



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT**

Pristina, 29. decembra 2022.godine
Br. ref.:AGJ 2107/22

PRESUDA

u

slučaju br. KO173/21

Podnosilac

Opština Kosovska Kamenica

**Ocena ustavnosti članova 3, 4, 5, 6, 7. i 9.
Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja i nauke (MON)
br. 104/2020 o
“kriterijumima i procedure osnivanja i prestanak aktivnosti institucije
preduniverzitetskog obrazovanja“**

USTA VNI 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 Kosovska Kamenica (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), podnet od strane bivšeg gradonačelnika ove opštine, g. Qëndrona Kastratija.

2. Na lokalnim izborima od 17. oktobra 2021. godine, odnosno nakon drugog kruga od 14. novembra 2021. godine, za gradonačelnika opštine Kosovska Kamenica je izabran g. Kadri Rahimaj koji je svoj mandat gradonačelnika ove opštine preuzeo 3. decembra 2021. godine. G. Kadrija Rahimaja pred Sudom po punomoćju zastupa g. Alban Hashani, pravni službenik u opštini Kosovska Kamenica.

Osporeni akt

3. Podnosilac zahteva osporava članove 3. [Osnivač], 4. [Uslovi za osnivanje edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja], 5. [Predlaganje za osnivanje edukativno-obrazovne institucije ili izdvojeno odeljenje], 6. [Provera uslova], 7. [Odluka] i 9. [Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja] Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja i nauke (u daljem tekstu: Ministarstvo obrazovanja) br. 104/2020 o "kriterijumima i procedure osnivanja i prestanak aktivnosti institucije preduniverzitetskog obrazovanja", potpisanog od strane ministra obrazovanja i nauke 14. septembra 2020. godine i objavljenog 15. septembra 2020. godine (u daljem tekstu: osporeni akt).

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar ovog zahteva je ocena ustavnosti članova 3, 4, 5, 6, 7. i 9. osporenog akta, za koje podnosilac zahteva navodi da nisu u skladu sa stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavom 2. člana 47. [Pravo na obrazovanje], članom 123. [Teritorijalna organizacija] i članom 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao i članovima 2. [Ustavni i zakonski temelj lokalne samouprave], 3. [Konceptija lokalne samouprave], 4. [Delokrug lokalne samouprave] i 9. [Financijski izvori lokalnih jedinica] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava i članovima 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i pravilu 73. [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

6. Dana 27. septembra 2021. godine, Ustavni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) je primio zahtev podnosioca, podnet preko pošte 21. septembra 2021. godine.
7. Dana 4. oktobra 2021. godine, predsednica Suda je odlukom KSH. KO173/21 imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Nexhmi Rexhepi.
8. Dana 12. oktobra 2021. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva i istovremeno tražio da podnese relevantni dokaz pošte, koji dokazuje datum podnošenja njegovog zahteva preko pošte Sudu. Istog dana, Sud je obavestio Vladu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada), Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (u daljem tekstu: Ministarstvo obrazovanja), kao i Ministarstvo administracije lokalne samouprave (u daljem tekstu: MALS), pričajući im mogućnost da dostave svoje komentare, ako ih imaju, u pisanoj formi do 26. oktobra 2021. godine.

Od Ministarstva administracije lokalne samouprave je takođe tražio da kopiju svog zahteva distribuira svim gradonačelnicima opština Republike Kosovo, pružajući im mogućnost da dostave svoje komentare, ako ih imaju, u pisanoj formi Sudu do 26. oktobra 2021. godine.

