniva se Odbor za pritužbe koji je „[n]akon što se iscrpe sva upravna sredstva [...] isključivo [...] nadležan u prvom i zadnjem stupnju za sve sporove koji se tiču primjene ove Konvencije na sve osobe koje su

njom obuhvaćene, osim na administrativno i pomoćno osoblje, i u pogledu zakonitosti svih akata ili pravila koji se temelje na ovoj Konvenciji, a koji negativno utječu na takve osobe[,] [donesenih] od strane Odbora guvernera ili Upravnog odbora škole u izvršavanju njihovih ovlasti kako je to utvrđeno ovom Konvencijom. Ako su ti sporovi financijske prirode[,] Odbor za pritužbe ima neograničenu nadležnost. Uvjeti i detaljna pravila koji se odnose na ove postupke po potrebi se utvrđuju Pravilima o osoblju za nastavno osoblje ili uvjetima zapošljavanja privremenih nastavnika ili Općim pravilima škola. 3. Članovi Odbora za pritužbe su osobe čija je neovisnost neupitna te koji imaju kompetencije u području prava. Samo osobe koje su na popisu kojeg sastavlja Sud [...] mogu biti izabrane za članstvo u Odboru za pritužbe. [...] 6. [Odluke] Odbora za pritužbe obvezujuće su za sve strane te, ako ih iste ne provode, nadležna tijela država članica osiguravaju njihovo izvršenje sukladno odgovarajućim nacionalnim propisima. 7. Ostali sporovi u kojima su škole stranka, u nacionalnim su nadležnostima. Osobito se ovim člankom ne utječe na nadležnost nacionalnih sudova što se tiče predmeta građanske i kaznene odgovornosti”.

Opća pravila Europskih škola:

Opća pravila iz rujna 1996. (u daljnjem tekstu: Opća pravila iz 1996.), članak 68.

Opća pravila iz veljače 2005. (u daljnjem tekstu: Opća pravila iz 2005.), članci 62., 66., 67.

Opća pravila iz veljače 2014. (u daljnjem tekstu: Opća pravila iz 2014.), članci 61., 62., 66. i 67.

Opća pravila Europskih škola izmijenila su se tijekom vremena. U verziji iz 1996., člankom 68. određivalo se da razredna vijeća na kraju školske godine donose odluke o završetku razreda na temelju rezultata učenika i da roditelji ili skrbnici protiv tih odluka mogu podnijeti pravni lijek samo zbog formalnih nedostataka ili zbog novih činjenica. U slučaju da je postojanje tih uvjeta utvrđeno istragom predstavnika Odbora guvernera, odbor je bio dužan ponovno ispitati slučaj. Utvrđeni rok bio je deset dana od završetka školske godine.

Člankom 62. Općih pravila iz 2005. određivalo se da nadležna razredna vijeća na kraju školske godine donose odluke o završetku razreda i da roditelji mogu u roku od sedam dana od završetka školske godine podnijeti pravni lijek protiv tih odluka samo zbog formalnih nedostataka ili zbog novih činjenica, koje je kao takve glavni tajnik utvrdio nakon završetka istrage. Glavni tajnik trebao je o pravnom lijeku odlučiti do 31. kolovoza. U slučaju dopuštenosti pravnog lijeka, razredno vijeće bilo je dužno ponovno odlučiti o predmetu. Člankom 66. predviđalo se da se protiv navedenih odluka mogu podnijeti pravni lijekovi u upravnom postupku i da, u skladu s člankom 67., roditelji učenika ili punoljetni učenik mogu protiv izričitih ili prešutnih odluka iz prethodnog članka koje su donesene u upravnom postupku pokrenuti spor pred Odborom za pritužbe na temelju članka 27.

Konvencije. Navedeni pravni lijekovi razmatrali su se i o njima se donosila odluka u skladu s uvjetima utvrđenima Poslovníkom Odbora za pritužbe.

U člancima 61. i 62. Općih pravila iz 2014., koja se primjenjuju na ovaj slučaj, u biti se preuzima sadržaj članka 62. Općih pravila iz 2005., osobito u pogledu načina podnošenja pravnih lijekova protiv odluka o ponavljanju razreda koje donose razredna vijeća. Člankom 66. određuje se da se protiv prethodno navedenih odluka može podnijeti pravni lijek u upravnom postupku pod uvjetima koji se predviđaju člankom 62. i da se odluka glavnog tajnika kojom se odlučuje o pravnom lijeku u upravnom postupku dostavlja podnositeljima pravnog lijeka. Člankom 67. uređuju se upravni sporovi koje mogu pokrenuti zakonski zastupnici učenika i taj je članak u biti istovjetan članku 67. Općih pravila iz 2005.

