

Zadeva C-431/22

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

28. junij 2022

Predložitveno sodišče:

Corte suprema di cassazione (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

6. junij 2022

Pritožnica:

Scuola europea di Varese

Nasprotni stranki:

PD in LC kot nosilca starševske odgovornosti do NG

Predmet postopka v glavni stvari

Predlog za sprejetje predhodne odločbe o vprašanju pristojnosti v zvezi s postopkom, ki poteka pred upravnim sodiščem, se nanaša na pritožbo zoper sklep o ponavljanju razreda, ki ga je sprejel učiteljski zbor Evropske šole v Vareseju

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU, ki se nanaša na razlago člena 27(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Konvencije o Statutu Evropskih šol z dne 21. junija 1994.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 27(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Konvencije o Statutu Evropskih šol, sklenjene v Luksemburgu, 21. junija 1994, razlagati tako, da ima

odbor za pritožbe iz te konvencije –ko so izčrpane upravne poti iz splošnega pravilnika – izključno pristojnost na prvi in končni stopnji za odločanje o sporih, ki se nanašajo na sklep o ponavljanju razreda, ki ga v zvezi z učencem v sekundarnem izobraževanju sprejme učiteljski zbor?

Navedene določbe mednarodnega prava in prava Unije

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969 (ratificirana v Italiji z legge 12 febbraio 1974, n. 112 (zakon št. 112 z dne 12. februarja 1974)) (v nadaljevanju: Dunajska konvencija), zlasti člen 3 (področje uporabe) in člen 31 (razlaga v dobri veri).

Konvencija o Statutu Evropskih šol, ki so jo v Luksemburgu, 21. junija 1994, podpisale države članice Evropskih skupnosti in same Evropske skupnosti, veljati pa je začela 1. oktobra 1992 (v Italiji je bila ratificirana z legge 6 marzo 1996, n. 151 (zakon št. 151 z dne 6. marca 1996)) (v nadaljevanju: Konvencija), uvodni izjavi 3 in 4, členi 1, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 26, 27, 31

Kot izhaja iz uvodne izjave 3 Konvencije, je sistem Evropskih šol sistem posebne vrste, ki v obliki mednarodnega sporazuma predstavlja obliko sodelovanja med državami članicami ter med njimi in Unijo, ob spoštovanju vsebin poučevanja in organizacije izobraževalnih sistemov ter kulturne in jezikovne raznolikosti držav članic. V skladu z uvodno izjavo 4 bi bilo treba spremeniti postopek odločanja v organih šol, upoštevati izkušnje v delovanju šol, zagotoviti ustrezno pravno varstvo učnega osebja in drugih delavcev, ki jih zajema Konvencija, pred odločbami sveta guvernerjev ali upravnega odbora ter v ta namen ustanoviti odbor za pritožbe s strogo omejeno pristojnostjo, ki v zvezi s civilnopravno in kazensko odgovornostjo ne posega v pristojnost nacionalnih sodišč.

Namen Evropske šole je skupaj izobraževati otroke delavcev Unije (člen 1 Konvencije). Organi šole so: 1) svet guvernerjev; 2) glavni tajnik; 3) odbora inšpektorjev; 4) odbor za pritožbe. Vsako šolo upravlja upravni odbor in jo vodi ravnatelj (člen 7). Svet guvernerjev določi splošni šolski pravilnik (člen 10), odloči o tem, kateri programi se izvajajo in kako se organizirajo (člen 11), določi pravila o delu glavnega tajnika ter imenuje glavnega tajnika in namestnika glavnega tajnika (člen 12). Glavni tajnik predstavlja svet guvernerjev. Poleg tega predstavlja šole v sodnih postopkih in je odgovoren svetu guvernerjev (člen 14).

Člen 26 določa, da je za spore med pogodbenicami v zvezi z razlago in uporabo Konvencije, ki jih ne reši svet guvernerjev, izključno pristojno Sodišče.

