Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 13. srpnja 2023.[1]

Predmet C-431/22

Scuola europea di Varese
protiv
PD, u svojstvu osobe koja izvršava roditeljsku skrb nad osobom NG,
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))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Konvencija o Statutu Europskih škola – Odluka razrednog vijeća da se učeniku ne dopusti prolazak razreda – Osporavanje roditeljâ – Nadležnost nacionalnih sudova ili isključiva nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola – Djelotvorna sudska zaštita”

I. Uvod

1. Predstavnici šest država članica Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) okupili su se nekoliko puta tijekom 1954. kako bi raspravljali o osnivanju Europske škole. Na tim je sastancima odlučeno da će ti predstavnici činiti Upravni odbor, koji će imati odgovornost za tu školu i odrediti načela njezine organizacije. Tako je 12. listopada 1954. u Luxembourgu otvorena prva Europska škola[2]. Nakon toga su otvorene i druge škole[3]. Trenutačno postoji 13 Europskih škola, koje pohađa oko 28 750 učenika.

2. Jedna je od posebnosti tih škola da one čine sustav *sui generis* koji se istodobno temelji na pravu Unije i na međunarodnom pravu. Zbog te se dvojne prirode osobito postavljaju određena pitanja u pogledu podjele nadležnosti između nacionalnih sudova i Odbora za pritužbe Europskih škola (u daljnjem tekstu: Odbor za pritužbe), uspostavljenog Konvencijom o Statutu Europskih škola[4] (u daljnjem tekstu: Konvencija). Predmetni zahtjev za prethodnu odluku odnosi se upravo na tumačenje članka 27. stavka 2. te konvencije.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] O povijesti Europskih škola vidjeti, među ostalim, Gruber, J., „European Schools: A Subject of International Law Integrated into the European Law”, *International Organization Law Review*, 2011., br. 8, str. 175. do 196.

[3] U Bruxellesu (Belgija) 1958., 1974., 1999. i 2007.; u Molu (Belgija) 1960.; u Vareseu (Italija) 1960.; u Karlsruheu, Münchenu i Frankfurtu (Njemačka) 1962., 1977. odnosno 2002.; u Bergenu (Nizozemska) 1963.; u Culhamu (Ujedinjena Kraljevina) 1978.; u Alicanteu (Španjolska) 2002. i u Luxembourgu (Luksemburg) 2004. Škola u Culhamu je 31. kolovoza 2017. trajno zatvorena.

[4] Konvencija koju su u Luxembourgu 21. lipnja 1994. sklopile države članice i Europske zajednice (SL 1994., L 212, str. 3) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 1., str. 15.).

3. Zahtjev je upućen u okviru spora između Scuole europea di Varese (Europska škola u Vareseu, Italija) i osoba PD i LC, u svojstvu zakonskih zastupnika njihova maloljetnog sina NG (u daljnjem tekstu: roditelji osobe NG ili roditelji) u pogledu nadležnosti talijanskih sudova za odlučivanje o tužbi za poništenje odluke razrednog vijeća da se osobi NG, tada učeniku srednje škole u okviru te škole, ne dopusti prolazak razreda.

4. Predmetni zahtjev Sudu pruža priliku da odluči, s jedne strane, o opsegu sudskog nadzora Odbora za pritužbe, koji ima svojstvo tijela međunarodne organizacije, u pogledu takvih odluka te, s druge strane, o obvezi tog odbora da primjenjuje načelo djelotvorne sudske zaštite prilikom tumačenja Konvencije i akata donesenih na temelju te konvencije na koje se u njoj upućuje.

II. Pravni okvir

A. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora

5. Člankom 1. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora [5] od 23. svibnja 1969. (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija), naslovljenom „Domašaj ove Konvencije”, predviđa se da se ona primjenjuje na ugovore između država.

6. U članku 3. te konvencije, naslovljenom „Međunarodni sporazumi koji nisu obuhvaćeni ovom Konvencijom”, određuje se:

„Činjenica što se ova Konvencija ne primjenjuje na međunarodne sporazume sklopljene između država i drugih subjekata međunarodnog prava ili između tih drugih subjekata međunarodnog prava, niti na međunarodne sporazume koji nisu sklopljeni u pismenom obliku, nije na štetu:

[…]

(b) primjene na te sporazume svih pravila izloženih u ovoj Konvenciji kojima bi bili podvrgnuti prema međunarodnom pravu neovisno o Konvenciji;

[…]”

7. U skladu s člankom 31. navedene konvencije, naslovljenim „Opće pravilo o tumačenju”:

„1. Ugovor se mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora.

[…]

3. Zajedno s kontekstom, vodit će se računa:

(a) o svakom naknadnom sporazumu između stranaka o tumačenju ugovora ili o primjeni njegovih odredba;

(b) o svakoj naknadnoj praksi u primjeni ugovora kojom se ustanovljuje sporazum između stranaka o tumačenju ugovora;

[5] Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331.

(c) o svakom mjerodavnom pravilu međunarodnog prava primjenjivom na odnose između stranaka.

[…]”

B. Konvencija

8. Člankom 1. drugim stavkom Konvencije predviđa se da je „[s]vrha […] škola zajedničko obrazovanje djece osoblja Europskih zajednica”

9. U skladu s člankom 27. Konvencije:

„1. Ovime se osniva Odbor za pritužbe.

2. Nakon 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 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 koje imaju kompetencije u području prava.

Samo osobe koje su na popisu kojeg sastavlja Sud Europskih Zajednica mogu biti izabrane za članstvo u Odboru za pritužbe.

4. Odbor guvernera jednoglasno usvaja Statut Odbora za pritužbe.

Statutom Odbora za pritužbe određuje se broj članova Odbora, postupak njihova imenovanja koje izvršava Odbor guvernera, trajanje njihova mandata te financijska pravila koja se na njih primjenjuju. Statut posebno navodi način na koji Odbor radi.

5. Odbor za pritužbe usvaja svoj poslovnik koji sadrži one odredbe koje su potrebne za primjenu Statuta.

Poslovnik se odobrava jednoglasnom odlukom Odbora guvernera.

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.”

C. Opća pravila Europskih škola

10. Člankom 61. stavkom 1. Općih pravila Europskih škola, u verziji br. 2014-03-D-14-fr-11, koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Opća pravila iz 2014.), predviđa se da u srednjoj školi odluke o prolasku razreda na kraju školske godine donosi nadležno razredno vijeće.

11. U skladu s člankom 62. Općih pravila iz 2014., naslovljenim „Pravni lijek protiv odluka o ponavljanju razreda”:

„1. Zakonski zastupnici učenika mogu podnijeti pravni lijek protiv odluka razrednih vijeća samo zbog formalnih nedostataka ili novih činjenica, koje je kao takve utvrdio glavni tajnik na temelju spisa koji su dostavili škola i zakonski zastupnici učenika.

Formalnim nedostatkom treba smatrati svaku povredu pravnog pravila u pogledu postupka koji treba slijediti za prolazak razreda, u smislu da bi, da nije počinjen, razredno vijeće donijelo drukčiju odluku.

Nepružanje potpore učeniku koja bi se sastojala u tome da ga se uključi u programe pomoći u obrazovanju nije formalni nedostatak, osim ako se dokaže da su učenik ili njegovi zakonski zastupnici tu pomoć tražili, a da ju je škola neopravdano odbila.

Načine praktične organizacije ispita određuju škole te se oni ne mogu smatrati formalnim nedostatkom.

Novom činjenicom treba smatrati svaki element s kojim razredno vijeće nije bilo upoznato zbog toga što za njega u trenutku donošenja odluke nije znao nitko – ni nastavnici ni roditelji ni učenici – i koji je mogao utjecati na odluku tog vijeća. Činjenica za koju su znali roditelji, ali s kojom nije bilo upoznato razredno vijeće, ne može se kvalificirati kao novi element u smislu ove odredbe.

Razredno vijeće ima isključivu diskrecijsku ovlast za vrednovanje sposobnosti učenika, ocjenjivanje eseja ili rada tijekom školske godine i ocjenjivanje posebnih okolnosti iz članka 61.B-5. Te se ocjene ne mogu osporavati.

2. Pravni lijek podnosi se glavnom tajniku u roku od sedam kalendarskih dana od završetka školske godine. […]

[…]

Glavni tajnik (ili, na temelju delegiranja, zamjenik glavnog tajnika) treba odlučiti o tom pravnom lijeku do 31. kolovoza. Primjenjuju se članci 66. i 67. ovih pravila. Ako utvrdi da je pravni lijek dopušten i osnovan, razredno vijeće ponovo odlučuje o predmetu.

Protiv nove se odluke također može podnijeti pravni lijek u upravnom postupku glavnom tajniku […]”

12. U članku 66. Općih pravila iz 2014., naslovljenom „Pravni lijek u upravnom postupku”, određuje se:

„1. Protiv odluka navedenih [u članku 62.]može se podnijeti pravni lijek u upravnom postupku pod uvjetima predviđenim [tim člankom].

[…]

5. Odluka glavnog tajnika kojom se odlučuje o pravnom lijeku u upravnom postupku dostavlja se podnositeljima pravnog lijeka […]”

13. U članku 67. Općih pravila iz 2014., naslovljenom „Upravni spor”, određuje se:

„1. Protiv 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. [Konvencije].

[…]

4. Upravni spor se pokreće u roku od dva tjedna od dostave ili objave pobijane odluke jer će u suprotnome pravni lijek biti nedopušten […]

5. Pravni lijekovi predviđeni u ovom članku ispituju se te se o njima odlučuje u skladu s Poslovnikom Odbora za pritužbe.

6. Odbor za pritužbe mora odlučiti u roku od šest mjeseci od pokretanja postupka, ne dovodeći u pitanje primjenu članaka 16., 34. i 35. Poslovnika Odbora za pritužbe Europskih škola, u kojima se predviđa mogućnost podnošenja zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu.”

