

Дело C-431/22**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

28 юни 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Corte suprema di cassazione (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

6 юни 2022 г.

Ищец:

Scuola europea di Varese

Ответници:

PD и LC, в качеството на лица упражняващи родителска отговорност по отношение на непълнолетния NG

Предмет на главното производство

Иск за постановяване на предварително решение по въпроса за компетентността във връзка с висящо производство пред административния съд относно обжалване на решение за повтаряне на учебната година, прието от Класния съвет на Scuola europea di Varese (Европейско училище, Варезе, Италия)

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване на основание член 267, трета алинея ДФЕС относно тълкуването на член 27, параграф 2, първа алинея, първо изречение от Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища от 21 юни 1994 г.

Преюдициален въпрос

Трябва ли член 27, параграф 2, първа алинея, първо изречение от Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища, приета в Люксембург на 21 юни 1994 г., да се тълкува в смисъл, че посоченият в нея Съвет по жалбите има изключителна юрисдикция — като първа и втора инстанция, само ако всички административни средства, предвидени в Общия правилник са изчерпани — по споровете, отнасящи се до решенията за повтаряне на учебната година, приети от Класния съвет по отношение на ученик в средния курс?

Разпоредби на международното право и на правото на Съюза, на които е направено позоваване

Виенска конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 година (ратифицирана от Италия с legge 12 febbraio 1974, n. 112 (Закон № 112 от 12 февруари 1974 г.) (наричана по-нататък „Виенската конвенция“), по-специално член 3 (приложно поле) и член 31 (добросъвестно тълкуване)

Конвенция за определяне на статута на Европейските училища, подписана в Люксембург на 21 юни 1994 г. от държавите членки на Европейските общности и от самите Европейски общности, влязла в сила на 1 октомври 1992 г. (ратифицирана от Италия с legge 6 marzo 1996, n. 151 (Закон № 151 от 6 март 1996 г.) (наричана по-нататък: „Конвенцията“), съображения 3 и 4, членове 1, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 26, 27, и 31

Както е видно от съображение 3 от Конвенцията, системата на Европейските училища е система *sui generis*, чрез която с международен договор се осъществява форма на сътрудничество между държавите членки и между тях и Съюза, при зачитане на учебното съдържание, образователните системи, културното и езиковото многообразие на държавите членки. Съгласно съображение 4 следва да бъде променена процедурата за вземане на решения от училищните органи, да се вземе под внимание опитът от функционирането на училищата, да се предостави адекватна правна защита за учителския състав, както и за други лица, включени в тази конвенция, срещу актове на Управителния съвет и Административния съвет и за тази цел трябва да бъде създаден Съвет по жалбите с точно определена юрисдикция, която не засяга юрисдикцията на националните съдилища по отношение на гражданската и наказателната отговорност.

Целта на европейското училище е да се даде съвместно образование на децата на служителите в Съюза (член 1 от Конвенцията). Органите на училището са: 1) Управителният съвет; 2) Главният секретар; 3) Инспекторатите; 4) Съветът по жалбите. Всяко училище се ръководи от Административен съвет и се управлява от директор (член 7). Управителният съвет приема общите правилници за училищата (член 10), определя кои учебни предмети да бъдат обхванати и как да бъдат организирани (член 11),

приема правилник за работата на главния секретар, назначава главен секретар и заместник главен секретар (член 12). Главният секретар представлява Управителния съвет. Освен това той представлява училището в съдебните производства и носи отговорност пред Управителния съвет (член 14).

Член 26 предвижда изключителната юрисдикция на Съда при спорове между договарящите страни, отнасящи се до тълкуването и прилагането на Конвенцията, които не са разрешени от Управителния съвет.