### **Sažeti prikaz činjenica i postupka**

- 1 Tužbom od 20. srpnja 2020. supružnici PD i LC pobijali su pred Tribunaleom amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud za Lombardiju, Italija) odluku o ponavljanju razreda koju je u pogledu sljedeće školske godine 2020./2021. razredno vijeće donijelo u odnosu na njihovo dijete koje je učenik petog razreda srednje škole u Europskoj školi u Vareseu (u daljnjem tekstu: Škola).
- 2 Tužitelji, koji su smatrali da postoji nadležnost talijanskih sudova, pred Tribunaleom amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud za Lombardiju) pobijali su odluku Razrednog vijeća, pri čemu su istaknuli da je ona nezakonita te su zahtijevali njezino poništenje, kao i da se u okviru privremene pravne zaštite donesu mjere kojima će se na najprikladniji način spriječiti da učenik izgubi školsku godinu.
- 3 Škola je zatražila da se utvrdi da je zahtjev za izricanje privremenih mjera nedopušten ili da se on odbije, a da se u pogledu merituma utvrdi da Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud za Lombardiju) nije nadležan.
- 4 Budući da je smatrao da je nadležan, Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud za Lombardiju) je rješenjem od 9. rujna 2020. prihvatio zahtjev za izricanje privremenih mjera te je odredio da se učeniku uvjetno dopusti prelazak u viši razred.
- 5 Zahtjevom od 13. listopada 2021. Škola je pred spojenim vijećima Cortea suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) pokrenula postupak za prethodno rješavanje pitanja sudske nadležnosti i zatražila da se utvrdi da talijanski sud nije nadležan te, podredno, da se Sudu Europske unije uputi pitanje o tumačenju u skladu s člankom 26. Konvencije i člankom 267. UFEU-a.

### **Glavni argumenti stranaka iz glavnog postupka**

- 6 Škola ističe da talijanski sudovi apsolutno nisu nadležni jer su podnositelji svoj pravni lijek trebali podnijeti Odboru za pritužbe koji je osnovan u skladu s člankom 27. Konvencije kao jedini sud koji je nadležan za odluke o odbijanju koje je za polaznike Škole donio glavni tajnik Europskih škola kojem je podnesen zahtjev za ukidanje odluke o ponavljanju razreda koju je donijelo razredno vijeće.
- 7 Druge stranke u postupku i državno odvjetništvo, koje je sudu koji je uputio zahtjev podnijelo pisano mišljenje, suglasno smatraju da je nadležan talijanski sud, pri čemu navode da je akt koji je negativno utjecao na učenika donijelo razredno vijeće, a da je Odbor za pritužbe sudski nadležan samo u pogledu akata kojima se nanosi šteta donesenih od strane Odbora guvernera ili Upravnog odbora. U prilog navedenom stajalištu ističe se presuda spojenih vijeća Cortea suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud) br. 138 od 15. ožujka 1999. (ECLI:IT:CASS:1999:138CIV), koja je donesena u sličnom sporu. Osim toga, ističe se da se člankom 62. stavkom 1., člankom 66. stavkom 1. i člankom 67. stavkom 1. Općih pravila predviđa samo mogućnost da se odluke o ponavljanju razreda prvo pobijaju u okviru upravnog postupka, a zatim u okviru upravnog spora pred Odborom za pritužbe, ali se ne propisuje da se isključiva nadležnost Odbora za pritužbe proširuje i na to područje. Navedeno proširenje predstavljalo bi odstupanje od Konvencije koje nije dopušteno jer je Konvencija akt „primarnog prava” i samo visoke ugovorne stranke mogu provesti navedeno odstupanje.

### **Sažeti prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 Sud koji je uputio zahtjev prije svega podsjeća na pravne odredbe koje su relevantne u sporu (konkretno na članak 31. Bečke konvencije).
- 9 Sud koji je uputio zahtjev zatim objašnjava sustav Europskih škola, pri čemu podsjeća na to da je taj sustav uveden na temelju dvaju međunarodnih ugovora potpisanih u Luxembourg 12. travnja 1957. i 13. travnja 1960., koji su kasnije stavljeni izvan snage i zamijenjeni Konvencijom, pri čemu konkretno iznosi sadržaj citiranih pravnih akata u odjeljku „Navedene odredbe međunarodnog prava i prava Unije”.
- 10 Europske škole „predstavljaju međunarodnu organizaciju, koja – unatoč funkcionalnim vezama s Unijom – formalno ostaje odvojena od nje i njezinih država članica” (presuda Suda od 14. lipnja 2011., Miles i dr., C-196/09, EU:C:2011:388, t. 39. i 42).
- 11 U tom kontekstu, Sud je nadležan za odlučivanje o prethodnom pitanju koje se odnosi na tumačenje Konvencije koja predstavlja međunarodni sporazum čije odredbe „predstavljaju sastavni dio pravnog poretka Unije” (presuda Suda od 11. ožujka 2015., Europäische Schule München, C-464/13 i C-465/13, ECLI:EU:C:2015:163, t. 29. do 31.).