D. Talijansko pravo

14. U skladu s člankom 41. Codicea di procedura civile (Zakonik o građanskom postupku):

„Dok se u prvom stupnju ne donese odluka o meritumu predmeta, svaka stranka može tražiti od spojenih vijeća Vrhovnog kasacijskog suda da odluči o pitanjima nadležnosti […]”

III. Glavni postupak

15. Roditelji osobe NG, tada učenika srednje škole u okviru Europske škole u Vareseu, 25. lipnja 2020. primili su odluku nadležnog razrednog vijeća da se osobi NG ne dopušta prolazak razreda.

16. Roditelji osobe NG su 20. srpnja 2020. podnijeli tužbu za poništenje te odluke Tribunaleu amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji, Italija).

17. Taj se sud rješenjem od 9. rujna 2020. proglasio nadležnim za odlučivanje o toj tužbi, prihvatio je zahtjev za određivanje privremenih mjera koji mu je podnesen kako bi se osobi NG „uvjetno dopustio prolazak razreda” te je ispitivanje merituma predmeta odgodio za raspravu 19. listopada 2021.

18. Europska škola u Vareseu je 13. listopada 2021., na temelju članka 41. Zakonika o građanskom postupku, spojenim vijećima Cortea suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) podnijela zahtjev za prethodno rješavanje pitanja sudske nadležnosti i zatražila da se utvrdi da talijanski sudovi nisu nadležni za odlučivanje o predmetnom sporu. Prema mišljenju te škole, Odbor za pritužbe ima, naime, isključivu nadležnost za to na temelju članka 27. Konvencije u vezi s člankom 67. stavkom 1. Općih pravila iz 2014.

19. Roditelji i državno odvjetništvo, suprotno tomu, smatraju da su talijanski sudovi nadležni za odlučivanje o sporu o kojem je riječ jer je, osobito u skladu s člankom 27. Konvencije, Odbor za pritužbe isključivo nadležan samo u pogledu akata koji negativno utječu i koje je donio Odbor guvernera Europskih škola (u daljnjem tekstu: Odbor guvernera) ili Upravni odbor škole. Prema njihovu mišljenju, u tim okolnostima proširenje nadležnosti tog odbora na akte koje donese razredno vijeće čini izmjenu Konvencije, koju je moguće napraviti samo u skladu s postupkom predviđenim u članku 31. stavku 4. te konvencije. Smatraju da se time što je, u skladu s člankom 67. stavkom 1. Općih pravila iz 2014., moguće pokrenuti upravni spor pred Odborom za pritužbe zakonskim zastupnicima učenika stoga samo daje *mogućnost* da se odluče za pokretanje upravnog postupka, a zatim eventualno sudskog postupka pred tim odborom. Tvrde da nadležnost tog odbora, međutim, nije isključiva te da i zakonski zastupnici mogu odlučiti pokrenuti postupak izravno pred nacionalnim sudovima o kojima je riječ.

20. Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud), od kojeg se traži da odluči o prethodnom pitanju nadležnosti talijanskih sudova koje je postavila Europska škola u Vareseu, najprije podsjeća na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da je Sud nadležan u prethodnom postupku odlučivati o tumačenju Konvencije, kao i akata donesenih na temelju nje[6].

21. Sud koji je uputio zahtjev osim toga navodi da je, u presudi od 15. ožujka 1999.[7], već odlučio da postoji nadležnost talijanskih sudova, u sličnim okolnostima kao što su one u sporu koji je u tijeku pred Tribunaleom amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji). Naime, u toj je presudi presudio da se člankom 6. drugim stavkom u vezi s člankom 27. stavcima 1., 2. i 7. Konvencije ne predviđa da je Odbor za pritužbe nadležan u pogledu akata koje je donijelo razredno vijeće, nego samo u pogledu akata koji negativno utječu i koje je donio Odbor guvernera ili Upravni odbor Europske škole.

22. Sud koji je uputio zahtjev ipak napominje da se, u trenutku donošenja navedene presude, Općim pravilima iz 1996.[8] koja su tada bila na snazi, u njihovu članku 68.a stavku 3., u pogledu osporavanja odluka razrednog vijeća predviđala samo mogućnost podnošenja pravnog lijeka u internom, isključivo upravnom postupku, ali nije bila predviđena mogućnost pokretanja upravnog spora pred Odborom za pritužbe.

23. Međutim, okolnost da je, u međuvremenu, Općim pravilima iz 2005.[9] 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.

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

7 IT:CASS:1999:138 CIV

8 Opća pravila Europskih škola br. 96-D-19, rujan 1996. (u daljnjem tekstu: Opća pravila iz 1996.)

9 Opća pravila Europskih škola br. 2004-D-6010-fr-5, koja su stupila na snagu 2. veljače 2005. (u daljnjem tekstu: Opća pravila iz 2005.)

24. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, čini se da takvo rješenje ima uporište prije svega u zaključcima iz presude Oberto i O'Leary [10], u kojoj je Sud već priznao, na temelju pravilâ iz Bečke konvencije, 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. Sud koji je uputio zahtjev osim toga smatra da isto vrijedi za rješenje Općeg suda Europske unije JT/Glavni tajnik Europskih škola i Odbor za pritužbe Europskih škola [11] u pogledu pravnih lijekova koji se mogu podnijeti protiv odluka razrednog vijeća o ponavljanju razreda.

25. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u tom kontekstu može biti relevantna i činjenica da Opća pravila donosi Odbor guvernera i da glavni tajnik Europskih škola (u daljnjem tekstu: glavni tajnik), koji odlučuje o pravnim lijekovima u upravnom postupku protiv odluka razrednog vijeća o ponavljanju razreda, čini tijelo zajedničko svim tim školama, koje je, među ostalim, ovlašteno predstavljati Odbor guvernera. Relevantna je i različita dokumentacija koju je dostavila Europska škola u Vareseu, a osobito „izvješće o radu Odbora za pritužbe za 2007.", u kojem se navodi da su Općim pravilima iz 2005. uvedene nove mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv odluka u vezi s prolaskom razreda, te sudska praksa koja proizlazi iz brojnih odluka Odbora za pritužbe o pravnim lijekovima protiv takvih odluka, donesenih u razdoblju od 2007. do 2017.

26. Sud koji je uputio zahtjev ipak ističe da se presuda Oberto i O'Leary [12] odnosi na akt *ravnatelja* jedne Europske škole o ograničavanju trajanja radnog odnosa sadržanog u ugovoru o radu sklopljenom između Europske škole i privremenog nastavnika te da u tom predmetu nadležnost Odbora za pritužbe ne proizlazi iz Općih pravila nego iz Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da se zbog činjeničnih razlika koje, prema tome, postoje između predmeta u kojem je donesena ta presuda i ovog predmeta tumačenje članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije u ovom slučaju ne može smatrati toliko očiglednim da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji.

IV. Prethodno pitanje i postupak pred Sudom

27. U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) odlukom od 6. lipnja 2022., koju je Sud zaprimio 28. lipnja 2022., odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li prvu rečenicu članka 27. stavka 2. prvog podstavka [Konvencije] 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?"

28. Pisana očitovanja podnijele su osobe PD i LC, Europska škola u Vareseu i Europska komisija. Na raspravi održanoj 4. svibnja 2023. saslušana su usmena očitovanja tih stranaka.

[10] Točka 76. i izreka te presude

[11] Rješenje od 18. lipnja 2020. (T-42/20, neobjavljeno, EU:T:2020:278)

[12] Točke 22. i 63. te presude

V. Analiza

29. Smatram da prije analize prethodnog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev (dio B) treba ukratko iznijeti nekoliko uvodnih napomena o nadležnosti Suda (dio A).

A. Uvodne napomene o nadležnosti Suda

30. Stranke ne osporavaju nadležnost Suda te je očito da ne postoji razlog da se Sud oglasi nenadležnim po službenoj dužnosti.

31. S obzirom na navedeno, moram istaknuti da su roditelji na raspravi istaknuli dvojbe u pogledu nadležnosti Suda upućujući na članak 26. Konvencije i osobito činjenicu da se spor u glavnom postupku ne vodi između ugovornih strana, kao što je predviđeno tom odredbom, nego između Europske škole i roditelja.

32. Podsjećam na to da je, u skladu s člankom 26. Konvencije, „[z]a sporove između ugovornih strana koji se odnose na tumačenje i primjenu ove Konvencije, a koje ne razriješi Odbor guvernera, isključivo […] nadležan Sud […]". Tom se odredbom stoga predviđa arbitražna klauzula na temelju koje se Sudu može podnijeti *tužba koja se odnosi na tumačenje i/ili primjenu* te konvencije [13].

33. Točno je da se članak 26. Konvencije odnosi na „sporove između ugovornih strana", odnosno između država članica i Europske unije. Međutim, suprotno onomu što su na raspravi tvrdili roditelji, iz te se odredbe ne može zaključiti da je Sud nadležan za tumačenje te konvencije samo na temelju navedene odredbe [14].

34. U tom je pogledu dovoljno podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 267. UFEU-a, Sud nadležan za tumačenje akata institucija, tijelâ, uredâ ili agencija Unije [15]. Naime, Sud je već presudio da je međunarodni sporazum, *poput Konvencije*, koji su Europske zajednice sklopile na temelju članka 235. UEZ-a (koji je postao članak 308. UEZ-a, koji je pak postao članak 352. UFEU-a) i koje su za to bile ovlaštene Odlukom 94/557/EZ [16] – što se tiče Unije – *akt institucije*

[13] U pogledu tužbe na temelju članka 26. Konvencije vidjeti presudu od 2. veljače 2012., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-545/09, EU:C:2012:52, t. 2., 27., 33. i 106). Taj se predmet odnosio na tumačenje i primjenu članka 12. točke 4. podtočke (a) i članka 25. točke 1. Konvencije te se odnosio na, s jedne strane, pravo na plaću nastavnika privremeno premještenih u Europske škole te na, s druge strane, isključenje povećanjâ plaće odobrenih nastavnicima zaposlenim u nacionalnim školama tijekom razdoblja u kojem su privremeno premješteni.

[14] U svakom se slučaju tom odredbom Sudu dodjeljuje nadležnost za odlučivanje o tumačenju i/ili primjeni Konvencije, ali se pritom ne ograničava njegova nadležnost za odlučivanje o tumačenju te konvencije u prethodnom postupku.