9. Dana 14. oktobra 2021. godine, preko elektronske pošte, podnosilac zahteva je dostavio Sudu dokaz o podnošenju zahteva preko pošte, koji dokazuje da je njegov zahtev podnet pošti 21. septembra 2021. godine.
10. Dana 26. oktobra 2021. godine, Sud je primio pismene komentare od Ministarstva obrazovanja. Do danas, Ministarstvo administracije lokalne samouprave i druge opštine nisu dostavile komentare u vezi sa zahtevom.
11. Dana 26. oktobra 2021. godine, Sud je dostavio podnosiocu zahtev za dodatne informacije, odnosno tražio je da precizira svoj zahtev, odnosno da precizira koje odredbe osporenog akta nisu u saglasnosti sa ustavnim odredbama, koje je naveo u svom zahtevu.
12. Dana 9. novembra 2021. godine, Sud je primio zahtev preciziran od strane podnosioca zahteva.
13. Dana 5. januara 2022. godine, g. Alban Hashani, pravni službenik u opštini Kosovska Kamenica, u ime novog gradonačelnika opštine, g. Kadrija Rrahimaja, podneo je zahtev za povlačenje zahteva.
14. Dana 18. januara 2022. godine, Sud je tražio od novog gradonačelnika opštine, g. Kadrija Rahimaja, dopunu zahteva i podnošenje punomoćja za zastupanje u ime opštine Kosovska Kamenica.
15. Dana 21. januara 2022. godine, opština Kosovska Kamenica je putem elektronske pošte dostavila popunjen zahtev za povlačenje zahteva, a zatim i punomoćje za zastupanje koje je potpisao g. Kadri Rahimaj, koje je takođe podneto poštom i primljeno u Sudu 21. januara 2022. godine. U zahtevu za povlačenje zahteva KO173/21 u Sudu, ističe se da opština Kosovska Kamenica nema pravni interes za ocenu ustavnosti osporenog akta.
16. Dana 11. maja 2022. godine, Sud je razmotrio izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno odlučio da se razmatranje zahteva odloži za neku od narednih sednica radi dodatnih dopuna.
17. Dana 13. maja 2022. godine, Sud je obavestio Ministarstvo obrazovanja o preciziranju zahteva od strane podnosioca zahteva, koje je dostavljeno Sudu 9. novembra 2021. godine, pružajući mu mogućnost da svoje komentare, ukoliko ih ima, dostavi u roku od petnaest (15) dana od dana prijema dopisa. Istog dana, Suda je obavestio MALS o preciziranju zahteva od strane podnosioca zahteva, koje je dostavljeno Sudu 9. novembra 2021. godine, pružajući mu mogućnost da svoje komentare, ukoliko ih ima, dostavi u pisanoj formi u roku od petnaest (15) dana od dana prijema dopisa. Sud je od MALS-a takođe tražio da po jednu kopiju njegovog zahteva raspodeli svim predsednicima opština Republike Kosovo, pružajući im mogućnost da svoje komentare, ukoliko ih imaju, dostave Sudu u pisanoj formi u roku od petnaest (15) dana. Međutim, do današnjeg dana, Ministarstvo administracije lokalne samouprave i druge opštine nisu dostavili svoje komentare u vezi sa zahtevom podnosioca zahteva.

18. Dana 24. maja 2022. godine, zastupnik Ministarstva obrazovanja je putem elektronske pošte tražio od Suda da produži rok za dostavljanje komentara do 6. juna 2022. godine. Istog dana, Sud je obavestio zastupnika Ministarstva obrazovanja da je usvojen zahtev Ministarstva obrazovanja za produženje roka za dostavljanje komentara i to do 3. juna.
19. Dana 3. juna 2022. godine, Ministarstvo obrazovanja je dostavilo svoje komentare u vezi sa preciziranim zahtevom podnosioca zahteva od 9. novembra 2021. godine.
20. Dana 22. juna 2022. godine, Sud je razmotrio izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno odlučio da se razmatranje zahteva odloži za neku od narednih sednica nakon dodatnih dopuna.
21. Dana 29. septembra 2022. godine, Sud je razmotrio izveštaj sudije izvestioca i odlučio da se razmatranje zahteva odloži za neku narednu sednicu nakon dodatnih dopuna.
22. Dana 7. decembra 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva. Istog dana, Sud je odlučio da (i) je zahtev prihvatljiv; (ii) utvrdi da član 3; stavovi 5, 6 i 7 člana 6, stavovi 2 i 3 člana 7, i stavovi 6, 7 i 8 člana 9 Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja i nauke br. 104/2020 o „Kriterijumima i procedure osnivanja i prestanak aktivnosti institucije preduniverzitetskog obrazovanja“ nisu u skladu 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; (iii) ukine član 3; stavove 5, 6 i 7 člana 6, stavove 2 i 3 člana 7 i stavove 6, 7 i 8 člana 9 Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja i nauke br. 104/2020 o „Kriterijumima i procedure osnivanja i prestanak aktivnosti institucije preduniverzitetskog obrazovanja“, i (iv) odbije zahtev za povlačenje zahteva.