- 12 Prethodno pitanje relevantno je jer su spojena vijeća Cortea suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud) dužna konačnom odlukom, protiv koje se ne može podnijeti pravni lijek, odlučiti o pitanju je li u ovom slučaju nadležan talijanski sud ili je isključivo nadležan Odbor za pritužbe, kao što se to predviđa Općim pravilima iz 2014.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev, kao sud koji odlučuje u posljednjem stupnju, navodi da ne smatra da je oslobođen obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a, na temelju uvjeta koji se navode u ustaljenoj sudskoj praksi Suda (presuda od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., C-283/81, EU:C:1982:335; presuda od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i dr., C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799).
- 14 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev poziva se na presudu Suda od 11. ožujka 2015., C-464/13 i C-465/13 u kojoj je Sud već protumačio prvu rečenicu članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije na način da akt koji je u izvršavanju svojih ovlasti donio ravnatelj neke europske škole može potpadati pod tu odredbu. Točke 1.3., 3.2. i 3.4. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike treba tumačiti na način da spor koji se odnosi na zakonitost sporazuma o ograničavanju trajanja radnog odnosa, sadržanog u ugovoru o radu sklopljenom između privremenog nastavnika i ravnatelja jedne europske škole, potpada pod isključivu nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola (t. 76.). Međutim, iako iz navedene presude proizlaze korisni argumenti za odluku u ovom sporu, ta se presuda odnosi na drukčiji slučaj i tumačenje članka 27. stavka 2. Konvencije koje je u njoj sadržano ne može se po analogiji primijeniti u ovom predmetu.
- 15 Sud koji je uputio zahtjev poziva se i na svoju presudu 138/99 koja je prethodno navedena, a u kojoj je utvrdio da su talijanski sudovi nadležni na temelju tumačenja članka 6. stavka 2. u vezi s člankom 27. stavcima 1., 2. i 7. Konvencije ako se pred upravnim sudom pobija odluka o ponavljanju razreda koju je donijelo razredno vijeće, pri čemu je smatrao da ta odluka nije u isključivoj nadležnosti Odbora za pritužbe iz članka 27. Konvencije s obzirom na to da nije bila riječ o aktu koji je donio Odbor guvernera ili Upravni odbor škole, nego da se treba primijeniti nadležnost talijanskih sudova jer je bila riječ o „[o]stalim sporov[ima]” koji su stoga samo „u nacionalnim [...] nadležnostima” u skladu s istim člankom 27. stavkom 7.
- 16 Međutim, valja istaknuti da je pravni okvir u tom sporu bio drukčiji od onog u glavnom postupku u kojem su pravila koja se primjenjuju *ratione temporis* Opća pravila iz 2014. Naime, Opća pravila iz 1996. koja su se tada primjenjivala predviđala su samo mogućnost podnošenja pravnog lijeka u upravnom postupku protiv odluka razrednog vijeća o ponavljanju razreda u ograničenim slučajevima, ali nisu predviđala mogućnost pokretanja upravnog spora pred Odborom za pritužbe.
- 17 S obzirom na navedeno, spomenuta presuda Suda od 11. ožujka 2015., C-464/13 i C-465/13, korisna je za potrebe tumačenja prve rečenice članka 27. stavka 2.

prvog podstavka Konvencije. U navedenoj presudi utvrđeno je da, iako akt koji negativno utječe na privremenog nastavnika (sporazum o ograničenju trajanja radnog odnosa) nije donio Odbor guvernera ili Upravni odbor nego ravnatelj škole (kao što je to predviđeno točkama 1. i 3. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike u kojem se upućuje na članak 80. Pravilnika o osoblju za upućeno osoblje, kojim se nadležnost za odlučivanje „o svim sporovima između upravljačkih tijela škola i članova osoblja, koji se odnose na zakonitost akata koji negativno utječu na takve osobe” dodjeljuje isključivo Odboru za pritužbe), tumačenje tih odredbi u skladu s pravom međunarodnih ugovora ipak dovodi do zaključka da je Odbor za pritužbe isključivo nadležan za odlučivanje o predmetnom aktu koji negativno utječe, s obzirom na to da se u tom smislu razvila sudska praksa za „sporove između upravljačkih tijela Europskih škola i članova osoblja”.