[15] Radi jasne predodžbe korisno je podsjetiti na to da je u prošlosti Sud presudio da nije nadležan odlučivati u prethodnom postupku o tumačenju Statuta Europske škole, potpisanog u Luxembourgu 12. travnja 1957. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 443., str. 129.) i Protokola o osnivanju Europskih škola, sastavljenog pozivanjem na Statut Europske škole, potpisanog u Luxembourgu 13. travnja 1962. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 752., str. 267.) te o obvezama koje iz njih proizlaze za države članice jer je, unatoč vezama koje te konvencije imaju sa Zajednicom i funkcioniranjem njezinih institucija, riječ o međunarodnim konvencijama koje su sklopljene između šest izvornih država članica Europskih zajednica te nisu sastavni dio prava Zajednice. Vidjeti u tom smislu presudu od 15. siječnja 1986., Hurd (44/84, EU:C:1986:2, t. 20.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Slynna u predmetu Hurd (44/84, neobjavljeno, EU:C:1985:222). U kontekstu postupka predviđenog člankom 226. UEZ-a kojim se utvrđuje neispunjenje obveza države članice koje ona ima na temelju UEZ-a, vidjeti presudu od 5. travnja 1990., Komisija/Belgija (C-6/89, EU:C:1990:166, t. 44. i 45.). Ta se situacija, međutim, kao što je to poznato, promijenila stupanjem na snagu Konvencije, 1. listopada 2002. U članku 34. te konvencije određeno je da „[o]va Konvencija ukida i zamjenjuje Statut od 12. travnja 1957. i njegov Protokol od 13. travnja 1962.".

[16] Odluka Vijeća (Euratom) od 17. lipnja 1994. o ovlašćivanju Europske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju za potpisivanje i zaključivanje Konvencije o Statutu Europskih škola (SL 1994., L 212, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 1., str. 13.). U trećoj uvodnoj izjavi te odluke navodi se: „budući da je sudjelovanje Zajednica u primjeni [Konvencije] neophodno kako bi se osiguralo postizanje ciljeva [Zajednica]."

Unije u smislu članka 267. prvog stavka točke (b) UFEU-a, da odredbe te konvencije od njezina stupanja na snagu čine sastavni dio pravnog poretka Unije i da je Sud, u okviru tog pravnog poretka, nadležan odlučivati u prethodnom postupku o tumačenju navedene konvencije kao i akata donesenih na temelju nje [17].

35. Stoga nije dvojbeno da je Sud nadležan odgovoriti na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

B. O prethodnom pitanju

36. Svojim jedinim pitanjem Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) u biti pita treba li članak 27. stavak 2. Konvencije u vezi s člancima 61., 62., 66. i 67. Općih pravila iz 2014. tumačiti na način da je Odbor za pritužbe, nakon što se iscrpe upravna sredstva koja je moguće podnijeti glavnom tajniku, isključivo nadležan za odlučivanje u prvom i zadnjem stupnju o sporovima u pogledu odluke razrednog vijeća Europske škole da se učeniku ne dopusti prolazak razreda srednje škole [18].

37. Stranke imaju različita stajališta kad je riječ o odgovoru na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

38. Europska škola u Vareseu i Komisija slažu se da Odbor za pritužbe ima isključivu nadležnost za odlučivanje o pravnim lijekovima protiv odluka Europske škole o ponavljanju razreda. To se stajalište osobito temelji na tumačenju članka 27. stavka 2. Konvencije i članaka 62., 66. i 67. Općih pravila iz 2014. s obzirom na pravila o tumačenju navedena u članku 31. Bečke konvencije te sudsku praksu Suda [19].

39. Roditelji pak zastupaju suprotno stajalište, odnosno da su predmetne odredbe u skladu s podjelom nadležnosti između Odbora za pritužbe i nacionalnih sudova, koja je izričito predviđena člankom 27. stavcima 2. i 7. Konvencije, tako da ni te odredbe ni odluke Odbora za pritužbe ne mogu uspostaviti praksu kojom bi se izmijenio način na koji njezine visoke ugovorne strane tumače Konvenciju, u smislu članka 31. Bečke konvencije.

40. Kako bi se na odgovarajući način odgovorilo na to pitanje, treba najprije iznijeti neka opća razmatranja o posebnostima sustava Europskih škola i mehanizmu rješavanja sporova koji je uspostavljen Konvencijom (odjeljak 1.), nakon čega će se ispitati opseg nadležnosti Odbora za pritužbe (odjeljak 2.). Za slučaj da se utvrdi postojanje isključive nadležnosti Odbora za pritužbe u pogledu odluka o ponavljanju razreda, naposljetku ću razmotriti dvojbe koje je osoba PD izrazila u pogledu opsega sudskog nadzora povjerenog Odboru za pritužbe na temelju Općih pravila iz 2014. te obveze poštovanja općeg načela djelotvorne sudske zaštite u okviru tumačenja Konvencije i akata donesenih na temelju te konvencije (odjeljak 3.).

[17] Vidjeti u tom smislu presudu Oberto i O'Leary (t. 29., 30. i 31.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u spojenim predmetima Oberto i O'Leary (C-464/13 i C-465/13, EU:C:2014:2169, t. 7. do 16.).

[18] S obzirom na važnost članaka 61., 62., 66. i 67. Općih pravila iz 2014. za razmatranje pitanja koje je postavljeno Sudu, to je pitanje potrebno preoblikovati na način da se uključe te odredbe. Vidjeti u tom pogledu točku 57. ovog mišljenja.

[19] Presude od 14. lipnja 2011., Miles i dr. (C-196/09, u daljnjem tekstu: presuda Miles i dr., EU:C:2011:388), i Oberto i O'Leary

1. Opća razmatranja

a) Posebnosti sustava Europskih škola

41. Radi konciznosti ću ovdje samo podsjetiti na elemente tumačenja koji se odnose na prirodu sustava Europskih škola i Konvencije, a koji proizlaze iz sudske prakse Suda [20].

42. Najprije valja istaknuti da je sustav Europskih škola sustav *sui generis* koji predstavlja oblik suradnje, uspostavljen međunarodnim sporazumom, odnosno Konvencijom, među državama članicama, s jedne strane, te između njih i Unije, s druge strane [21]. Naime, Europske škole čine međunarodnu organizaciju koja je formalno odvojena od Unije i njezinih država članica [22]. Kao što sam to već naveo, iako je Konvencija – što se tiče Unije – akt institucije Unije u smislu članka 267. prvog stavka točke (b) UFEU-a, ta je konvencija podložna i međunarodnom pravu, odnosno, konkretnije, sa stajališta njezina tumačenja, pravu međunarodnih ugovora, koje je u osnovi kodificirano Bečkom konvencijom [23].

43. Nadalje, valja podsjetiti na to da se pravila sadržana u Bečkoj konvenciji primjenjuju na sporazum sklopljen između država članica i međunarodne organizacije „ako su ta pravila izraz općeg međunarodnog običajnog prava” [24]. Stoga se, kao što je to Sud već naglasio, „[Konvencija] mora tumačiti u skladu s tim pravilima” [25]. Valja podsjetiti na to da se pravilom navedenim u članku 31. Bečke konvencije, koje je izraz međunarodnog običajnog prava, predviđa da se „[u]govor […] mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora” [26].

44. Naposljetku, važno je naglasiti da se, u skladu s člankom 31. stavkom 3. točkom (b) Bečke konvencije, „prilikom tumačenja ugovora mora […] voditi računa o svakoj naknadnoj praksi u primjeni ugovora kojom se ustanovljuje sporazum između stranaka o tumačenju ugovora” [27].

45. O tim će važnim elementima tumačenja biti još riječi u daljnjem tekstu [28].

[20] Vidjeti presudu Oberto i O'Leary (t. 32. do 38. i navedena sudska praksa). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u spojenim predmetima Oberto i O'Leary (C-464/13 i C-465/13, EU:C:2014:2169) i u predmetu Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-545/09, EU:C:2011:461) te mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Miles i dr. (C-196/09, EU:C:2010:777).

[21] Treća uvodna izjava Konvencije glasi: „smatrajući da je sustav Europske škole ‚sui generis'; smatrajući da on predstavlja oblik suradnje među državama članicama te između njih i Europskih zajednica, a istovremeno u potpunosti potvrđujući odgovornost država članica za sadržaj poduke i organizaciju njihova obrazovna sustava kao i njihove kulturne i lingvističke raznolikosti.”

[22] I to unatoč funkcionalnim vezama koje ta međunarodna organizacija ima s Unijom. Presuda Oberto i O'Leary (t. 33.).

[23] Presuda Oberto i O'Leary (t. 34.). Vidjeti i točku 34. ovog mišljenja.

[24] Ovdje je riječ o ideji o „usporedivim osobnostima u općem međunarodnom pravu” Unije, s jedne strane, i država članica, s druge strane. Vidjeti u tom pogledu Malenovský, J., „À la recherche d'une solution intersystémique aux rapports du droit international au droit de l'Union européenne”, *Annuaire français de droit international*, LXV., 2019., CNRS Éditions, Pariz, str. 3. do 36., osobito str. 32. Ta ideja proizlazi iz presude od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, t. 42.), u kojoj je Sud presudio da, „iako Bečka konvencija ne obvezuje ni Zajednicu ni sve njezine države članice, niz njezinih odredbi odražava pravila međunarodnog običajnog prava, koja kao takva obvezuju institucije Zajednice i čine sastavni dio njezina pravnog poretka”.

[25] Presuda Oberto i O'Leary (t. 36.). Točno je da se člankom 1. Bečke konvencije predviđa da se ona „primjenjuje na ugovore između država”. Međutim, treba podsjetiti na to da, u skladu s člankom 3. točkom (b) te konvencije, „[č]injenica [da se ona] ne primjenjuje na međunarodne sporazume sklopljene između država i drugih subjekata međunarodnog prava […] nije na štetu primjene na te sporazume svih pravila izloženih u [navedenoj konvenciji] kojima bi bili podvrgnuti prema međunarodnom pravu neovisno o Konvenciji”.