Член 27 от същата създава Съвет по жалбите, който „има изключителна юрисдикция, като първа и втора инстанция, само ако всички административни средства са изчерпани, по всеки спор, отнасящ се до прилагането на тази конвенция, по отношение на всички лица, за които се отнася, с изключение на административния и помощния персонал, и по отношение на законността на всеки акт, основаващ се на конвенцията или на правилата, приети въз основа на нея, който акт засяга неблагоприятно тези лица като членове на Управителния съвет или на Административния съвет на училището при изпълнение на техните задължения, както са определени в тази конвенция. Когато такива спорове имат финансов характер, Съветът по жалбите има неограничена юрисдикция. Условието и подробните правила, отнасящи се до тези производства, са установени, доколкото е целесъобразно, в правилника за работата за учителския състав, или в условията за наемане на учители на непълнен работен ден, или в Общите правила на училищата. 3. Членовете на Съвета по жалбите са лица, чиято независимост е извън всякакво съмнение и които са известни със своята компетентност в областта на правото. Само лица, фигуриращи в списък, изготвен от Съда на Европейските общности, са подходящи за членство в Съвета по жалбите. [...] 6. Решенията на Съвета по жалбите обвързват страните и, ако последните не ги приложат, подлежат на изпълнение от съответните органи на държавите членки в съответствие с тяхното национално законодателство. 7. Други спорове, в които училищата са страна, попадат под националната юрисдикция. По-специално, юрисдикцията на националните съдилища относно въпроси на гражданската и наказателна отговорност, не се засяга в този член“.

Общ правилник на Европейските училища:

Общ правилник от септември 1996 г. (наричан по-нататък „Правилникът от 1996 г.“), член 68

Общ правилник от февруари 2005 г. (наричан по-нататък „Правилникът от 2005 г.“), членове 62, 66, 67

Общ правилник от февруари 2014 г. (наричан по-нататък „Правилникът от 2014 г.“), членове 61, 62, 66 и 67.

Общият правилник на Европейските училища претърпява промени във времето. В редакцията от 1996 г. член 68 предвижда, че решенията за преминаване в по-горен клас се вземат в края на учебната година от Класните съвети въз основа на резултатите на учениците и че родителите или настойниците могат да обжалват тези решения само поради порок във формата или при наличие на нови факти. Ако тези предпоставки бъдат установени в разследване на представителя на Управителния съвет, Комитетът е длъжен да преразгледа случая. Сроктът е десет дни след края на учебната година.

Член 62 от Правилника от 2005 г. предвижда, че решенията за преминаване в по-горен клас се вземат в края на учебната година от компетентните Класни съвети и че в седемдневен срок след края на учебната година родителите могат да обжалват тези решения само поради порок във формата или при наличие на нови факти, признати от Главния секретар след провеждане на разследване. Главният секретар трябва да се произнесе по жалбата до 31 август. Ако жалбата е допустима, Класният съвет е длъжен да се произнесе отново по случая. Член 66 предвижда, че посочените решения могат да бъдат обжалвани по административен ред, а съгласно член 67 родителите на учениците или пълнолетните ученици могат да обжалват в спорно производство посочените в предходния член изрични или мълчаливи административни решения пред Съвета по жалбите на основание член 27 от Конвенцията. Жалбите се разглеждат и решават съгласно условията, установени в Процедурния правилник на Съвета по жалбите.

Членове 61 и 62 от Регламента от 2014 г., който е приложен в случая, възпроизвеждат по същество съдържанието на член 62 от Правилника от 2005 г., по-специално що се отнася до способите за обжалване на решенията на Класните съвети за повтаряне на учебната година. Член 66 предвижда, че посочените по-горе решения подлежат на обжалване по административен ред при условията, предвидени в член 62, и че решението на Главния секретар, който се произнася по подадената по административен ред жалба, се съобщава на жалбоподателите. Член 67 урежда възможността за обжалване в спорно производство, с която разполагат законните представители на ученика, и по същество е идентичен с член 67 от Правилника от 2005 г.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 С жалба от 20 юли 2020 г. съпрузите P.D. и L.C. обжалват пред Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Регионален административен съд на Ломбардия, Италия) (наричан по-нататък „ТАR“) решението за повтаряне на учебната година, прието за следващата 2020/2021 учебна година от Класния съвет по отношение на сина им — ученик пета година в средния курс в Scuola europea di Varese (Европейско училище Варезе) (наричано по-нататък „училището“).

