REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, dana 8. aprila 2022. godine
Ref.:AGJ 1977/22

PRESUDA

u

slučaju br. KO145/21

Podnosilac

Opština Kamenica

Ocena ustavnosti odluke Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija br. 01B/24 od 23. aprila 2021. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Gresa Caka-Nimani, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija
Safet Hoxha, sudija
Radomir Laban, sudija
Remzije Istrefi-Peci, sudija i
Nexhmi Rexhepi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podnela opština Kamenica(u daljem tekstu: podnosilac zahteva), kojeg je podneo raniji Predsenik ove opštine g. Qëndron Kastrati.

2. Na lokalnim izborima od 17. oktobra 2021. godine, odnosno nakon drugog kruga od 14. novembra 2021. godine, za Predsednika opštine Kamenica je izabran g. Kadri Rahimaj.

Osporeni akt

3. Podnosilac zahteva osporava odluku Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija br. 01B/24 od 23. aprila 2021. godine (u daljem tekstu: osporena odluka).

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar ovog zahteva je ocena ustavnosti osporene odluke kojom su navodno povređeni član 12. [Lokalna vlast], član 123. [Osnovna načela] i član 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 2. [Ustavni i pravni osnov lokalne samouprave] i članom 4. [Obim lokalne samouprave] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

5. Podnosilac zahteva takođe traži da se uvede privremena mera zbog povreda opštinskih odgovornosti i zbog uticaja na učenike, navodeći(i) da smatra da je njegov zahtev *prima facie* osnovan; (ii) da je pružio dovoljno dokaza da će biti prouzrokovana nepopravljiva šteta; i (iii) da je uvođenje privremene mere u javnom interesu.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavu 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava i članovima 27. (Privremene mere), 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32. (Podnošenje podnesaka i odgovora), 56. (Zahtev za uvođenje privremenih mera) i73. (Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava i članovima 40. i 41. Zakona) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

7. Dana 12. avgusta 2021. godine, podnosilac je podneo svoj zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud), preko predsednika g. Qëndorn Kastrati.

8. Dana 13. avgusta 2021. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Gresa Caka-Nimani (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Remzije Istrefi-Peci.

9. Dana 16. avgusta 2021. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i tražio od istog da dostavi Sudu Memorandum zaključen između njega i Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (u daljem tekstu: MONTI) od 25. februara 2020. godine. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio i premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer), MONTI i Ministarstvo administracije lokalne samouprave (u daljem tekstu: MALS) i tražio od istih da dostave svoje komentare do 31. avgusta 2021. godine.

10. Dana 20. avgusta 2021. godine, podnosilac zahteva je dostavio dokument koji je tražio Sud.

11. Dana 31. avgusta 2021. godine, MONTI i MALS su dostavili svoje komentare Sudu.

12. Dana 2. septembra 2021. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o prijemu komentara od MONTI-a i MALS-a i tražio od istog da dostavi svoj odgovor na komentare, ako ga ima, do 10. septembra 2021. godine.

13. Dana 10. septembra 2021. godine, Sud je primio dodatne komentare od podnosioca zahteva.

14. Dana 20. decembra 2021. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno tražilo da se slučaj odloži radi dodatnih dopuna.

15. Dana 5. januara 2022. godine, predsednik opštine Kamenica, g. Kadri Rahimaj, koga je zastupao g. AlbanHashani iz Kamenice, podnosi Sudu podnesak za povlačenje zahteva KO145/21, navodeći da opština Kamenica nema nikakvog pravnog interesa za ocenu ustavnosti osporenog akta.

16. Dana 18. januara 2022. godine, Sud je tražio od predsednika opštine, g. Kadrija Rahimaja, da priloži punomoćje da ga prilikom podnošenja zahteva za povlačenje zastupa g. Alban Hashani.

17. Dana 21. januara 2022. godine, predsednik opštine g. Kadri Rahimaj je priložio punomoćje za g. Albana Hashanija.

18. Dana 2. februara 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je zatražilo da se predmet odloži zbog dodatnih dopuna.

19. Dana 10. marta 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno (i) odlučilo da odbije zahtev za povlačenje zahteva; i (ii) iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva i njegovo razmatranje u meritumu.

20. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da odluka Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija br. 01B/24 od 23. aprila 2021. godine nije u saglasnosti sa stavom 2, člana 12. [Lokalna vlast], stavom 1. i 3. člana 123. [Osnovna načela] i

stavom 2. i 3. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava..

Pregled činjenica

21. Prema spisima predmeta, opština Kamenica [podnosilac zahteva] se suočila sa izazovima u oblasti obrazovanja. Do toga je došlo kao rezultat smanjenja broja učenika u opštini Kamenica i činjenice da je u pojedinim školama bilo manje od pet (5) učenika u celoj školi. Takođe, opština Kamenica se suočila i sa nepostojanjem odgovarajuće infrastrukture obrazovanih ustanova i velikim brojem zaposlenih kao prosvetnih radnika. U vezi sa poslednje pomenutim, opština Kamenica *"je bila opterećena velikim budžetskim teretom"*. Shodno tome, radi poboljšanja predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, podnosilac zahteva je preduzeo korake radi reformisanja ovog sistema, kroz restrukturiranje i reorganizaciju obrazovanih ustanova, putem donošenja odgovarajućih odluka.

Radnje koje su preduzeli podnosilac zahteva i MONTI

22. Dana 30. avgusta 2019. godine, podnosilac zahteva donosi odluku br. 26937, u kojoj je odlučeno sledeće:

> *"1. REORGANIZUJE SE obrazovanje prema nivou 0 i 1 ISCED-a (predškolski nivo i osnovno obrazovanje 1-5), na sledeći način:*
>
> *1.1. U obrazovnoj ustanovi "Dëshmoret e Kombit" nastavu pohađaju i učenici ONSŠ "NuhiBerisha", ONSŠ "7 Shtatori" i ONSŠ "IdrizSeferi".*
> *1.2. U obrazovnoj ustanovi "Fan S. Noli" nastavu pohađaju i učenici ONSŠ "Hasan Prishtina".*
>
> *2. REORGANIZUJE SE obrazovanje nivoa 2 ISCED-a (nivo nižeg srednjeg obrazovanja, 6-9), na sledeći način:*
>
> *2.1. U obrazovnoj ustanovi "Dëshmoret e Kombit" nastavu pohađaju i učenici ONSŠ "NuhiBerisha", ONSŠ "7 Shtatori" i ONSŠ "ldrizSeferi".*
> *2.2. U obrazovnoj ustanovi "Fan S. Noli" nastavu pohađaju i učenici ONSŠ "Hasan Prishtina".*
>
> *3. Obrazovno, pomoćno, administrativno i rukovodeće osoblje škola"Dëshmoret e Kombit", "NuhiBerisha", "7 Shtatori", "IdrizSeferi", "Fan S. Noli" i "Hasan Prishtina" biće tretirano ravnopravno na osnovu zakona i podzakonskih akata na snazi.*
>
> *4. Reorganizacija obrazovnih ustanova iz stavova 1. i 2. ove odluke počeće da se sprovodi početkom školske 2019/2020 godine.*
>
> *5. Vreme početka reorganizacije ostalih obrazovnih ustanova u opštini Kamenica biće određeno novom odlukom.*

6. Pripremne radnje za sprovođenje reorganizacije obrazovnih ustanova u opštini Kamenica biće preduzete od trenutka stupanja na snagu ove odluke.

7. OBAVEZUJE SE Opštinska direkcija za obrazovanje da u cilju objedinjavanja spojenih obrazovnih ustanova, pokrene postupke za osnivanje obrazovnih ustanova prema AU/MONT 08/2015 o osnivanju obrazovnih ustanova.

8. NALAŽE SE obrazovnim ustanovama na koje se odnosi ova odluka da preduzmu potrebne radnje za reorganizaciju ustanova u skladu sa ovom odlukom, uz konsultaciju sa Direkcijom za obrazovanje opštine Kamenica.

9. Opština Kamenica je u svojstvu osnovne administrativne jedinice, na osnovu zakonskih nadležnosti za javno obrazovanje, zasnovano na faktičkim i organizacionim potrebama, oslanjajući se na potrebu za pružanjem kvalitetnog obrazovanja u opštini Kamenica, na osnovu odredbi člana 4. stav 4.1 Zakona 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, člana 14. stav 9. Zakona 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo, člana 3. stav 1.2. AU 24/2016 (MONT) o obezbeđivanju kvaliteta u preduniverzitetskom obrazovanju i AU (MONT) 22/2013 Maksimalan broj učenika za razred i odnos nastavnik-učenik, odlučila kao u ovoj odluci.

10. Raspoređivanje zaposlenih u obrazovne ustanove koji se uključuju u proces restrukturiranja i reorganizacije prema ovoj odluci, tretiraće se u skladu sa odredbama Zakona o radu i Kolektivnog ugovora u obrazovanju, koji je 2017. godine zaključen između USONK-a i MONT-a, u vezi sa tehnološkim viškom.

11. U slučaju zaključivanja lokalnog kolektivnog ugovora, odredba iz stava 9. ove odluke će se primenjivati u skladu sa posebnim odredbama Kolektivnog ugovora zaključenog na nivou preduzeća (opštine Kamenica).

12. Odluci se prilaže dokument sa objašnjenjima o reorganizaciji škola.

13. Odluka stupa na snagu danom potpisivanja".

23. Dana 10. januara 2020. godine, podnosilac zahteva donosi odluku br. 02/805, kojom je odlučio sledeće:

"1.REORGANIZUJE SE obrazovanje prema nivouo i 1 ISCED-a (predškolski nivo i osnovno obrazovanje 1-5), na sledeći način:

1.1. U obrazovnoj ustanovi "AbdullahKrashnica - Presheva" nastavu pohađaju i učenici ONSŠ"Rexhep Mala".

2. REORGANIZUJE SE obrazovanje nivoa 2 ISCED-a (nivo nižeg srednjeg obrazovanja 6-9), na sledeći način:

2.1. U obrazovnoj ustanovi "Rexhep Mala" nastavu pohađaju i učenici "AbdullahKrashnica - Presheva".

3. Obrazovno, pomoćno, administrativno i rukovodeće osoblje škola biće tretirano ravnopravno na osnovu zakona i podzakonskih akata na snazi.

4. Reorganizacija obrazovnih ustanova iz stavova 1. i 2. ove odluke počeće da se sprovodi početkom drugog polugodišta školske 2019/2020 godine.

5. Vreme početka reorganizacije ostalih obrazovnih ustanova u opštini Kamenica biće određeno novom odlukom.

6. Pripremne radnje za sprovođenje reorganizacije obrazovnih ustanova u opštini Kamenica biće preduzete od trenutka stupanja na snagu ove odluke.

7. OBAVEZUJE SE Opštinska direkcija za obrazovanje da pokrene postupke za osnivanje obrazovanih ustanova podeljenih prema ciklusima, na osnovu AU/MONT 08/2015 o osnivanju obrazovnih ustanova.

8. NALAŽE SE obrazovnim ustanovama na koje se odnosi ova odluka da preduzmu potrebne radnje za reorganizaciju ustanova u skladu sa ovom odlukom, uz konsultaciju sa Direkcijom za obrazovanje opštine Kamenica.

9. Opština Kamenica je u svojstvu osnovne administrativne jedinice, na osnovu zakonskih nadležnosti za javno obrazovanje, zasnovano na faktičkim i organizacionim potrebama, oslanjajući se na potrebu za pružanjem kvalitetnog obrazovanja u opštini Kamenica, na osnovu odredbi člana 4. stav 4.1 Zakona 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, člana 14. stav 9. Zakona 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo, člana 3. stav 1.2. AU 24/2016 (MONT) o obezbeđivanju kvaliteta u preduniverzitetskom obrazovanju i AU (MONT) 22/2013 Maksimalan broj učenika za razred i odnos nastavnik-učenik, odlučila kao u ovoj odluci.

10. Raspoređivanje zaposlenih u obrazovne ustanove koji se uključuju u proces restrukturiranja i reorganizacije prema ovoj odluci, tretiraće se u skladu sa odredbama Zakona o radu i Kolektivnog ugovora u obrazovanju, koji je 2017. godine zaključen između USONK-a i MONT-a, u vezi sa tehnološkim viškom.

11. Stupanjem na snagu lokalnog kolektivnog ugovora odredba iz stava 10 ove odluke će se primenjivati u skladu sa posebnim odredbama Kolektivnog ugovora zaključenog na nivou preduzeća (opštine Kamenica).

12. Odluka stupa na snagu danom potpisivanja".

24. Dana 10. septembra 2020. godine, podnosilac zahteva donosi novu odluku br. 02/19870, kojom je odlučio sledeće:

1. REORGANIZUJE SE obrazovanje prema nivou 0, 1 i 2 ISCED-a (predškolski nivo, osnovno obrazovanje 1-5 i niže srednje obrazovanje 6-9), na sledeći način:

1.1. U obrazovnoj ustanovi "AvniRrustemi" u Gornjem Karačevu nastavu pohađaju i učenici ONSŠ "AsllanThaçi" iz Gornjeg Karačeva.

2. REORGANIZUJE SE obrazovanje prema nivou 0, 1 i 2 ISCED-a (predškolski nivo, osnovno obrazovanje 1-5 i niže srednje obrazovanje 6-9), na sledeći način:

2.1. U obrazovnoj ustanovi "Rexhep Mala" u Toponici nastavu pohađaju i učenici ONSŠ "Xhelal Sopi" iz Petrovca.

3. REORGANIZUJE SE obrazovanje nivoa 0, 1 i 2 ISCED-a (predškolski nivo, osnovno obrazovanje 1-5 i niže srednje obrazovanje 6-9), na sledeći način:

3.1. U obrazovnoj ustanovi "Skënderbeu" u Ogoštu nastavu pohađaju i učenici isturenih odeljenja u Koprivnici, Lisacke,Dažnica i isturenih odeljenja u Poličkama i VeljeglaveONSŠ"Kadri Zeka".

4. REORGANIZUJE SE obrazovanje nivoa 0, 1 i 2 ISCED-a (predškolski nivo, osnovno obrazovanje 1-5 i niže srednje obrazovanje 6-9), na sledeći način:

4.1. U obrazovnoj ustanovi "Sadri Misini" u Gornjoj Šipašnici nastavu pohađaju i učenici isturenog odeljenja u Donjoj Šipašnici, učenici ONSŠ"Kadri Zeka" u Desivojcu i njena isturena odeljenja u Ljajčiću, Trsteni i Sedlarima.

5. REORGANIZUJE SE obrazovanje prema nivou 0 i 1 ISCED-a (predškolski nivo, osnovno obrazovanje 1-5), na sledeći način:

5.1. U obrazovnoj ustanovi "17 Shkurti" u Mučivrcu nastavu pohađaju i učenici isturenih odeljenja u Krajnidelu i Dajkovcima.

6. Obrazovno, pomoćno, administrativno i rukovodeće osoblje škola biće tretirano ravnopravno na osnovu zakona i podzakonskih akata na snazi.

7. Reorganizacija obrazovnih ustanova iz stavova 1. i 2. ove odluke počeće da se sprovodi početkom školske 2020/2021 godine.

8. Pripremne radnje za sprovođenje reorganizacije obrazovnih ustanova u opštini Kamenica biće preduzete od trenutka stupanja na snagu ove odluke.

9. OBAVEZUJE SE Opštinska direkcija za obrazovanje da u cilju objedinjavanja spojenih obrazovnih ustanova, pokrene postupke za osnivanje obrazovnih ustanova prema AU/MONT 08/2015 o osnivanju obrazovnih ustanova.

10. NALAŽE SE obrazovnim ustanovama na koje se odnosi ova odluka da preduzmu potrebne radnje za reorganizaciju ustanova u skladu sa ovom odlukom, uz konsultaciju sa Direkcijom za obrazovanje opštine Kamenica.

11. Opština Kamenica je u svojstvu osnovne administrativne jedinice, na osnovu zakonskih nadležnosti za javno obrazovanje, zasnovano na faktičkim i organizacionim potrebama, oslanjajući se na potrebu za pružanjem kvalitetnog obrazovanja u opštini Kamenica, na osnovu odredbi člana 4. stav 4.1 Zakona 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, člana 14. stav 9. Zakona 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo, člana 3. stav 1.2. AU 24/2016 (MONT) o obezbeđivanju kvaliteta u preduniverzitetskom obrazovanju i AU (MONT) 22/2013 Maksimalan broj učenika za razred i odnos nastavnik-učenik, odlučila kao u ovoj odluci.

12. Raspoređivanje zaposlenih u obrazovne ustanove koji se uključuju u proces restrukturiranja i reorganizacije prema ovoj odluci, tretiraće se u skladu sa odredbama Zakona o radu i Kolektivnog ugovora u obrazovanju, koji je 2017. godine zaključen između USONK-a i MONT-a i Kolektivnog ugovora zaključenog na nivou preduzeća između USONK-a i opštine Kamenica.

13. Odluka stupa na snagu danom potpisivanja".

25. Dana 14. januara 2020. godine, Inspektorat za obrazovanje u okviru MONTI-a, izvršio je inspekciju u nekoliko škola u opštini Kamenca i utvrdio (i) da ONSŠ "Idriz Seferi" u Strezovcu poštuje odluku podnosioca zahteva; (ii) da ONSŠ "NuhiBerisha" u Tuđevcu poštuje odluku podnosioca zahteva; (iii) a da ONSŠ "7 Shtatori" u Kriljevu i ONSŠ "Hasan Prishtina" u Busovati ne poštuju odluku podnosioca zahteva. Tom prilikom su inspektori za obrazovanje ocenili (i) odluku br. 02/26937 od 30. avgusta 2019. godine od podnosioca zahteva za ONSŠ "Hasan Prishtina" u Busovati da učenici treba da pohađaju nastavu u istoj školi s obzirom na broj od 107 učenika, kao i na izgradnju novog školskog objekta koji je pri kraju; (ii) da se ONSŠ "7 Shtatori" u Kriljevu i ONSŠ "Idriz Seferi" u Strezovcu zbog malog broja učenika i geografskog rastojanja jer se škole nalaze blizu jedna drugoj, spoje u jednu zajedničku školu sa brojem učenika u Kriljevu - 25 učenika, dok u Strezovcu ima 75 učenika. Shodno tome, inspektori za obrazovanje preporučuju 1. da ODO u Kamenici iznađe forme i rešenja za stabilizaciju situacije u ovim školama; i 2. da ODO u Kamenici opremi ove škole razrednim dnevnicima i udžbenicima.

26. Dana 25. februara 2020. godine, podnosilac zahteva i MONTI su potpisali Memorandum o saradnji, prema kojem se: (i) poštuje odluka br. 26973 od 30. avgusta o reorganizaciji škola "Fan Noli", "Dëshmorët e Kombit", "Hasan

Prishtina", "7 Shtatori", "Idriz Seferi" i "Nuhi Berisha"; (ii) odlaže za drugu fazu odluka br. 805 od 10. januara 2020. godine, koja obuhvata škole "Abdullah Krashnica Presheva" i "Rexhep Mala", a vreme kada će se primeniti ova odluka odrediće nadležni organ; (iii) dve strane potpisnice se angažuju na unapređenju školske infrastrukture, otvaranju dva vrtića prenamenom postojećih školskih objekata i investiraju u odgovarajućim udelima; (iv) MONTI će investirati u rekonstrukciju škole "Fan S. Noli"; (v) u saradnji sa donatorima, pokrenuće se opšta i detaljna studija u vezi sa reorganizacijom škola (sa nedovoljnim brojem učenika) na nivou zemlje, kojom studijom će se generisati pouzdani podaci koji će poslužiti za pravilno odlučivanje zasnovano na tačnim podacima za celu zemlju; (vi) rezultati ove studije na nivou zemlje, uz proučavanje i politika opštine Kamenica, služiće za orijentaciju obrazovnih politika na nacionalnom nivou u pogledu reorganizacije mreže škola u cilju povećanja kvaliteta nastave i učenja; (vii) dve strane potpisnice će se u konsultaciji za zajednicom angažovati na ponovnoj proceni predloga za reorganizaciju obrazovanja u opštini Kamenica; (viii) obe institucije su saglasne da će poštovati odluku nadležnog organa o organizaciji preduniverzitetskog obrazovanja, aktivno pomažući u njenoj implementaciji; (ix) podnosilac zahteva, odnosno Opštinska direkcija za obrazovanje priprema i sprovodi plan za nadoknađivanje izgubljenih časova; (x) nastava se u svim školama nastavlja normalno.