[26] Presuda Oberto i O'Leary (t. 37.)

[27] Presuda Oberto i O'Leary (t. 38.)

[28] Vidjeti točke 64., 65., 68. do 71., 74. i 97. ovog mišljenja. Za definiciju „naknadne prakse” vidjeti također bilješku 50. ovog mišljenja.

b) Mehanizam rješavanja sporova između osoba na koje se Konvencija odnosi i Europskih škola

46. U ovom se predmetu postavlja pitanje jesu li za odlučivanje o tužbi za poništenje odluke razrednog vijeća o ponavljanju razreda, koju su roditelji učenika, kao u ovom slučaju, podnijeli nacionalnim sudovima, nadležni ti sudovi ili je Odbor za pritužbe isključivo nadležan za odlučivanje o toj vrsti pravnog lijeka.

47. Kad je riječ o isključivoj nadležnosti Odbora za pritužbe, iz članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije proizlazi da se ona primjenjuje, u prvom i zadnjem stupnju, a nakon što se iscrpe sva upravna sredstva, na „sve sporove koji se tiču primjene [te] konvencije na sve osobe koje su njome obuhvaćene […] i u pogledu zakonitosti svih akata ili pravila koji se temelje na [navedenoj] Konvenciji, a koji negativno utječu na takve osobe, od strane Odbora guvernera [ili] Upravnog odbora škole u izvršavanju njihovih ovlasti kako je to utvrđeno [tom] konvencijom”.

48. Kad je riječ o nadležnosti nacionalnih sudova, iz članka 27. stavka 7. Konvencije proizlazi da se ona primjenjuje na „[ostale] sporov[e] u kojima su škole stranka” [29]. Ti su „ostali sporovi”, dakle, oni sporovi na koje se ne primjenjuje strogo određena isključiva nadležnost Odbora za pritužbe.

49. Iz *tih odredbi* proizlazi da je rješavanje sporova između osoba na koje se Konvencija odnosi i Europskih škola povjereno dvama različitim tijelima, odnosno Odboru za pritužbe i nacionalnim sudovima. Radi boljeg razumijevanja tog mehanizma rješavanja sporova i podjele nadležnosti između tih dvaju tijela u nastavku ću ukratko opisati njegov nastanak.

1) Nastanak mehanizma rješavanja sporova

50. Najprije treba istaknuti da Statutom iz 1957. nije bio predviđen nikakav poseban mehanizam rješavanja sporova između osoba na koje se odnosio i Europskih škola [30]. Naime, do stupanja na snagu Konvencije tadašnji Odbor za pritužbe bio je nadležan samo za pravne lijekove koje je podnosilo nastavno osoblje [31]. Tek je tom konvencijom, u njezinu članku 27. stavku 1., osnovan novi *Odbor za pritužbe* „sa strogo ograničenom nadležnošću” kako bi se „pruži[la] odgovarajuć[a] pravn[a] zaštit[a] od odluka Odbora guvernera ili upravnih odbora nastavnom osoblju kao i ostalim osobama koje [Statut] obuhvaća” [32].

51. Kad je riječ o, kao prvo, području primjene Konvencije *ratione personae*, podsjećam na to da je člankom 27. stavkom 2. prvim podstavkom te konvencije nadležnost nekadašnjeg Odbora za pritužbe *proširena* na pravne lijekove koje podnesu sve „*osobe koje su njome obuhvaćene*, osim […] administrativno[g] i pomoćno[g] osoblj[a]” (moje isticanje). Osobna nadležnost novog Odbora za pritužbe osnovanog Konvencijom tako se primjenjuje na sporove koji, među ostalim, uključuju roditelje učenika koji djeluju u svojstvu zakonskih zastupnika maloljetnog učenika i punoljetne učenike.

[29] U toj se odredbi pojašnjava da se „[o]sobito [tim] člankom ne utječe na nadležnost nacionalnih sudova što se tiče predmeta građanske i kaznene odgovornosti”.

[30] Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u spojenim predmetima Oberto i O’Leary (C-464/13 i C-465/13, EU:C:2014:2169, t. 17.).

[31] Ta se nadležnost temeljila na članku 80. Pravilnika o osoblju za osoblje premješteno u Europske škole. Vidjeti izvješće o radu Odbora za pritužbe za 2007., Odbor guvernera Europskih škola, 21., 22. i 23. siječnja 2008., str. 3.

[32] Vidjeti petu alineju četvrte uvodne izjave Konvencije.

52. Kad je riječ o, kao drugo, nadležnosti *ratione materiae*, napominjem da se u članku 27. stavku 2. prvom podstavku Konvencije navodi da je odbor za pritužbe isključivo nadležan u prvom i zadnjem stupnju za odlučivanje o sporovima koji se tiču primjene te konvencije i koji se odnose na „[zakonitost] svih akata ili pravila koji se temelje na [navedenoj konvenciji], a koji negativno utječu […], od strane *Odbora guvernera* [ili] *Upravnog odbora* škole u izvršavanju njihovih ovlasti kako je to utvrđeno [tom] konvencijom" (moje isticanje).

53. Čini mi se da, kao treće, treba naglasiti da se člankom 27. stavkom 2. drugim podstavkom Konvencije predviđa da se „[u]vjeti i detaljna pravila koji se odnose na ove postupke po potrebi […] utvrđuju[, među ostalim,] *Općim pravilima škola*" [33]. Kao što ću to objasniti, tim su pravilima osobama na koje se Konvencija odnosi postupno omogućeni novi pravni lijekovi pred Odborom za pritužbe kako bi se svim tim osobama osigurala sudska zaštita.

2) Izmjene uvedene sukcesivnim verzijama Općih pravila: novi pravni lijekovi

54. Kao prvo, napominjem da je proširenje primjene nadležnosti Odbora za pritužbe *ratione personae*, iz članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije, na *pravne lijekove koje, među ostalim, podnose roditelji učenika djelujući u svojstvu zakonskih zastupnika maloljetnog učenika*, kao u ovom slučaju, u skladu s člankom 27. stavkom 2. drugim podstavkom te konvencije postupno uvedeno izmjenama koje je *Odbor guvernera* napravio u *Općim pravilima* u njihovim sukcesivnim verzijama iz 1996., 2005. i 2014.

55. Kad je riječ o pravnim lijekovima predviđenima u sukcesivnim verzijama Općih pravila, moram pojasniti, kao drugo, da je Odbor guvernera prvu izmjenu uveo u Općim pravilima iz 1996. Tim se pravilima predviđalo da se, u slučaju negativnog mišljenja razrednog vijeća o prolasku učenika, protiv odluka *razrednog vijeća* o ponavljanju razreda može podnijeti *samo pravni lijek u internom upravnom postupku* Europske škole o kojoj je riječ te da nije bila predviđena mogućnost pokretanja upravnog spora pred Odborom za pritužbe [34]. Odbor guvernera je zatim uveo novu izmjenu Općim pravilima iz 2005. Uspostavio je mogućnost pokretanja *sudskog postupka* pred Odborom za pritužbe nakon što glavni tajnik odbije pravni lijek koji mu je podnesen u upravnom postupku protiv takvih odluka o ponavljanju razreda [35]. Ta je mogućnost, naposljetku, potvrđena člankom 67. Općih pravila iz 2014.

56. Nakon što sam opisao razvoj pravnih lijekova u okviru mehanizma rješavanja sporova između osoba na koje se Konvencija odnosi i Europskih škola, sada ću, radi jasne predodžbe, izložiti sustav pravnih lijekova kako je utvrđen Općim pravilima iz 2014., koji se primjenjuje na glavni postupak.

3) Sustav pravnih lijekova predviđen Općim pravilima iz 2014.

57. Valja istaknuti da se člankom 61. stavkom 1. Općih pravila iz 2014. predviđa da u srednjoj školi odluke o prolasku razreda na kraju školske godine donosi nadležno *razredno vijeće*. Iz članka 62. stavka 1. tih pravila proizlazi da, ako to vijeće donese *odluku o ponavljanju razreda*,

[33] Moje isticanje

[34] U tom pogledu, u članku 68.a stavku 3. Općih pravila iz 1996. bilo je navedeno da „[r]oditelji ili skrbnici mogu podnijeti pravni lijek protiv odluka razrednog vijeća samo zbog formalnih nedostataka ili novih činjenica, koje je kao takve nakon provedene istrage utvrdio predstavnik Odbora guvernera". Vidjeti točku 22. ovog mišljenja. Europska škola u Vareseu u svojim pisanim očitovanjima navodi da je, u skladu s tom verzijom Općih pravila, osporavanje odluke o ponavljanju razreda bilo ograničeno na interni postupak uprave Europskih škola. Povodom toga je predstavnik Odbora guvernera provodio istragu, koja je u najboljem slučaju mogla dovesti do toga da taj predstavnik razrednom vijeću uputi zahtjev za preispitivanje prvotno donesene odluke o ponavljanju razreda.

[35] Vidjeti članak 67. Općih pravila iz 2005.

protiv te odluke zakonski zastupnici učenika mogu podnijeti pravni lijek samo zbog formalnih nedostataka ili novih činjenica [36]. U skladu s člankom 62. stavkom 2. četvrtim i petim podstavkom navedenih pravila, „[g]lavni tajnik […] treba odlučiti […] do 31. kolovoza [te školske godine]". Ako „utvrdi da je" *pravni lijek protiv odluke o ponavljanju razreda* „dopušten i osnovan, razredno vijeće tada *ponovo* odlučuje o predmetu" te se „[p]rotiv nove […] odluke također može podnijeti *pravni lijek u upravnom postupku* glavnom tajniku" [37].

58. Mogućnost pokretanja sudskog postupka za, među ostalim, roditelje učenika kao njegove zakonske zastupnike, uvedena je člankom 67. Općih pravila iz 2014. U skladu s tom odredbom, protiv odluka donesenih o pravnim lijekovima u upravnom postupku iz članka 66. tih pravila, zakonski zastupnici učenika na kojeg se sporna odluka izravno odnosi mogu pokrenuti *upravni spor* pred Odborom za pritužbe iz članka 27. Konvencije [38].