Pregled činjenica

23. Neodređenog datuma, Ministarstvo obrazovanja je počelo sa izradom osporenog akta koji je u periodu od 25. februara 2020. godine do 17. marta 2020. godine bio objavljen na internet stranici navedenog Ministarstva radi javne konsultacije.
24. Dana 14. septembra 2020. godine, ministar obrazovanja je potpisao osporeni akt. Donošenje osporenog akta prema preambuli ovog akta se zasniva na stavu 16. člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju i podstavu 1.4 člana 8. Pravilnika Vlade br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstva. Ovom aktu je priložen i dopis sa obaveštenjem Departmana za evropsku integraciju, koordinaciju politika i pravne poslove u Ministarstvu obrazovanja upućen ministru obrazovanja, kojim je poslednje navedeni obavešten da je nacrt osporenog akta prošao fazu preliminarne konsultacije i javne diskusije.
25. Dana 15. septembra 2020. godine, osporeni akt je objavljen na internet stranici Ministarstva obrazovanja. Osporenim aktom su ukinuti: Administrativno uputstvo br. 9/2008 o „osnivanju institucija za obrazovanje“ od 15. maja 2008. godine, Administrativna uredba br. 29/2012 o „osnivanju isturenih odeljenja“ od 31. oktobra 2012. godine i Administrativno uputstvo br. 8/2015 o „osnivanju obrazovnih institucija“ od 10. avgusta 2015. godine.
26. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je tražio od Ministarstva obrazovanja da ukine osporeni akt.

27. Dana 3. decembra 2020. godine, Pravna kancelarija pri Kabinetu premijera (u daljem tekstu: Pravna kancelarija pri KP), prosledila je zahtev podnosioca generalnom sekretaru u Ministarstvu obrazovanja na razmatranje. Pravna kancelarija u KP-u je takođe tražila od generalnog sekretara Ministarstva obrazovanja da se pored davanja pojašnjenja podnosiocu zahteva, preduzmu i dalje radnje na osnovu nadležnosti dotične institucije i važećeg zakonodavstva, kao i da obavesti KP o preduzetim koracima po tom pitanju.
28. Dana 9. decembra 2020. godine, podnosilac zahteva je preko elektronske pošte postavio pitanje predsedniku Kolegijuma opštinskih direkcija za obrazovanje, odnosno tražio je da ga obavesti da li je poslednje navedeni konsultovan u ime opštinskih direkcija za obrazovanje pre stupanja na snagu osporenog akta.
29. Dana 9. decembra 2020. godine, podnosilac zahteva je tražio od Vlade Republike Kosovo ukidanje osporenog akta i suspenziju odluka o reorganizaciji obrazovanja u opštini Kosovska Kamenica.
30. Dana 10. decembra 2020. godine, predsednik Kolegijuma je u svom odgovoru na pitanje podnosioca zahteva istakao da nije konsultovan u vezi sa nacrtom osporenog akta pre njegovog usvajanja.
31. Dana 14. februara 2021. godine, održani su prevremeni izbori za Skupštinu Republike Kosovo.
32. Dana 24. februara 2021. godine, Pravna kancelarija pri KP-u je zvaničnim dopisom obavestila vršioca dužnosti premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer) u vezi sa osporenim aktom. U ovom dopisu se ističe: *"Pravna kancelarija je mišljenja da: Ministarstvo obrazovanja i nauke, prilikom donošenja Administrativnog uputstva br. 104/2020 [osporenog akta] nije imalo dovoljno pravog osnova za preuzimanje nadležnosti za osnivanje preduniverzitetskih obrazovnih ustanova, već samo za određivanje kriterijuma na osnovu kojih će opštine u vršenju izvornih nadležnosti osnovati ove ustanove. To iz razloga što osnivanje i prestanak delatnosti preduniverzitetskih obrazovnih ustanova nije izričito, niti podrazumevano određeno kao polje odgovornosti ili kao dužnost MON-a [Ministarstva obrazovanja], bilo Uredbom (VRK)-br. 074/2020 o izmeni i dopuni Uredbe (VRK)- br. 06/2020 o poljima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava niti zakonima na snazi".* U nastavku, Pravna kancelarija u KP-u je preporučila premijeru sledeće alternative: (i) da traži ukidanje osporenog akata na osnovu člana 27. Poslovnika Vlade Republike Kosovo br. 09/2011 (u daljem tekstu: Poslovnik Vlade) i shodno tome traži izradu novog administrativnog uputstva od strane Ministarstva obrazovanja koje bi poštovalo sopstvene nadležnosti opština na osnovu zakonskih akata na snazi; ili (ii) da opština Kosovska Kamenica [podnosilac zahteva], u skladu sa stavom 4. člana 113. Ustava, podnese zahtev Ustavnom sudu.
33. Dana 16. aprila 2021. godine, podnosilac zahteva je ponovo podneo zahtev Ministarstvu obrazovanja za ukidanje osporenog akta, koji na osnovu spisa predmeta rezultira da nije usvojen.
34. Dana 17. oktobra 2021. godine, održani su lokalni izbori, odnosno izbori za skupštine opštine i za gradonačelnike opština u Republici Kosovo. Kao rezultat drugog kruga, održanog 14. novembra 2021. godine, za gradonačelnika opštine Kosovska Kamenica izabran je g. Kadri Rrahimaj.