27. Dana 22. avgusta 2020. godine, MALS izdaje Pravno mišljenje za MONTI *"o izvornim nadležnostima opština i opštinskih organa u vezi sa preduniverzitetskim obrazovanjem, odnosno reorganizacijom osnovnih i srednjih škola - Slučaj Kamenica"*. U ovom Pravnom mišljenju se zaključuje (i) da na osnovu člana 17. stav 1. podstav (h) Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Zakon o lokalnoj samoupravi), opštine imaju pravo na odlučivanje u vezi sa osnovnim i srednjim javnim obrazovanjem i u okviru ove nadležnosti mogu reorganizovati osnovno i srednje javno obrazovanje; (ii) da na osnovnu člana 13. i 57. stav (c) Zakona o lokalnoj samoupravi, predsednik opštine ima pravo da kao izvršni organ donosi zakonske odluke u oblasti osnovnog i srednjeg javnog obrazovanja pošto ova nadležnost po zakonu ne pripada isključivo skupštini opštine.

28. Dana 26. avgusta 2020. godine, Inspektorat za obrazovanje je sastavio zapisnik kojim je izvršena provera svedočanstava za drugi nivo u ONSŠ "Hasan Prishtina" u Busovati, i tom prilikom je utvrđeno (i) da je svedočanstva za drugi nivo (VI-IX) za pojedine učenike ONSŠ "Hasan Prishtina" u Busovati izdao nelegitimni direktor i (ii) da su u bivšoj ONSŠ "Hasan Prishtina" u Busovati za tri predmeta bili angažovani meštani sela i da isti nisu bili u sistemu plata u ODO; (iii) da su učenici ONSŠ "Hasan Prishtina" u Busovati, prema odluci podnosioca zahteva 02/26937 od 30. avgusta 2019. godine, trebali biti sistematizovani u ONSŠ "Fan Noli" u Kamenici. Shodno tome, inspektori za obrazovanje, preporučuju 1. da se ponište svedočanstva za 6 (šest) dotičnih učenika; 2. da ODO iznađe formu organizacije ocenjivanja u datim predmetima; 3. da ODO postupa u skladu sa važećim zakonodavstvom za izdavanje svedočanstava za drugi nivo; 4. da nadležni organi pokrenu postupak protiv nelegitimnog direktora.

29. Dana 14. februara 2021. godine, održani su prevremeni parlamnetarni izbori u Republici Kosovo.

30. Dana 29. marta 2021. godine, Inspektorat za obrazovanje je poslao informaciju MONTI-u, izveštavajući ga o pohađanju nastave od strane učenika u školama, na osnovu odluka podnosioca zahteva.

31. Dana 8. aprila 2021. godine, MONTI donosi odluku 01B/14 o formiranju *Ad-hoc* komisije radi razmatranja problema nastalog usled nepohađanja nastave od strane određenog broja učenika u opštini Kamenica, odnosno ukupno 441 učenika. Zadatak ove komisije je bio (i) da analizira postojeće informacije o problemu koji je nastao u opštini Kamenica; (ii) da po potrebi prikupi dodatne informacije kroz komunikaciju sa strukturama opštine Kamenica, školama i pogođenim zajednicama, uključujući i posete na terenu; (iii) da se usredsredi/predloži iznalaženje izlaza iz postojeće situacije uzimajući u obzir interes dece i obavezu državnih institucija da osiguraju redovan završetak školskih godina 2019/2020 i 2020/2021; (iv) da dostavi MONTI-u radni izveštaj sa preporukama do 13. aprila 2021. godine. Članovi ove komisije su bili stručnjaci za obrazovanje, službenici MONTI-a i službenici Opštinske direkcije za obrazovanje u opštini Kamenica.

32. Dana 14. aprila 2021. godine, *Ad-hoc* komisija je sačinila izveštaj kojim je utvrdila da su do danas izostali napori Opštine, MONTI-a i zajednice roditelja da se iznađe rešenje za vraćanje učenika u škole, mimo zakonskih ograničenja i odluka o reorganizaciji škola i da je postojao pristup koji je bio fragmentiran, birokratski i orijentisan na sudove i tužbe između uključenih strana, ignorišući štetu koja se nanosi deci u školama koje su pogođene reorganizacijom. Komisija je ocenila da je druga faza reorganizacije škola bila ubrzana i da nisu uzete u obzir okolnosti koje su nastale usled pandemije, a posebno za tri scenarija organizovanja nastave (scenariji A, B i C). Komisija je dala komentare u vezi sa ONSŠ "Hasan Prishtina" u Busovati i izrazila mišljenje da ovu školu nije trebalo uvrstiti u plan reorganizacije. Zbog dosadašnjih nastavnih gubitaka, Komisija je izrazila mišljenje da se nastava mora organizovati u školi a ne online. Komisija je na kraju dala preporuke u vezi sa neophodnim radnjama, podelivši ih na politički i tehnički nivo. U vezi sa prvim, Komisija je istakla (i) da MONTI treba da preduzme usaglašene akcije sa opštinom Kamenica, uključujući i roditelje, kako bi se omogućilo momentalno vraćanje učenika u škole; (ii) da MONTI u dogovoru sa opštinom Kamenica formira radnu grupu gde će se analizirati situacija u školama; (iii) da MONTI ovlasti Odsek za nastavne planove i programe da otpočne pripreme za pružanje podrške nastavnicima ovih škola; (iv) da MONTI obezbedi neophodan budžet za Odsek za nastavne planove i programe za pribavljanje dodatnih materijala; (v) da se MONTI mora angažovati na hitnim radnjama u cilju zakonske i proceduralne regulative za reorganizaciju školske mreže na nivou Kosova. Što se tiče tehničkog aspekta, Komisija je preporučila (i) pripremanje detaljnog plana za organizovanje kompenzacione nastave; (ii) izradu jednostavnog i praktičnog vodiča za nastavnike u vezi sa planiranjem nastave; (iii) planiranje i organizovanje aktivnosti podrške za stručne arhive kroz predavanja, nastavne časove i mentorstvo; (iv) planiranje i

organizovanje pomoćnih inspekcija od strane Inspektorata za obrazovanje u cilju pribavljanja podataka o kvalitetu i pravilnom odvijanju nastavnog procesa.

33. Dana 23. aprila 2021. godine, MONTI donosi odluku 01B/24 o organizovanju ubrzane alternativne nastave za 441 učenika opštine Kamenica, sa obrazloženjem da se ova odluka donosi na osnovu obaveze MONTI-a da garantuje pravo na obrazovanje i preporuka iz izveštaja *Ad-hoc*komisije od 14. aprila 2021. godine o potrebi za nadoknađivanjem izgubljenih časova i izveštaja Inspektorata. Odlukom 01B/24 je odlučeno sledeće:

"1. Nadoknađuju se izgubljeni časovi kroz organizovanje ubrzane alternativne nastave za učenike nivoa osnovnog obrazovanja (I-V) i učenike nivoa nižeg srednjeg obrazovanja (VI-IX);

1.1. Učenici isturenog odeljenja u selu Donja Šipašnica;
1.2. Učenici isturenog odeljenja u selu Koprivnica;
1.3. Učenici ONSŠ „Hasan Prishtina" u selu Busovata;
1.4. Učenici ONSŠ „AsllanThaqi" u selu Donje Karačevo;
1.5. Učenici ONSŠ „Xhelal Sopi" u selu Petrovce.

2. Osniva se komisija u okviru MONTI za izradu nastavnog sadržaja za organizovanje ubrzane alternativne nastave za učenike iz tačke I odluke.

3. Ubrzanu alternativnu nastavu za učenike iz tačke 1 ove odluke, izvode nastavnici opštine Kamenica.

4. Raspored nastave se priprema na takav način da se nastavnici koji će raditi sa učenicima iz tačke 1 odluke, ne ometaju rasporedom nastave koja se izvodi u drugim školama određenim od strane opštine.

5. Obavezuje se ODO u Kamenici da osigura optimalne uslove i snabdevanje nastavnim materijalom za izvođenje obrazovno-vaspitnog procesa za učenike iz tačke I odluke.

6. Inspektorat za obrazovanje u Republici Kosovo se zadužuje da nadgleda sprovođenje važećih pravnih akata i ove odluke, kako bi se stvorili uslovi za redovno i nesmetano funkcionisanje obrazovno-vaspitnog procesa.

7. Nastavni proces se odvija u najbližim školskim objektima i u skladu sa preporukama MONTI-a, MZ-a i NIJZK-a.

8. Radne grupe na nivou škole osnovane odlukom br. 01B-101 od 11.09.2020. godine, osiguravaju da su obrazovno-vaspitne ustanove stvorile sve uslove za ponovni početak nastavnog procesa.

9. Ubrzana dopunska nastava počinje 4. maja 2021. godine.

10. Odluka stupa na snagu danom njenog potpisivanja".

34. Dana 27. aprila 2021. godine, podnosilac zahteva je dostavio MONTI-u odgovor u vezi sa izvršenjem odluke 01B/24, navodeći da opština preuzima na sebe izvršenje odluke 01B/24, iako smatra da je to njena isključiva nadležnost. Nadalje, podnosilac zahteva naglašava da s obzirom na to da odluka 01B/24 stvara budžetske troškove za opštinu, traže od MONTI-a da ih pokrije, a ti troškovi se odnose na troškove putovanja/prevoza učenika i plaćanje dodatnih časova nastavnika. Podnosilac zahteva se dalje poziva na preporuke ombudsmana, navodeći da je on prvobitno dao preporuke za opštinu, ali su preporuke ombudsmana adresirane od strane podnosioca zahteva. Na kraju, podnosilac zahteva je ovim odgovorom izjavio da izražava spremnost za izvršenje ove odluke, pod uslovom finansijske podrške od strane MONTI-a, za (i) dodatne plate za nastavnike; i (ii) troškove prevoza učenika. Podnosilac zahteva je naveo da nema raspoloživih sredstava za izvršenje odluke MONTI-a [osporene odluke], pa je samim tim podrška neophodna.

35. Dana 28. aprila 2021. godine, MONTI je putem elektronske pošte odgovorio podnosiocu zahteva, u vezi sa njegovim dopisom od 27. aprila 2021. godine. MONTI navodi da se ne stvaraju dodatni troškovi jer se nastava odvija u školskim objektima koji su najbliži mestima stanovanja učenika. MONTI takođe traži od podnosioca zahteva izveštaj sa dokazima o radu u skladu sa važećim zakonodavstvom, u vezi sa isplatama nastavnika *"koji su angažovani iznad norme utvrđene zakonom"*.

36. Dana 9. juna 2021. godine, Jedinica za ljudske resurse pri opštini Kamenica, sastavila je izveštaj u kome je navedeno da su službenici ODO-a naišli na nastavnike (njih ukupno pet (5)) u selu Busovate koji nisu deo obrazovnog sistema u opštini Kamenica i koji se ne nalaze na platnom spisku. Ovi nastavnici su izvodili nastavu bez ugovora izdatog od strane opštine Kamenica.

Sudski postupak koji su pokrenuli roditelji radi odlaganja odluke podnosioca zahteva o reorganizaciji škola

37. Iz spisa predmeta, Sud primećuje da su roditelji pojedine dece koja su pohađala nastavu u nekim od škola koje su reorganizovane na osnovu odluka podnosioca zahteva, odbili da dovode svoju decu na pohađanje nastave.

38. Kao rezultat toga, neki od tih roditelja su pokrenuli upravni spor kojim su tražili da se odloži izvršenje odluke i poništi odluka podnosioca zahteva 02. br. 019870 od 10. septembra 2020. godine.

39. U spisima predmeta, Sud poseduje 2 (dve) presude Vrhovnog suda Kosova, odnosno presudu ARJ. UZVP. br. 22/2021 od 17. marta 2021. godine i presudu ARJ. br. 40/2021 od 21. aprila 2021. godine.Ovim odlukama je odlučeno samo o zahtevu za odlaganje izvršenja odluke podnosioca zahteva 02. br. 019870 od 10. septembra 2020. godine.

40. Vrhovni sud je presudom ARJ. br. 40/2021 odbio zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, uz obrazloženje da se nijednim ubedljivim dokazom nije uspelo dokazati da će im se izvršenjem osporene odluke prouzrokovati šteta koja bi bila teško popravljiva i da odlaganje ne bi bilo suprotno javnom interesu i da se odlaganjem neće prouzrokovati nepopravljiva ili velika šteta protivnoj strani-zainteresovanoj strani. U ovom slučaju nisu kumulativno ispunjeni svi zakonski uslovi koji su predviđeni članom 22. Zakona o upravnim sporovima.

41. Vrhovni sud je presudom ARJ. UZVP. br. 22/2021, takođe odbio zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, pozivajući se i na član 22. Zakona o upravnim sporovima i utvrdio da tužioci nisu dokazali da će im se izvršenjem odluke upravnog organa prouzrokovati šteta, koja bi bila teško popravljiva; da odlaganje nije u suprotnosti sa javnim interesom; niti da bi se odlaganjem prouzrokovala šteta suprotnoj strani, odnosno zainteresovanom licu.

Održavanje lokalnih izbora

42. Dana 17. oktobra 2021. godine, održana je prva runda lokalnih izbora u Republici Kosovo, a dana 14. novembra 2021. godine, održan je drugi krug lokalnih izbora u Republici Kosovo. Pobednik na potonjimizborima, za opštinu Kamenica je bio g. Kadri Rahimaj.

Navodi podnosioca zahteva

43. Podnosilac zahteva navodi da su osporenom odlukom povređeni član 12. [Lokalna vlast], član 123. [Osnovna načela] i član 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava u vezi sa članom 2. [Ustavni i pravni osnov lokalne samouprave] i članom 4. [Obim lokalne samouprave] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

44. Podnosilac zahteva konkretnije navodi da su u suprotnosti sa ustavnim i zakonskim garancijama utvrđenim Ustavom, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju i Zakonom o obrazovanju o opštinama, prekršene njegove sopstvene opštinske nadležnosti.

45. Što se tiče prihvatljivosti zahteva, podnosilac zahteva navodi da se osporena odluka smatra "Aktom Vlade" i da ispunjava uslove da se smatra takvom, i da shodno tome opština [podnosilac zahteva] ima pravo da podnese ovaj zahtev na osnovu stava 4. člana 113. Ustava iz razloga što se osporenom odlukom direktno narušava nadležnost opštine da na sopstvenu inicijativu, na osnovu standarda utvrđenih od strane MONTI-a, poboljša kvalitet obrazovanja u opštini.

46. Podnosilac zahteva prvo navodi da je osporena odluka doneta u suprotnosti sa članom 12. Ustava u vezi sa članom 17. stav (h) Zakona o lokalnoj samoupravi, jer na osnovu ove odredbe opština ima pravo da obezbedi predškolsko, osnovno i srednje javno obrazovanje, uključujući i registraciju i licenciranje obrazovnih

ustanova. Shodno tome, podnosilac zahteva navodi da MONTI (i) nema nadležnost da organizuje alternativnu ili dopunsku nastavu i da može da traži od opštine da organizuje alternativnu ili dopunsku nastavu u skladu sa zahtevima MONTI-a; (ii) da nema nadležnost da određuje lokacije obrazovanih ustanova niti da obavezuje opštinu da održava alternativnu nastavu u obrazovnim ustanovama koje nisu licencirane i koje, za potrebe zakona, više ne postoje kao školski objekti.

47. Dalje, na osnovu člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, podnosilac zahteva navodi da MONTI nije uzeo u obzir ovu odredbu jer je zapošljavanje nastavnika isključiva nadležnost opštine, i MONTI je prekoračio svoja ovlašćenja i umešao se u nadležnosti opštine. U skladu sa tim, podnosilac zahteva dodaje da MONTI nije organ koji može izdavati uverenja i svedočanstava učenicima koji su pohađali nastavni proces, a opština to ne može učiniti jer nije organizator.

48. Podnosilac zahteva navodi da MONTI ima ulogu vršenja nadzora a ne ulogu donošenja odluka, i taj argument zasniva na članu 5. i članu 8. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju. Konkretnije, podnosilac zahteva naglašava da MONTI može tražiti, ali ni u kom trenutku donositi odluku u cilju održavanja alternativne/dopunske nastave. Pored toga, podnosilac zahteva navodi da su osporenom odlukom MONTI-ja povređene odredbe Zakona o obrazovanju u opštinama, jer je članom 3. tačka I, predviđeno da odgovornost ministarstva predstavlja inspekcija obrazovnog procesa. Dok je u članu 4. predviđeno da opštine imaju potpune i isključive nadležnosti u meri u kojoj se tiču lokalnog interesa. U slučaju da ministarstvo kroz mehanizam inspekcije smatra da postoji potreba za dopunskom/alternativnom nastavom, onda može da izda preporuku ili da podnese zahtev opštini.

49. Na kraju, podnosilac zahteva navodi da su osporenom odlukom (i) oštećeni nastavnici i učenici; i (ii) da se stvara štetan presedan jer šalje negativnu poruku opštinama koje imaju potrebu za preduzimanjem mera za reorganizaciju škola.

50. Podnosilac zahteva traži od Suda (i) da proglasi zahtev prihvatljivim i da usvoji isti; (ii) da utvrdi da je došlo do povrede članova 12, 123. i 124. Ustava i članova 2, 3, 4. i 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, člana 9. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, članova 3. i 4. Zakona o obrazovanju u opštinama Kosova; i (iii) da proglasi ništavom odluku 01/B24 MONTI-a.

Zahtev za uvođenje privremene mere

51. Podnosilac zahteva traži da se uvede privremena mera zbog povrede opštinskih odgovornosti i zbog uticaja na učenike, navodeći (i) da smatra da je njegov zahtev *prima facie* osnovan; (ii) da je pružio dovoljno dokaza da će se prouzrokovati nepopravljiva šteta jer mu je osporenom odlukom uskraćeno pravo na organizovanje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, čak i u pogledu alternativne nastave, koje pravo pripada isključivo njemu; da održavanje alternativne nastave u obrazovnim ustanovama koje su prenamenjene stvara

nepopravljivu štetu i za učenike koji su pogođeni ovom odlukom jer isti ne mogu dobiti školske dokumente (svedočanstva), i da održavanje nastave od strane neovlašćenih osoba koje je angažovao MONTI predstavlja takođe nepopravljivu štetu jer se za iste ne zna kakvu školsku spremu imaju, i da opština takođe trpi nepopravljivu štetu zbog toga što neki od nastavnika, koji su prema odlukama o organizaciji raspoređeni u obrazovne ustanove, nisu uspeli da održe časove koji su utvrđeni ugovorom; (iii) da je uvođenje privremene mere u javnom interesu jer će se učenicima uključenim u ovaj slučaj pružiti mogućnost da se obrazuju u licenciranim školama kako bi dobili relevantne dokumente za školsku 2020/2021 godinu, i da će se opština, ako se uvede privremena mera, angažovati da se učenicima putem testova i dopunskih časova, prizna pravo na održane časove, i da na taj način dobiju svedočanstva.

Komentari zainteresovanih subjekata i podnosioca zahteva

52. Sud će u nastavku teksta predstaviti komentare (i) MONTI-a; (ii) MALS-a; i (iii) podnosioca zahteva na odgovore MONTI-a i MALS-a.

(i) Komentari MONTI-a

53. MONTI je u svojim komentarima od 31. avgusta 2021. godine naveo da je usled odluke podnosioca zahteva br. 02/19870 od 10. septembra 2021. godine, bio nezadovoljan 441 učenik, u kom slučaju isti uopšte nisu pohađali nastavni proces, čime su se usprotivili sprovođenju reforme. MONTI dalje dodaje da su osim bojkota nastavnog procesa, roditelji ove dece podnelitužbu u upravnom sporu i zahtevali da se odluka podnosioca zahteva br. 02/19870 od 10. septembra 2021. godine poništi kao nezakonita i tražili odlaganje njenog izvršenja do meritornog rešavanja. Prema informacijama MONTI-a, Osnovni sud je doneo dve odluke kojima je usvojio zahtev za odlaganje odluke, dok je Apelacioni sud usvojio žalbu podnosioca zahteva. Kao rezultat toga, na odluke je uložena žalba Vrhovnom sudu, a preko 250 roditelja je sada u svojstvu umešača u tužbi. MONTI tvrdi da je Apelacioni sud doneo odluku bez odgovora predlagača.

54. MONTI izjavljuje da je smatrajući da se veliki broj učenika u znak revolta lišava prava na obrazovanje, morao nužno da postupi. Što se tiče ovog pitanja, MONTI naglašava da Inspektorat za obrazovanje u okviru funkcija utvrđenih članom Zakona o Inspektoratu br. 06/L -046, utvrđuje gubitke za učenike u nastavnom procesu i preporučuje otklanjanje gubitaka za učenike u izveštajima od 14. avgusta 2020. godine sa ref. 10 sa br. 239, od 14. januara 2020. godine sa br. 10/3sa br. prot. 004/20, od 29. marta 2021. godine saref. 10/233 i od 30. marta 2020. godine sa ref. 10/237.

55. Polazeći od napred navedenog, MONTI izjavljuje da je odlučeno o osnivanju*ad hoc* komisije radi koordinacije u iznalaženju rešenja u vezi sa slučajem. Dotična komisija konstatuje da 441 učenik ili 16% ukupnog broja učenika na nivou opštine nije pohađao nastavni proces tokom jedne školske godine u četiri obrazovne ustanove i dve godine u obrazovnoj ustanovi u Busovati.