59. To je dakle kontekst razvoja predmetnog sustava u kojem treba ispitati opseg isključivih nadležnosti Odbora za pritužbe.

2. Ispitivanje opsega isključive nadležnosti Odbora za pritužbe

60. Iz prethodnih točaka proizlazi da je mogućnost pokretanja sudskog postupka pred Odborom za pritužbe kako bi se ispitala odluka glavnog tajnika o pravnom lijeku podnesenom protiv odluke razrednog vijeća o ponavljanju razreda uvedena u postupak pred Odborom za pritužbe sukcesivnim verzijama Općih pravila iz 2005. i 2014. Međutim, kao što sam već naglasio, tekstom članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije ta se isključiva nadležnost ograničava na akte koji negativno utječu koje je donio *Odbor guvernera* ili *Upravni odbor* škole.

61. Stoga se postavlja pitanje jesu li te izmjene uvedene samo kako bi se, u skladu s člankom 27. stavkom 2. drugim podstavkom Konvencije, pojasnili „uvjeti i pravila" postupaka koje treba slijediti u predmetima pred Odborom za pritužbe za koje je taj odbor već imao nadležnost ili se, naprotiv, tim izmjenama proširuje njegova isključiva sudska nadležnost.

62. Slažem se da je sukcesivnim verzijama Općih pravila iz 2005. i 2014. svakako proširena isključiva nadležnost Odbora za pritužbe u pogledu pravnih lijekova protiv odluka o ponavljanju razreda. Međutim, moram napomenuti da je to proširenje pravilno utemeljeno na Konvenciji, *kako se ona tumači u skladu s pravilima iz Bečke konvencije*, kada su ta pravila izraz općeg međunarodnog običajnog prava. U tom pogledu podsjećam na to da je Sud utvrdio da se Konvencija zato mora tumačiti u skladu s navedenim pravilima [39]. U nastavku teksta ću stoga iznijeti takvo tumačenje.

63. Na prvom mjestu, podsjećam na to da je Sud, na temelju pravilâ iz Bečke konvencije, u presudi Oberto i O'Leary, već presudio da je za spor koji se odnosi na zakonitost sporazuma o ograničavanju trajanja radnog odnosa sadržanog u ugovoru o radu sklopljenom između

[36] Riječ je o „pravnom lijeku protiv odluke o ponavljanju razreda", koji se podnosi u roku od *sedam kalendarskih dana* od završetka školske godine (članak 62. stavak 2. Općih pravila iz 2014.).

[37] Moje isticanje

[38] Moram već sada pojasniti da, suprotno tvrdnjama roditelja, pravilno tumačenje članka 67. stavka 1. Općih pravila iz 2014. nipošto ne podrazumijeva da „mogućnost" pokretanja upravnog spora predviđenu u tom članku („mogu pokrenuti upravni spor") treba shvaćati na način da zakonski zastupnici učenika mogu birati između pokretanja spora pred Odborom za pritužbe i pokretanja spora pred nacionalnim sudovima. U tom pogledu podsjećam na to da, u skladu s člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije, i odredbe Konvencije i, osobito, članak 67. Općih pravila iz 2014. treba tumačiti u dobroj vjeri.

[39] Presuda Oberto i O'Leary (t. 36.). Vidjeti i točku 43. ovog mišljenja.

privremenog nastavnika i ravnatelja jedne Europske škole isključivo nadležan Odbor za pritužbe [40]. Konkretno, utvrdio je da sama činjenica da sporni akti o kojima je riječ, odnosno „akti ravnatelja" predmetne škole, nisu izrijekom navedeni u prvoj rečenici članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije ne može za posljedicu imati njihovo isključenje iz područja primjene te odredbe [41].

64. Na drugom mjestu, s obzirom na posebnosti sustava Europskih škola [42], u skladu s člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije, Konvencija se mora tumačiti prema uobičajenom smislu izraza iz te konvencije u njihovu kontekstu i u svjetlu njezina predmeta i svrhe [43].

65. Stoga, kako bi se u ovom slučaju utvrdio doseg *izraza* „ [akt donesen] […] od strane Odbora guvernera [ili] Upravnog odbora škole" iz prve rečenice članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije, treba uzeti u obzir sva mjerodavna pravila međunarodnog prava primjenjiva na odnose između visokih ugovornih strana, svaku naknadnu praksu u primjeni te konvencije [44] te svaki naknadni sporazum između tih strana o njezinoj primjeni [45].

66. Kao prvo, utvrđujem da je, u ovom slučaju, o proširenju isključive nadležnosti Odbora za pritužbe u pogledu sporne odluke razrednog vijeća da se učeniku ne dopusti prolazak razreda *izravno odlučio Odbor guvernera*, koji je, u skladu s člankom 7. prvim stavkom točkom 1. i člankom 8. stavkom 1. točkom (a) Konvencije jedno od tijela zajedničkih svim Europskim školama, koje predstavlja visoke ugovorne strane te konvencije. Konkretnije, Odbor guvernera sastavljen je od, među ostalim, jednog ili više predstavnika na razini ministarstva svake države članice i jednog člana Komisije [46].

67. Kao drugo, to tumačenje ima uporište u *kontekstu* relevantnih odredbi i Konvencije i Općih pravila iz 2014. U tom pogledu ističem, s jedne strane, da se člankom 11. prvim stavkom točkom 3. te konvencije Odboru guvernera povjerava zadaća da „[utvrdi] pravila za prolaz učenika u sljedeću godinu nastave ili u srednju školu". S druge strane, valja također naglasiti da taj odbor, u skladu s člankom 10. prvim i drugim stavkom navedene konvencije, nadzire njezinu primjenu i *donosi Opća pravila* [47]. U tom pogledu moram podsjetiti na to da se isključiva nadležnost Odbora za pritužbe, koja je strogo ograničena na sporove koji se navode u Konvenciji i na osobe na koje se ona odnosi, osim administrativnog i pomoćnog osoblja, treba primjenjivati pod uvjetima i u skladu s pravilima utvrđenima u aktima na koje se upućuje u toj Konvenciji, kao što su Opća pravila iz 2014., kojima su, u njihovim člancima 66. i 67., predviđeni *različiti pravni lijekovi dostupni tim osobama*.

[40] Točka 76. i izreka te presude. U tom je predmetu bila riječ o sporu između Europske škole u Münchenu i dviju privremenih nastavnica, S. Oberto i B. O'Leary, u pogledu nadležnosti njemačkog pravosudnog sustava za odlučivanje o tužbama čiji je predmet nadzor nad valjanosti ograničavanja trajanja ugovora o radu tužiteljica. Iako taj predmet ima drukčiji činjenični okvir od ovog predmeta, čini mi se da se iz njega mogu izvući korisni zaključci za moju analizu.

[41] Presuda Oberto i O'Leary (t. 58.)

[42] Vidjeti točku 42. i sljedeće ovog mišljenja.

[43] Vidjeti u tom smislu presudu Oberto i O'Leary (t. 37.).

[44] Članak 31. stavak 3. točke (b) i (c) Bečke konvencije

[45] Članak 31. stavak 3. točka (a) Bečke konvencije

[46] Moram podsjetiti i na to da je u članku 14. Konvencije određeno da „[g]lavni tajnik predstavlja Odbor guvernera i vodi Tajništvo u skladu s Pravilima o službi za glavnog tajnika predviđenima u članku 12. stavku 1. On predstavlja škole u pravnim postupcima. Odgovoran je Odboru guvernera".

[47] Člankom 10. Konvencije predviđa se da „Odbor guvernera nadzire primjenu ove Konvencije, u tu svrhu ima potrebne ovlasti za donošenje odluka po pitanjima obrazovanja, proračuna i upravljanja […]. Odbor guvernera donosi Opća pravila škola". Vidjeti također članak 27. stavak 2. drugi podstavak Konvencije te točku 53. ovog mišljenja.

68. Kao što to pravilno naglašava Komisija u svojim očitovanjima, iz toga slijedi da, u skladu s člankom 31. stavkom 3. točkom (a) Bečke konvencije, postoji izričit *naknadni sporazum između ugovornih strana* o toj primjeni Općih pravila iz 2014. i, prema tome, o tom proširenju sudske nadležnosti Odbora za pritužbe u pogledu novih pravnih lijekova s obzirom na to da te strane, u okviru Odbora guvernera, izravno sudjeluju u donošenju Općih pravila [48].

69. Čini mi se da to tumačenje potvrđuje i sudska praksa Odbora za pritužbe, prema kojoj je moguće podnijeti pravni lijek kojim se osporava zakonitost odluka glavnog tajnika u pogledu odluka razrednih vijeća o ponavljanju razreda donesenih od 2005. [49].

70. Tu sudsku praksu Sud smatra *naknadnom praksom* u primjeni članka 27. stavka 2. Konvencije, u smislu članka 31. stavka 3. točke (b) Bečke konvencije, s obzirom na to da strane Konvencije nisu nikad osporavale tu praksu [50]. Naime, činjenicu da te strane ne osporavaju takvu praksu treba smatrati izrazom njihove prešutne suglasnosti s njome [51].

71. Prema tome, uzimajući u obzir ono što sam upravo objasnio [52], sudska praksa Odbora za pritužbe koja se odnosi na nove pravne lijekove protiv odluka glavnog tajnika o odlukama razrednih vijeća o ponavljanju razreda, koja se temelji na člancima 61., 62., 66. i 67. Općih pravila iz 2014., iako nije obuhvaćena definicijom „naknadne prakse" u smislu članka 31. stavka 3. točke (b) Bečke konvencije, ipak se može smatrati postupanjem „relevantn[im] u ocjenjivanju naknadne prakse strana" Konvencije u pogledu tumačenja članka 27. stavka 2. Konvencije. Iz toga slijedi da ta sudska praksa Odbora za pritužbe može razjasniti potonju odredbu, koju zato treba tumačiti na način da joj se ne protivi to da se odluke razrednog vijeća o ponavljanju razreda načelno smatraju obuhvaćenima navedenom odredbom [53].