Člen 27 Konvencije določa, da ima, ko so izčrpane vse upravne poti, odbor za pritožbe „izključno pristojnost na prvi in končni stopnji v kakršnih koli sporih glede uporabe te konvencije za vse osebe, ki jih zajema, razen upravnega in pomožnega osebja, in glede zakonitosti katerega koli akta, ki temelji na tej konvenciji, ali glede pravilnika, ki je na njej zasnovan, in škoduje takim osebam s strani odbora guvernerjev upravnega odbora šole pri izvajanju njihovih pooblastil,

kakor jih določa ta konvencija. V primerih, ko gre za spore finančne narave, ima odbor za pritožbe neomejeno pristojnost. Pogoji in podrobna pravila v zvezi s temi postopki se določijo, kakor je to ustrezno, s pravilnikom o delu učnega osebja ali s pogoji za zaposlitev učiteljev s krajšim delovnim časom ali s splošnim šolskim pravilnikom. 3. Člani odbora za pritožbe so osebe, katerih neodvisnost je nedvomna in ki so usposobljene za področje prava. Člani odbora za pritožbe so lahko samo osebe na seznamu, ki ga sestavi Sodišče Evropskih skupnosti. [...] 6. Sodbe odbora za pritožbe so zavezujoče za stranke in, če jih te ne izvajajo, izvršljive preko pristojnih organov držav članic v skladu z njihovimi nacionalnimi predpisi. 7. Drugi spori, v katerih so šole stranka, so v nacionalni pristojnosti. Ta člen zlasti ne vpliva na pristojnost nacionalnih sodišč v zvezi s civilnopravno in kazensko odgovornostjo.“

Splošni pravilnik evropskih šol:

Splošni pravilnik iz septembra 1996 (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 1996), člen 68

Splošni pravilnik iz februarja 2005 (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2005), členi 62, 66 in 67

Splošni pravilnik iz februarja 2014 (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2014), členi 61, 62, 66 in 67.

Splošni pravilnik evropskih šol je bil večkrat spremenjen. V različici iz leta 1996 je člen 68 določal, da učiteljski zbori sprejemajo odločitve o napredovanju ob koncu šolskega leta na podlagi rezultatov učencev in da se lahko starši ali skrbniki zoper te odločitve pritožijo samo na podlagi napake obličnosti ali novih dejstev. Če se po preiskavi, ki jo opravi predstavnik sveta guvernerjev, izkaže, da so ti pogoji izpolnjeni, mora odbor ponovni preučiti zadevo. Rok je bil določen na deset dni po koncu šolskega leta.

Člen 62 je v različici iz leta 2005 določal, da učiteljski zbori sprejemajo odločitve o napredovanju ob koncu šolskega leta, starši pa se lahko v sedmih dneh od konca šolskega leta zoper te odločitve pritožijo samo na podlagi napake obličnosti ali novih dejstev, ki jih mora potrditi glavni tajnik po preiskavi. Glavni tajnik mora o pritožbi odločiti do 31. avgusta. Če je pritožba dopustna, se mora učiteljski zbor ponovno izreči o zadevi. Člen 66 je določal, da se lahko zoper zgoraj navedene odločitve vložijo upravne pritožbe, v skladu s členom 67 pa lahko starši ali polnoletni učenci vložijo pritožbe zoper eksplicitne ali implicitne upravne odločbe pri odboru za pritožbe iz člena 27 Konvencije. Te pritožbe so bile vložene in obravnavane v skladu s pogoji iz poslovnika odbora za pritožbe.

Člena 61 in 62 pravilnika iz leta 2014, ki se uporablja za obravnavano zadevo, sta po vsebini v bistvu enaka členu 62 uredbe iz leta 2005, zlasti glede postopka za pritožbe zoper odločitve o ponavljanju razreda, ki jih sprejmejo učiteljski zbori. Člen 66 določa, da je mogoče zoper zgoraj navedene odločitve vložiti upravno pritožbo v skladu s pogoji iz člena 62 in da se odločitev glavnega tajnika, ki odloči