- 18 Do tog se zaključka došlo u presudi, pri čemu je naglašeno da se „izrazi” iz navedenog članka 80. „razlikuju” od onih predviđenih prvom rečenicom članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije.
- 19 Navedenu sudsku praksu treba kvalificirati „kao postizanje suglasnosti stranaka u pogledu tumačenja prve rečenice članka 27. stavka 2. podstavka 1. Konvencije [...]. Stoga ta praksa može prevladati nad tekstom navedene odredbe, koji se, dakle, treba tumačiti kao da se ne protivi tomu da se smatra da akti upravljačkih tijela Europskih škola u načelu potpadaju pod navedenu odredbu”.
- 20 Iz presude Suda od 11. ožujka 2015., C-464/13 i C-465/13, proizlazi da se takvim tumačenjem ne dovodi u pitanje pravo na djelotvornu sudsku zaštitu jer Odbor za pritužbe udovoljava svim zahtjevima potrebnima da bi se neko tijelo kvalificiralo sudom u smislu članka 267. UFEU- a („kao što su to zakonski izvor tijela, trajnost, obvezatnost njegove nadležnosti, kontradiktornost postupka, primjena pravnih pravila tijela kao i njegova neovisnost, osim pripadnosti nekoj od država članica”; točka 72. u kojoj se upućuje na presudu Miles i dr.) i na temelju članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima „načelo učinkovite sudske zaštite obuhvaća pravo na pristup samo jednom sudu, a ne dvostrukoj sudskoj instanciji” (t. 73.).
- 21 Nakon što je podsjetio na to da u glavnom postupku odluku o ponavljanju razreda donosi razredno vijeće i da se ta odluka može pobijati pred glavnim tajnikom (a protiv njegove se odluke može pokrenuti upravni spor pred Odborom za pritužbe, koji je sud u prvom i zadnjem stupnju), s obzirom na prethodno navedenu presudu i Opća pravila iz 2014., sud koji je uputio zahtjev ističe da mogućnost pokretanja upravnog spora iz članka 67. Općih pravila iz 2014. (čiji tekst na francuskom jeziku glasi: [„Les décisions administratives [...] peuvent faire l’objet d’un recours contentieux [...]”]) ne treba tumačiti kao pravo koje zainteresiranim stranama ostavlja mogućnost alternativnog izbora pokretanja sudskog postupka pred nacionalnim sudom. Naime, Odbor guvernera donosi Opća pravila Europskih škola i utvrđuje uvjete i detaljna pravila o sporovima pred Odborom za pritužbe, koji je jedini nadležan u predmetnom području.

- 22 Relevantna je i dokumentacija koju je dostavila Škola, poput raznih odluka Odbora za pritužbe donesenih povodom osporavanja određenih odluka o ponavljanju razreda i izvještaja o radu Odbora za pritužbe za 2007., a iz koje proizlazi da su u Opća pravila iz 2005. uvedene nove vrste pravnih lijekova protiv odluka o ponavljanju razreda i da je postupno proširivana nadležnost Odbora za pritužbe u upravnim sporovima, dok je ranije ta nadležnost bila ograničena samo na pravne lijekove nastavnog osoblja.
- 23 Praksa pokretanja upravnih sporova protiv odluka o ponavljanju razreda pred Odborom za pritužbe potvrđena je rješenjem Općeg suda Europske Unije od 18. lipnja 2020., JT/Secrétaire général des écoles européennes, T-42/20 (ECLI:EU:T:2020:278), u slučaju u kojem je jedna učenica Europske škole RheinMain GmbH podnijela žalbu protiv odluke Ispitne komisije Europskog bakalaureata iz 2019. o nestjecanju bakalaureata. Iako se proglasio nenadležnim za donošenje odluke o navedenoj žalbi, Opći je sud u tom rješenju utvrdio da se ta žalba nakon što se iscrpe sva upravna sredstva mogla podnijeti isključivo pred Odborom za pritužbe, s obzirom na to da je on sud koji odlučuje u prvom i zadnjem stupnju u slučaju kao što je ovaj o kojem je konkretno riječ.
- 24 Na temelju članka 105. Poslovnika Suda, sud koji je uputio zahtjev traži da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku zbog važnosti koju školovanje ima za osobni razvoj učenika i zbog međunarodnog značaja spora.