72. Na trećem mjestu, utvrđujem da je Opći sud, kao što su to istaknule Europska škola u Vareseu i Komisija, nedavno potvrdio isključivu nadležnost Odbora za pritužbe u predmetu u kojem je doneseno rješenje JT/Glavni tajnik Europskih škola i Odbor za pritužbe Europskih škola [54], u kojem je učenica jedne Europske škole osporavala odluku europske ispitne komisije za stjecanje

[48] Podsjećam na to da se u zaključku 4. točki 1. Rezolucije Opće skupštine Ujedinjenih naroda br. 73/202, donesene 20. prosinca 2018. na 62. zasjedanju, navodi da je „[n]aknadni sporazum kao vjerodostojno sredstvo tumačenja na temelju članka 31. stavka 3. [točke] (a) sporazum o tumačenju ugovora ili o primjeni njegovih odredbi *koji su strane tog ugovora postigle nakon njegova sklapanja*". Moje isticanje.

[49] Kad je riječ o pravnim lijekovima podnesenima na temelju članaka 61. do 67. Općih pravila iz 2014., Odbor za pritužbe je u više navrata odlučivao o pravnim lijekovima podnesenima protiv odluka razrednih vijeća određenih Europskih škola o ponavljanju razreda; vidjeti odluke 07/48R od 5. rujna 2007.; 08/40 od 29. prosinca 2008.; 08/43 od 30. siječnja 2009.; 15/49 od 10. listopada 2015.; 15/57 od 10. veljače 2016. i 16/62 od 14. ožujka 2017. Kad je riječ o odlukama donesenima od 2018. do 2022., vidjeti, među ostalim, odluke 20/65 od 16. listopada 2020. i 22/53 od 6. rujna 2022.

[50] Vidjeti po analogiji presudu Oberto i O'Leary (t. 65. i 66.). Iako tumačenje izneseno u prethodnim točkama, kao što se navodi u točkama 63. do 68. ovog mišljenja, potvrđuje sudska praksa Odbora za pritužbe, nisam siguran može li se sudska praksa tog odbora smatrati *naknadnom praksom* u smislu članka 31. stavka 3. točke (b) Bečke konvencije. Naime, ističem da se u zaključku 4. točki 2. prethodno navedene Rezolucije br. 73/202 navodi da „[*n*]*aknadnu praksu* kao vjerodostojno sredstvo tumačenja na temelju članka 31. stavka 3. [točke] (b) čini *svako postupanje* u primjeni ugovora, nakon njegova sklapanja, *kojim se ustanovljuje sporazum strana* o tumačenju ugovora". Ističem i da se u zaključku 5. te rezolucije, u njegovoj točki 1., pojašnjava da „[*n*]*aknadnu praksu* na temelju članaka 31. i 32. [Bečke konvencije] može činiti svako postupanje *jedne strane* u primjeni ugovora, u okviru izvršavanja njezine izvršne, zakonodavne, sudbene ili druge funkcije". Valja podsjetiti na to da Odbor za pritužbe nije ni strana Konvencije ni sud jedne od država članica. S obzirom na to, valja dodati u tom pogledu da, iako se u prvoj rečenici zaključka 5. točke 2. navedene rezolucije navodi da „[d]ruga postupanja […] ne čine naknadnu praksu na temelju [tih članaka]", u drugoj se rečenici te točke, međutim, pojašnjava da „*druga postupanja, uključujući ona nedržavnih subjekata* […] *ipak mogu biti relevantna u ocjenjivanju naknadne prakse strana*" (moje isticanje). Sudska praksa Odbora za pritužbe obuhvaćena je dakle, prema mojem mišljenju, tom posljednjom točkom. Drugim riječima, sudska praksa navedenog odbora stoga potvrđuje tumačenje koje se predlaže u točkama 63. do 68. ovog mišljenja, ali ne kao „naknadnu praksu", nego kao postupanje relevantno za ocjenjivanje naknadne prakse ugovornih strana.

[51] Vidjeti presudu Oberto i O'Leary (t. 66.).

[52] Vidjeti moja razmatranja u bilješci 50. ovog mišljenja.

[53] Vidjeti po analogiji presudu Oberto i O'Leary (t. 67.).

[54] Rješenje od 18. lipnja 2020. (T-42/20, neobjavljeno, EU:T:2020:278)

zvanja prvostupnika iz 2019. kojom joj se odbilo dodijeliti zvanje prvostupnika. Opći sud je tužbu odbacio zbog očite nenadležnosti, pri čemu je smatrao da se prva pobijana odluka, *nakon što se iscrpe upravna sredstva, može osporavati samo pred Odborom za pritužbe*, s obzirom na to da je taj odbor sud koji, u slučaju o kakvom je riječ u tom predmetu, odlučuje u prvom i zadnjem stupnju, u skladu s člankom 27. stavkom 2. Konvencije [55].

73. Naposljetku, na četvrtom mjestu, ističem da je proširenje isključive nadležnosti Odbora za pritužbe na pravne lijekove protiv odluka o ponavljanju razreda opravdano i ciljem i svrhom koji se žele postići Konvencijom. Naime, iz preambule te konvencije kao i njezina članka 1. proizlazi da je svrha te konvencije „zajedničko obrazovanje djece osoblja Europskih zajednica" kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje europskih institucija. U tom pogledu moram naglasiti, kao što to tvrdi Europska škola u Vareseu, da se, s jedne strane, cilj zajedničkog, jednakog obrazovanja na istoj razini može postići samo na način da se isključiva nadležnost za odlučivanje o sporovima u pogledu odluka o ponavljanju razreda povjeri jednom sudskom tijelu te da se, s druge strane, takva ujednačenost obrazovnog sustava ne bi mogla osigurati kada bi za takve sporove bili nadležni nacionalni sudovi.

74. Prema tome, iz prethodnih točaka jasno proizlazi da svi argumenti vode do zaključka da, na temelju članka 27. stavka 2. Konvencije, tumačenog s obzirom na članak 31. Bečke konvencije, i u skladu sa sudskom praksom Suda, ta prva odredba obuhvaća odluke glavnog tajnika o pravnom lijeku podnesenom protiv odluke razrednog vijeća o ponavljanju razreda. Drugim riječima, valja utvrditi da Odbor za pritužbe ima isključivu sudsku nadležnost za sve sporove u pogledu sporne odluke razrednog vijeća o ponavljanju razreda te da, posljedično, nacionalni sudovi nisu nadležni za tu vrstu spora na temelju članka 27. stavka 7. Konvencije.

75. Svako drugo tumačenje članka 27. stavka 2. Konvencije bilo bi protivno prirodi Europskih škola kao sustava *sui generis* te, kao što su to istaknule Komisija i Europska škola u Vareseu, potrebi da se zajamči autonomija tog sustava kao međunarodne organizacije i dosljednosti njezinih odluka u području obrazovanja i metodologije obrazovanja.

3. Dvojbe koje je izrazila osoba PD u pogledu opsega sudskog nadzora povjerenog Odboru za pritužbe

76. Na temelju iznesenog tumačenja relevantnih odredbi Konvencije i Općih pravila iz 2014., s obzirom na odredbe Bečke konvencije, mogu zaključiti da Odbor za pritužbe ima isključivu nadležnost za odlučivanje o sporu o kakvom je riječ u glavnom postupku.

77. S obzirom na navedeno, roditelji u svojim pisanim i usmenim očitovanjima tvrde da priznanje takve isključive nadležnosti Odbora za pritužbe može smanjiti razinu sudske zaštite koja je bila osigurana učenicima i njihovim zakonskim zastupnicima.

78. Zbog dvojbi koje su roditelji time izrazili, koje se odnose na marginu sudskog nadzora povjerenog Odboru za pritužbe Općim pravilima iz 2014. razmotrit ću, kao prvo, pitanje opsega tog nadzora, a zatim, kao drugo, pitanje u kojoj se mjeri načelo djelotvorne sudske zaštite može primijeniti u kontekstu sudskog postupka pred Odborom za pritužbe, uvedenog člankom 67. Općih pravila iz 2014., u pogledu odluka razrednog vijeća o ponavljanju razreda.

[55] Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku može se zaključiti da roditelji *nisu iscrpili upravna sredstva* predviđena člankom 66. Općih pravila iz 2014., što je, na temelju članka 67. tih pravila, preduvjet za pokretanje upravnog spora pred Odborom za pritužbe iz članka 27. stavka 2. Konvencije. Vidjeti točke 15. i 16. ovog mišljenja.

a) Opseg sudskog nadzora povjerenog Odboru za pritužbe Općim pravilima iz 2014. u pogledu odluka razrednog vijeća da se učeniku ne dopusti prolazak razreda

79. Osoba PD u svojim pisanim očitovanjima tvrdi, među ostalim, da se pravni lijek može podnijeti glavnom tajniku i Odboru za pritužbe, kao što to proizlazi iz članka 62. stavka 1. Općih pravila iz 2014., samo zbog „formalnih nedostataka ili novih činjenica, koje je kao takve utvrdio glavni tajnik", dok bi postupak pred talijanskim upravnim sudovima, u skladu s talijanskim pravom, omogućivao veći raspon razloga osporavanja, kao što su povreda zakona, zlouporaba ovlasti i nenadležnost.

80. Najprije podsjećam na to da je u članku 62. stavku 1. Općih pravila iz 2014. određeno da zakonski zastupnici učenika mogu podnijeti pravni lijek protiv odluka razrednih vijeća samo zbog formalnih nedostataka ili novih činjenica, koje je utvrdio glavni tajnik na temelju spisa koji su dostavili škola i učenikovi zakonski zastupnici.

81. U tom pogledu, s jedne strane, suprotno tvrdnjama osobe PD i kao što je to Komisija istaknula na raspravi, ta odredba pruža dovoljno široku definiciju pojmova „formalni nedostatak" i „nova činjenica". U skladu s navedenom odredbom, „formalnim nedostatkom" treba smatrati svaku povredu pravnog pravila u pogledu postupka koji treba slijediti za prolazak razreda, u smislu da bi, da nije počinjen, razredno vijeće donijelo drukčiju odluku, a „novom činjenicom" svaki element s kojim razredno vijeće nije bilo upoznato zbog toga što za njega u trenutku donošenja odluke nije znao nitko – ni nastavnici ni roditelji ni učenici – i koji je mogao utjecati na odluku tog vijeća [56].