- 2 Тъй като считат, че италианският съд е компетентен, жалбоподателите оспорват пред TAR решението на Класния съвет, като твърдят, че е незаконосъобразно и искат отмяната му, както и приемането на привременни мерки, които са най-подходящи да попречат ученикът да загуби учебната година.
- 3 Училището моли искането за налагане на привременни мерки да бъде обявено за недопустимо или да бъде отхвърлено, а по същество — да бъде установена липсата на компетентност на TAR.
- 4 С определение от 9 септември 2020 г. TAR, който счита, че е компетентен, уважава искането за налагане на привременни мерки, като постановява ученикът да бъде приет под условие в следващия клас.
- 5 На 13 октомври 2021 г. училището подава пред пленума на Corte di cassazione (Касационен съд) иск за постановяване на предварително решение по въпроса за компетентността и иска да се установи липсата на компетентност на италианския съд, както и, при условията на евентуалност, да се постави на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) въпрос за тълкуване на основание член 26 от Конвенцията и член 267 ДФЕС.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 Училището изтъква пълната липса на компетентност на италианския съд, тъй като жалбоподателите е трябвало да подадат жалбата си пред Съвета по жалбите, създаден с член 27 от Конвенцията като единствена компетентна юрисдикция по решенията за отхвърляне, приети по отношение на записаните в училището ученици от Главния секретар на Европейските училища, до когото е подадено искането за отмяна на решението на Класния съвет за повтаряне на учебната година.
- 7 Ответниците и прокуратурата, която представя писмено становище пред запитващата юрисдикция, са на общо мнение, че италианската юрисдикция е компетентна, като изтъкват, че актът с неблагоприятни последици за ученика е приет от Класния съвет, а правораздавателната компетентност на Съвета по жалбите е налице само по отношение на актовете с неблагоприятни последици, приети от Управителния съвет и от Административния съвет. В подкрепа на това становище се посочва решение № 138 на пленума на Corte di cassazione (Касационен съд) от 15 март 1999 г., (ECLI:IT:CASS:1999:138CIV) по сходен спор. Освен това се изтъква, че член 62, параграф 1, член 66, параграф 1 и член 67, параграф 1 от Общия правилник предвиждат само възможност за обжалване на решенията за повтаряне на учебната година първо по административен ред, а след това и в спорно производство пред Съвета по жалбите, но не предвиждат разширяване на изключителната компетентност на Съвета и в тази област. Това разширяване представлявало дерогация от Конвенцията, което не било

разрешено, тъй като тя е акт на „на първичното право“, и което само високодоговарящите се страни можели да извършат.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Запитващата юрисдикция се позовава най-напред на релевантните в спора правни разпоредби (по-специално член 31 от Виенската конвенция).
- 9 По-нататък запитващата юрисдикция представя системата на Европейските училища, като припомня, че тя е създадена по силата на два международни договора, подписани в Люксембург на 12 април 1957 г. и 13 април 1960 г., впоследствие отменени и заменени с Конвенцията, и излага по-специално съдържанието на посочените по-горе разпоредби в раздела „Разпоредби на международното право и на правото на Съюза, на които се прави позоваване“.
- 10 Европейските училища „представяват международна организация, която въпреки поддържаните от нея функционални връзки със Съюза формално остава обособена от него и от неговите държави членки“ (решение на Съда от 14 юни 2011 г., *Miles* и др., C-196/09, EU:C:2011:388, т. 39 и 42).
- 11 В този контекст Съдът е компетентен да се произнесе по преюдициалното запитване относно тълкуването на Конвенцията, която представлява международно споразумение, чиито разпоредби „са неразделна част от правния ред на Съюза“ (решение на Съда от 11 март 2015 г., *Europäische Schule München*, C-464/13 и C-465/13, ECLI:EU:C:2015:163, т. 29–31).
- 12 Преюдициалният въпрос е релевантен, тъй като пленумът на Corte di cassazione (Касационен съд) трябва да се произнесе окончателно и решението му не подлежи на обжалване по съдебен ред, по въпроса дали конкретният случай е от компетентността на италианската юрисдикция или от изключителната компетентност на Съвета по жалбите, както предвижда Правилникът от 2014 г.
- 13 Запитващата юрисдикция като последна инстанция посочва, че не може да се счита за освободена от задължението за отправяне на преюдициално запитване по член 267 ДФЕС съгласно условията, посочени в постоянната практика на Съда (решение от 6 октомври 1982 г., *Cilfit* и др., C-283/81, EU:C:1982:335; решение от 6 октомври 2021 г., *Consorzio Italian Management* и др., C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799).
- 14 В това отношение тя се позовава на посоченото решение на Съда от 11 март 2015 г., C-464/13 и C-465/13, в което Съдът вече е тълкувал член 27, параграф 2, първа алинея, първо изречение от Конвенцията в смисъл, че акт, издаден от директора на Европейско училище при упражняване на неговите правомощия, може да попада в приложното поле на тази разпоредба. Точки 1.3, 3.2 и 3.4 от Статута на учителите на непълнен работен ден трябва