35. Dana 3. decembra 2021. godine, izabrani gradonačelnik, g. Kadri Rrahimaj, je preuzeo mandat novog gradonačelnika opštine Kosovska Kamenica.

Osporene odredbe osporenog akta

Član 3 Osnivač

1. Ministarstvo, na zahtev opštine, osniva sve vrste edukativno-obrazovne institucije prema OSCED nivou 1-3, kao i njihove odvojena odeljenja van teritorije opštine u kojoj se nalazi matična ustanova.
2. U sastavu edukativno-obrazovne institucije nivo I prema OSCED prema stavu ovog člana mogu biti i predškolski razredi nivo 0 prema ISCED.
3. Opština, uz saglasnost Ministarstva, osniva predškolske institucije i izdvojena odeljenja edukativno-obrazovnih institucija nivo 1-3 prema ISCED u okviru svoje teritorije.

Član 4 Uslovi za osnivanje edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja

1. Edukativno-obrazovna institucija ili izdvojeno odeljenje mogu biti osnovane ako su ispunjeni sledeći opšti uslovi:
 - 1.1. Odnos nastavnik-učenik je u skladu sa standardima utvrđenih od strane Ministarstvo odgovarajućim podzakonskim aktom;
 - 1.2. Može se obezbediti kvalifikovano nastavno osoblje u skladu sa relevantnim normativima Ministarstva;
 - 1.3. Infrastruktura ispunjava standarde utvrđenim od strane Ministarstva odgovarajućim podzakonskim aktom;
 - 1.4. Nastavni planovi i programi sa kojima rade usklađeni su sa osnovnim nastavnim programima za odgovarajuće nivoe;
 - 1.5. Obezbeđena su sredstva za finansiranje aktivnosti do stvaranje mogućnost za finansiranje iz specifično grante za obrazovanje;
 - 1.6. Postoji ekonomska opravdanost za osnivanje institucije ili izdvojenog odeljenja, sa najmanje perspektivom od 5 godine mogućnosti njenog normalnog funkcionisanja.
2. Edukativno-obrazovna institucija može se osnovati ako su, pored opštih uslova iz stava 1. ovog člana, ispunjeni i sledeći posebni uslovi:
 - 2.1. Specijalizovana edukativno-obrazovna institucija nivo 0 prema ISCED-u ima:
 - 2.1.1. Najmanje dve edukativne grupe;
 - 2.1.2. Najmanje 40 dece, odnosno 20 dece u institucijama u kojoj se pruža usluga za manjinske zajednice i u planinskim i pograničnim oblastima;
 - 2.2. Edukativno-obrazovna institucija nivou 1 prema ISCED ima:
 - 2.2.1. Najmanje po jedno odeljenje za 1-5 razred i najmanje jedno odeljenje za predškolski razred;
 - 2.2.2. Minimum 60 učenika, odnosno 30 učenika u institucijama u nastavi na jezik manjinskih zajednica i u planinskim i pograničnim oblastima;
 - 2.3. Edukativno-obrazovna institucija nivou 2 prema ISCED ima:
 - 2.3.1. Najmanje po dva odeljenja za 6-9 razred;
 - 2.3.2. Minimum 120 učenika.
 - 2.4. Edukativno-obrazovna institucija nivo 1 i 2 prema ISCED ima:
 - 2.4.1. Najmanje po jedno odeljenje za 1-9 razred i najmanje jedno odeljenje za predškolski razred;