56. Sledstveno tome, MONTI navodi da je doneo odluku o organizovanju ubrzane alternativne nastave za 441 učenika opštine Kamenica za nivo osnovnog obrazovanja (I-V) i učenike nivoa nižeg srednjeg obrazovanja (VI-IX), na osnovu člana 26. stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, člana 28. stav I podstav (e), člana 3. Konvencije o pravima deteta, člana 22. i člana 47. Ustava, člana 3, člana 5. i člana 8. stav 6.3 Zakona br. 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju, člana 3. Zakona o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, člana 8. stav lpodstav1.4 Aneks I stav 7. Uredbe (VRK) - br. 02/2021 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava od 30. marta 2021. godine i člana 9. stav 7. Administrativnog uputstva (MON) br. 85/2020 o kalendaru školske 2020/2021 godine.

57. Prema MONTI-u, osporena odluka je imala za cilj da se nadoknade izgubljeni časovi kroz organizovanje ubrzane alternativne nastave za učenike nivoa osnovnog obrazovanja (I-V) i učenike nivoa nižeg srednjeg obrazovanja (VI-IX). Odlukom je predviđeno organizovanje nastavnog procesa za 441 učenika iz 5 obrazovnih ustanova koji su odbili da pohađaju nastavni proces kao rezultat odbijanja izvršenja odluka predsednika opštine Kamenica, koje odluke su osporene u pravnom procesu.

58. Što se tiče pitanja nastavnika, MONTI izjavljuje da se nastavni plan i program i proces pripremaju tako da nastavnici koji će raditi sa učenicima prema tački I odluke, ne budu ometani rasporedom časova koji se odvijaju u drugim školama određenim od strane opštine i da nastavni proces organizuje sam ODO u opštini Kamenica, a prema MONTI-u, ova formulacija u tačkama 3. i 5. osporene odluke, garantuje nadležnost podnosioca zahteva i njegove obaveze, i da je u svim komunikacijama sa podnosiocem zahteva istom pružena podrška u izvršenju odluke.

59. MONTI, na osnovu članova 22. i 53. Ustava i stavljajući naglasak na član 2. Protokola br. 1 uz EKLJP u vezi sa pravom na obrazovanje, ističe da se njime garantuje pravo svakog pojedinca na obrazovanje, ali da to pravo podrazumeva i određenu odgovornost za državu da se garantuje takvo pravo. U konkretnom slučaju, MONTI navodi da je imajući u vidu protest roditelja i uskraćivanje obrazovanja deci u znak revolta, MONTI pokušao da osporenom odlukom vrati deci pravo na odgovarajuće obrazovanje.

60. MONTI se dalje poziva na predmete ESLJP-a (*Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*); (*Leyla Sahin protiv Turske,* stav 154 i 155); navodeći da ne dovodeći u pitanje radnje koje je preduzeo podnosilac zahteva u pravcu reforme obrazovnog sistema, a polazeći od rizika od uskraćivanja prava na obrazovanje, smatra da je osporenom odlukom postupio u skladu sa državnim obavezama i intervenisao sa očekivanim odgovornostima u cilju sprečavanja gubitka u obrazovanju što direktno utiče na ostvarivanje prava na obrazovanje prema EKLJP. MONTI smatra da je na Ustavnom sudu da odluči u kojoj meri je opština Kamenica poštovala načelo proporcionalnosti i smatra da je odgovornost MONTI-a bila da osigura

nadoknađivanje izgubljenih nastavnih časova kako ne bi dozvolio da dođe do uskraćivanja ostvarivanja prava na obrazovanje.

61. MONTI navodi da se član 2. Protokola br. 1 mora čitati i u svetlu članova 8, 9. i 10. EKLJP i ovde citira predmete ESLJP-a (*Folgemi drugi protiv Norveške,* stav 84) i (*Catani drugi protiv Republike Moldavije i Rusije,* stav 143), kao i (*Enver Sahin protiv Turske*, stav 72). U nastavku, MONTI navodi da je član 2. Protokola br. 1 povezan i sa članom 14. EKLJP i samim tim i sa zabranom diskriminacije, a takođe naglašava da se pravo na obrazovanje odnosi i na pristup obrazovnim ustanovama, razmenu znanja i intelektualni razvoj (*Campbell iCosansprotiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 33). MONTI dalje naglašava da je svaka država dužna da izgradi obrazovne institucije i osigura delotvoran pristup tim institucijama (*LeylaSahin protiv Turske* [Vv], stavovi 136-137). Drugim rečima, pristup određenim obrazovnim institucijama predstavlja sastavni deo prve rečenice člana 2. Protokola br. 1 koji garantuje pravo na obrazovanje (*MorselEren protiv Turske,* stav 41; *IrfanTemeli drugi protiv Turske,* stav 39).

62. MONTI, s obzirom na napred navedeno, i ne dovodeći u pitanje nadležnosti opštine Kamenica [podnosioca zahteva] u smislu obezbeđivanja razvoja obrazovanja u ovoj opštini, smatra da je u skladu sa međunarodnim načelima za zaštitu ljudskih prava, obaveza države da obezbedi primenu garancije prava na obrazovanje, pružajući, kao sastavni deo ovog prava, i pristup obrazovnim ustanovama koje su izgrađene i ovlašćene upravo za tu svrhu.

63. MONTI argumentuje da je prema Zakonu o preduniverzitetskom obrazovanju (i) u članu 3. predviđena obaveza pružanja preduniverzitetskog obrazovanja, izričito zabranjujući uskraćivanje prava na obrazovanje; i (ii) navedeno da je pružanje preduniverzitetskog obrazovanja *"zajednička odgovornost roditelja, obrazovnih i stručnih institucija, opština i vlade"*. U trenutnom kontekstu, MONTI naglašava da ne može a da ne istakne, da se protest roditelja, a samim tim i uskraćivanje prava na obrazovanje deci, kao posledica postupanja podnosioca zahteva, ne može prećutno rešavati od strane MONTI-a, a samim tim ni od strane države.

64. Dalje, što se tiče proceduralnog aspekta, MONTI navodi da na osnovu člana 113. stav 4. Ustava, u konkretnom slučaju nedostaje pravni osnov jer MONTI ni na koji način nije povredio opštinske odgovornosti i nije umanjio opštinske prihode. MONTI smatra da se radi o nadležnostima po Ustavu i da su to državne, a ne opštinske nadležnosti, i da se MONTI nijednim svojim postupkom nije umešao u nadležnosti podnosioca zahteva kada je dozvolio „*"pristup školama jer je to suštinski deo prava na obrazovanje*".

65. Nadalje, MONTI smatra da osporena odluka nije nimalo uticala na umanjenje prihoda opštine, te da je ova odluka zapravo odluka MONTI-a, a ne Vlade kao kolegijalna odluka. MONTI smatra da odluka Vlade predstavlja drugi stepen za odluke Ministarstva u upravnom postupku utvrđenom Zakonom o upravnom postupku, Zakon br. 05/L-031, član 128, koji kaže *"Ukoliko zakonom nije drugačije*

predviđeno, žalba protiv administrativnog akta može se uputiti javnom organu koji je doneo ili je nadležan za donošenja akta (u daljem tekstu: nadležni organ), javnom organu koji nadzire nadležni organ ili nekom po zakonu izričito određenom drugom javnom organu (u daljem tekstu oba ova dava organa: "nadređeni organ"). Ukoliko je žalba upućena nadređenom organu, on je bez odlaganja prenosi nadležnom organu". Administrativno uputstvo br. 03/2013 o standardima za izradu normativnih akata i Uredba br. 13/2013 o Vladinoj pravnoj službi, jasno definišu podelu između akata Vlade i resornih ministarstava.

66. Tim povodom, MONTI navodi da podnosilac zahteva nije izjavio žalbu protiv upravnog akta u zakonskom roku koji je određen u članu 127. stav 1, u kojem je navedeno *"Žalba treba da se podnese u roku od trideset (30) dana od dana kada je stranka upoznata sa administrativnim aktom"*. Takođe, MONTI smatra da je u preambuli odluke navedeno da je odluka zasnovana na njegovim nadležnostima prema Uredbi Vlade 02/2021, član 8. stav 1.podstav1.4, Aneks I. S druge strane, odluke Vlade imaju drugi pravni osnov, odnosno član 4. ove Uredbe. U ovom slučaju, MONTI smatra da podnosilac zahteva nije preduzeo nijednu procesnu radnju radi pobijanja upravnog akta pravnim sredstvima. Ovaj akt je kao upravni akt, a ne regulatorni akt sa pravnim osnovom u Administrativnom uputstvu br. 03/2013 o standardima za izradu normativnih akata i Uredbi br. 13/2013 o Vladinoj pravnoj službi.

67. Dalje, u vezi sa finansijskim efektom akta, u odluci se podnosiocu zahteva ne stavljaju na teret nikakvi dodatni troškovi. Ni u jednoj od tačaka odluke se ne stvaraju dodatni troškovi za podnosioca zahteva. Nijedan od nastavnika nije tražio dodatnu naknadu za svoje angažovanje. Opština je za ovu decu tražila udžbenike prema podeli na određene škole. Ministarstvo je osiguralo higijenski i pomoćni materijal kako se zahtevalo situacijom sa pandemijom. Ministarstvo u okviru raspodele budžeta vrši istu po glavi učenika. Podnosilac zahteva nije dostavio nikakav dokaz da su nastali dodatni troškovi čak ni nakon izvršenja odluke. Prema tome, na osnovu navedenog, zahtev je neprihvatljiv. Povodom zahteva za suspenziju izvršenja odluke, odluka je doneta 23. aprila 2021. godine i počela je da se izvršava od 4. maja 2021. godine do 31. jula 2021. godine. Stoga se zahtev za suspenziju izvršene odluke ne može primeniti. Suspenzija se primenjuje na odluke koje će se izvršiti ili koje se izvršavaju. Što se tiče argumentacije o hitnosti postupanja, opština Kamenica je tek nakon pet meseci uputila predmet Sudu kada je odluka već izvršena i proizvela pravne posledice.

68. MONTI na kraju smatra (i) da argumenti koji se odnose na meritum zahteva za ocenu ustavnosti osporene odluke nisu *prima facie*osnovani; (ii) da podnosilac zahteva nije pokazao*prima facie* slučaj o merodavnosti zahteva za uvođenje privremene mere i da navod koji se odnosi na hitnost ne stoji jer je odluka već izvršena i proizvela pravne posledice, i da je ova odluka počela da se izvršava od 23. aprila 2021. do 31. jula 2021. godine; (iii) da se zahtev koji je podneo podnosilac zahteva smatra preuranjenim zbog neiscrpljenja pravnih sredstava; (iv) da je 441 dete pohađalo i završilo nastavni proces i da nisu nastali nikakvi dodatni troškovi za podnosioca zahteva, i naglašava da sličan slučaj predstavlja i odluka od 20. aprila

2021. godine pod br. 01/B 603 koja se odnosi na organizaciju dopunske nastave za učenike koji imaju smetnje u postizanju rezultata kao posledica pandemije COVID-19, za koju nije predviđen dodatni budžet zbog toga što nisu stvoreni dodatni troškovi.

(ii) Komentari MALS-a

69. MALS je u svojim komentarima od 31. avgusta 2021. godine, na početku naveo da prema članu 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, sopstvenu nadležnost opština predstavlja pružanje predškolskog, osnovnog i srednjeg javnog obrazovanja, uključujući i registraciju i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplatu plata i obučavanje instruktora za obrazovanje i administratora.

70. Međutim, MALS dalje smatra da je osporena odluka u potpunosti u skladu sa nadležnostima MONTI-a i da poštuje, između ostalih odredbi, i pravni osnov predviđen u Zakonu o obrazovanju, odnosno član 3, 5. i radi dalje konkretizacije radi se o odluci zasnovanoj na članu 8 stav 6.3, kao odredbi koja se odnosi upravo na nadležnost Ministarstva da zahteva održavanje dopunske ili alternativne nastave u slučajevima kada se uoče nedostaci u primeni nastavnog plana i programa. Upravo je takva situacija nastupila u konkretnom slučaju u opštini Kamenica.

71. U tom smislu, ocenjujemo da se osporena odluka i njeno izvršenje ni pod kojim okolnostima ne mogu smatrati mešanjem u sopstvene nadležnosti opštine Kamenica [podnosioca zahteva] za organizovanje nastavnog procesa, već da je u potpunosti u skladu i u funkciji ostvarivanja ustavnih prava dece na obrazovanje.

(iii) Komentari podnosioca zahteva na komentare MONTI-a i MALS-a

72. Na osnovu dopisa Suda o mogućnosti dostavljanja komentara u vezi sa komentarima koje su dostavili MONTI i MALS, podnosilac zahteva je dostavio i svoje komentare.

73. Podnosilac zahteva na početku navodi da ne osporava načelo koje proizilazi iz člana 3. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju jer je on sam preduzeo radnje u pravcu reorganizacije obrazovnog sistema u cilju pružanja efikasnih, efektivnih i sveobuhvatnih usluga kako bi se deci pružila jednaka prava na školovanje. S tim u vezi, podnosilac zahteva osporava komentar MALS-a jer, kako navodi, ova odredba ne dodeljuje nadležnost MONTI-i, a isti se osporenom odlukom umešao u nadležnosti podnosioca zahteva.

74. Dalje, podnosilac zahteva ne osporava nadležnosti MONTI-a, u vezi sa članom 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, međutim organizovanje alternativne ili dopunske nastave nije predviđeno ovim članom. Što se tiče člana 8. stav 6. podstav 6.3 Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, podnosilac zahteva smatra da je MONTI postupio u suprotnosti sa ovom odredbo jer je isti mogao da traži organizovanje dopunske ili alternativne nastave od podnosioca zahteva, putem

zahteva/preporuke, kako je predviđeno ovom odredbom, a ne da o tome donosi odluku. Podnosilac zahteva navodi da MONTI može da traži provođenje dodatne ili alternativne nastave ali nema ulogu odlučivanja u organizovanju predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja.

75. Podnosilac zahteva se poziva i na Pravno mišljenje MALS-a, izdato 22. avgusta 2020. godine, kojim se došlo do zaključka da predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje predstavlja isključivu nadležnost opština prema članu 17. stav 1. podstavh Zakona o lokalnoj samoupravi.

76. Podnosilac zahteva se nije složio sa komentarima MONTI-a, svrstavajući njegove argumente u 5 (pet) kategorija: (i) predstavnik opštine Kamenice se nije složio sa preporukama *Ad-hoc* komisije formirane odlukom sa br. protokola 01B/14 da se učenici vrate na dopunsku nastavu u školama u kojima su prethodno pohađali nastavu; (ii) komentari koji se odnose na sudski postupak roditelja pokrenut putem upravnog spora; (iii) komentari koji se odnose na pravni osnov po kojem je doneta osporena odluka i finansijski efekti osporene odluke;(iv) komentari koji se odnose na ocenu da je zahtev za ocenu ustavnosti podnosioca zahteva preuranjen zbog nesprovođenja postupaka pred redovnim sudovima; (v) komentari koji se odnose na privremenu meru.

77. U vezi sa tačkom (i) podnosilac navodi da se predstavnik opštine, službenik ODO-a, nije složio sa preporukama iz odluke 01/B/14 *Ad-hoc*komisije i da ista komisija nije preporučila MONTI-u da sam organizuje dopunsku nastavu već da je preporučila da preduzme radnje koje su usaglašene sa organima opštine. Podnosilac zahteva navodi da su kao opština izrazili spremnost za održavanje dopunske nastave, ali ne u obrazovnim ustanovama koje više ne funkcionišu i nemaju ni osnovne sanitarne uslove za odvijanje nastave u njima.

78. U vezi sa tačkom (ii) o sudskom postupku koji je pokrenut protiv odluka podnosioca zahteva, navodi da nije sporno da su roditelji dece koji su bojkotovali nastavni proces pokrenuli upravni spor (s tim u vezi, podnosilac zahteva je priložio i dve presude Vrhovnog suda). Podnosilac navodi da su na osnovu Pravnog mišljenja koje je, 22. avgusta 2020. godine, izdao MALS, odluke koje je on doneo prošlepostupak ocene zakonitosti.

79. Dalje, u vezi sa tačkom (iii) podnosilac zahteva navodi da kao prvo ne stoji argumentovanje od strane MONTI-a da osporena odluka predstavlja individualni akt, i naglašava da na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, opština može da podnese zahtev Ustavnom sudu. Nadalje, u vezi sa finansijskimefekatima osporene odluke, podnosilac zahteva navodi da je došlo do direktnog umanjenja prihoda *"zbog toga što su istoj, osim kršenja odgovornosti, dodate i finansijske obaveze, koje su između ostalog: električna energija kao dodatni trošak za objekte koje je odredilo samo Ministarstvo, a ne podnosilac zahteva"*. Prema navodima, MONTI je angažovao nastavnike koji nisu zaposleni kod podnosioca zahteva, što se, prema navodima podnosioca zahteva, potvrđuje izveštajemu dokazu br. 12 zahteva. Podnosilac zahteva takođe navodi da su obrazovne ustanove koje su određene

osporenom odlukom zapravo institucije koje praktično i pravno ne postoje, koje su reorganizovane i nemaju licencu i ne pružaju uslove za izvođenje nastave. Ove obrazovne ustanove nemaju *"ni licencu, ni nastavnike, ni održavanje niti bilo kakve uslove za odvijanje nastavnog procesa"*.

80. U vezi sa tačkom (iv), podnosilac zahteva navodi da ne stoji tvrdnja MONTI-a da je podnosilac zahteva trebalo da uloži žalbu protiv osporene odluke i da je zahtev podnosioca zahteva zasnovan na Ustavu i Zakonu o Ustavnom sudu.

81. Na kraju, u vezi sa tačkom (v), podnosilac zahteva smatra da postoji nenadoknadiva šteta jer 441 učenik neće dobiti odgovarajuće diplome zbog osporene odluke i da, prema njegovim navodima, postoji rizik da će MONTI nastaviti da se nezakonito meša u nadležnosti podnosioca zahteva.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 113.
[Jurisdikcija i ovlašćene strane]

1.Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.
[...]
4. Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu.
[...]

Član 12.
[Lokalna vlast]

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština.

2. Organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava se reguliše zakonom.

Član 123.
[Osnovna načela]

1. Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom.

2. Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem.

3. Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika

Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice.

4. Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridavajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.

Član 124.
[Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština. Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.

2. Osnivanje opština, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja se određuju zakonom.

3. Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.

4. Opštine će imati pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju, u skladu sa zakonom.

5. Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.

6. Opštine su dužne da poštuju Ustavnost, zakone i sprovode sudske odluke.

7. Administrativno razmatranje opštinskih akata od strane centralne vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, je ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i zakonom.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Član 2.
[Ustavni i pravni osnov lokalne samouprave]

Princip lokalne samouprave biće priznat u domaćem zakonodavstvu i, ako je moguće, u ustavu.

Član 3.
[Koncept lokalne samouprave]

1. Lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva.

[...]

Član 4.
[Obim lokalne samouprave]

1. Osnovna ovlašćenja i odgovornost lokalnih organa vlasti treba da budu predviđeni ustavom ili statutom. Međutim, ova odredba ne sprečava davanje ovlašćenja i odgovornosti lokalnim vlastima za specifične svrhe, u skladu sa zakonom.

2. Lokalne vlasti, u okviru zakonskih ograničenja, imaju punu slobodu odlučivanja o inicijativama u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodeljeno nekoj drugoj instanci.

3.Javne poslove će prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima. Ustupanje poslova drugom organu vlasti trebalo bi da se zasniva na proceni obima i prirode zadatka i zahteva u pogledu efikasnosti uprave i funkcionisanja privrede.

4. Ovlašćenja data lokalnoj vlasti će po pravilu biti potpuna i ekskluzivna. Ona ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom.

5. Tamo gde su im ovlašćenja dodeljena od strane centralne ili regionalne vlasti, lokalnim organima vlasti će, u meri u kojoj je to mogućno, biti data puna sloboda odlučivanja u prilagođavanju svojih aktivnosti lokalnim uslovima.

6. Lokalni organi vlasti će biti konsultovani, u meri u kojoj je to mogućno, i u pravo vreme i na odgovarajući način prilikom planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja ih se direktno tiču.

Član 8.
[Administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti]

1. Bilo kakav administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti može biti ostvaren samo u skladu sa procedurama i u slučajevima koji su predviđeni ustavom ili statutom.

2. Svaki administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti po pravilu će imati za cilj samo da obezbedi usaglašenost sa zakonom i ustavnim načelima. Međutim, više instance vlasti mogu obaviti administrativni nadzor

u vezi sa celishodnošću u pogledu zadataka čije izvršavanje je povereno lokalnim organima vlasti.

3. Administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti vršiće se tako da obezbedi da intervencija kontrolne vlasti bude u srazmeri sa značajem interesa koji treba da štiti.