o upravni pritožbi, vroči pritožnikom. Člen 67 ureja pritožbene postopke, ki jih imajo na voljo zakoniti zastopniki učenca, in je v bistvu enak členu 67 uredbe iz leta 2005.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Zakonca PD in LC sta s tožbo z dne 20. julija 2020 pri Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (deželno upravno sodišče za Lombardijo; v nadaljevanju: TAR) izpodbijala sklep o ponavljanju razreda, ki ga je za šolsko leto 2020/2021 sprejel učiteljski zbor za njunega otroka, učenca petega letnika sekundarnega izobraževanja v Evropski šoli v Vareseju (v nadaljevanju: šola).
- 2 Tožeči stranki, ki sta menili, da so pristojna italijanska sodišča, sta pri TAR izpodbijali sklep učiteljskega zbora in trdili, da je ta nezakonit, ter zahtevali odpravo in začasno sprejetje primernejših ukrepov, da bi preprečili, da bi učenec izgubil šolsko leto.
- 3 Šola je predlagala, naj se predlog za sprejetje začasnih odredb razglasi za nedopusten ali zavrne, vsebinsko pa naj se ugotovi, da TAR ni pristojno za odločanje.
- 4 S sklepom z dne 9. septembra 2020 je TAR, ki je menilo, da je pristojno, ugodilo predlogu za začasno odredbo in izjavilo, da učenec s pridržkom napreduje v višji razred.
- 5 Šola je s pritožbo z dne 13. oktobra 2021 pri združenem senatu Corte di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) predložila predhodno vprašanje glede pristojnosti in predlagala, naj se italijansko sodišče razglasi za nepristojno in, podredno, naj se Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) predloži vprašanje za predhodno odločanje v skladu s členom 26 Konvencije in členom 267 PDEU.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Šola trdi, da je italijansko sodišče absolutno nepristojno, ker bi morali tožeči stranki tožbo vložiti pri odboru za pritožbe iz člena 27 Konvencije, ki je edino sodišče, pristojno za sklepe o zavrnitvi, ki jih v zvezi z učenci šole sprejme glavni tajnik Evropskih šol, kateremu je predložen zahtevek za odpravo sklepa o ponavljanju, ki ga je sprejel učiteljski zbor.
- 7 Nasprotni stranki in državno tožilstvo, ki je pri predložitvenem sodišču vložilo pisne predloge, soglasno menijo, da je pristojno italijansko sodišče, in navajajo, da je sklep, s katerim je oškodovan učenec, sprejel učiteljski zbor, odbor za pritožbe pa je pristojen samo za sklepe, ki jih sprejmeta svet guvernerjev in upravni odbor šole. V podporo temu stališču se navaja sodba Corte di cassazione (kasacijsko sodišče), združeni senat, z dne 15. marca 1999, št. 138

(ECLI:IT:CASS:1999:138CIV), izrečena v podobnem sporu. Poleg tega se trdi, da člen 62(1), člen 66(1) in člen 67(1) Splošnega pravilnika določajo samo možnost izpodbijanja sklepov o ponavljanju razreda najprej v upravnem postopku in nato v sodnem sporu pri odboru za pritožbe, ne določajo pa razširitve izključne pristojnosti odbora tudi na to področje. Ta razširitev bi pomenila odstopanje od Konvencije, ki ne bi bilo dovoljeno, ker je „primarni“ akt, ki ga lahko izvajajo samo visoke pogodbenice.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 8 Predložitveno sodišče se sklicuje zlasti na zakonske določbe, upoštevne v sporu (zlasti na člen 31 Dunajske konvencije).
- 9 Predložitveno sodišče nato opisuje sistem Evropskih šol in navaja, da je bil ustanovljen na podlagi mednarodnih pogodb, podpisanih v Luksemburgu 12. aprila 1957 in 13. aprila 1960, ki sta bili nato razveljavljeni in nadomeščeni s Konvencijo, zlasti pa opisuje vsebino zgoraj navedenih določb v odstavku „Navedene določbe mednarodnega prava in prava Unije“.
- 10 Evropske šole „pomenijo mednarodno organizacijo, ki je kljub funkcionalnim vezem z Unijo formalno ločena od nje in njenih držav članic“ (glej sodbo Sodišča z dne 14. junija 2011, Miles in drugi, C-196/09, EU:C:2011:388, točki 39 in 42).
- 11 V teh okoliščinah je Sodišče pristojno, da se izreče o vprašanju za predhodno odločanje glede razlage Konvencije, ki je mednarodni sporazum, katerega določbe so „sestavni del pravnega reda Unije“ (sodba Sodišča z dne 11. marca 2015, Europäische Schule München, C-464/13 in C-465/13, ECLI:EU:C:2015:163, točke od 29 do 31).
- 12 Vprašanje za predhodno odločanje je pomembno, ker mora Corte di cassazione a Sezioni Unite (združeni senati kasacijskega sodišča) dokončno odločiti o vprašanju, ali je za obravnavano zadevo pristojno italijansko sodišče ali je izključno pristojen odbor za pritožbe, kakor je določeno v pravilniku iz leta 2014, zoper njegovo odločitev pa ni pravnega sredstva.
- 13 Predložitveno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, trdi, da se ne more šteti za oproščeno obveznosti predložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU na podlagi pogojev, navedenih v ustaljeni sodni praksi Sodišča (sodbi z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi, C-283/81, EU:C:1982:335, in z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in drugi, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799).
- 14 Glede tega se sklicuje na zgoraj navedeno sodbo Sodišča z dne 11. marca 2015, C-464/13 in C-465/13, v kateri je Sodišče že razložilo člen 27(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Konvencije, in sicer v smislu, da akt, ki ga ravnatelj evropske šole sprejme pri izvajanju svojih pristojnosti, spada pod to določbo. Točke 1.3, 3.2 in 3.4 Pogojev za zaposlitev učiteljev s krajšim delovnim časom je treba razlagati