- 2.4.2. Minimum 100 učenika, odnosno 50 učenika u institucijama u nastavi na jezik manjinskih zajednica i u planinskim i pograničnim oblastima;
- 2.5. Edukativno-obrazovna institucija nivoa 3 prema ISCED ima:
 - 2.5.1. Najmanje po tri odeljenja za 10-12 razred;
 - 2.5.2. Minimum 180 učenika, odnosno 90 učenika u institucijama u nastavi na jezik manjinskih zajednica i u planinskim i pograničnim oblastima;
- 3. Izdvojeno odeljenje može se osnovati ako su, pored opštih uslova iz stav 1 ovog člana, ispunjeni i sledeći posebni uslovi:
 - 3.1. Udaljenost od matične institucije nije manje od 4 km;
 - 3.2. Ima najmanje po dve odeljenja nivoa 1 i 2 prema ISCED;
 - 3.3. Ima najmanje 20 učenika, odnosno 10 u institucijama u nastavi na jezik manjinskih zajednica i u planinskim i pograničnim oblastima;
- 4. Izuzetak, izdvojeno odeljenje se može osnovati i ako se ne ispunjavaju posebni uslovi iz stava 3. ovog člana, ako se prevoz dece iz zone pokrivanja područja izdvojenog odeljenja do najbliže škole smatra opasnim ili traje duže od 45 minuta u jednom pravcu.

Član 5 **Predlaganje za osnivanje edukativno-obrazovne institucije** **ili izdvojeno odeljenje**

- 1. Predlog za osnivanje edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja daje opština.
- 2. Predlog iz stava 1 ovog člana mora biti praćen sledećom dokumentacijom:
 - 2.1. Neophodnost otvaranje javne institucije ili argumentovanje edukativno-obrazovne izdvojenog odeljenja, uključujući demografske podatke o zajednici koja živi unutar područja pokrivanja institucije;
 - 2.2. Argumentovanje ispunjavanja opštih i posebnih uslova iz član 4 ovog Uputstva;
 - 2.3. Katastarski dokument za vlasništvo nad parcelom obrazovnog objekta;
 - 2.4. Plan obrazovnog objekta;
 - 2.5. Građevinska dozvola ili odluka o tehničkom prijemu objekta;
 - 2.6. Predloženi kod obrazovne institucije;
 - 2.7. Ostali dokumenti koji podržavaju predlog.
- 3. Predlog se mora dostaviti Ministarstvu najmanje 3 meseca pre početka rada edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja.

Član 6 **Provera uslova**

- 1. Provera uslova za razvoj edukativno-obrazovne aktivnosti na osnovu predloga opštine, vrši Komisija Ministarstva. Komisija se sastoji od 3 ili 5 članova i imenuje generalni sekretar Ministarstva mandatom od 4 godine.
- 2. Komisija vrši verifikaciju u roku od 60 dana od dana prijema predloga
- 3. Komisija analizira dokumentaciju, obavlja obilazak na terenu, konsultuje se sa stručnjacima unutar Ministarstva i, prema potrebi, traži dodatna dokumenta i informacije od opštine.
- 4. Komisija sastavlja sveobuhvatni izveštaj sa jasnim zaključkom o prihvatljivosti predloga opštine. Izveštaj se dostavlja generalnom sekretaru Ministarstva.
- 5. Odluku na predlog opštine donosi generalni sekretar Ministarstva.
- 6. Odluka iz stava 5 ovog člana može biti:
 - 6.1. Odluka o osnivanju edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu kompetencije Ministarstva iz član 3 stav 1.

- 6.2. odluka kojom se daje saglasnost opštini da donese odluka o osnivanju edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu nadležnosti opštine iz člana 3 stav 3.
- 6.3. odluka o odbijanju predloga opštine, uz obrazloženje koje se prilaže.
7. Opština može da podnese žalbu na odluku Komisije za žalbu u Ministarstvu u roku od 30 dana od dana prijema.

Član 7 Odluka

1. Odluka o osnivanju edukativno-obrazovne institucije ili izdvojeno odeljenje sadrži:
- 1.1. Ime osnivača;
 - 1.2. Opština i mesto edukativno-obrazovne institucije;
 - 1.3. Ime institucije (ako ima);
 - 1.4. Tip edukativno-obrazovne institucije;
 - 1.5. Kod edukativno-obrazovne institucije;
 - 1.6. Nivo edukativno-obrazovne aktivnosti;
 - 1.7. Nastavni jezik.
2. Za edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja iz član 3, stav I, odluku donosi generalni sekretar Ministarstva kao stoje navedeno u član 6, podstav 6.1.
3. Za edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja prema član 3, stav 3 odluku donosi predsednik opštine, na osnovu odluke generalnog sekretara Ministarstva.