да се тълкуват в смисъл, че разглеждането на спор по законосъобразността на споразумение относно ограничаването на продължителността на трудово правоотношение, което се съдържа в сключения между учител на непълнен работен ден и посочения директор трудов договор, е от изключителната компетентност на Съвета по жалбите към Европейските училища (т. 76). Макар обаче от това решение да са изведени доводи, полезни за разрешаването на настоящия спор, то се отнася до различен случай и съдържащото се в него тълкуване на член 27, параграф 2 от Конвенцията не може да се приложи по аналогия в настоящото дело.

- 15 Запитващата юрисдикция се позовава и на собственото си решение № 138/99, посочено по-горе, в което потвърждава компетентността на италианския съд въз основа на тълкуване на член 6, параграф 2 във връзка с член 27, параграфи 1, 2 и 7 от Конвенцията в случай на обжалване пред административния съд на решение на Класния съвет за повтаряне на учебната година, като приема, че то не попада в обхвата на изключителната компетентност на Съвета по жалбите съгласно член 27 от Конвенцията, тъй като не е акт, приет от Управителния съвет или от Административния съвет на училището, а трябва да се приеме, че е компетентен италианският съд, тъй като е налице „друг спор“, който попада „под националната юрисдикция“ по смисъла на член 27, параграф 7.
- 16 Следва обаче да се отбележи, че правната рамка по това дело е различна от тази по главното производство, в което приложимият *ratione temporis* правилник е Правилникът от 2014 г. Всъщност Правилникът от 1996 г., приложим към онзи момент, предвижда само възможност за обжалване по административен ред в ограничени случаи на решенията на Класните съвети за повтаряне на учебната година, но не предвижда възможност за сезиране на Съвета по жалбите в рамките на спорно производство.
- 17 Като се има предвид това, посоченото решение на Съда от 11 март 2015 г., С-464/13 и С-465/13, е полезно за тълкуването на член 27, параграф 2, първа алинея, първо изречение от Конвенцията. В това решение се приема, че макар актът с неблагоприятни последици (споразумение относно ограничаването на продължителността на трудово правоотношение) по отношение на учител на непълнен работен ден да не е приет от Управителния съвет или от Административния съвет, а от директора на училището (както е предвидено в точки 1 и 3 от Статута на учителите на непълнен работен ден, който препраща към Устава на командирвания персонал, който предоставя изключителна компетентност на Съвета по жалбите да се произнася „по всякакви спорове между ръководните органи на училищата и членовете на персонала, свързани със законосъобразността на увреждащ ги акт“), тълкуването съгласно международното договорно право на посочените разпоредби води до извода, че Съветът по жалбите има изключителната компетентност да се произнесе по разглеждания акт с неблагоприятни последици, тъй като в този смисъл се е формирала съдебната практика по

„спорове между ръководните органи на Европейските училища и членовете на персонала“.

