



Zbornik sudske prakse

Predmet C-431/22

**Scuola europea di Varese
protiv**

**PD, u svojstvu osobe koja izvršava roditeljsku skrb nad osobom NG,
i
LC, u svojstvu osobe koja izvršava roditeljsku skrb nad osobom NG,**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija))

Presuda Suda (drugo vijeće) od 21. prosinca 2023.

„Zahtjev za prethodnu odluku – Konvencija o Statutu Europskih škola – Članak 27. stavak 2. – Opća pravila Europskih škola – Članci 62., 66. i 67. – Osporavanje odluke razrednog vijeća da se učeniku ne dopusti prolazak razreda srednje škole – Nepostojanje nadležnosti nacionalnih sudova – Isključiva nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola – Djelotvorna sudska zaštita”

1. *Prethodna pitanja – Nadležnost Suda – Pojam akta koji su donijele institucije – Konvencija o Statutu Europskih škola – Uključenost (čl. 267. st. 1. t. (b) i čl. 352. UFEU-a; Konvencija o Statutu Europskih škola)*

(t. 50., 51.)

2. *Međunarodni sporazumi – Konvencija o Statutu Europskih škola – Isključiva nadležnost žalbenog vijeća – Spor koji se odnosi na zakonitost odluke razrednog vijeća Europske škole da se učeniku ne dopusti prolazak razreda srednje škole – Uključenost – Povreda načela djelotvorne sudske zaštite – Nepostojanje (Konvencija o Statutu Europskih škola, čl. 27. st. 2.; Opća pravila Europskih škola (2014.), čl. 61., 62., 66. i 67.)*

(t. 54., 56., 67., 68., 74., 75., 78., 82., 84., 85., 89., 97.-99. i izreka)

Kratak prikaz

Roditeljima koji djeluju u svojstvu zakonskih zastupnika svojeg maloljetnog sina, učenika petog razreda srednje škole u okviru Scuole europea di Varese (Europska škola u Vareseu, Italija), dostavljena je odluka nadležnog razrednog vijeća da se njihovu sinu ne dopušta prolazak razreda. Ti roditelji podnijeli su 20. srpnja 2020. tužbu za poništenje te odluke Tribunaleu amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji, Italija). Taj se sud proglasio nadležnim za odlučivanje o toj tužbi.

Europska škola u Vareseu podnijela je zahtjev za prethodno rješavanje pitanja sudske nadležnosti pred spojenim vijećima Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija)¹, sudom koji je uputio zahtjev u ovom predmetu, kako bi se utvrdila nenadležnost talijanskih sudova za odlučivanje u ovom sporu. Prema mišljenju te škole, takav spor ulazi u isključivu nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola (u daljnjem tekstu: Odbor za pritužbe), na temelju zajedničke primjene odredaba članka 27. Konvencije o Statutu Europskih škola (u daljnjem tekstu: KSEŠ)² i članka 67. stavka 1. Općih pravila Europskih škola, u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Opća pravila iz 2014.)³. Roditelji i državno odvjetništvo, suprotno tomu, smatraju da su talijanski sudovi nadležni za odlučivanje u navedenom sporu jer je, osobito u skladu s člankom 27. KSEŠ-a, Odbor za pritužbe isključivo nadležan samo u pogledu akata koji negativno utječu i koje je donio Odbor guvernera ili Upravni odbor škole.

Pozvan da odluči o tom prethodnom pitanju koje se odnosi na nadležnost talijanskih sudova, sud koji je uputio zahtjev navodi da se već izjasnio u prilog takvoj nadležnosti, u okolnostima analognima onima koje obilježavaju ovaj spor⁴. Tako je presudio da isključiva nadležnost Odbora za pritužbe obuhvaća akte kojima se nanosi šteta i koje je donio Odbor guvernera ili Upravni odbor Europske škole, ali ne i akte koje je donijelo razredno vijeće takve škole⁵. Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da su, u vrijeme kada se izjasnio u tom smislu, Opća pravila koja su tada bila na snazi predviđala samo mogućnost podnošenja pravnog lijeka u internom, isključivo upravnom, postupku Europskih škola, protiv odluka razrednog vijeća kojima se učeniku ne dopušta prolazak razreda i u pogledu takvih odluka nisu još predviđala mogućnost pokretanja upravnog spora pred Odborom za pritužbe.

Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, okolnost da je, u međuvremenu, Općim pravilima iz 2005. utvrđena mogućnost pokretanja takvog sudskog postupka, koja je zatim potvrđena u članku 67. Općih pravila iz 2014., mogla bi opravdavati priznavanje isključive nadležnosti Odbora za pritužbe za odlučivanje o toj vrsti sporova. Prema mišljenju tog suda, čini se da takvo rješenje ima uporište prije svega u zaključcima iz presude Oberto i O'Leary⁶, u kojoj je Sud već priznao, na temelju pravila iz Bečke konvencije⁷, da je Odboru za pritužbe mogla biti valjano dodijeljena isključiva nadležnost za odlučivanje o pravnim lijekovima podnesenima protiv akta ravnatelja Europske škole koji negativno utječe na njezina nastavnika. U tom pogledu mogu se pokazati relevantnima razni dokumenti koje je podnijela Europska škola u Vareseu i, osobito, brojne odluke kojima je Odbor za pritužbe odlučio u sporovima koji se odnose na odluke razrednih

¹ Na temelju članka 41. talijanskog Zakonika o građanskom postupku, u skladu s kojim: „Dok se u prvom stupnju ne donese odluka o meritumu predmeta, svaka stranka može tražiti od spojenih vijeća [Corteo suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija)] da odluči o pitanjima nadležnosti [...]”

² Konvencija o Statutu Europskih škola, koju su 21. lipnja 1994. u Luxembourgju sklopile države članice i Europske zajednice (SL 1994., L 212, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 1., str. 15.). U skladu s člankom 27. stavkom 2. prvim podstavkom KSEŠ-a, „[n]akon što se iscrpe sva upravna sredstva, Odbor za pritužbe isključivo je 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 od strane Odbora guvernera [ili] Upravnog odbora škole u izvršavanju njihovih ovlasti kako je to utvrđeno [t]om Konvencijom.” Članak 27. stavak 2. drugi podstavak KSEŠ-a određuje da se uvjeti i detaljna pravila koji se odnose na postupke pokrenute pred Odborom za pritužbe utvrđuju, ovisno o slučaju, Pravilima o osoblju za nastavno osoblje ili Uvjetima zapošljavanja privremenih nastavnika ili Općim pravilima Europskih škola.

³ Opća pravila Europskih škola, u verziji br. 2014-03-D-14-fr-11. U skladu s člankom 67. stavkom 1. Općih pravila iz 2014., „[p]rotiv upravnih odluka kojima se odlučilo ili propustilo odlučiti o pravnim lijekovima iz prethodnog članka zakonski zastupnici učenika na kojeg se sporna odluka izravno odnosi mogu pokrenuti upravni spor pred Odborom za pritužbe iz članka 27. [KSEŠ-a].”

⁴ Corteo suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija), presuda od 15. ožujka 1999., ECLI:CASS:1999:138CIV.

⁵ U skladu s člankom 6. drugim stavkom u vezi s člankom 27. stavcima 1., 2. i 7. KSEŠ-a.

⁶ Presuda od 11. ožujka 2015., Oberto i O'Leary (C-464/13 i C-465/13, EU:C:2015:163), u daljnjem tekstu: presuda Oberto i O'Leary.

⁷ Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331.).

vijeća kojima se učeniku ne dopušta prolazak razreda srednje škole, razvijajući tako ustaljenu sudsku praksu otkad mu je Općim pravilima iz 2005. dodijeljena nadležnost za odlučivanje u takvim sporovima.

Ističući, međutim, da se zbog činjeničnih razlika koje tako postoje između tog predmeta *Oberto i O'Leary* i ovog predmeta ne može smatrati da je tumačenje članka 27. stavka 2. KSEŠ-a u ovom slučaju toliko očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, sud koji je uputio zahtjev pokrenuo je pred Sudom postupak za prethodnu odluku.