tako, da ima v sporu glede zakonitosti dogovora o omejitvi trajanja delovnega razmerja iz pogodbe o zaposlitvi, sklenjene med učiteljem s krajšim delovnim časom in tem ravnateljem, izključno pristojnost odbor Evropskih šol za pritožbe (točka 76). Vendar pa, čeprav navedena sodba podaja koristne napotke za odločanje v obravnavani zadevi, se nanaša na drugačno dejansko stanje, razlaga člena 27(2) Konvencije, ki jo podaja, pa se ne more uporabiti po analogiji v obravnavani zadevi.

- 15 Predložitveno sodišče navaja tudi svojo zgoraj navedeno sodbo 138/99, v kateri je potrdilo pristojnost italijanskega sodišča na podlagi razlage člena 6, drugi odstavek, v povezavi s členom 27(1), (2) in (7) Konvencije v primeru, ko se pri upravnem sodišču izpodbija sklep o ponavljanju razreda, ki ga je sprejel učiteljski zbor, in menilo, da to ne spada v izključno pristojnost odbora za pritožbe iz člena 27 Konvencije, ker ne gre za sklep, ki ga je sprejel svet guvernerjev ali upravni odbor šole, ampak se mora uporabljati pristojnost italijanskih sodišč, ker se je nanašal na „drugi spor“, ki je v skladu s členom 27(7) v „nacionalni pristojnosti“.
- 16 Ugotoviti pa je treba, da je bil pravni okvir v navedenem sporu drugačen od tega v postopku v glavni stvari, v katerem se *ratione temporis* uporablja pravilnik iz leta 2014. Pravilnik iz leta 1996, ki se je uporabljal takrat, je namreč določal samo možnost, da se v omejenih primerih vloži upravna pritožba zoper sklepe učiteljskega zbora o ponavljanju razreda, ni pa določal možnosti spora pri odboru za pritožbe.
- 17 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je navedena sodba Sodišča z dne 11. marca 2015, C-464/13 in C-465/13, koristna za razlago člena 27(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Konvencije. V navedeni sodbi se je štelo, da čeprav akta, ki škoduje (dogovor o omejitvi trajanja delovnega razmerja) učitelju s krajšim delovnim časom, ni sprejel svet guvernerjev ali upravni odbor, ampak ga je sprejel ravnatelj šole (kot je določeno v točkah 1 in 3 Pogojev za zaposlitev učiteljev s krajšim delovnim časom, ki napotuje na člen 80 Pravilnika za napoteno osebje, po katerem ima odbor za pritožbe izključno pristojnost za odločanje „v kakršnih koli sporih med vodstvenimi organi šole ter zaposlenimi glede zakonitosti akta, ki škoduje tem osebam“), bi lahko v skladu z razlago zgoraj navedenih določb v skladu z mednarodnim pogodbenim pravom trdili, da je za odločanje o obravnavanem aktu, ki škoduje, izključno pristojen odbor za pritožbe, ker je v tem smislu oblikovana sodna praksa o „sporih med vodstvenimi organi Evropskih šol in člani osebja“.
- 18 Taka ugotovitev je bila v sodbi sprejeta, ker se „besedilo“ zgoraj navedenega člena 80 „razlikuje“ od besedila člena 27(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Konvencije.
- 19 Navedeno sodno prakso je treba opredeliti kot „dosežen sporazum strank glede razlage člena 27(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Konvencije o Statutu Evropskih šol. Prav ta praksa ima zato lahko prednost pred besedilom