ZAKON BR. 03/L-040 O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

POGLAVLJE III
NADLEŽNOSTI OPŠTINA

Član 3
Definicije

[...]
„Izvorna nadležnost" označava nadležnost koja je opštini dodeljena na osnovu Ustava ili zakona i zakoju je Opština u potpunosti odgovorna do ispunjenja lokalnih interesa u skladu sa zakonom.
[...]

Član 15.
Princip subsidijarnosti

Opština izvršava svoja ovlašćenja u skladu sa principom supsidarnosti.

Član 16.
Nadležnosti opština

Opštine obavljaju poslove iz svojih izvornih, proverenih i proširenih nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 17.
Izvorna nadležnost

Opština ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom iz sledećih oblasti:

a) lokalni ekonomski razvoj;
b) urbano i ruralno planiranje;
c) izgradnja i upotreba zemljišta;
d) realizacija i primena uredbi u pogledu izgradnje i kontrola građevinskih standarda;
e) zaštita životne sredine na lokalnom nivou;
f) pružanje komunalnih usluga, snabdevanje vodom, održavanje kanalizacionog sistema i drenaža, tretman otpadnih voda i otpadnog

materjala (đubre), briga o lokalnim putevima, lokalnom prevozu i lokalnom sistemu centralnog grejanja;
g) vanredno stanje na lokalnom nivou;
h) predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujuću registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administratora;
i) promocija i zaštita ljudskog prava;
j) pružanje javne primarne zdravstvene zaštite;
k) pružanje porodičnih i drugih socijalnih usluga kao što su: zaštita osetljivih i nemoćnih osoba, porodična zaštita, zaštita dece, briga o starijima, uključujući registraciju i licenciranje ustanova koje vode brigu o njima, prijem radnika u radni odnos, isplata plata i obuka stručnih socijalnih radnika;
l) javni smeštaj;
m) zdravstvena zaštita;
n) izdavanje licenci za subjekte koje pružaju javne usluge, uključujući i one koje se odnose na zabavu, kulturne i slobodne aktivnosti, ishranu, smeštaj, pijace, ulične prodavce, javni prevoz na lokalnom nivou i taksi služba;
o) imenovanje puteva, ulica i ostalih javnih mesta;
p) pružanje i održavanje javnih parkova i mesta;
q) turizam;
r) kulturne i slobodne aktivnosti;
s) sva druga pitanja koja izričito nisu van nadležnosti opština i sva ona pitanja koja nisu isključivoj u nadležnosti drugih vlasti.

ZAKON BR. 04/L-032 O PREDUNIVERZITETSKOM OBRAZOVANJU U REPUBLICI KOSOVO

Član 3.
Opšti principi preduniverzitetskog obrazovanja

1. Nijednom licu ne sme biti uskraćeno pravo na obrazovanje.

2. Preduniverzitetsko obrazovanje je zajednička odgovornost roditelja, obrazovnih i stručnih institucija, opština i vlade, na osnovu funkcija i dužnosti koje su uređene ovim zakonom.

3. Opšti je zadatak Ministarstva, opština, nastavnih institucija ii ustanova za osposobljavanje i svih drugih organa uključenih u pružanje preduniverzitetskog obrazovanja, kao što je uređeno ovim zakonom i drugim važećim zakonima, da planiraju i pružaju efikasne, efektivne, fleksibilne, sveobuhvatne i profesionalne usluge koje su namenjene da svu decu pružaju jednake mogućnosti u pristupu obrazovanju, u skladu sa njihovim specifičnim sposobnostima i potrebama, kao i da unapređuju njihov obrazovni i društveni razvoj.

4. Tokom planiranja, rukovođenja i izrade sistema preduniverzitetskog obrazovanja, Ministarstvo, opštine i vaspitno-obrazovne ustanove i ustanove za osposobljavanje treba da uzmu u obzir međunarodno usvojene norme obrazovanja za sve, prava deteta, zaštitu ugroženih grupa u društvu i promovisanje ravnopravnosti polova.

5. Tokom sprovođenja svojih funkcija i nadležnosti utvrđenih ovim zakonom i drugim važećim zakonima, Ministarstvo, opštine i obrazovne institucije i ustanove za osposobljavanje dužni su da:

5.1. poštuju i unapređuju prava zajednica i njihovih članova kao što je utvrđeno Ustavom važećim Zakonom.

5.2. neguju poznavanje kulture, istorije, jezika svih zajednica.

6. Pristup i napredovanje kroz sve nivoe preduniverzitetskog obrazovanja omogućiće se u skladu sa odredbama ovog zakona, bez bilo koje stvarne ili pretpostavljene diskriminacije po osnovima kao što su: pol, rasa, seksualna orijentacije, fizički, intelektualni ili bilo koji drugi vid nesposobnosti, bračno stanje, jezik, veroispovest, političko ili drugo ubeđenje, etničko ili društveno poreklo, udruživanje sa nekom zajednicom, imovinsko stanje, rođeni ili bilo koji drugi status učenika ili njegove porodice.

7. Javne obrazovne institucije treba da se suzdrže od učenja veroispovesti ili od ostalih aktivnosti koje propagiraju određenu veroispovest.

8. Ministarstvo, opštine i zajednica dužni su da obrazovne ustanove i ustanove za osposobljavanje učine privlačnim i bezbednim za učenike, nastavnike i roditelje, putem njihovih odgovornosti u oblasti nastavnog plana, standarda izgradnje i održavanja školskih objekata, zdravlja i bezbednosti, očuvanja ambijenta kao i razmatranje disciplinskih pitanja i ponašanja.

Član 5.
Dužnosti Ministarstva

1. Ministarstvo ima primarnu odgovornost za planiranje, utvrđivanje standarda i praćenje učinka sistema preduniverzitetskog obrazovanja i ima sledeće opšte dužnosti:

1.1.da razvija smernice, izrađuje i sprovodi zakonodavstvo za razvoj preduniverzitetskog obrazovanja i osposobljavanja;

1.2. da određuje rezultate različitih nivoa obrazovanja osposobljavanja kao i da pruža kvalifikacije, ili da ovlasti njihovo pružanje, za sve one koji uspešno završe preduniverzitetske programe prema adekvatnim nivoima Nacionalnog kvalifikacionog okvira;

1.3. da promoviše nediskriminatorni obrazovni sistem koji poštuje prava svake osobe na obrazovanje i osposobljavanje i pruža jednake mogućnosti za kvalitetno obrazovanje;

1.4. da promoviše zaštitu ugroženih grupa unutar sistema za obrazovanje i osposobljavanje, kao i zdravlje i blagostanje učenika i zaposlenih u obrazovnim ustanovama i ustanovama za osposobljavanje i mere za sprečavanje napuštanja obrazovanja;

1.5. da utvrđuje kriterije i rukovodi sveobuhvatnim sistemom licenciranja i sertifikovanja svih nastavnika, preko Nacionalnog saveta za licenciranje nastavnog osoblja, osnovanog u skladu sa ovim zakonom;

1.6. da uspostavlja i održava informacioni sistem za rukovođenje obrazovanjem i osposobljavanjem;

1.7. svake godine Komisiji za grante pruža dovoljno podataka i standarda formula radi utvrđivanja specifičnog granta za obrazovanje u skladu sa važećim zakonom i odredbama člana 28 ovog zakona;

1.8. da izrađuje i nadgleda efikasne i nepristrasne oblike obrazovne administracije i rukovođenja obrazovnim ustanovama i ustanovama za osposobljavanje koje su opštine dužne da sprovode i da odredi kriterije i procedure praćenja Upravnog odbora;

1.9. da unapređuje kvalitet i efikasnost obrazovanja i osposobljavanja preko mehanizama navedenih u članu 8 ovog zakona za inspekciju i praćenje i procenjivanje, u cilju poboljšanja kvaliteta i sprovođenja važećeg zakona;

1.10. da utvrdi kriterijume za ocenjivanje i vrednovanje učenika u obrazovnim ustanovama i ustanovama za osposobljavanje;

1.11. da organizuje i rukovodi spoljašnjim ocenjivanjem za nivoe 1, 2 i 3 ISCED-a u skladu sa uslovima za davanje kvalifikacija u sklopu okvira za nacionalne kvalifikacije i prema potrebi konsultujući nacionalni organ za kvalifikacije;

1.12. da osigurava sveobuhvatne Politike za uključivanje osoba sa posebne potrebe;

1.13. da promoviše učešće zajednica i roditelja u obrazovnim aktivnostima i aktivnostima osposobljavanja preko Roditeljskog saveta Kosova, rukovodećih organa obrazovnih institucija i institucija za osposobljavanje i drugim načinima;

2. Ministarstvo izdaje podzakonske akte u vezi:

2.1. školskog kalendara i vremenskog trajanja školske godine u sklopu Okvira kurikuluma Kosova;

2.2. trajanje nastavnih časova i odmora, školskih praznika;

2.3. maksimalne veličine odeljenja i brojnog odnosa učenika nastavnika (s tim da prag za uspostavljanje odeljenja ili škola koje predaju na nezvaničnim jezicima bude niži od normalno utvrđenog);

2.4. ispita, ocenjivanja, vrednovanja i testiranja, u skladu sa zakonom.

3. Ministarstvo će izdati podzakonske akte u vezi upisa, održavanja i zaštite ličnih podataka u sistemu obrazovanja, imajući u vidu sledeće kriterije:

3.1. službeni dokumenti izdati od obrazovnih institucija, kao i one za osposobljavanje treba da sadrže lične podatke, kao: Ime, ime roditelja – zakonskog staratelja, prezime i datum rođenja;

3.2. zvanična dokumenta moraju da budu izdata na svim službenim jezicima. Učenik koji je pohađao obrazovanje na neslužbenom jeziku ima pravo da njegova/njena službena dokumenta budu vođena i izdata, osim na službenim jezicima, i na jeziku na kojem je učenik pohađao nastavu;

3.3. lični podaci koji se tiču narodnosti ili verske pripadnosti mogu se evidentirati samo u svrhe statističkog praćenja radi unapređivanja jednakih mogućnosti i ne mogu se koristiti u druge svrhe. Takvi podaci ne smeju da budu evidentirani na bilo koji način koji omogućuje identifikaciju takvih pojedinaca.

4. U okviru godišnjeg izveštaja Vlade, Ministarstvo izveštava o preduniverzitetskom obrazovanju i sprovođenju ovog zakona pred Skupštine na kraju kalendarske godine.

5. Ministarstvo imenuje i preimenuje javno finansirane obrazovne ustanove i ustanove za osposobljavanje na osnovu preporuke nadležnog Opštinski Direktoriat za Obrazovanje (ODO), na osnovu predloga datih od strane dotičnog upravnog odbora.

6. Ministarstvo određuje jedinstveni kod za svaku obrazovnu instituciju ili onu za osposobljavanje koji se koristi u sistemu upravljanja obrazovnih informacijama.
[...]

8. Ministarstvo podzakonskim aktom usvaja standarde za licenciranje obrazovnih ustanova i ustanova za osposobljavanje, uključujući i standarde navedene u stavu 7. ovog člana.

9. Ministarstvo licencira i akredituje institucije koje pruţaju opšte kvalifikacije prema Nacionalnog kvalifikacionom okviru na osnovu kriterijuma i standarda odreĐenih za tu svrhu; institucije koje pruţaju druge vrstve kvalifikacija se akredituju od strane Nacionalnog organa za kvalifikacije, na osnovu kriterijuma i standarda odreĐenih za tu svrhu, i licenciraju se od strane Ministarstva.

10. Ministarstvo deluje kao drugostepeni organ za odluke drugih obrazovnih tela i tela za osposobljavanje gde je ovim zakonom utvrĐeno pravo ţalbe.

Član 7.
Nadležnosti opština

1. Nadležnosti opština regulisane su:

1.1. zakonom o lokalnoj samoupravi, br. 03/L040, datuma 20 februar 2008, i Zakon o opštinskom obrazovanju, br. 03/L-068, datuma 21. maja 2008. godine i
1.2.dodatne nadležnosti utvrđene na osnovu odredbi ovog zakona.

2.Vršenje dužnosti i ovlašćenja u ovoj oblasti od strane opštine prati Ministarstvo u saradnji sa Ministarstvom za lokalnu upravu radi osiguravanja poštovanja važećeg zakona.

3. Opštine imaju sledeće dodatne obaveze:

3.1. izgradnja obrazovnih objekata i onih za osposobljavanje;
3.2. održavanje i popravljanje objekata i opreme obrazovnih institucija;
3.3. osiguravanje zdrave životne sredine, uključujući pijaću vodu, sanitarno-higijenske uslove, zdravstvenu zaštitu, kao i bezbednu sredinu za učenike i osoblje uključujući osiguranje bezbednih usluga i efikasne bezbednosti;
3.4. kroz saradnju sa roditeljima, policijom i ostalim javnim organima, preduzimaju korake radi zaustavljanja nasilničkog ponašanja i zloupotreba u vezi sa nadležnom institucijom.

Član 8.
Inspekcija obrazovanja

1. Inspekcija obrazovnih institucija i onih za osposobljavanje u cilju koji je napomenut u podstavu 1.9. stava 1. člana 5 ovog zakona, je obaveza Departmana za inspekcije pri Ministarstvu.

2.Organ za inspekciju izvire iz Ministarstva; direktori obrazovnih institucija i onih za osposobljavanje kao i Opštinski Direktoriat za Obrazovanje (ODO), uprave za obrazovanje će sarađivati sa ovlašćenim inspektorima, i pružiće svu potrebnu dokumentaciju, pristup institucijama, i lično će učestvovati u inspekciji ili preko ovlašćenih zamenika.

3. Inspekcija će se organizovati u godišnji ciklus planiranja, sa mogućnošću posebnih inspekcija pod uslovima određenim od strane Departmana za inspekcije.

4. Cilj inspekcije funkcionisanja obrazovnih institucija i onih za osposobljavanje u nivoima 0,1, 2, 3 i 4 ISCED-a su da zajedno sa inspektorima iz ostalih polja (zapošljavanje, obrazovanje, izgradnja, finansije, itd), kontrolišu i evidentiraju:

4.1. poštovanje dužnosti i traženih funkcija od strane institucija u skladu sa ovim zakonom kao i ostalim zakonima i podzakonskim aktima;
4.2. funkcionisanje rukovodećeg saveta institucije, funkcionisanje roditeljskog saveta i saveta učenika, tačnost podataka učenika prema stepenima i razredima, tačnost pedagoških i školskih dokumenata, organiziranje predavanja;
4.3. broj, kvalifikacije i mogućnost za profesionalni razvoj nastavnog osoblja;
4.4. ambijent rada, poštujući standarde za zdravlje i bezbednost, registrovane podatke o disciplinskim merama i njihove rezultate;
4.5. sprovođenje nacionalnog okvira kurikuluma uključujući i osnovni kurikulum, kurikulum koji zavisi od škole, procedure za testiranje i ocenjivanje, korišćenje usvojenih tekstova i nastavnog materijala;
4.6. i u slučajevima kada se primeti da ne postoji poštovanje gore-navedenih aspekata, direktoru institucije na koju se to odnosi se daju preporuke i saveti o potrebnim izmenama koje se moraju izvršiti u određenom vremenskom roku.

5. Ukoliko direktor ne preduzme potrebne mere za rešavanje nedostataka u oblastima koje su napomenute u stavu 4 ovog člana, inspektor može da odredi disciplinske mere koje će se preduzeti protiv direktora ili ostalog osoblja institucije.

6. Nakon izveštaja inspektora, kojeg potpisuju inspektor i direktor institucije:

6.1.ministarstvo može da ukine rad obrazovnih institucija i onih za osposobljavanje koje nisu licencirane ili svoje dužnosti obavljaju u nesigurnim i nezdravim ambijentima.
6.2.ministar može da savetuje opštinu da prekine radni odnos članu nastavnog osoblja koji je zaposlen protivno kriterijumima koji su određeni ovim zakonom, ili je udaljen sa posla zbog zdravstvenih uslova ili naredbe suda ili odredbe ovog ili drugih važećih zakona traže takvu akciju.

6.3. u slučaju da se primeti nedostatak u primeni kurikuluma, Ministarstvo može da zatraži dodatnu ili alternativnu nastavu.
6.4. ministarstvo može da ukine ocene u slučajevima kada nije ispoštovana procedura za ocenjivanje kao i diplome i dokumente koje su donete u suprotnosti sa ovim zakonom ili ostalim važećim zakonima.

7.Departman za inspekcije takođe ima obavezu da monitoriše i ocenjuje akademski radi institucije kao deo godišnjeg ciklusa inspekcije. Ministarstvo u konsultaciji sa Kosovskom agencijom za standarde kurikuluma i ocenjivanja određuje kriterijume i procedure za nacionalnu inspekciju koja može da obuhvati eksperte iz različitih akademskih ili profesionalnih polja u skladu sa stavu 4. člana 25 ovog zakona.

8.Žalbe protiv odluka ili akcija Inspektorata se mogu podneti Komisiji za žalbe pri Ministarstvu.

Član 14.
Podela učenika po obrazovnim institucijama

[...]

9. Obavezan transfer učenika u školu kada se razmotri i uzme u obzir najbolji interes učenika utvrđuje se odredbama ovog zakona.

ZAKON BR. 03/L-068 O OBRAZOVANJU U OPŠTINAMA REPUBLIKE KOSOVA

Član 3.
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije

Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije Republike Kosovo (MONT) ima sledeće odgovornosti:

a) usavršavanje načela, nacrta i primena zakonodavstva u razvoju obrazovanja, uključujući više obrazovanje kao i nauku na Kosovu;
b) promovisanje nediskriminativnog obrazovnog sistema u kome se pravo svakog lica na obrazovanje poštuje, a kvalitetne mogućnosti za učenje su dostupne svima;
c) uspostavljanje i upravljanje opštim sistemom sertifikata za svo nastavno osoblje na Kosovu;
d) proširivanje nezvaničnog obrazovanja i obrazovanja odraslih na svim nivoima, uključujući i u udaljenim područjima, i promovisanje mogućnosti doživotnog učenja za sve;
e) planiranje, primena i nadzor jednakih i efikasnih obrazaca obrazovne administracije i školske uprave;
f) poboljšanje kvaliteta , važnosti i efektivnosti nastave na svim nivoima;
g) pomaže razvoju i kvalitetnom poboljšanju nastavnog sistema i efikasno pružanje obrazovnih usluga;

h) promoviše istraživanja u vezi sa društvenim, ekonomskim, naučnim, tehnološkim i kulturnim razvojem Kosova;
i) razvijanje sveobuhvatnog bibliotekarskog sistema, što obuhvata univerzitetske i školske biblioteke;
j) promovisanje opšte politike za integraciju lica sa nedostacima i sa ograničenim sposobnostima u obrazovni sistem; kao i
k) promovisanje učešća roditelja i zajednice u obrazovnim aktivnostima i odgovarajućim oblicima partnerstva između škola i zajednica na lokalnom nivou;
l) inspekciju obrazovna.

Član 4.
Nadležnosti i proširene nadležnosti opština

4.1 Opštine imaju potpuna i isključiva ovlašćenja, sve dok se to odnosi na lokalni značaj, uz poštovanje standarda propisanih važećim zakonodavstvom koje se odnosi na odredbe o javnom predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, uključujući registrovanje i izdavanje licenci obrazovnim institucijama, zapošljavanje, plaćanje ličnih dohodaka i program obuke za obrazovne predavače i administratore.

4.2 Opštinama se mogu, osim ovlašćenja naznačenih paragrafom 1. ovog Člana, poveriti proširene nadležnosti u oblasti obrazovanja kako je propisano ovim zakonom ili drugim zakonodavnim aktima na snazi

4.3 U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, opštine imaju pravo da sarađuju, u okviru svojih nadležnosti u oblasti obrazovanja, sa drugim opštinama i drugim organima vlasti. Ovo pravo obuhvata saradnju sa opštinama i institucijama, uključujući i vladine agencije, u Republici Srbiji.