82. S druge strane, Komisija je navela da je Odbor za pritužbe već odlučivao o odlukama s ozbiljnim nedostatkom u obrazloženju. Taj je odbor dakle prihvatio svoju nadležnost za nadzor odluka razrednih vijeća s gledišta postojanja očite pogreške u ocjeni, koja ograničava tehnički manevarski prostor koji je u drugim pogledima priznat razrednom vijeću [57]. Navedeni je odbor pokazao da prilikom ispitivanja odluka razrednog vijeća može izvršavati neograničenu nadležnost u pogledu činjeničnih i pravnih pitanja [58].

[56] Valja također napomenuti da, u skladu s člankom 62. stavkom 2. šestim podstavkom Općih pravila iz 2014., „[z]a vrednovanje sposobnosti učenika, ocjenjivanje eseja ili rada tijekom školske godine i ocjenjivanje posebnih okolnosti iz članka 61.B-5 razredno vijeće ima isključivu diskrecijsku ovlast" i te se ocjene „ne mogu osporavati". Vidjeti u tom pogledu odluke Odbora za pritužbe 15/49 od 10. listopada 2015., točke 4., 10. i 11., i 16/62 od 14. ožujka 2017., točku 12.

[57] Međutim, nezavisni odvjetnik P. Mengozzi u svojem je mišljenju u spojenim predmetima Oberto i O'Leary (C-464/13 i C-465/13, EU:C:2014:2169, t. 59. i 60.) smatrao da, iako je Odbor za pritužbe spreman prihvatiti to da temeljna načela mogu poslužiti kao orijentir u djelovanju tijela Europskih škola, osim pravnih pravila koja su im svojstvena, točno je i da diskrecijski prostor koji si na taj način ostavlja Odbor za pritužbe kada utvrđuje pravila i načela koja proizlaze osobito iz prava Unije ne jamči osobama o kojima je riječ u tom predmetu, odnosno privremenim nastavnicima, poštovanje općeg načela zabrane zlouporabe prava, koje u području radnih odnosa unutar Unije svoj specifični izraz nalazi u Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.). Vidjeti u tom pogledu bilješku 68. ovog mišljenja.

[58] Konkretno, u pogledu upravnog spora u kojem se tražilo poništenje odluke razrednog vijeća Europske škole u Vareseu i odluke zamjenika glavnog tajnika vidjeti odluku 14/44 od 24. rujna 2014., točke 22. do 24. Odbor za pritužbe je u meritumu utvrdio da je „pobijana odluka […] kojom je odbijen pravni lijek podnositeljâ u upravnom postupku pogrešno obrazložena jer su, kao što to tvrde podnositelji i kao što priznaju [Europske škole], ocjene koje se smatraju ocjenama sina podnositeljâ pravnog lijeka pogrešne, što čini i *nedostatak u obrazloženju i pogrešku koja se tiče činjenica*" (moje isticanje). Taj je odbor zaključio da, „iako nije nadležan za ispitivanje osnovanosti pedagoške ocjene koju je donijelo razredno vijeće, [Europske škole] moraju na odgovarajući način povesti računa o poništenju odluke o neprolasku razreda donesene u pogledu sina podnositeljâ pravnog lijeka".

83. Nadalje, čini mi se da je važno podsjetiti na to da iz četvrte uvodne izjave Konvencije proizlazi da je Odbor za pritužbe osnovan člankom 27. stavkom 1. te konvencije kako bi se pružila odgovarajuća pravna zaštita od odluka Odbora guvernera osobama na koje se navedena konvencija odnosi te, među ostalim, kao u ovom slučaju, roditeljima učenika u svojstvu osoba koje izvršavaju roditeljsku skrb nad tim učenikom.

84. U tom pogledu, napominjem da iz određenih odluka Odbora za pritužbe proizlazi da je tu četvrtu uvodnu izjavu Konvencije tumačio kao izraz djelotvorne sudske zaštite u okviru te konvencije [59].

85. Konkretnije, iz odluke 10/02 od 22. srpnja 2010. [60], koja je donesena u punom sastavu, proizlazi da, iako Odbor svoju nadležnost, u smislu članka 27. stavka 2. Konvencije, treba izvršavati pod uvjetima i u skladu s pravilima utvrđenima u aktima donesenima na temelju te konvencije na koje se upućuje u njoj, „u slučaju da ne postoje odredbe predviđene točno za tu svrhu valja istražiti je li radi poštovanja općeg načela prava na djelotvornu sudsku zaštitu moguće po analogiji primijeniti postupovna pravila predviđena za usporedive pravne lijekove” [61].

86. Odbor za pritužbe u svojoj sudskoj praksi koja je nastala nakon donošenja te odluke „priznaje da valja utvrditi točan doseg pobijane odluke i provjeriti može li njegova nenadležnost za poništenje te odluke zbog nepostojanja predviđenih pravnih lijekova u aktima donesenima na temelju [Konvencije] ugroziti načelo prava na djelotvoran pravni lijek. Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu nije priznato samo [tom konvencijom], nego se ubraja i među temeljna prava priznata Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i u temeljna načela prava [Unije]” [62].

87. Prema tome, vidljivo je da Odbor za pritužbe od 2010. načelno provodi sudski nadzor primjenjujući načelo djelotvorne sudske zaštite i, dakle, članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), što čini, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, „potvrdu [tog] načela” [63].

[59] Iako iz određenih odluka Odbora za pritužbe donesenih od 2010. proizlazi da su odredbe Općih pravila iz 2005. i 2014. tumačene u skladu s načelom djelotvorne sudske zaštite, neke se druge odluke ne čine toliko jasnima u tom pogledu; vidjeti, među ostalim, odluku 16/62 od 14. ožujka 2017., točke 13. i 14.: „[…] Dakle, samo ako se dokaže da je *povreda* relevantnog *pravila* mogla utjecati na takvu odluku, nad tom će se odlukom moći provesti *sudski nadzor*. Uostalom, da je drukčije, bilo bi dovoljno utvrditi da se ocjena koju je razredno vijeće donijelo o nesposobnosti […] da prođe razred, s obzirom na elemente spisa i osporavane odluke, koja je donesena gotovo jednoglasno i jasno je obrazložena, u svakom slučaju ne može smatrati očito pogrešnom.” Moje isticanje.

[60] Spor u kojem je donesena ta odluka vodio se između udruženja roditelja učenika i Europske škole o kojoj je riječ. Naime, Odbor guvernera je, protivno člancima 19., 20. i 23. Konvencije, smanjio glasačka prava udruženja roditelja i osoblja u upravnim odborima na samo jedan glas. Međutim, člancima 66. i 67. te konvencije nije bio predviđen postupak koji bi roditeljima učenika ili udruženju roditelja omogućio da izravno osporavaju zakonitost odluke Odbora guvernera poput one o kojoj je riječ u tom sporu.

[61] Čini mi se važnim istaknuti da je u toj odluci (t. 26.) Odbor za pritužbe smatrao da, „ako odluka Odbora guvernera, iako je riječ o odluci opće ili regulatorne primjene, izravno utječe na pravo ili ovlast koji [Konvencija] priznaje osobi ili jasno određenoj kategoriji osoba, koja se razlikuje od svih ostalih osoba o kojima je riječ, a da nije sigurno da navedena osoba ili kategorija može podnijeti pravni lijek protiv pojedinačne odluke donesene na temelju takve odluke, potonju treba smatrati aktom koji negativno utječe na tu osobu ili tu kategoriju osoba u smislu članka 27. stavka 2. [Konvencije]. Odbor je stoga načelno *nadležan za odlučivanje o pravnom lijeku podnesenom protiv takvog akta*”. Moje isticanje.

[62] Vidjeti osobito odluku Odbora za pritužbe 22/62 od 2. prosinca 2022., točku 8.: „Ovaj je odbor već imao priliku pojasniti da činjenica da u aktima nisu predviđeni pravni lijekovi nije prepreka pokretanju postupka pred njim i mogućnosti da se provede sudski nadzor nad odlukom o odbijanju zahtjeva, u ovom slučaju zahtjeva za promjenu izbornog predmeta. Tako je Odbor za pritužbe smatrao da se nad odlukom koja znatno utječe na temeljnu vezu između škole i učenika i njegovo pravo na obrazovanje priznato člankom 14. Povelje Europske unije o temeljnim pravima može provesti sudski nadzor primjenom načela koja se primjenjuju u pravnoj državi ([…] članak 47. Povelje). Vidjeti također odluke 15/38 od 11. veljače 2016., točku 12., i 19/35 od 29. kolovoza 2019., točku 10.

[63] Vidjeti, među ostalim, presude od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 37.); od 18. prosinca 2014., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 45.) i od 12. siječnja 2023., Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, t. 50.).

88. Naposljetku, iz toga slijedi, s obzirom na to kako Odbor za pritužbe tumači odredbe Općih pravila iz 2014. u svjetlu članka 47. Povelje, da se taj odbor smatra nadležnim za provođenje djelotvornog sudskog nadzora te se stoga načelo djelotvorne sudske zaštite načelno ne može kršiti u situacijama poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

89. S obzirom na navedeno, ipak mi se čini relevantnim razmotriti ukratko u kojoj je mjeri Odbor za pritužbe obvezan tumačiti Konvenciju i akte donesene na temelju te konvencije, osobito Opća pravila iz 2014., uzimajući u obzir moja prethodna razmatranja [64].

b) Obveza Odbora za pritužbe da prilikom tumačenja Konvencije i Općih pravila iz 2014. primjenjuje načelo djelotvorne sudske zaštite

90. Najprije podsjećam na to da je Sud već pojasnio prirodu Odbora za pritužbe osnovanog člankom 27. stavkom 1. Konvencije u svojoj presudi Miles i dr. [65].

91. Sud je u toj presudi presudio da Odbor za pritužbe ispunjava sve elemente potrebne da bi se ocijenilo da tijelo ima obilježja „suda" u smislu članka 267. UFEU-a, kao što su njegova utemeljenost na zakonu, stalnost, svojstvo obvezne nadležnosti, kontradiktornost postupka, primjena pravnih pravila i njegova neovisnost, osim pripadnosti nekoj od država članica [66].