zadnjenavedene določbe, ki jo je treba razumeti tako, da ne nasprotuje temu, da se šteje, da akti vodstvenih organov Evropskih šol načeloma spadajo na področje uporabe navedene določbe“.

- 20 Iz sodbe Sodišča z dne 11. marca 2015, C-464/13 in C-465/13, izhaja, da taka razlaga ne posega v pravico do učinkovitega sodnega varstva, ker odbor za pritožbe izpolnjuje vse zahteve, da se lahko opredeli kot sodišče v smislu člena 267 PDEU („zlasti glede zakonske podlage organa, njegove stalnosti, obveznosti njegove sodne pristojnosti, kontradiktornosti postopka, njegove uporabe pravnih pravil in njegove neodvisnosti, razen dejavnika, da pripada eni od držav članic“; točka 72, v kateri je navedena sodba Miles in drugi), na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah pa „načelo učinkovitega sodnega varstva ne zagotavlja pravice do dvostopenjskega sodnega varstva, ampak le pravico do dostopa do sodišča“ (točka 73).
- 21 Glede na zgoraj navedeno sodbo in na pravilnik iz leta 2014 predložitveno sodišče, ki opozarja, da v postopku v glavni stvari o ponavljanju razreda odloča učiteljski zbor, odločitev pa se lahko izpodbija pri glavnem tajniku (katerega odločitev se lahko izpodbija v sporu pred odborom za pritožbe, ki je sodišče na prvi in zadnji stopnji), ugotavlja, da se možnost pritožbe iz člena 67 pravilnika iz leta 2014 (katerega besedilo se v francoščini glasi: [„*Les décisions administratives [...] peuvent faire l’objet d’un recours contentieux [...]*“]) ne razume kot možnost, ki zadevnim strankam omogoča, da se odločijo za pritožbo pri nacionalnem sodišču. Splošni pravilnik evropskih šol je namreč določil svet guvernerjev, določa pa pogoje in postopke za pritožbene postopke pred odborom za pritožbe, ki je izključno pristojno na obravnavanem področju.
- 22 Upoštevana je tudi dokumentacija, ki jo je predložila šola, kot so različni izreki odbora za pritožbe o ugovorih zoper nekatere sklepe o ponavljanju, in poročilo o dejavnosti odbora za pritožbe za leto 2007, iz katerega izhaja, da so bili v pravilniku iz leta 2005 sprejeti novi pritožbeni postopki zoper sklepe o ponavljanju in da se je postopoma razširila pristojnost odbora za pritožbe na področju pritožb, medtem ko je bila pred tem ta pristojnost omejena na pritožbe učiteljev.
- 23 Praksa vlaganja pritožb pri odboru za pritožbe zoper odločitve o ponavljanju je potrjena v sklepu Splošnega sodišča Evropske unije z dne 18. junija 2020, JT/glavni tajnik Evropskih šol in odboru Evropskih šol za pritožbe, T-42/20 (ECLI:EU:T:2020:278), ki je obravnaval pritožbo učenke Evropske šole RheinMain GmbH zoper odločitev izpitne komisije za evropsko maturo iz leta 2019, da mature ni opravila. V tem sklepu se je Splošno sodišče razglasilo za nepristojno za odločanje o zgoraj navedeni pritožbi in izjavilo, da se pritožba potem, ko so izčrpana upravna sredstva, lahko vloži samo pri odboru za pritožbe, ker je to sodišče, ki odloča na prvi in drugi stopnji v zadevi, kakršna je bila obravnavana.

- 24 Predložitveno sodišče na podlagi člena 105 Poslovnika Sodišča prosi, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku, ker je šolanje pomembno za osebnostno rast učenca in ker je spor pomemben na mednarodni ravni.

DELOVNI DOKUMENT