Član 5.
Nadležnosti opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2, i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje)

Nadležnosti naznačene u Članu 4. ovog zakona obuhvataju specifične opštinske nadležnosti u javnom obrazovanju na nivoima 0 (predškolsko), 1 (osnovno), 2 (niže srednje) i 3 (više srednje), u skladu sa opštim smernicama i/ili postupcima i standardima koje objavljuje Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT):

a) izgradnja obrazovnih objekata u skladu sa Poglavljem 3. ovog zakona i drugog primenljivog zakonodavstva;

b) upis i prijem učenika u skladu sa punim uvažavanjem principa nediskriminacije po zakonu;

c) zapošljavanje nastavnika i drugog školskog osoblja u skladu sa pravnim procedurama za popunjavanje, izbor i zapošljavanje javnih službenika;

d) Izbor direktora i/ili zamenika direktora obrazovnih institucija u skladu sa pravnim procedurama za zapošljavanje i pravnim kriterijumima koje je odredio MONT preko komisije koju je osnovala opština i u kojoj su dva člana iz opštine i jedan iz MONT-a.

e) registracija, inspekcija javnog zdravlja i bezbednosti i izdavanje licenci predškolskim obrazovnim institucijama, u skladu sa Poglavljem 4. ovog zakona;

f) isplata upravnog osoblja kao i drugog zaposlenog osoblja u skladu sa kosovskim zakonodavstvom;

g) obučavanje nastavnika i drugog stručnog osoblja u skladu sa smernicama, načelima i standardima koje izdaje MONT;

h) nadzor i inspekcija obrazovnog procesa u skladu sa smernicama koje utvrđuje MONT;

i) razvoj, usvajanje i primena Pravilnika o radu za škole, uključujući Kodeks ponašanja za upravno osoblje, nastavnike, drugo osoblje i učenike kao i disciplinske mere;

j) podnošenje izveštaja o predškolskom obrazovanju, budžetu i upravnim radnjama opštinskim upravama i MONT-u u skladu sa opštinskim i centralnim zakonodavstvom;

k) Primena takvih delegiranih funkcija ili nadležnosti kako se utvrđuje zvaničnim ugovorom između opštine i Vlade Republike Kosovo;

l) posmatranje i izveštavanje roditelja i drugih nadležnih organa vlasti kako je utvrđeno zakonodavstvom o obrazovnom i društvenom napretku učenika ; kao i

m) određivanje novčane participacije roditelja za prijem dece u jaslice i obdaništa u skladu sa zakonima na Kosovu.

UREDBA (VRK) - BR. 02/2021 O OBLASTIMA ADMINISTRATIVNE ODGOVORNOSTI KANCELARIJE PREMIJERA I MINISTARSTAVA

Član 8.
Ministar

1. U skladu sa Ustavom, važećim zakonodavstvom, politikama i direktivama koje utvrđuje Vlada ili premijer, ministar:
[...]

1.4. Donosi odluke i podzakonske akte i zaključuje memorandume o razumevanju/saradnji u području administrativne odgovornosti ministarstva; i
1.5. Obavlja i druge poslove iz područja administrativne odgovornosti ministarstva, kako je definisano važećim zakonima.
[...]

Ocena prihvatljivosti zahteva

82. Sud pre svega razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom i dalje precizirani u Zakonu i Poslovniku.

83. Sud se poziva na stav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, kojim je utvrđeno:

"Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način".

84. Sud primećuje da je zahtev podnet u skladu sa članom 113. stav 4. Ustava, kojim je propisano:

"Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu".

85. Sud uzima u obzir članove 40. [Tačnost podneska] i 41. [Rokovi] Zakona, kojima je predviđeno:

Član 40.
[Tačnost podneska]

"Opština sa podneskom podnetim u skladu sa članom 113, stav 4 Ustava, između ostalog,podnosi relevantne informacije koje se tiču spornog zakona ili akta Vlade, koja odredba je navodno prekršena ili na koje odgovornosti ili opštinske prihode utiče neki zakon ili akt".

Član 41.
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od jedne (1) godine nakon stupanja na snagu zakonske odredbe ili akta Vlade, protiv kojeg opština pokreće spor".

86. Sud se takođe poziva i na pravilo 73. [Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava] Poslovnika, kojim je propisano:

Pravilo 73.
[Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava]

"(1) Podnesak podnet prema ovom pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. (4) Ustava i članovima 40. i 41. Zakona.

(2) U podnesku podnetim prema ovom pravilu, opština mora, inter alia, podneti sledeće informacije:

(a) relevantne informacije koje se tiču spornog zakona ili akta Vlade;

(b) posebnu odredbu Ustava koja je navodno prekršena; i

(c) odgovornosti ili opštinski prihodi koje se utiču od zakona ili akta.

(3) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese unutar 1. (jedne) godine nakon stupanja na snagu odredbe zakona ili akta Vlade koji se osporava".

87. Međutim, pre procene gore navedenih uslova, Sud, prvenstveno podseća da je dana 5. januara 2022. godine, Predsednik opštine Kamenica, Kadri Rahimaj, kojeg zastupa AlbanHashani iz Kamenice, primio podnesak o povlačenju zahteva KO145/21 pred Sudom, naglašavajući da Opština Kamenica nema nikakav pravni interes u vezi sa procenom ustavnosti osporenog akta. Predsednik opštine se oslanja na stav 1. pravila 35. Poslovnika o Radu.

88. Samim tim, Sud će pre svega razmotriti zahtev za povlačenje Predsednika opštine Kamenica.

(i) Zahtev za povlačenje zahteva

89. Ovom prilikom, Sud podseća na stavove 1, 2 i 3 pravila 35 Poslovnika o Radu, koje propisuje:

Pravilo 35
Povlačenje, odbijanje i odbacivanje podnesaka

(1) Strana može povući podneti podnesak ili odgovor u bilo koje vreme, ali ne više od nedelju dana pre početka rasprave ili u bilo koje vreme pre nego što Sud donese odluku bez održavanja rasprave.

(2) Bez obzira na povlačenje podneska, Sud može odrediti donošenje odluke o podnesku.

(3) Ako Sud odluči da odlučuje o takvom zahtevu, on će doneti odluku bez rasprave i jedino na osnovu podneska, odgovara i dokumenata priloženih podnesku.

90. Sud podseća da je zahtev KO145/21, podnet od strane predsednika opštine Kamenica, g. Qendrona Kastratija, čiji je mandat završen nakon novih lokalnih izbora na Kosovu. Samim tim, novi Predsednik opštine Kamenica je podneo zahtev za povlačenje zahteva KO145/21, navodeći da *„nema nikakvog pravnog interesa za ocenu ustavnosti"*, osporene odluke, i dalje nije objasnio svoj zahtev.

91. Ipak, na osnovu stava 2, pravila 35, bez obzira na zahtev za povlačenje podnetog zahteva, Sud može da odluči da donese odluku u vezi sa tim zahtevom.

92. Sud ima u vidu da je osporena odluka doneta u jednom određenom periodu i ista je imala pravnih efekata u prošlosti, odnosno, na osnovu objašnjenja MONT-a od 4. maja 2021. godine do 31. jula 2021. godine. Sud podseća na argumente podnosioca zahteva, koji je u vezi sa pravnim efektima osporene odluke tvrdio da izuzev činjenice da je MONT prekršio nadležnosti koje pripadaju opštini, postoji i nepopravljiva šteta jer 441 učenik neće dobiti odgovarajuće diplome zbog osporene odluke, i po njemu, postoji rizik da će MONT nastaviti da se meša na nezakonit način u nadležnosti podnosioca zahteva.

93. Međutim, Sud, imajući u obzir prirodu spora kao i važnost poštovanja principa lokalne samouprave, kako je to i propisano Ustavom i Evropskom kartom o lokalnoj samoupravi, u slučaju podnošenja zahteva pred Sudom, smatra da je u javnom interesu izjašnjenje Suda, jer (i) takva izjava ima cilj, i isti je pojašnjenje tvrdnji o povredama ustavnih principa u vezi sa lokalnom samoupravom, u smislu povreda opštinskih odgovornosti od strane centralnog nivoa, i (ii) takvo izjašnjavanje bi sprečilo da se takva situacija desi u budućnosti.

94. Samim tim, Sud odlučuje da zahtev Predsednika, g. Kadrija Rahimaja, odbije, i da nastavi sa razmatranjem i odlučivanjem po slučaju, na osnovu zahteva, u podnetim odgovorima, i u dokumentima koji su podneti Sudu.

(ii) Ocena prihvatljivosti zahteva

95. Počev od gore navedene procene, Sud će nastaviti sa procenom kriterijuma o prihvatljivosti koji izričito propisuju (i) da opština mora da ospori ustavnost određenog zakona ili akta Vlade; i (ii) da opština mora da objasni zašto osporeni akt povređuje opštinske odgovornosti ili umanjuje njene prihode. Na osnovu Zakona i Poslovnika, taj zakon ili akt se mora osporiti pred Sudom u roku od jedne (1) godine od dana njegovog stupanja na snagu.

(a) Ovlašćena strana

96. Kada je u pitanju prvi uslov, odnosno stranka koja ima pravo da podnese zahtev, Sud primećuje da je opština Kamenica [podnosilac zahteva] ovlašćena da podnese ustavni zahtev Sudu, na osnovu člana 113. stav 4. Ustava.

97. U ovoj tački, Sud podseća da je zahtev podnet u vreme kada je Predsednik bio g. Qendron Kastrati, dok je novi Predsednik, g. Kadri Rahimaj, zatražio povlačenje predmeta. Međutim, Sud smatra da zahtev KO145/21 nije povezan sa nekom javnom funkcijom koja se vrši u ime neke opštine, u konkretnom slučaju, odgovarajućih predsednika, već je povezan sa opštinom kao ovlašćenom stranom u smislu stava 4. člana 113. Ustava. Sledstveno tome, Sud zaključuje da takav zahtev i dalje postoji i pripisuje se opštini, kao ovlašćenoj strani koja ga je podnela, bez obzira da promenu zastupnika opštine.

(b) Osporeni akt

98. Što se tiče drugog uslova, Sud podseća da podnosilac zahteva osporava odluku MONTI-a br. 01B/24 od 23. aprila 2021. godine. Da li se ista može smatrati *"Aktom Vlade"*, Sud će oceniti u nastavku.

99. Sud podseća da se u svojoj praksi bavio slučajevima koji su zahtevali ocenu ustavnosti različitih akata Vlade. U zavisnosti od konkretnog slučaja, Sud je cenio da li takav akt može da spada u kategoriju akata koje utvrđuje nadležnost Suda prema članu 113. Ustava. U tom kontekstu, on podseća da je u slučaju KO73/16 proglasio prihvatljivom ocenu ustavnosti "*Administrativnog cirkulara*", odnosno Administrativnog cirkulara br. 01/2016 od 21. januara 2016. godine, koji je izdalo Ministarstvo javne administracije, uzimajući u obzir njegovo dejstvo (vidi slučaj KO73/16, podnosilac *Ombudsman,* ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016 donetog 21. januara 2016. godine od strane Ministarstva javne administracije Republike Kosovo, presuda od 16. novembra 2016. godine, stavovi 46, 56 i 58).

100. Ova sudska praksa potvrđena je i u presudi KO54/20, kojom je Sud, proglašavajući prihvatljivim zahtev za ocenu ustavnosti odluke premijera br. 01/15 od 23. marta 2020. godine, naglasio (i) da se prilikom utvrđivanja da li se osporava "dekret" premijera u smislu podstava 1. stava 2. člana 113. Ustava, *"ne treba fokusirati samo na naziv nekog akta već i na sadržaj i efekte koje proizvodi"* (vidi presudu KO54/20, podnosilac *Predsednik Republike Kosovo,* ocena ustavnosti odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo od 23. marta 2020. godine, presuda od 31. marta 2020. godine, stav 161); i (ii) da bi, ukoliko bi se Sud fokusirao samo na formalni naziv osporenih akata, odnosno na "dekret premijera" ili na "uredbu Vlade", donošenje odluka Vlade ostalo van ustavne kontrole, samo na osnovu naziva za koji su se isti odlučili da daju predmetnom aktu (vidi u ovom kontekstu, stavove 162-163 presude KO54/20, vidi, takođe, *mutatis mutandis,* slučaj Suda KO61/20, podnosilac zahteva*Uran Ismailii 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo,*ocena ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren "zonom karantina"; i odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020], [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opština Prizren, Dragaš i Istok, presuda od 1. maja 2020. godine, stav 96).

101. U slučaju KO61/21, Sud naglašava da na osnovu stava 1. člana 92. Ustava, Vladu čine premijer, zamenici premijera i ministri. Isti, na osnovu stava 2. istog člana, vrše izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom. U tom kontekstu, Sud naglašava da i odluke ministara podležu oceni ustavnosti Suda, ukoliko su iste iznete pred Sud na način koji je određen Ustavom i Zakonom, i na osnovu ocene Suda u vezi sa njihovim efektima i ukoliko iste pokreću *"važna ustavna pitanja"* (vidi slučaj KO61/21, podnosilac zahteva *Uran Ismailii 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo,* gore citiran, stav 99; i vidi slučaj Suda KO139/18, podnosilac *Opština Srbica,* ocena ustavnosti Sektorskog kolektivnog ugovora br. 05-3815, rešenje o neprihvatljivosti od 30. septembra 2020. godine ,stav 42 i druge reference korišćene u njemu).

102. Sud podseća na argumente MONTI-a, koji navodi da odluka Vlade služi kao drugi stepen za odluke Ministarstva [MONTI] prema članu 128. Zakona o opštem upravnom postupku i navodi da podnosilac zahteva nije uložio žalbu na upravni akt [osporenu odluku] u zakonskom roku koji je određen stavom 1. člana 127. Zakona o opštem upravnom postupku, koji određuje rok od 30 dana za ulaganje žalbe stranke. Shodno tome, MONTI smatra da podnosilac zahteva nije preduzeo nijednu procesnu radnju u cilju pobijanja upravnog akta pravnim sredstvima.

103. Međutim, Sud podseća da stav 4. člana 113. Ustava zahteva ne iscrpljivanje pravnih sredstava u vezi sa podnošenjem zahteva za ocenu ustavnosti relevantnih akata. Ustav u stavu 4. svog člana 113, utvrđuje dva osnovna, nekumulativna uslova, kada se tvrdi da su relevantnim zakonom ili aktom Vlade povređene (i) opštinske odgovornosti ili (ii) umanjeni prihodi opštine. Dakle, nadležnost koja je utvrđena u članu 113. stav 4. je pokazatelj da se zakoni ili odluke koje su predmet razmatranja moraju podvrgnuti oceni njihove saglasnosti sa odgovornostima, odnosno nadležnostima opština ili finansijskim prihodima opština, od strane Ustavnog suda, kao konačne vlasti za tumačenje Ustava.

104. U konkretnom slučaju, podnosilac zahteva izričito osporava odluku koju je donelo ministarstvo, odnosno MONTI, navodeći da se istomkrše odgovornosti opštine, odnosno nadležnosti zagarantovane Ustavom.

105. Shodno tome, Sud utvrđuje da se odluka MONTI-a br. 01B/21 od 23. aprila 2021. godine smatra *"Aktom Vlade",* u skladu sa članom 113. stav 4. Ustava i članom 40. Zakona.

(c) Rok podnošenja

106. Odluku br. 01B/24 od 23. aprila 2021. godine, podnosilac zahteva je osporio pred Sudom dana 12. avgusta 2021. godine, u roku od 1 (jedne) godine, kao što je utvrđeno članom 113. stavom 4. Ustava, članom 41. Zakona i stavom 3. člana 73. Poslovnika.

(d) Ispunjenost ostalih uslova

107. Sud je prethodno utvrdio (i) da je zahtev podnela ovlašćena strana; (ii) da se osporena odluka smatra "aktom Vlade"; i (iii) da je zahtev podnet u roku.

108. Shodno tome, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva predočio (i) relevantne informacije koje se tiču osporene odluke; (ii) specifične odredbe Ustava koje su navodno povređene; i (iii) odgovornostiopštine koje su pogođene osporenom odlukom u skladu sa tačkom (a) (b) i (c) stava 2. Pravila 73 Poslovnika o Radu.

Meritum zahteva

I. Uvod

109. Sud podseća da je suština slučaja povezana sa odlukama o reorganizaciji nastavnog procesa u nekoliko osnovnih škola od strane opštine Kamenica[podnosioca zahteva], kao deo reforme obrazovanja u potonjoj. Ova reforma je realizovana na taj način što je određeno da se nastava u nekoliko odgovarajućih škola pohađa na drugim mestima. U vezi sa nadležnošću o reorganizaciji, MONTI i podnosilac zahteva su dobili i pravno Mišljenje od MALS, gde je utvrđeno da opštine imaju pravo na donošenje odluka u vezi sa javnim osnovnim i srednjim obrazovanjem i unutar ove nadležnosti mogu da reogranizuju osnovno i srednje javno obrazovanje.

110. Međutim, iz izveštaja inspektora obrazovanja proizilazi da neka decanisu pohađalanastavni proces, odnosno *„nisu pratili nastavni proces tokom jedne (1) školske godine u četiri obrazovne institucije i dve (2) godine u obrazovnoj instituciji u Busavati,* jer se njihovi roditelji nisu složili sa reogranizacijom.MONTI je formirao *ad-hoc* komisiju radi procene situacije i poslednje navedena je, preporučila preduzimanje radnji od strane MONTI-a, podnosioca zahteva [Opština Kamenica] i roditelja radi adresiranja gubitaka u nastavi. Sledstveno tome, MONTI je doneo odluku br. 01B/24 od 23. aprila 2021. godine *"O organizovanju ubrzane alternativne nastave za 441 učenika opštine Kamenica",* kojom je organizovao ubrzanu alternativnu nastavu u pet (5) škola i odgovarajućim odeljenjima u opštini Kamenica, koji su već bili reorganizovaniputem odluka podnosioca zahteva.

111. Podnosilac zahteva, odnosno opština Kamenica, pred Sudom osporava gore navedenu odluku MONTI-a, sa obrazloženjem da ista zadire u nadležnosti opštine, a za koje nadležnosti smatra da su zagarantovane članovima 12. [Lokalna vlast], 123. [Osnovna načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava u vezi sa članovima 2. [Ustavni i pravni osnov lokalne samouprave] i 4. [Obim lokalne samouprave] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

112. Podnosilac zahteva konkretno navodi da je osporena odluka doneta u suprotnosti sa članom 12. Ustava u vezi sa članom 17. stav (h) Zakona o lokalnoj samoupravi, jer na osnovu ove odredbe, opština ima isključivu nadležnost da pruža predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući i registraciju i licenciranje obrazovnih ustanova. Podnosilac zahteva smatra da MONTI: (i) nema nadležnost za

organizovanje alternativne ili dopunske nastave i da samo može tražiti od opštine da organizuje takvu vrstu nastave, (ii) nema nadležnost da određuje lokacije obrazovnih ustanova, niti da obavezuje opštinu da održava alternativnu nastavu u nelicenciranim obrazovnim ustanovama, koje za potrebe zakona više ne postoje kao školski objekti. Na osnovu člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, podnosilac zahteva navodi da se MONTI nije pridržavao ove odredbe iz razloga što je zapošljavanje nastavnika u isključivoj nadležnosti opštine, jer je zapošljavanjem lica koja nemaju ugovor sa opštinom, MONTI prekoračio svoja ovlašćenja i umešao se u odgovornosti opštine. Podnosilac zahteva navodi da MONTI ima nadzornu, a ne ulogu odlučivanja, i ovaj argument zasniva na članu 5. i članu 8. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju. Štaviše, podnosilac zahteva navodi da su osporenom odlukom povređene odredbe Zakona o obrazovanju u opštinama, jer je članom 3. tačka l), istog predviđeno da je nadležnost Ministarstva zapravo inspekcija obrazovnog procesa.

113. S druge strane, MONTI, u svojim argumentima navodi da ni na koji način nije ugrozio opštinske nadležnosti i da nije umanjio opštinske prihode. MONTI smatra da ove nadležnosti prema Ustavu predstavljaju državnu a ne opštinsku odgovornost i da se MONTI nijednom svojom radnjom nije umešao u nadležnosti podnosioca zahteva kada je dozvolio pristup školama, jer je, prema navodima, poslednje navedeni suštinski deo prava na obrazovanje. MONTI, takođe, ne dovodeći u pitanje nadležnosti opštine [podnosioca zahteva] u smislu obezbeđivanja razvoja obrazovanja u ovoj opštini, smatra da je obaveza države, u skladu sa međunarodnim načelima za zaštitu ljudskih prava, da osigura implementaciju garantovanja prava na obrazovanje, pružajući, kao sastavni deo ovog prava, pristup obrazovnim ustanovama koje su izgrađene i ovlašćene upravo za ovu svrhu.

114. Sud takođe podseća da je u vezi sa ovim slučajem pokrenut upravni spor, gde su neki roditelji sa prebivalištem u opštini Kamenica pokrenuli postupke za suspenziju relevantne odluke podnosioca zahteva. Ti postupci se ne osporavaju i shodno tome, nisu predmet razmatranja pred Sudom.

115. Pre analize suštinskih pitanja koja su uključena u zahtevu podnosioca, odnosno da li je preko osporene odluke MONTI povredio odgovornosti optšine i umešao se u sopstvene nadležnosti opštine zagarantovane Ustavom i primenjivim zakonima, Sud smatra da je neophodno pojasniti sledeća pitanja: (i) finansijske efekte osporene odluke; (ii) obavezu države da obezbedi razvoj obrazovanja; i (iii) sproveden sudski postupak roditelja za suspenziju dotične odluke podnosioca zahteva.

(i) U vezi sa finansijskim efektima osporene odluke

116. Sud podseća da podnosilac zahteva takođe navodi da je osporena odluka MONTI-a rezultiraala smanjenjem opštinskih prihoda. Podnosilac zahteva se posebno pozvao na pitanje nadoknade nastavnika angažovanih od strane MONT-a, a koji se ne nalaze na platnom spisku u opštini. U vezi sa ovom tvrdnjom, MONT je

odgovorio,naglašavajući da se osporenom odlukom ne naplaćuju nikakvi dodatni troškovi podnosiocu zahteva i da isti nije pružio nikakav dokaz da su dodatni troškovi nastali čak i nakon što je odluka primenjena. MONT je tvrdio da (i) nijedna od tačaka osporene odluke ne izaziva dodatne troškove za podnosioca zahteva; i (ii) niko od nastavnika nije tražio dodatnu nadoknadu u svom angažovanju.