Svojom presudom Sud smatra da je Odbor za pritužbe, nakon što se iscrpe upravna sredstva uvedena Općim pravilima iz 2014., isključivo nadležan za odlučivanje u prvom i zadnjem stupnju o svim sporovima u pogledu odluke razrednog vijeća Europske škole da se učeniku ne dopusti prolazak razreda srednje škole⁸.

Ocjena Suda

Uvodno treba podsjetiti na to da je sustav Europskih škola sustav *sui generis* koji posredstvom međunarodnog sporazuma ostvaruje određeni oblik suradnje između država članica međusobno kao i između njih i Europske unije. Europske škole predstavljaju međunarodnu organizaciju, koja – unatoč funkcionalnim vezama s Unijom – formalno ostaje različita od nje i njezinih država članica. Stoga, iako KSEŠ, što se tiče Unije, predstavlja akt institucije Unije u smislu članka 267. stavka 1. točke (b) UFEU-a, ona je podložna i međunarodnom pravu, odnosno, konkretnije, sa stajališta njezina tumačenja, pravu međunarodnih ugovora. To je pravo u osnovi kodificirano Bečkom konvencijom čija se pravila primjenjuju na sporazum sklopljen između država članica i međunarodne organizacije, kao što je KSEŠ, s obzirom na to da su ta pravila izraz općeg međunarodnog običajnog prava. Potonju konvenciju stoga treba tumačiti u skladu s tim pravilima, a osobito u skladu s pravilima sadržanima u članku 31. Bečke konvencije, koji je izraz međunarodnog običajnog prava.

Nakon što je podsjetio na tekst članka 27. stavka 2. KSEŠ-a te na sadržaj i doseg relevantnih odredbi Općih pravila iz 2014.⁹, Sud je provjerio dopuštaju li pravila iz članka 31. Bečke konvencije, kao što je to Sud tako presudio u presudi *Oberto i O'Leary* u pogledu odluka ravnatelja jedne Europske škole, tumačenje članka 27. stavka 2. prvog podstavka KSEŠ-a na način da mu se ne protivi to da Odbor za pritužbe ima, na temelju odredbi Općih pravila iz 2014. navedenih u točki 58. ove presude, isključivu nadležnost za odlučivanje o odlukama kojima se učeniku Europske škole ne dopušta prolazak razreda, iako te odluke nisu donijeli Odbor guvernera ili Upravni odbor te škole, nego razredno vijeće.

U tom pogledu, kad je riječ o članku 31. stavku 1. Bečke konvencije, valja podsjetiti na to da, u skladu s tom odredbom, međunarodni ugovor treba tumačiti prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora. Stoga Sud smatra da, čak i ako akti razrednih vijeća nisu izričito navedeni u članku 27. stavku 2. prvom podstavku KSEŠ-a, normativni kontekst te odredbe i ciljevi koje nastoji postići KSEŠ omogućuju zaključak da proširenje nadležnosti koje je provedeno u korist Odboru za pritužbe na temelju odredaba Općih pravila iz 2014. ne povređuje tu odredbu KSEŠ-a.

⁸ U skladu s člankom 27. stavkom 2. KSEŠ-a i s člancima 61., 62., 66. i 67. Općih pravila iz 2014.

⁹ Članak 61. A stavak 1., članak 62. stavci 1. i 2., članak 66. stavci 1. i 5. i članak 67. stavak 1. Općih pravila iz 2014.

Kad je riječ o članku 31. stavku 3. točkama (a) i (b) Bečke konvencije, Sud podsjeća na to da iz njega proizlazi da u svrhu tumačenja ugovora treba uzeti u obzir, istodobno s kontekstom, s jedne strane, svaki kasniji sporazum između stranaka o tumačenju ugovora ili o primjeni njegovih odredbi i, s druge strane, svaku naknadnu praksu u primjeni tog ugovora kojom se utvrđuje sporazum stranaka o tumačenju navedenog ugovora.