- 18 До този извод в решението се стига, като се подчертава, че „текстът“ на посочения член 80 „се различава“ от този на член 27, параграф 2, първа алинея, първо изречение от Конвенцията.
- 19 Посочената съдебна практика трябва да се квалифицира „като установяваща съгласието на страните относно тълкуването на член 27, параграф 2, първа алинея, първо изречение от Конвенцията [...]“. При това положение тази практика може да има предимство пред текста на последната разпоредба, която следователно трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип допуска да се приеме, че актовете на ръководните органи на Европейските училища попадат в приложното поле на посочената разпоредба“.
- 20 От решение на Съда от 11 март 2015 г., C-464/13 и C-465/13 е видно, че подобно тълкуване не засяга правото на ефективна съдебна защита, тъй като Съветът по жалбите отговаря на всички условия, които позволяват да бъде квалифициран като юрисдикция по смисъла на член 267ДФЕС („каквито са по-специално законоустановеният характер на този орган, постоянното му естество, задължителността на неговата юрисдикция, състезателността на производството пред него, прилагането от посочения орган на правни норми, както и независимостта му, с изключение на принадлежността му към държава членка“; точка 72, в която се препраща към решение *Miles* и др.) и съгласно член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз „принципът на ефективна съдебна защита установява правото на достъп до съд, а не до двуинстанционен съдебен контрол“ (точка 73).
- 21 С оглед на посоченото решение и Правилника от 2014 г., след като припомня, че по делото в главното производство решението за повтаряне на учебната година се взема от Класния съвет и може да бъде обжалвано пред Главния секретар (чието решение подлежи на обжалване в спорно производство пред Съвета по жалбите, като първа и втора инстанция), запитващата юрисдикция отбелязва, че възможността за обжалване в спорно производство, предвидена в член 67 от Правилника от 2014 г. (чийто текст на френски език гласи: [„*Les décisions administratives [...] peuvent faire l'objet d'un recours contentieux [...]*“ („Административните решения [...] могат да се обжалват в спорно производство [...])], не следва да се разглежда като оставяща на заинтересованите страни алтернативен избор за обжалване по съдебен ред пред национален съд. Всъщност Общият правилник на Европейските училища се приема от Управителния съвет и установява условията и подробните правила за производствата по обжалване пред Съвета по жалбите, който е компетентен в тази област.
- 22 Релевантни са и документите, представени от училището, като различните решения на Съвета по жалбите при обжалване на някои решения за повтаряне на учебната година, както и докладът за дейността на Съвета по

жалбите за 2007 г., от които е видно, че в Правилника от 2005 г. са въведени нови възможности за обжалване в спорно производство на решенията за повтаряне на учебната година и че е налице постепенно разширяване на компетентността на Съвета по жалбите в областта на спорното производство, докато преди това тази компетентност е била ограничена до жалбите на учителския състав.

- 23 Практиката на обжалване в спорно производство пред Съвета по жалбите на решенията за повтаряне на учебната година се потвърждава от определение на Общия съд на Европейския съюз от 18 юни 2020 г. JT/Генерален секретар на Европейските училища, T-42/20 (ECLI:EU:T:2020:278), по жалба, подадена от ученичка от Европейско училище „RheinMain GmbH“, срещу решението на изпитната комисия на Европейския зрелостен изпит през 2019 г. за неуспешно полагане на зрелостния изпит. В това определение, макар да приема, че не е компетентен да се произнесе по посочената жалба, Общият съд посочва, че след приключване на производството по административен ред, тя може да бъде подадена само пред Съвета по жалбите, тъй като той е юрисдикция, която се произнася на първа и втора инстанция в случай като настоящия.
- 24 На основание член 105 от Процедурния правилник на Съда запитващата юрисдикция иска преюдициалното запитване да бъде разгледано по реда на бързото производство поради значението, което има училището за личния растеж на ученика, както и поради международната значимост на спора.