117. U tom smislu, Sud primećuje da je podnosilac zahteva, u svom odgovoru nakon donošenja osporene odluke, MONTI-u od 27. aprila 2021. godine, naveo da osporena odluka stvara budžetske troškove za opštinu i zahteva od MONT-a da ih pokrije kao i da pokrije putne/prevozne troškove učenika i plaćanje dodatnih sati nastavnika.

118. Sud takođe podseća da je MONT 28. aprila 2021. godine, putem elektronske pošte, odgovorio podnosiocu zahteva, u vezi sa njegovim pismom od 27. aprila 2021. godine u kome je zahtevao od podnosioca zahteva izveštaj o dokazima o radu prema važećem zakonu, u vezi sa honorarima nastavnika *„koji su angažovani iznad norma koje su utvrđene zakonom"*. MONT je takođe istakao da pošto učenici pohađaju nastavu u njima najbližim školama, onda se ne stvaraju dodatni troškovi u prevozu te dece, jer to nije neophodno.

119. Takođe, podnosilac zahteva je u svojim komentarima upućenim Sudu naveo da je došlo do smanjenja direktnih prihoda *„jer su mu, pored kršenja njegovih obaveza, dodate i finansijske obaveze koje su, između ostalog: električna energija kao dodatni troškovi za objekte utvrđene od samog Ministarstva, a ne od strane podnosioca zahteva"*.

120. Što se tiče finansijskih efekata osporene odluke, podnosilac zahteva navodi da je prema navodima MONT angažovao nastavnike koji nisu zaposleni kod podnosioca zahteva, što prema podnosiocu zahteva to potvrđuje izveštaj a na osnovu dokaza br. 12 zahteva.

121. Sud podseća da je podnosilac zahteva, uprkos tome što je tražio „dodatne troškove", doneo dokument u kome se navodi da je 5 osoba predavalo bez ikakvog ugovora od strane ODO-a, u školi u Busavati, međutim podnosilac zahteva nije argumentovao i potkrepio svoje navode u vezi sa eventualnim troškovima nastalim osporenom Odlukom. Shodno tome, Sud smatra da je ovaj navod podnosioca neosnovan.

(ii) U vezi sa argumentom MONTI o obavezi države da obezbedi razvoj obrazovanja

122. MONT se u svojim argumentima oslanja na tvrdnje da su ove nadležnosti po Ustavu državne, a ne opštinske i da je obaveza države, u skladu sa međunarodnim principima za zaštitu ljudskih prava, da obezbedi sprovođenje garancije prava na obrazovanje. MONT, tvrdi da na osnovu članova 22. i 53. Ustava, i naglašavajući član 2. Protokola br. 1 EKLJP u vezi sa pravom na obrazovanje kaže da se njime garantuje pravo svakog pojedinca na obrazovanje, ali ovo pravo podrazumeva i

određene odgovornosti države da to pravo garantuje. MONT se takođe poziva na slučajeve EKLJP u vezi sa pravom na obrazovanje.MALS podržava ovaj argument ističući da se osporena odluka ne može smatrati mešanjem u sopstvene nadležnosti Opštine Kamenica [Podnosioca zahteva] da organizuje proces učenja, već je u punoj saglasnosti i u funkciji ostvarivanja ustavnih prava dece na obrazovanje.

123. U ovom slučaju MONTI tvrdi da je, uzimajući u obzir protest roditelja i uskraćivanje obrazovanja deci kao znak revolta, osporenom odlukom pokušao da povrati pravo dece na odgovarajuće obrazovanje.

124. U tom smislu, Sud podseća da je stavom 1. člana 47. [Pravo na obrazovanje] Ustava propisano da svako lice uživa pravo na besplatno osnovno obrazovanje, te da je obavezno obrazovanje regulisano zakonom i finansirano iz javnih sredstava. Dok stav 2. člana 47. Ustava kaže da javne ustanove svakom licu obezbeđuju jednake mogućnosti da se obrazuje, prema njegovim posebnim sposobnostima i potrebama. Nadalje, pravni okvir, odnosno član 3. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju definiše opšta načela preduniverzitetskog obrazovanja, naglašavajući u stavu 1. člana 3. da nikome ne treba uskratiti pravo na obrazovanje, dok je u stavu 2. definisano da je preduniverzitetsko obrazovanje "*zajednička odgovornost roditelja, obrazovnih institucija i institucija za obuku, opština i vlade*", u skladu sa odgovarajućim funkcijama i dužnostima definisanim ovim zakonom. Nadalje, stav 3. člana 3. Zakona oPreduniverzitetskom obrazovanju, utvrđuje da je opšta obaveza MONTI-a, opština, obrazovnih institucija i svih drugih organa uključenih u pružanje preduniverzitetskog obrazovanja, da planiraju i pružaju efikasne, efektivne, fleksibilne, sveobuhvatne i profesionalne usluge, dizajnirane dase svoj deci obezbede jednaka prava na obrazovanje.

125. Međutim, Sud primećuje da je zahtev Sudu podnet na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, a nadležnost navedena u ovom poslednjem ukazuje na to da zakoni ili odluke koje podležu preispitivanju treba da budu predmet ocene od strane Suda da li su prekršile opštinske odgovornosti ili finansijske prihode opština.

126. Shodno tome, Sud se neće upustiti u ocenu prava na obrazovanje, jer ceni da se ovo pitanje ne tiče okolnosti ovog konkretnog slučaja, već da je predmet ocene ustavni odnos između centralne i lokalne vlasti, odnosno da li se preko osporene odluke centralna vlast umešala u sopostvene nadležnosti relevantne opštine, kao što je zagarantovano Ustavom i primenjivim zakonima.

(iii) U vezi sa postupkom koji je iniciran od roditelja za suspenziju dotične odluke podnosioca zahteva o reorganizaciji škola kao i o drugim pitanjima

127. Nezadovoljni odlukom podnosioca o reorganizaciji škola u opštini Kamenica, pojedini roditelji, meštani opštine Kamenica, odlučili su da podnesu tužbu u upravnom sporu, tražeći poništenje i odlaganje izvršenja relevantnog rešenja podnosioca zahteva.

128. Vrhovni sud je, u dva rešenja o osnovanosti zahteva za odlaganje izvršenja, odbio zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, uz obrazloženje da nisu pribavljeni ubedljivi dokazi da bi se izvršenjem sudske odluke njima prouzrokovalašteta koja bi se teško popravila i odlaganje ne bi bilo protivno javnom interesu, niti bi odlaganje nanelo nenadoknadivu ili veću štetu protivnoj, odnosno zainteresovanoj strani. Dakle, Vrhovni sud je ocenio da u ovom slučaju nisu kumulativno ispunjeni svi zakonski uslovi predviđeni članom 22. Zakona o upravnim sporovima.

129. Imajući u obzir da je predmet ovog zahteva isključivo ocena odluke MONTI-a br.01/B24, po pitanjupovreda opštinskih odgovornosti, koji zahtev je podnet na osnovu člana 113. stav 4. Ustava, Sud se u ovom slučaju ne upušta u sudski postupak povodom odluka podnosioca zahteva, zbog toga što iste nisu ni osporene niti su predmet razmatranja u konkretnom slučaju.

130. Konačno, Sud uzima u obzir i argumente podnosioca zahteva u vezi sa nedodeljivanjem relevantnih diploma zbog organizovanja nastave za 441 učenika od strane MONT-a, jer na osnovu odluka podnosioca zahteva tih pet obrazovnih ustanova predviđenihosporenom odlukom više ne postoji, i isti, nemaju *„ni licencu, ni nastavnika, ni održavanje, niti uslove da se odvija proces učenja"*. Međutim, Sud ističe da je ograničen samo na pitanje procene navoda o povredi opštinskih odgovornosti, odnosno intervencije MONTI-a u sopstvene nadležnostipodnosioca zahteva.

131. Sledstveno navedenom, Sud će se u nastavku fokusirati samo na ocenu ustavnosti osporene odluke, kako bi ispitao navode podnosioca zahteva o povredi odgovornosti potonjeg od strane MONTI-a, odnosno mešanje u posebne odgovornosti istog u organizaciji predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, a ove tvrdnje će razmotriti tako što će razraditi i analizirati (i) opšta načela koja se odnose na lokalnu samoupravu prema Ustavu; (ii) StatusEvropske povelje o lokalnoj samoupravi, i opšta načela iste; (iii) pravni osnov u vezi sa lokalnom samoupravom; (iv) načela razrađena od strane Venecijanske komisije, i na kraju, Sud će (v) ista primeniti u okolnostima konkretnog slučaja.

I. Opšta načela koja se odnose na lokalnu samoupravu prema Ustavu Republike Kosovo, Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i pravnom osnovu

(i) Opšta načela prema Ustavu

132. Sud primećuje da je Ustav, u delu u kojem su obrađene osnovne odredbe Ustava, posvetioposebno uređenje i lokalnoj samoupravi. Na osnovu člana 12. [Lokalna vlast] Ustava, teritorijalne jedinice lokalne samouprave u Republici Kosovo su opštine, a njihova organizacija i nadležnosti se uređuju zakonom.

133. Međutim, u Ustavu je predviđeno i posebno poglavlje, Poglavlje X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija], koje sadrži i dva člana, odnosno član 123.

[Osnovna načela] i član 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]. U stavovima 1 i 2 člana 123, Ustav utvrđuje da se pravo na lokalnu samoupravu garantuje i reguliše zakonom i da se isto sprovodi preko predstavničkih organa. Dalje, stav 3. člana 123. Ustava propisuje da se aktivnosti organa lokalne samouprave zasnivaju na ovom Ustavu i zakonima Republike Kosovo, kao i da poštuju Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.

134. Na kraju, stav 4, člana 123Ustava utvrđuje načela na osnovu kojih se vrši lokalna samouprava, utvrđujući tako načela dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.

135. S druge strane, naredni član, odnosno stav 1 člana 124. Ustava, utvrđuje da osnovnu teritorijalnu jedinicu lokalne samouprave u Republici Kosovo predstavlja opština i da iste uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće svih građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.

136. Sud primećuje da na ovaj način Ustav utvrđuje modalitete lokalne uprave tako što definiše javne organe i njihove nadležnosti, i stavlja naglasak na pružanje javnih usluga. Sud primećuje da osnovna načela kojima se rukovodi lokalna uprava predstavljaju načela dobrog upravljanja, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, posvećujući posebnu pažnju specifičnim potrebama i brigama zajednica koje nisu većina i njihovih pripadnika. U tom smislu, Sud ističe da je cilj načela efikasnosti i efektivnosti usko povezan sa načelom supsidijarnosti. To znači da je lokalna samouprava u pojedinim sektorima javnih politika mnogo efikasnija i efektivnija nego kada bi nadležnost za njih bila poverena centralnim organima.

137. To koje nadležnosti vrše opštine, iste su utvrđene članom 124. Ustava, stav 2, kojim se utvrđuje da se zakonom uređuju osnivanje, granice, nadležnosti, način organizovanja i funkcionisanja opština. Stav 3. člana 124. Ustava dalje navodi da opštine u saglasnosti sa zakonom imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti i da državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza. Stav 5. člana 124. Ustava, dalje navodi da opštine u skladu sa zakonom imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i da uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti.

138. Sledstveno navedenom, Sud prvo podseća da Ustav u stavu 3. člana 123. izričito propisuje da aktivnosti organa lokalne samouprave poštuju Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Na drugoj strani, Ustav utvrđuje da Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice. Sud će u nastavku izložiti status poslednje pomenute u pravnom poretku Republike Kosovo.

(ii) Što se tiče statusa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i njena opšta načela

139. U vezi sa statusom međunarodnih instrumenata, Sud najpre podseća da se u svom slučaju KI207/19 bavio međunarodnim instrumentima koji su predviđeni članom 22. Ustava, i istakao da su isti direktno primenljivi i da su deo pravnog poretka Republike Kosovo i imaju prednost nad zakonima i drugim aktima institucija Republike Kosovo (vidi, mutatis mutandis, slučaj Suda KI207/19, podnosilac *Socijaldemokratska inicijativa, Alijansa Novo Kosovo i Stranka za pravdu*, presuda od 10. decembra 2020. godine, stavovi 105-111).

140. S tim u vezi, Sud podseća da Evropska povelja o lokalnoj samoupravi nije instrument koji je propisan članom 22. Ustava. Ipak, Ustav u stavu 3. člana 123. zahteva da aktivnosti organa lokalne samouprave poštuju Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, dok je u istom stavu navedeno da Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u meri u kojoj se to zahteva od zemlje potpisnice.

141. Shodno tome, prilikom tretiranja načela lokalne samouprave, Sud će se fokusirati i na glavne aspekte Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao povelje koja obavezuje strane na primenu osnovnih pravila kojima se jamče politička, upravna i finansijska nezavisnost lokalnih vlasti, kao i glavnih načela za što bolje funkcionisanje lokalne uprave. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, u svojoj preambuli, utvrđuje, *"imajući u vidu da su lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema"* i da je *"pravo građana da obavljaju javne poslove jedno od osnovnih demokratskih principa zajedničkih [...]"*. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi utvrđuje načelo supsidijarnosti, kao načelo koje omogućava decentralizaciju vlasti ka nivou koji je najbliži građaninu.

142. Sud će se prilikom razmatranja i primene garancija Evropske povelje o lokalnoj samoupravi pozvati i naizveštaj sa objašnjenjima koji ima za cilj da pojasni i olakša razumevanje njenih odredbi (vidi izveštaj sa objašnjenjima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi od 15. oktobra 1985. godine).

143. S tim u vezi, Sud podseća da se član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi bavi konceptom lokalne samouprave, tako što je u stavu 1. utvrdio da lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva.

144. Dalje, član 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, prema izveštaju sa objašnjenjima, predviđa opšta načela na kojima bi odgovornosti lokalnih vlasti i priroda njihovih ovlašćenja trebalo da se zasnivaju.

145. Na početku, član 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u stavu 1. utvrđuje da osnovna ovlašćenja i odgovornost lokalnih organa vlasti treba da budu predviđeni ustavom ili statutom, a prema izveštaju sa objašnjenjima svrha ovog člana se sastoji u utvrđivanju pravne sigurnosti u pogledu predviđenosti odgovornosti lokalnih organa vlasti u zakonu. Stav 2. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

navodi da lokalne vlasti, u okviru zakonskih ograničenja, imaju punu slobodu odlučivanja o inicijativama u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodeljeno nekoj drugoj instanci, a prema izveštaju sa objašnjenjima, ovaj stav sadrži cilj da pored odgovornosti koje su zakonom date određenim lokalnim organima vlasti, mogu da se pojave i druge potrebe ili mogućnosti za delovanje javnih tela i tamo gde te oblasti delovanja imaju lokalne implikacije, važno je za koncepciju lokalnih vlasti kao političkih entiteta koji deluju samostalno u smislu podsticanja opšte dobrobiti svojih stanovnika da imaju pravo da primenjuju inicijativu u tim poslovima. Međutim, prema izveštaju sa objašnjenjima, opšta pravila po kojima mogu delovati lokalni organi vlasti mogu biti propisana zakonom.

146. Dalje, stav 3. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, navodi da javne poslove treba prvenstveno da obavljaju oni organi vlasti koji su najbliži građanima. Ustupanje odgovornosti drugom organu vlasti trebalo bi da se zasniva na proceni obima i prirode zadatka i zahtevu u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti, a prema izveštaju sa objašnjenjima, ovaj stav sadrži opšte načelo da bi vršenje javnih odgovornosti trebalo da bude decentralizovano. Stav 4. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi dalje navodi da će ovlašćenja data lokalnoj vlasti po pravilu biti potpuna i ekskluzivna, a to se prema izveštaju sa objašnjenjima vrši radi izbegavanja bilo kakve tendencije progresivnog razvodnjavanja odgovornosti. Ona ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim kako je utvrđeno zakonom.

147. Stav 5. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, dalje utvrđuje da će tamo gde su im ovlašćenja dodeljena od strane centralne ili regionalne vlasti, lokalnim vlastima, u meri u kojoj je to moguće, biti data puna sloboda odlučivanja u prilagođavanju svojih aktivnosti lokalnim uslovima, dok stav 6. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje da će lokalni organi vlasti biti konsultovani, u meri u kojoj je to moguće, i u pravo vreme i na odgovarajući način prilikom planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja ih se direktno tiču.

148. Na drugoj strani, član 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđuje administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti, tako što u stavu 1. propisuje da ovaj nadzor može biti ostvaren samo u skladu sa procedurama i u slučajevima koji su predviđeni ustavom ili statutom, a u stavu 2. da će takav nadzor imati za cilj samo da obezbedi usaglašenost sa zakonom i ustavnim načelima. Prema izveštaju sa objašnjenjima, ovaj član se odnosi na nadzor nad radom lokalnih vlasti od strane drugih nivoa vlasti, dok stav 1. ovog člana propisuje da mora postojati odgovarajući zakonski osnov za nadzor, a stav 2. propisuje da bi upravni nadzor obično trebalo da bude ograničen na pitanje zakonitosti delovanja lokalne vlasti, a ne njegove ekspeditivnosti, i prema izveštaju sa objašnjenjima jedan poseban, ali ne i jedini, izuzetak postoji u slučaju delegiranih zadataka, gde organ koji delegira ovlašćenja može hteti da vrši određeni nadzor nad načinom na koji se ti zadaci izvršavaju od strane lokalnih organa vlasti.

149. Stav 3. člana 8. Evropske povelje o ljudskim pravima predviđa da će se administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti vršiti tako da obezbedi da intervencija kontrolne vlasti bude u srazmeri sa značajem interesa koji treba da štiti, a prema izveštaju sa objašnjenjima, načelo srazmernosti u ovom slučaju podrazumeva da je nadzorni organ u vršenju svojih ovlašćenja obavezan da koristi metod koji najmanje utiče na lokalnu autonomiju a da u isto vreme postiže traženi rezultat.

(iii) Zakonski okvir koji uređuje nadležnosti opština u oblasti obrazovanja

150. Sud primećuje da na osnovu Ustava (i) osnovnu jedinicu lokalne samouprave u Republici Kosovo predstavlja opština; i (ii) da se zakonom uređuje pitanje lokalne samouprave, odnosno (a) osnivanje, granice, nadležnosti, način organizovanja i funkcionisanja opština, izričito propisujući da opštine imaju tri vrste nadležnosti: **a.** sopstvene, **b.** proširenei **c.** poverene; i (b) odlučivanje, određivanje, prikupljanje i trošenje njihovih prihoda.

151. Da bi opštine vršile svoje nadležnosti koje su utvrđene Ustavom i dalje precizirane zakonom, ove nadležnosti sadrže prenos nadležnosti u finansijskoj, administrativnoj i tehničkoj oblasti. Da bi se one sprovodile, neophodno je poštovanje načela kojima se osigurava lokalna samouprava. U ovom slučaju, *"lokalna samouprava"* zapravo znači, pre svega, samostalno vršenje sopstvenih nadležnosti od strane jedinica lokalne samouprave. Takvu samostalnost ne može umanjivati, nadzirati ili previđati nijedan centralni organ. Svako mešanje u takvu samostalnostkoje nije predviđeno Ustavom ili zakonom zadire u pravo lokalne samouprave opština. Iako Ustav jasno definiše koncept sopstvenih nadležnosti kao aspekt koji je povezan sa autonomijom opština, on upućuje da će se takve nadležnosti precizno definisati relevantnim zakonom. Upućivanje u Ustavu da će se doneti zakon kojim se uređuje oblast nadležnosti opština, a posebno sopstvene nadležnosti, predstavlja pokazatelj da se ocena o tome da li je povređena odgovornost opština i da li je povređeno načelo sopstvenih nadležnosti opština prekršeno, vrši procenom nadležnosti koje su specifično predviđene u relevantnom zakonu ili zakonima.

152. S tim u vezi, lokalna samouprava je, kako je prethodno izloženo, zagarantovana Ustavom i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, i ista obuhvata nadležnost lokalnih jedinica da uređuju i upravljaju jednim delom javnih usluga, zasnovano na načelima dobrog upravljanja, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ove nadležnosti predviđene Ustavom, na osnovu kojih se donose relevantni zakoni kojima se te nadležnosti prenose sa centralnih organa, su one nadležnosti koje utvrđuju najbolji interes zajednice. Iste se sastoje od sopstvenih, proširenih i delegiranih nadležnosti u skladu sa zakonom.