92. Zbog toga je, iako taj odbor treba kvalificirati kao „sud" u smislu prava Unije, Sud presudio da, s obzirom na to da navedeni odbor ne pripada nekoj od država članica nego Europskim školama, u smislu članka 267. UFEU-a nije nadležan odgovoriti na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio taj odbor [67].

93. U tom pogledu dodajem da se, iako je svakako poželjno provesti reformu kojom bi se Odboru za pritužbe omogućilo upućivanje pitanja Sudu na temelju članka 267. UFEU-a, kao što je to Sud sam napomenuo u okviru svoje sudske prakse [68], prema mojem mišljenju ne može tvrditi da se načelo djelotvorne sudske zaštite i druga opća načela prava Unije ne primjenjuju u okviru postupka pokrenutog pred tim odborom, i to zbog razloga navedenih u nastavku.

[64] Vidjeti u tom pogledu točku 41. i sljedeće ovog mišljenja.

[65] Podsjećam, u predmetu u kojem je donesena ta presuda spor se vodio između 137 nastavnika koje je Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske privremeno premijestila u Europske škole, s jedne strane, i Europskih škola, s druge strane, u pogledu odbijanja tih škola da prilagode plaće tih nastavnika za razdoblje do 1. srpnja 2008. zbog deprecijacije funte sterlinga te u pogledu načina izračuna koji se od tog datuma primjenjuje za prilagodbu plaća promjenama tečaja drugih valuta osim eura.

[66] Presude Miles i dr. (t. 37. do 39.) i Oberto i O'Leary (t. 72.)

[67] Vidjeti u tom smislu presudu Miles i dr. (t. 45. i 46.). Kao što je to Sud ocijenio u točki 41. te presude, Odbor za pritužbe nije zajednički sud više država članica kao što je to Sud Beneluksa.

[68] Sud je, u točkama 44. i 45. presude Miles i dr., kao i u točki 74. presude Oberto i O'Leary, priznao da je „moguće zamisliti postojanje mogućnosti, pa čak i obveze za Odbor za pritužbe da se obrati Sudu u okviru spora između [Europske škole i osoba na koje se Konvencija odnosi], *u kojem treba primijeniti opća načela prava Unije*, ali da je na državama članicama da reformiraju trenutačno važeći sustav sudske zaštite zasnovan Konvencijom". Moje isticanje. Iako se slažem s rasuđivanjem Suda, prema mojem se mišljenju ne može poricati činjenica da bi ta nemogućnost Odbora za pritužbe da upućuje prethodna pitanja Sudu u određenim slučajevima mogla ugroziti ujednačenost i dosljednost prava Unije. U tom pogledu vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Miles i dr. (C-196/09, EU:C:2010:777, t. 72., 73. i 76.). Među ostalim, mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u spojenim predmetima Oberto i O'Leary (C-464/13 i C-465/13, EU:C:2014:2169, t. 62.) jasno pokazuje da je, unatoč razini sudske zaštite koju Odbor za pritužbe jamči osobama na koje se Konvencija odnosi, takva reforma *s gledišta materijalnog prava Unije* nužna. Vidjeti u tom pogledu bilješku 57. ovog mišljenja.

94. Kao prvo, kao što sam na to podsjetio u okviru općih razmatranja [69], Odbor za pritužbe dio je Europskih škola, a one čine sustav *sui generis* koji predstavlja oblik suradnje, uspostavljen Konvencijom, koja je međunarodni sporazum, među državama članicama, s jedne strane, te između njih i Unije, s druge strane, kako bi se radi pravilnog funkcioniranja europskih institucija osiguralo zajedničko obrazovanje djece osoblja tih institucija [70].

95. Prema tome, budući da je Konvencija, što se tiče Unije, akt institucije Unije u smislu članka 267. prvog stavka točke (b) UFEU-a i da odredbe te konvencije čine sastavni dio njezina pravnog poretka [71], navedena je konvencija dio hijerarhije pravnih pravila pravnog poretka Unije, na vrhu kojeg se nalaze Ugovor, Povelja i opća načela prava Unije kao izvori tog prava [72].

96. Posljedično, u skladu s načelom hijerarhije pravnih pravila, ako se međunarodni sporazum, kao što je to Konvencija, protivi, među ostalim, općem načelu prava Unije, taj sporazum nije u skladu s pravom Unije [73]. Ta konvencija i Opća pravila iz 2014. trebaju stoga biti u skladu s Ugovorima, Poveljom i općim načelima prava Unije. Drugim riječima, kao što je to Komisija pravilno istaknula na raspravi, nezamislivo je da Unija i njezine države članice mogu sklapanjem međunarodnog sporazuma, kao što je to Konvencija, postupiti protivno obvezama koje imaju na temelju primarnog prava i općih načela prava Unije. Stoga su dužne postupati u skladu s tim obvezama i ispunjavati te obveze uz poštovanje osobito članaka 2. i 21. UEU-a te općih načela prava Unije [74].

97. Kao drugo, moram dodati da se u članku 31. stavku 3. točki (c) Bečke konvencije [75] određuje da prilikom tumačenja međunarodnog sporazuma treba voditi računa o „svakom mjerodavnom pravilu međunarodnog prava primjenjivom na odnose između [visokih ugovornih strana]". Stoga se, s obzirom na specifičnost Konvencije kao međunarodnog sporazuma čije su ugovorne strane Unija i sve države članice, na temelju te odredbe može smatrati da su opća načela prava Unije također pravila međunarodnog prava primjenjiva na strane te konvencije te o njima voditi računa prilikom tumačenja navedene konvencije „zajedno s [njezinim] kontekstom" [76].

98. Kao treće, podsjećam na to da je Sud u presudi Miles i dr. [77] već potvrdio da je Odbor za pritužbe u slučaju pokretanja spora pred njime obvezan primjenjivati opća načela prava Unije.

99. Iz toga slijedi da Konvenciju i Opća pravila iz 2014. treba tumačiti na način da obvezuju Odbor za pritužbe da poštuje i primjenjuje opća načela prava Unije u okviru sustava pravnih lijekova predviđenog člankom 27. stavkom 2. te konvencije te osobito člancima 61., 62., 66. i 67. tih pravila.

[69] Vidjeti točke 42. i 43. ovog mišljenja.

[70] Presuda Miles i dr. (t. 38.). Vidjeti također prvu i treću uvodnu izjavu Konvencije. Vidjeti točku 42. ovog mišljenja.

[71] Vidjeti točku 34. ovog mišljenja.

[72] Podsjećam, Sud je već presudio da se nadređenost međunarodnih sporazuma aktima sekundarnog prava na razini prava Unije ne proširuje na primarno pravo, a osobito opća načela u koja spadaju temeljna prava. Vidjeti presudu od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 308.).

[73] Sud može poništiti odluku o sklapanju međunarodnog sporazuma protivno Ugovorima. Vidjeti osobito presudu od 10. ožujka 1998., Njemačka/Vijeće (C-122/95, EU:C:1998:94). Vidjeti također po analogiji presudu od 26. veljače 2015., H/Sud (C-221/14 P, neobjavljena, EU:C:2015:126, t. 41.i navedena sudska praksa).

[74] Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford EC Law Library, Oxford, 2009., str. 51.

[75] Vidjeti točke 7. i 66. ovog mišljenja.

[76] Vidjeti točku 7. ovog mišljenja. U svakom slučaju, kao što je to Komisija navela u odgovoru na pitanje Suda, međunarodno pravo ne može opravdati povredu općeg načela djelotvorne zaštite. Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. svibnja 2020., Rina (C-641/18, EU:C:2020:349, t. 57. do 60.) i moje mišljenje u tom predmetu (C-641/18, EU:C:2020:3, t. 129.).

[77] Točka 43.

100. Naposljetku i kao četvrto, kad je konkretno riječ o načelu djelotvorne sudske zaštite, najprije ističem da je Sud, u presudi Oberto i O'Leary[78], već podsjetio na to da, na temelju članka 47. Povelje, načelo djelotvorne sudske zaštite obuhvaća samo pravo na pristup jednom sudu, a ne dvostrukoj sudskoj instanciji.

101. Stoga valja smatrati da pravo roditeljâ na djelotvornu sudsku zaštitu nije ugroženo zbog toga što su, nakon što iscrpe upravna sredstva koja je moguće podnijeti glavnom tajniku, svoj spor u pogledu zakonitosti odluke razrednog vijeća Europske škole u Vareseu da se učeniku ne dopusti prolazak razreda srednje škole obvezni pokrenuti pred Odborom za pritužbe, koji odlučuje u prvom i zadnjem stupnju.

102. Prema tome, kao što to proizlazi iz moje analize, članak 27. stavak 2. Konvencije te članke 61., 62., 66. i 67. Općih pravila iz 2014. valja tumačiti u skladu s načelom djelotvorne sudske zaštite iz članka 47. Povelje[79].

VI. Zaključak

103. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje mu je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) odgovori na sljedeći način:

Prvu rečenicu članka 27. stavka 2. prvog podstavka Konvencije o Statutu Europskih škola, koju su u Luxembourgu 21. lipnja 1994. sklopile države članice i Europske zajednice, u vezi s člancima 61., 62., 66. i 67. Općih pravila Europskih škola iz 2014., u njihovoj verziji br. 2014-03 -D-14-fr-11,

treba tumačiti na način da:

Odbor za pritužbe koji se u njoj navodi, nakon što se iscrpe upravna sredstva predviđena Općim pravilima Europskih škola koja je moguće podnijeti glavnom tajniku Europskih škola, isključivo je nadležan za odlučivanje u prvom i zadnjem stupnju o sporovima koji se odnose na odluku o ponavljanju razreda koju je u pogledu učenika srednje škole donijelo razredno vijeće.

[78] Točka 73.

[79] To Odbor za pritužbe ne može zanemariti s obzirom na svoju sudsku praksu. Vidjeti točke 84. do 86. ovog mišljenja.