U tim okolnostima, činjenica da je Odbor guvernera donio članke 62., 66. i 67. Općih pravila iz 2014. i, prije toga, slične odredbe Općih pravila iz 2005., kao i da su glavni tajnik i Odbor za pritužbe od tada bez prekida primjenjivali te odredbe, a da ugovorne stranke KSEŠ-a nisu osporile to donošenje i tu primjenu, mogu potvrditi postojanje, ako ne naknadnog sporazuma koji su te stranke sklopile u pogledu tumačenja te konvencije i primjene njezinih odredbi u smislu članka 31. stavka 3. točke (a) Bečke konvencije, onda barem prakse kojom se uspostavlja sporazum između stranaka u pogledu takvog tumačenja u smislu članka 31. stavka 3. točke (b) te konvencije. Naime, neosporavanje stranaka KSEŠ-a u pogledu takve neprekinute primjene treba smatrati postupanjem tih stranaka koje odražava njihov prešutni pristanak na navedenu primjenu i stoga kao takvu praksu. Međutim, takav sporazum i/ili takva praksa mogu imati prednost pred tekstem članka 27. stavka 2. prvog podstavka prve rečenice KSEŠ-a. Iz toga slijedi da tu odredbu treba tumačiti na način da joj se u načelu ne protivi to da se odluke razrednih vijeća Europskih škola kojima se učeniku ne dopušta prolazak razreda načelno smatraju obuhvaćenima navedenom odredbom.

Sud iz toga zaključuje da je na temelju članka 67. stavka 1. Općih pravila iz 2014. Odbor za pritužbe, nakon što se iscrpe upravna sredstva uvedena člankom 62. stavkom 1. tih pravila, isključivo nadležan za odlučivanje u prvom i zadnjem stupnju o svim sporovima u pogledu odluke razrednog vijeća Europske škole da se učeniku ne dopusti prolazak razreda srednje škole i da takva isključiva nadležnost nije protivna članku 27. stavku 2. KSEŠ-a.

Osim toga, Sud pojašnjava da takvo tumačenje relevantnih odredbi KSEŠ-a i Općih pravila iz 2014. ne ugrožava pravo zainteresiranih osoba na djelotvornu sudsku zaštitu.

Kad je riječ o KSEŠ-u, tumačenje te konvencije mora istodobno biti vođeno općim načelima prava Unije te ih tijela osnovana navedenom konvencijom moraju propisno uzeti u obzir i poštovati kada ta tijela izvršavaju nadležnosti koje proizlaze iz pravila koja su njome utvrđena i donose akte u skladu s njezinim odredbama. Kao što to proizlazi iz odluka koje je donio Odbor za pritužbe, a koje je dostavila Europska škola u Vareseu, odredbe članka 62. stavka 1. Općih pravila iz 2014., iako se odnose na pravni lijek u upravnom postupku pokrenutom pred glavnim tajnikom, slijedom toga uvjetuju i opseg sudske nadležnosti tog odbora u slučaju spora koji pokrenu zakonski zastupnici učenika protiv odluke glavnog tajnika kojom je odbijen pravni lijek u upravnom postupku koji je potonjem prvotno podnesen.

Međutim, sudski postupak, čak i ako je tako ograničen, ne povređuje načelo djelotvorne sudske zaštite, pod uvjetom da se za „povredu pravnog pravila u pogledu postupka koji treba slijediti za prolazak razreda”, u smislu članka 62. stavka 1. Općih pravila iz 2014., u širem smislu smatra nepoštovanje bilo kojeg strogo postupovnog i meritornog pravila koje se nužno mora primjenjivati pri odlučivanju razrednih vijeća. Među takvim pravilima nalaze se, među ostalim, primjenjiva opća načela prava Unije čije poštovanje Odbor za pritužbe mora slijedom toga osigurati kada odlučuje o sporu koji se odnosi na odluku razrednog vijeća kojom se učeniku ne dopušta prolazak razreda.

Što se tiče opsega nadzora koji provodi taj Odbor za pritužbe u vezi s obrazloženjem takve odluke razrednog vijeća, načelo djelotvorne sudske zaštite zahtijeva među ostalim da, ne dovodeći u pitanje prethodno navedenu široku marginu prosudbe svojstvenu funkciji odlučivanja koja je povjerena razrednom vijeću, takav nadzor u najmanju ruku obuhvaća provjeru nepostojanja prekoračenja ili zlouporabe ovlasti, pogreške koja se tiče prava ili očite pogreške u ocjeni.