153. U svetlu napred navedenog, Sud primećuje da je glavni zakon koji utvrđuje nadležnosti opština zapravo Zakon o lokalnoj samoupravi. Takav karakter ovog zakona predstavlja važan osnov po kome Sud mora da proceni vrste i prirodu

nadležnosti koje spadaju u kategoriju "sopstvenih" nadležnosti opština u smislu stava 3, člana 124. Ustava.

154. Stoga, u tom smislu, Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da su opštine, između ostalog, nosioci sopstvenih nadležnosti u pojedinim oblastima i da, kao takve, vrše ove nadležnosti kao "potpune i isključive" u pogledu lokalnog interesa. Međutim, Sud podseća da su u konkretnom slučaju, i Zakon o obrazovanju u opštinama i Zakon o preduniverziteskom obrazovanju, takođe zakoni koji dalje uređuju aspekte obrazovanja i školovanja, propisujući nadležnosti za opštine i za MONTI. Samim tim, Sud će dalje i onoliko koliko je relevantno za okolnosti ovog slučaja analizirati te nadležnosti.

155. Kao što je i argumentovano od strane podnosioca zahteva, i kao što to isto primećuje i Sud, Zakon o lokalnoj samoupravi, u svom članu 17. utvrđuje „izvorne nadležnosti" opština. Konkretnije, što se tiče pitanja obrazovanja, stav 1. tačka (h) člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, kao izvornu nadležnost opština obuhvata ***"pružanje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplatu plata i obučavanje instruktora za obrazovanje i administratora".***

156. Dalje, član 3 Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa „izvorne nadležnosti", i propisuje ih kao nadležnosti koje se daju opštinama po Ustavu ili Zakonom a za koje su iste u potpunosti odgovorne u vezi sa lokalnim interesom, ili u skladu sa zakonom.

157. Sa druge strane, sam Zakon o lokalnoj samoupravi, u svom članu 15. utvrđuje načelo supsidijarnosti i naglašava da *"Opština izvršava svoja ovlašćenja u skladu sa principom supsidijarnosti"*, i ovo načelo je propisano i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

158. S druge strane, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju, u svom članu 7. utvrđuje nadležnosti opština, ističući da su nadležnosti opština regulisane (i) Zakonom o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040 od 20. februara 2008. godine i Zakonom o obrazovanju u opštinama br. 03/L-068 od 21. maja 2008. godine, i da su (ii) dodatne nadležnosti utvrđene na osnovu odredaba ovog zakona. Samim tim, član 7. ovog zakona naglašava, između ostalog, da opštine imaju sledeće dodatne odgovornosti:

"3.1. izgradnja obrazovnih objekata i onih za osposobljavanje;
3.2. održavanje i popravljanje objekata i opreme obrazovnih institucija; [...]".

159. Nadalje, Zakon o obrazovanju u opštinama, u stavu 1 člana 4, utvrđuje da opštine imaju *"potpuna i isključiva ovlašćenja"*u onoj meri u kojoj se odnose na lokalni interes, uz poštovanje standarda propisanih važećim zakonodavstvom koje se odnosi na odredbe o javnom predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju,

uključujući i registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, zapošljavanje, isplatu ličnih dohodaka i osposobljavanje nastavnika i administratora. Dalje, u stavu 2. člana 4. ovog zakona je navedeno da se osim nadležnosti nabrojanih u stavu 1. člana 4. Zakona o obrazovanju u opštinama, opštinama mogu poveriti i proširene nadležnosti u oblasti obrazovanja, kako je propisano ovim zakonom i drugim zakonima na snazi.

160. Član 5. Zakona o obrazovanju u opštinama dalje razlaže nadležnosti opštine tako što propisuje da one pored nadležnosti predviđenih u članu 4, obuhvataju, između ostalog, i *"specifične opštinske nadležnosti"* kao što su (i) izgradnja školskih objekata u skladu sa Poglavljem 3 ovog zakona [Zakona o Obrazovanju u opštinama] i drugim zakonima na snazi; (ii) upis i prijem učenika u skladu i uz poštovanje načela nediskriminacije po zakonu; i (iii) zapošljavanje nastavnika i drugog školskog osoblja u skladu sa pravnim procedurama za regrutaciju, izbor i zapošljavanje javnih službenika.

161. Štaviše, kao što je gore objašnjeno, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju i Zakon o obrazovanju u opštinama predviđaju nadležnosti MONTI-a. S obzirom da se u ovom slučaju navodi da je MONTI prekršio odgovornosti opštine Kamenica u oblasti obrazovanja, odnosno organizacije predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, Sud će analizirati i nadležnosti MONTI-a u tom smislu.

162. Kada su u pitanju nadležnosti MONTI-a, Sud primećuje da iste, prema stavu 1. člana 5. Zakona o preduniverzitskom obrazovanju, propisuju da MONTI ima primarnu odgovornost za planiranje, utvrđivanje standarda i obezbeđivanje kvalitetapreduniverzitetskog obrazovanja, između ostalog, na taj način što (i) razvija politike i izrađuje i sprovodi zakonodavstvo za razvoj obrazovanja; (ii) utvrđuje kriterijume i rukovodi sistemom licenciranja nastavnika; i (iii) izrađuje i nadgleda efikasne oblike upravljanja i rukovođenja obrazovnim ustanovama i ustanovama za osposobljavanje koje sprovode opštine.

163. Nadalje, stav 6 člana 8. [Inspekcija obrazovanja] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju utvrđuje uputstvo kako se postupa nakon izveštaja inspektora, utvrđujući u podstavu 6.3 navodi da u slučaju da se primete nedostaci u primeni kurikuluma, *"Ministarstvo može da zatraži dodatnu ili alternativnu nastavu.*

164. Na osnovu stava 8, 9, 10. člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, MONTI, *inter alia* (i) usvaja odgovarajuće standarde; (ii) licencira i akredituje institucije; i (iii) postupa kao drugostepeni organ za odluke drugih obrazovnih organa i organa za osposobljavanje.

165. Dalje, član 3. Zakona o obrazovanju u opštinama utvrđuje odgovornosti MONTI-a, između ostalog, da (i) usavršava načela i izrađuje i primenjuje zakonodavstvo u razvoju obrazovanja, uključujući više obrazovanje kao i nauku na Kosovu; (ii) da uspostavlja i upravlja opštim sistemom sertifikata za svo nastavno osoblje na

Kosovu; (iii) da poboljšava kvalitet, važnost i efektivnost nastave na svim nivoima; i (iv) da vrši inspekciju obrazovanja.

166. Stoga, na osnovu napred navedenog, Sud utvrđuje da u smislu osporene odluke, nadležnost opština predviđena u članu 17. Zakona o lokalnoj samoupravi da *"pruža predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući registrovane i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanje i administratora"*, spada u kategorijuizvornih nadležnosti na koje obavezno upućuje stav 3. člana 124. Ustava i predstavlja suštinski element onoga što član 12. Ustava ocenjuje kao "lokalnu samoupravu". Prema tome, nadležnost opština za organizovanje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja predstavlja jednu od onih nadležnosti koje prema Ustavu spadaju u obaveze iz stava 3. člana 124, a što u konkretnom slučaju izvršava Zakon o lokalnoj samoupravi, koji pravilno primenjuje ovu ustavnu normu. Ovu nadležnost koju Sud Zakon o Lokalnoj samoupravi naziva „izvornom nadležnošću" kao takvu u članu 3 potonjeg, propisuje kao nadležnost za koju je opština u potpunosti odgovorna u vezi sa lokalnim interesom, ili u skladu sa zakonom. U ovoj tački, Sud podseća da i Zakon o obrazovanju u opštinama, u svom stavu 1. člana 4., utvrđuje da opštine imaju *"potpuna i isključiva ovlašćenja"*, u vezi sa odredbama o predškolskom, osnovnom u srednjem obrazovanju, uključujući registraciju i licenciranje obrazovanih ustanova, zapošljavanje, isplatu plata i osposobljavanje nastavnika i administratora. Štaviše, član 5. Zakona o obrazovanju u opštinama je dodatno propisao nadležnosti opština, tako što je utvrdio da osim nadležnosti predviđenih u članu 4. Zakona o obrazovanju u opštinama, u te nadležnosti spadaju I *"specifične opštinske nadležnosti"*, koje su za potrebe okolnosti konkretnog slučaja takve, ali nisu ograničene na izgradnju školskih objekata, zapošljavanje nastavnika i drugog osoblja škola, upis, inspekciju javnog zdravlja i bezbednosti i licenciranje obrazovnih predškolskih ustanova, plaćanje rukovodećeg osoblja kao i drugog osoblja zaposlenog u skladu sa zakonodavstvom.

167. Sa druge strane, na osnovu gore navedenih zakona, MONTI, prema stavu 1. člana 5. Zakona o preduniverzitskom obrazovanju, ima nadležnosti da nosi primarnu odgovornost za planiranje, utvrđivanje standarda i osiguranje kvaliteta sistema preduniverzitetskog obrazovanja, koja odgovornost se osigurava razvojem politika i zakonodavstva i kriterijuma za licenciranje nastavnika. MONTI kao jednu od glavnih nadležnosti ima i inspekciju obrazovanja, pri čemu, se prema stavu 6. člana 8. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, propisuje da MONTI može da preduzme odgovarajuće radnje, uključujući, po tački 6.3, stava 6 člana 8 Zakona o Preduniverziteskom Obrazovanju, i da traži održavanje dodatne ili alternativne nastave. Takođe, u članu 3. Zakona o obrazovanju u opštinama, utvrđene su odgovornosti MONTI-a za usavršavanje politika i izradu i primenu zakonodavstva radi razvoja obrazovanja, uključujući i razvoj višeg obrazovanja i nauke na Kosovu, kao i uspostavljanje i upravljanje opštim sistemom sertifikata za svo nastavno osoblje na Kosovu. Takođe, u ovom poslednjem članu su sadržani i poboljšanje kvaliteta, važnosti i efektivnosti nastave na svim nivoima, kao i inspekcija obrazovanja.

(iv) Opšta načela tretirana od strane Venecijanske komisije

168. Venecijanska komisija se bavila zaštitom lokalne samouprave. U svojim mišljenjima, u vezi sa lokalnom samoupravom, Venecijanska Komisija je analizirala, između ostalog, konačan nacrt Ustava Republike Tunizije(vidi Mišljenje CDL-AD(2013)032), Nacrt zakona o izmeni Ustava Ukrajine(vidi Mišljenje CDL-AD(2014)037), i Nacrt ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije(vidi Mišljenje CDL-AD(2010)008).

169. U tom smislu, Venecijanska komisija se, *inter alia*, bavila pitanjima kao što su (i) ustavne garancije za lokalnu samoupravu; i (ii) delokrug lokalne samouprave i nadležnosti.

170. Što se tiče tačke (i) koja se odnosi na ustavne garancije za lokalnu samoupravu, Venecijanska komisija tretira načelo lokalne samouprave (decentralizacije),na osnovu tri glavna načela: (a) načela decentralizacije; (b) načela supsidijarnosti; i (c) usaglašenost između nadležnosti i finansijskih resursa.

i) Što se tiče ustavnih garancija za lokalnu samoupravu

(a) Načelo decentralizacije

171. U vezi sa ovim načelom, Venecijanska komisija je u svom Drugom mišljenju CDL-AD(2013)032 o konačnom nacrtu Ustava Republike Tunis, između ostalog, navela:

> *"13.Ustav treba da sadrži ne samo sporazume o organizaciji centralne vlasti države i prava i sloboda građana, već i postojanje i funkcionisanje institucija lokalne samouprave, koje prikazuju suštinsku ulogu u širenju slobode i demokratije u društvu kroz svoju posredničku ulogu između države i građana".*
> *[...]*
>
> *"48. Iako se obim i oblik samouprave prema međunarodnim standardima, a posebno prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, ostavljaju u diskreciji država, nekoliko načela je suštinsko: da javne odgovornosti, po mogućnosti, vrše oni organi koji su najbliži građanima; da delegiranje nadležnosti treba da bude praćeno izdvajanjem dovoljnih resursa; i da administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti treba da bude ograničen".*

(b) Načelo supsidijarnosti

172. Što se tiče drugog načela, u svom Drugom mišljenju CDL-AD(2014)037 o Nacrtu zakona o izmenama Ustava Ukrajine, Venecijanska komisija je, između ostalog, navela:

"180. Izmenjeni član 120 (1) zasniva se na postojećem članu 120, koji utvrđuje načela decentralizacije, lokalne autonomije i decentralizacije javnih usluga. Ona dodaje da decentralizaciju treba sprovoditi po principu supsidijarnosti i da prenos nadležnosti treba da bude praćen odgovarajućim finansijskim resursima [...]".

(c) Usaglašenost između nadležnosti i finansijskih resursa

173. Treće načelo Venecijanske komisije koje se odnosi na usaglašenost nadležnosti i finansijskih resursa obuhvata (a) načelo finansijske podrške države za lokalnu samoupravu; i (b) načelo finansijske autonomije.

174. U vezi sa ovim načelom, Venecijanska komisija je u Mišljenju o Nacrtu Ustavnog zakona o izmenama i amandmanima na Ustav Gruzije, istakla obavezu državne vlade za finansijsko pokriće u odnosu na funkcije koje su delegirane organima lokalne uprave. Venecijanska komisija je izjavila: "*Državnu vlast će na lokalnom nivou vršiti državni organi, dok će svu vlast u lokalnoj samoupravi vršiti organi lokalne samouprave, osim u slučajevima kada su određene državne obaveze delegirane organima lokalne samouprave i vrše se u ime države. Ova odredba treba da podstakne razvoj lokalne samouprave na svim nivoima. Takođe, predviđeno je da troškovi delegiranih funkcija budu pokriveni transferom budžeta ili transferom resursa ili imovine. Međutim, ova odredba ne garantuje da će iznos dodeljenih sredstava pokriti troškove delegiranih funkcija. Zbog toga se preporučuje da se odredba izmeni i izričito predvidi punu nadoknadu finansijskog tereta koji proističe iz delegiranja, čime se izbegava rizik da se državne obaveze delegiraju prvenstveno radi ublažavanja opterećenja državnog budžeta*" (vidi CDL-AD(2010)008, Mišljenje o Nacrtu Ustavnog zakona o izmenama i amandmanima na Ustav Gruzije (Poglavlje VII – Lokalna samouprava). Kada je reč o trećem načelu lokalne samouprave, Venecijanska komisija je svoj stav u istoj liniji zasnovala i na drugim mišljenjima (CDL-AD(2015)028, Mišljenje o amandmanima na Ustav Ukrajine koji se odnose na teritorijalnu strukturu i lokalnu upravu).

175. Sud primećuje da su gore navedena načela generalno opisana u prirodi kontrole koju vrši Sud na osnovu člana 113. stav 4. Shodno tome, takva načela sadrže i obavezu njihovog poštovanja od strane centralnih organa Republike Kosovo.

ii) Što se tiče obima lokalne samouprave i nadležnosti

176. Venecijanska komisija se bavila i pitanjem obima lokalne samouprave i nadležnostima, podelivši ih na (a) sopstvene/delegirane nadležnosti; i (b) dekoncentrisane/decentralizovane nadležnosti.

(a) Sopstvene/delegirane nadležnosti

177. U tom smislu, kada je reč o nadležnostima, Venecijanska komisija je u Mišljenju CDL-AD(2015)028 o amandmanima na Ustav Ukrajine utvrdila da suštinsku karakteristiku uređenja lokalne samouprave predstavlja identifikacija osnovnih

funkcija ("sopstvene" funkcije za razliku od delegiranih nadležnosti) i da bi se rešenje sastojalo u tome da se na ustavnom nivou definišu "sopstvene nadležnosti" jedinica lokalne samouprave čime bi se sprečilo da vlade oduzimaju nadležnosti od lokalne uprave, u kojoj ne raspolažu kvalifikovanom većinom. Još jedno od poboljšanja prema Venecijanskoj komisiji je to Ustav utvrdi da se *"osnovna načela nadležnosti lokalne samouprave utvrđuju organskim zakonom"*.

178. Dalje, u vezi sa delegiranjem, Venecijanska komisija u svom Mišljenju CDL-AD(2009)024 o Nacrtu zakona o amandmanima na Ustav Ukrajine navodi da može podrazumevati trajni prenos državne vlasti ili aktivnosti na lokalnu upravu kako bi se uspostavila "sopstvena vlast" lokalne uprave. To je proširenje decentralizacije i vlasti lokalne samouprave.

(b) Dekoncentrisane/decentralizovane nadležnosti

179. Venecijanska komisija je u Mišljenju CDL-AD(2009)024 o Nacrtu zakona o amandmanima na Ustav Ukrajine, navela da je dekoncentracija potpuno različita od decentralizacije. "Dekoncentracija" zavisi od postojanja teritorijalnih okruga u kojima je država prisutna uvidu svojih službi, dok se decentralizacija oslanja na prisustvo teritorijalnih zajednica, čiji organi se biraju i u njihovo ime vrše određene nadležnosti [...]".

Primena gore navedenih načela na konkretan slučaj

180. Sud podseća na suštinu navoda podnosioca zahteva, odnosno na povredu člana 12. [Lokalna vlast], člana 123. [Osnovna načela] i člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava u vezi sa članom 2. [Ustavni i pravni osnov lokalne samouprave] i članom 4. [Obim lokalne samouprave] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Podnosilac zahteva ističe da na osnovu člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, odnosno izvornih nadležnosti, opštine imaju potpunu i isključivu nadležnost, između ostalog, u pogledu pružanja javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, uključujući registraciju i licenciranje edukativnih institucija, zapošljavanje, isplata plata i obuka instruktora i administratora obrazovanja. Pored toga, podnosilac zahteva, koji svoje argumente koji se odnose na povredu njegovih odgovornosti, odnosno mešanje MONTI-a u njegove nadležnosti povezuje sa tim da MONTI nema nadležnost da organizuje alternativnu ili dopunsku nastavu; i nema nadležnost da određuje lokacije obrazovnih ustanova niti da obavezuje opštinu da održava alternativnu nastavu u obrazovnim ustanovama koje nisu licencirane i koje za potrebe zakona ne postoje više kao školski objekti. Podnosilac zahteva navodi da MONTI nije organ koji može izdavati uverenja i svedočanstva za učenike koji su pohađali nastavni proces i da opština u okolnostima slučaja ne može to činiti jer nije organizator. Po ovom pitanju, podnosilac zahteva navodi da MONTI ima *"nadzornu ulogu, a ne ulogu odlučivanja"*, i taj argument zasniva na članu 5. i članu 8. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju. U ovom slučaju, podnosilac zahteva ne osporava nadležnosti MONTI-a u vezi sa članom 5. Zakona o preduniverzitetskom

obrazovanju, već smatra da ovim članom nije predviđeno "organizovanje" alternativne ili dopunske nastave.

181. MONTI, s druge strane, smatra da su ove nadležnosti prema Ustavu državne, a ne opštinske nadležnosti i da se svojim delovanjem MONTI nije mešao u nadležnosti podnosioca zahteva *kada je dozvolio pristup školama*, jer je ovo drugi suštinski deo prava na obrazovanje. MONT takođe smatra da bez prejudiciranja nadležnosti opštine [Podnosioca zahteva] u pogledu obezbeđivanja razvoja obrazovanja u ovoj opštini, smatra da je obaveza države, u skladu sa međunarodnim principima za zaštitu ljudskih prava, da obezbedi sprovođenje garancije prava na obrazovanje, a kao sastavni deo ovog prava nudi pristup obrazovnim ustanovama izgrađenim i ovlašćenim za tu namenu. MONTI smatra da je u preambuli odluke navedeno da je osporena odluka zasnovana na njegovim nadležnostima prema Uredbi Vlade 02/2021, član 8. stav 1. podstav 1.4, Prilog I, čime argumentuje da se nije mešao u nadležnosti opštine Kamenica (podnosioca zahteva).

182. Sud primećuje da je pre donošenja osporene odluke, podnosilac zahteva preduzeo konkretne radnje za reorganizaciju škola u opštini, uzimajući u obzir mali broj učenika u nekoliko škola i uglavnom tako što je odredio da učenici iz određene škole pohađaju nastavu u drugoj odgovarajućoj školi. Predsednik opštine Kamenica [podnosilac zahteva] je ove odluke doneo na osnovu stava 4.1 člana 4Zakona o obrazovanju u opštinama i stava 9, člana 14. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, kao i na podzakonskom osnovu, Administrativnom uputstvu MONT 08/2015 o osnivanju obrazovnih ustanova i stava 1.2 člana 3. Administrativnog uputstva 24/2016 MONT o obezbeđivanju kvaliteta u preduniverzitetskom obrazovanju i Administrativnom uputstvu MONT 22/2013 – Maksimalni broj učenika za razred i odnos nastavnik-učenik.

183. Sa napred navedenog se primećuje da je podnosilac zahteva nastavio sa odlukama o reorganizaciji škola za koje je Inspektorat za obrazovanje organizovao inspekcije i sačinjavao zapisnike o poštovanju ili nepoštovanju odluka podnosioca zahteva od strane učenika u školama, kao i o proceni situacije uopšte. Nakon toga, MONT i podnosilac zahteva su potpisali memorandum o saradnji, kojim su se saglasili da se relevantna odluka o reorganizaciji podnosioca zahteva poštuje dok se druga odluka odlaže, i da će se obe strane u konsultaciji sa zajednicom angažovati na ponovnoj proceni predlog za reorganizaciju obrazovanja u Opštini Kamenica. MALS 22. avgusta 2020. godine izdaje i pravno mišljenje u kome se, između ostalog, navodilo da u skladu sa članom 17. stav 1. tačka (h) Zakona o lokalnoj samoupravi, opštine imaju pravo da odlučuju o javnom osnovnom i srednjem obrazovanju i vaspitanju. u okviru ove nadležnosti mogu reorganizovati javno osnovno i srednje obrazovanje. Međutim, dalje su usledile inspekcije od strane prosvetne inspekcije koje prijavljuju nepohađanje pojedinih učenika u školama. Samim tim, MONTI je formirao *ad hoc* komisiu za procenu nepohađanja nastave od strane učenika i ova komisija je sastavila odgovarajući izveštaj gde je predložilada MONTI i podnosilac zahteva moraju da preduzmu usaglašene radnje i formiraju radne grupe radi analize situacije u školama.

184. Međutim, u konkretnom slučaju, Sud primećuje da je MONTI osporenom odlukom doneo odluku kojom je sam organizovao *"ubrzanu alternativnu nastavu za 441 učenika opštine Kamenica"*. Osporena odluka je u svojim tačkama utvrdila: (i) da se nadoknađuju izgubljeni časovi kroz organizovanje ubrzane alternativne nastave za učenike nivoa osnovnog obrazovanja (I-V) i učenike nivoa nižeg srednjeg obrazovanja (VI-IX), za učenike u 5 škola; (ii) se osniva komisija u okviru MONTI-a za izradu nastavnog sadržaja za organizovanje ubrzane alternativne nastave za učenike iz tačke I odluke; (iii) da ubrzanu alternativnu nastavu za učenike iz tačke 1 ove odluke, izvode nastavnici iz opštine Kamenica; (iv) da se raspored nastave priprema na takav način da se nastavnici koji će raditi sa učenicima iz tačke 1 odluke, ne ometaju rasporedom nastave koja se izvodi u drugim školama određenim od strane opštine; (v) da se obavezuje ODO u Kamenici da osigura optimalne uslove i snabdevanje nastavnim materijalom za izvođenje obrazovno-vaspitnog procesa za učenike iz tačke I odluke; (vi) da se Inspektorat za obrazovanje obavezuje da nadgleda sprovoženje važećih pravnih akata i ove odluke; i (vii) da se nastavni proces odvija u najbližim školskim objektima i u skladu sa preporukama MONTI-a, MZ-a i NIJZK-a.

185. Konkretnije, a u svrhu okolnosti konkretnog slučaja, Sud primećuje da MONTI osporenom odlukom utvrđuje da će izgubljeni časovi biti nadoknađeni kroz *"organizovanje ubrzane alternativne nastave za učenike nivoa osnovnog obrazovanja (I-V) i učenike nivoa nižeg srednjeg obrazovanja (VI-IX)", odnosno:*

"1.1. Učenici isturenog odeljenja u selu Donja Šipašnica;
1.2. Učenici isturenog odeljenja u selu Koprivnica;
1.3. Učenici ONSŠ "Hasan Prishtina" u selu Busovata;
1.4. Učenici ONSŠ "AsllanThaqi" u selu Donje Karačevo;
1.5. Učenici ONSŠ "Xhelal Sopi" u selu Petrovce".

186. Dalje, osporena odluka pod tačkom 3 utvrđuje: *"Ubrzanu alternativnu nastavu za učenike iz tačke 1 ove odluke, izvode nastavnici opštine Kamenica"*, dok pod svojom tačkom 4, utvrđuje sledeće: *"Raspored nastave se priprema na takav način da se nastavnici koji će raditi sa učenicima iz tačke 1 odluke, ne ometaju rasporedom nastave koja se izvodi u drugim školama određenim od strane opštine"*.

187. Pod tačkom 7. osporene odluke je navedeno sledeće: *"Nastavni proces se odvija u najbližim školskim objektima i u skladu sa preporukama MONTI-a, MZ-a i NIJZK-a"*.

188. Shodno tome, u suštini, na osnovu napred navedenih tačaka, Sud primećuje tri elementa koja su dotaknuta osporenom odlukom: (i) MONTI je organizovao ubrzanu alternativnu nastavu za opštinu Kamenica [podnosioca zahteva] i utvrdio da se ta nastava organizuje u 5 (pet) datih škola opštine Kamenica, koje škole je podnosilac zahteva prethodno svojim relevantnim odlukama reorganizovao kao deo

svoje reforme; (ii) utvrdio da ubrzanu alternativnu nastavu za učenike iz tačke (i) izvode nastavnici Opštine Kamenica i da se raspored nastave priprema tako da nastavnike ne ometa raspored nastave koja se odvija u drugim školama; i (iii) utvrdio da se nastavni proces odvija u najbližim školskim objektima. S tim u vezi, Sud će razmotriti pitanje organizovanja nastave u datim školama koje je povezano sa tačkom 1. i 7. osporene odluke i pitanje određivanja nastavnika za predavanje u tim školama, kako je utvrđeno tačkom 3. i 4. osporene odluke. Pitanje finansijskog efekta osporene odluke je sada već razmotreno iznad (vidi stavove 116-122, iznad).

189. Kao što je navedeno iznad, MONTI je u tački 7. osporene odluke izričito utvrdio da će se nastava odvijati u školskim objektima koji su najbliži mestu stanovanja učenika, odnosno organizovanje nastave za učenike ONSŠ"Hasan Prishtina" u Busovati, čiji učenici su prema odluci o reorganizaciji podnosioca zahteva od 30. avgusta 2019. godine, trebali da pohađaju nastavu u drugoj školi i organizovanje nastave za četiri (4) druge škole ili odeljenja koja su reorganizovana po odluci podnosioca zahteva od 10. januara 2020. godine.

190. MONTI je takođe, u tačkama 3. i 4. osporene odluke, utvrdio da ubrzanu alternativnu nastavu izvode nastavnici opštine Kamenica i da se raspored nastave priprema tako što nastavnike koji će raditi sa učenicima neće ometati raspored nastave koja se odvija u drugim školama određenim od strane opštine.

191. U kontekstu napred navedenog, Sud će, primenom opštih načela Ustava i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, izloženih u ovoj presudi, oceniti navode podnosioca zahteva u odnosu na okolnosti konkretnog slučaja.

192. U tom smislu, Sud, imajući u vidu glavno pitanje koje mu je postavljeno, odnosno činjenicu da li je MONTI povredio opštinske odgovornosti, kada je organizovao ubrzanu alternativnu nastavu, smatra da je u konkretnom slučaju reč o pitanju koje je uređeno stavom 2. člana 12. Ustava, koji član propisuje da se nadležnosti jedinica lokalne samouprave *„regulišu zakonom"*, u vezi sa stavom 1. i 3. člana 123. Ustava, u kojem je propisano da se pravo na lokalnu samoupravu *„garantuje i reguliše zakonom"* i da se radnje organa lokalne samouprave *"zasnivaju na [...] Ustav i zakone"* I *"poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave"*. Stavljajući ponovo naglasak na *"zakon"*, Ustav u stavu 2. člana 124, precizira da se *"nadležnosti"* opština *"određuju zakonom"*, dok stav 3. člana 124. nabraja tri vrste nadležnosti koje opštine mogu da vrše *"u saglasnosti sa zakonom"*, a to su a. sopstvene, b. proširene i c. poverene nadležnosti.

193. Stoga, Sud ističe da uprkos činjenici da je podnosilac zahteva uopšteno naveo povrede članova 12, 123 i 124 Ustava, Sud za potrebe ovog slučaja, a na osnovu konkretnih okolnosti i gore navedenih odredbi, nalazi da se može naći primena stava 2. člana 12. Ustava, u vezi stavom 1. i 2. člana 123. Ustava, u vezi stavom 2. i 3. člana 124. Ustava.

194. U tom smislu, i oslanjajući se na stav 3. člana 123 Ustava, odnosno pozivanje na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, i uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, Sud podseća da Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, u svom stavu 4, člana 4, navodi da ovlašćenja koja su data lokalnoj vlasti po pravilu moraju biti *"potpuna i ekskluzivna"*, kao i da ta ovlašćenja ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću*"osim u skladu sa zakonom"*. Takođe, stav 1. člana 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi naglašava da bilo kakav administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti može biti ostvaren samo *"u skladu sa procedurama i u slučajevima koji su predviđeni ustavom ili statutom"*.

195. Sud takođe podseća da Venecijanska komisija je u Mišljenju CDL-AD (2015) 028 o amandmanima na Ustav Ukrajine utvrdila da je (i) suštinska karakteristika uređenja lokalne samouprave identifikacija osnovnih funkcija („izvornih" funkcija) za razliku od delegiranih nadležnosti) a rešenje bi se sastojalo u tome da se na ustavnom nivou definišu „izvorne nadležnosti" jedinica lokalne samouprave čime bi se sprečilo da vlade uklone nadležnosti lokalnoj vlasti u kojoj one nemaju kvalifikovanuvećinu; i (ii) još jedno poboljšanje prema Venecijanskoj komisiji je to što Ustav predviđa da su *„osnovni principi nadležnosti lokalne samouprave definisani organskim zakonom"*.

196. Sud, štaviše, podseća da se opštinska autonomija prvenstveno izražava u pogledu raspolaganja i ostvarivanja sopstvenih nadležnosti od strane opština *"u skladu sa zakonom"*. Ove nadležnosti, koje se u smislu stava 4. člana 113. karakterišu kao „opštinske odgovornosti", su propisane u odgovarajućim zakonima zakonodavnog organa kada vrši diskreciono pravo u određivanju oblasti ovih nadležnosti je i vezan obavezom da nadležnosti koje su predviđene u odgovarajućim zakonima, budu najmanje one koje proizilaze iz načela predviđenih u stavu 3. člana 124. Ustava, odnosno nadležnosti a. izvorne, b. proširene i c. delegirane, načela koja propisuje i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, naglašavajući da se nadležnosti koja su poverena lokalnim vlastima normalno treba da budu potpuna i isključiva.Na osnovu ustavnih načela i onih koji proizilaze iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, ove nadležnosti ne smeju biti potkopane ili ograničene od strane drugih organa, centralnih ili regionalnih, *„osim u slučajevima kada je to predviđeno zakonom"* i svaka administrativna kontrola nad lokalnim vlastima može se vršiti samo *„prema oblicima i u slučajevima predviđenim Ustavom ili zakonom.*.

197. Kao što je to i prethodno objašnjeno, kod opštih načela, Ustav utvrđuje okvire u pogledu načela organizovanja i funkcionisanja lokalne samouprave, garantujući, između ostalog, nadležnosti koje se nazivaju "sopstvenim" nadležnostima.

198. U sprovođenju ove procene, Sud mora da utvrdi da li je „osporena odluka" povredila opštinske odgovornosti u onome što im je zagarantovano kao ustavna odredba o sopstvenim nadležnostima opština, čije vrste su nabrojane u relevantnim zakonima. Dakle, Sud će na osnovu čitanja navedenih odredaba Ustava i Evropske povelje o

lokalnoj samoupravi oceniti da li je osporenom odlukom povređena opštinska odgovornost, odnosno nadležnost podnosioca zahteva od strane MONTI-a, odnosno da li je, u ovom slučaju, došlo do mešanja centralne vlasti u loklanu vlast, u izvornim nadležnostima opštine, na način koji nije definisanzakonom. To je zato što je, u stvari, zakon primenio ustavnu normu, i kao takav će se koristiti od strane Suda da bi se odredio njen karakter sprovođenja.

199. Kao što je gore navedeno, podnosilac zahteva ne osporava nadležnosti MONTI-a u vezi sa članom 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, ali ističe da te nadležnosti ne predviđaju „organizaciju" alternativne ili dodatne nastave od strane MONTI-a.

200. S tim u vezi, Sud je prethodno analizirao pravni osnov, te primetio da u konkretnom slučaju, glavni pravni osnov čine Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju i Zakon o obrazovanju u opštinama. U tom kontekstu, u smislu osporene odluke, nadležnost opština koja je propisana u Zakonu o lokalnoj samoupravi propisuje (i) *"pružanje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja,* uključujući (ii) *registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova; i* (iii) *prijem radnika, isplatu plata i obučavanje instruktora za obrazovanje i administratora",* kao nadležnost koja spada u kategoriju osnovnih nadležnosti na koje obavezno upućuje stav 3, člana 124. Ustava i predstavlja bitan element onoga što član 12. Ustava naziva pravom na "lokalnu samoupravu".

201. Takođe, opštine, kako je utvrđeno Zakonom o obrazovanju u opštinama u odnosno stav 1, člana 4 propisuje *"potpuna i isključiva ovlašćenja"* u vezi sa odredbama o javnom predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, uključujući (i) *registrovanje i izdavanje licenci obrazovnim institucijama*;i (ii) *zapošljavanje, plaćanje ličnih dohodaka i program obuke za obrazovne predavače i administratore,* dok su članom 5. Zakona o obrazovanju u opštinama dodatno utvrđene nadležnosti opština navodeći da se osim nadležnosti predviđenih u članu 4. Zakona o obrazovanju u opštinama, predviđaju i *"specifične opštinske nadležnosti",* koje za potrebe okolnosti konkretnog slučaja, obuhvataju, ali nisu ograničene na (i)*izgradnju školskih objekata;* (ii) *zapošljavanje nastavnika i drugog osoblja škola;* (iii) *upis, inspekciju javnog zdravlja i bezbednosti i* (iv) *plaćanje upravnog osoblja kao i drugog osoblja zaposlenog u skladu sa zakonodavstvom".*

202. S druge strane, Sud primećuje da se nadležnosti MONTI-a prema stavu 1. i 8, 9 i 10. člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, između ostalog, sastoje u nadležnostima prirode planiranja, određivanja standarda osiguranja kvaliteta preduniverzitetskog sistema obrazovanja, između ostalog, razvijajući politike i nacrte zakonskih propisa, određivanjakriterijuma za licenciranje nastavnika, i pored toga, da (i) usvoje odgovarajuće standarde; i (ii) licenciranje i akreditacija institucija.

203. Konkretnije, što se tiče alternativne nastave, koja je i cilj osporene odluke, podstav 6.3 člana 8. [Inspekcija obrazovanja] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju

kaže da u slučaju da se primeti nedostatak u primeni nastavnog plana i programa, "*Ministarstvo može da zatraži dodatnu ili alternativnu nastavu*".

204. MONTI se oslanja na argument da je osporena odluka zasnovana na njegovim nadležnostima iz Uredbe Vlade 02/2021, član 8. stav 1. podstav 1.4, Aneks I. Međutim, Sud primećuje da ova odredba Uredbe Vlade utvrđuje da ministar, u skladu sa Ustavom, važećim zakonodavstvom i direktivama koje utvrđuje Vlada ili premijer, donosi odluke i podzakonske akte i zaključuje memorandume o razumevanju/saradnji u području administrativne odgovornosti ministarstva. S tim u vezi, MONTI u suštini smatra da je doneo odluku [osporenu odluku] u okviru oblasti administrativne odgovornosti ministarstva, odnosno u oblasti obrazovanja.

205. S obzirom na napred navedeno, Sud, prvo, primećuje daje prilikom organizacije alternativne ubrzane nastave i utvrđivanja organizovanja nastave u datim školskim objektima u opštini Kamenica, koje je ona reorganizovala, osporenom odlukom, MONTI prekoračio nadležnost utvrđenu u podstavu 6.3, stava 6. člana 8. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, jer je MONTI u konkretnom slučaju u svojoj ulozi prosvetne inspekcije, kako je definisano članom 8. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, nadležan *"u slučaju da se primeti nedostatak u primeni kurikuluma, zatraži dodatnu ili alternativnu nastavu"*, a ne da vrši *"organizovanje"* dodatne ili alternativne nastave. Pored toga, MONTI nema nadležnost da „organizuje" školske objekte u kojima ćedotični učenici pohađati nastavu.

206. Sud prvo ističe da iako nadležnost opština za reorganizaciju javnog osnovnog i srednjeg obrazovanja nije izričito utvrđena, sama sopstvena nadležnost za *"pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja"*, podrazumeva da tu spada i nadležnost za organizovanje dodatne ili alternativne nastave, uključujući i prema preporukama MONTI-a.

207. Drugo, što se tiče raspoređivanja nastavnika po osporenoj odluci, u kojoj je utvrđeno da se raspored nastave priprema tako da nastavnici koji će raditi sa učenicima ne budu ometani rasporedom nastave koja se izvodi u drugim školama koje je odredila opština, Sud podseća da je prema argumentu podnosioca zahteva, MONTI angažovao nastavnike koji nisu zaposleni kod podnosioca zahteva, što se prema podnosiocu zahteva potvrđuje izveštajem u dokazu br. 12 zahteva. Protivargumenti MONTI-a se sa druge strane sastoje od navoda (i) da nijedan od nastavnika nije zahtevao dodatnu naknadu u svom angažovanju; i (ii) da podnosilac zahteva nije dostavio nijedan dokaz da su nastali dodatni troškovi čak ni nakon što je odluka izvršena.

208. Sud smatra da je na opštini Kamenica [podnosiocu zahteva] da odlučuje u vezi sa nastavnicima jer prema Zakonu o obrazovanju u opštinama ista ima nadležnost da zapošljava nastavnike i drugo školsko osoblje. Shodno tome, ova nadležnost je, na osnovu primenjivog zakona, sopstvena nadležnost opštine.

209. Sud podseća da činjenica da su pravo na lokalnu samoupravu i njegova ustavna zaštita utvrđeni u odeljkusa osnovnim odredbama Ustava, odnosno u njegovom članu 12, predstavlja pokazatelj značaja, statusa i fundamentalnog karaktera koji pravo na lokalnu samoupravu ima u demokratskom i ustavnom sistemu Republike Kosovo. Pored toga, Sud podseća da pravo na lokalnu samoupravu predstavlja jedan od dva glavna kanala narodnog legitimisanja kroz učešće na neposrednim izborima, pa se shodno tome autonomija opština mora zaštiti u smislu fundamentalnog ustavnog načela.

210. Stoga, imajući u vidu napred navedeno, Sud utvrđuje da osporena odluka MONTTI o organizovanju ubrzane alternativne nastave za učenike opštine Kamenica predstavlja povredu odgovornosti Opštine Kamenica da "*pruža javno predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje*", koja u smislu stava 2. člana 12. Ustava, stava 1. i 3. člana 123. Ustava i stava 2. člana 124. Ustava predstavlja nadležnost predviđenu zakonom, dok prema stavu 3. člana124. Ustava, predstavlja nadležnost propisanu zakonom kao „*sopstvenu nadležnost*". Shodno tome, Sud utvrđuje da osporena odluka povređuje odgovornosti opštine Kamenica [podnosioca zahteva] propisane stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavovima 1. i 3. člana 123. [Osnovna načela] i stavovima 2. i 3. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo.

Zahtev za uvođenje privremene mere

211. Sud podseća da podnosilac zahteva takođe traži od Suda da donese i odluku o uvođenju privremene mere, koju traži zbog zadiranja u njegove nadležnosti i zbog uticaja na učenike. Isti je naveo da je dostavio dovoljno dokaza o tome da će se prouzrokovati nepopravljiva šteta i da je uvođenje privremene mere u javnom interesu, jer će se time učenicima koji su uključeni u ovaj proces omogućiti da se obrazuju u licenciranim školama i da dobiju relevantna dokumenta za školsku godinu 2020/2021.

212. Sud je prethodno utvrdio da osporena odluka nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavovima 1. i 3. člana 123. [Osnovna načela] i stavovima 2. i 3. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo.

213. Shodno tome, u skladu sa stavom 1. člana 27. [Privremene mere] Zakona i pravilom 57. [Donošenje odluke o privremenim merama] Poslovnika, zahtev za uvođenje privremene mere je bespredmetan i kao takav se odbija.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113.4 i 116.2 Ustava, članovima 20, 27. i 40. Zakona i na osnovu pravila 59 (1) Poslovnika, dana 10. marta 2022. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI, zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI, da odluka Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija br. 01B/24 od 23. aprila 2021. godine, nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 12. [Lokalna uprava], stavovima 1. i 3. člana 123. [Osnovna načela] istavovima 2. i 3. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo;

III. DA ODBIJEzahtev za uvođenje privremene mere;

IV. DA ODBIJEzahtev za povlačenje zahteva;

V. DA DOSTAVI ovu presudu podnosiocu zahteva, Vladi Republike Kosova, Ministarstvu obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija i Ministarstvu administracije lokalne samouprave;

VI. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona; i

VII. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac | **Predsednica Ustavnog suda**

Nexhmi Rexhepi | Gresa Caka-Nimani