Član 9 Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja

1. Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja može inicirati ministarstvo ili dotična opština u sledećim slučajevima:
- 1.1. Ako institucija ili izdvojeno odeljenje ne ispunjava uslove u smislu člana 4 ovog uputstva;
 - 1.2. Ako ne postoji opravdanost za nastavak aktivnosti;
 - 1.3. Ako nastavak aktivnosti ugrožava zdravlje i sigurnost dece i učenika;
 - 1.4. Po preporuci odgovornog tela inspektorata nakon sveobuhvatne inspekcije institucije ili izdvojenog odeljenja.
2. Inicijativa za prestanak aktivnosti obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja sadrži detaljne argumente o razlozima za prekid aktivnosti, pozivajući se na zakonske uslove, odnosno objektivne okolnosti kojima se opravdava takav korak. Posebno treba da sadrži plan za:
- 2.1. Konkretno mogućnosti za prebacivanje dece i učenika institucije I odeljenja koja će prestati sa radom u drugoj javnoj edukativno-obrazovnoj instituciji;
 - 2.2. Procedure prebacivanja dece i učenika institucije i odeljenja koja će prestati sa radom u drugoj instituciji I drugim javnim edukativno obrazovnim institucijama;
 - 2.3. Određivanje lokacije za inventara nameštaja, nastavna sredstava itd. institucije;
 - 2.4. Određivanje mogućnosti zapošljavanje osoblja edukativno-obrazovne institucije odeljenja koje prestaje sa radom.
3. Prilikom pripreme inicijative iz stava 2. ovog člana, Ministarstvo će preduzeti sve neophodne korake za obezbeđivanje podataka i pripremu akcionih planova kao sto su: obilazak lokacije, konsultacije sa opštinom i

školom, konsultacije sa nadležnim stručnjacima unutar Ministarstva, itd. Članovi komisije Ministarstva, osnovano u skladu sa članom 6. stav 1. ovog uputstva ne mogu biti uključeni i u procesu pripremanje inicijative.

4. Inicijativu preispituje Komisija Ministarstva osnovana u skladu sa članom 6. stav 1. ovog uputstva. Komisija postupa u skladu s procedurom utvrđenom u članu 6. stav 3.

5. Komisija sastavlja sveobuhvatni izveštaj sa jasnim zaključkom o prihvatljivosti inicijative za prekid aktivnosti institucije ili izdvojenog odeljenja.

6. Odluku o inicijativi donosi generalni sekretar Ministarstva.

7. Odluka može biti:

7.1. Odluka o prestanku aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu nadležnosti Ministarstva iz člana 3 stav 1.

7.2. Preporuka za opštinu koja donesi odluku o prestanku aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu nadležnosti opštine iz stav 3 član 3 ovog AU.

7.3. Odluka o odbijanju inicijative za prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja sa odgovarajućim obrazloženjem.

8. Na odluku iz stava 7, podstav 7.1 i 7.3 ovog člana, opština može podneti žalbu Komisiji za žalbe u Ministarstvu u roku od 30 dana od prijema rešenja iz stava.

Navodi podnosioca zahteva

36. Sud prvo podseća da podnosilac zahteva navodi da članovi 3. [Osnivač], 4. [Uslovi za osnivanje edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja], 5. [Predlaganje za osnivanje edukativno-obrazovne institucije ili izdvojeno odeljenje], 6. [Provera uslova], 7. [Odluka] i 9. [Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja] osporenog akta nisu u skladu sa stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavom 2. člana 47. [Pravo na obrazovanje], članom 123. [Teritorijalna organizacija] i članom 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava, kao i članovima 2. [Ustavni i zakonski temelj lokalne samouprave], 3. [Konceptija lokalne samouprave], 4. [Delokrug lokalne samouprave] i 9. [Financijski izvori lokalnih jedinica] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.
37. Podnosilac zahteva dalje navodi da je osporeni akt takođe donet i usvojen u suprotnosti sa članom 17. (Izvorna nadležnost) Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Zakon o lokalnoj samoupravi), članom 3. (Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije) i članom 4. (Nadležnosti i proširene nadležnosti opština) Zakona br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosova (u daljem tekstu: Zakon o obrazovanju u opštinama), kao i članovima 5. (Dužnosti Ministarstva), 7. (Nadležnosti opština), 8. (Inspekcija obrazovanja) i 13. (Osnivanje obrazovnih institucija) Zakona br. 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju (u daljem tekstu: Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju).
38. U svom zahtevu koji je podneo 27. septembra 2021. godine, podnosilac zahteva je osporio osporeni akt, tako što je: (i) razradio relevantne ustavne odredbe u vezi sa nadležnostima opština koje se prema njemu odnose na sopstvene nadležnosti opština u oblasti obrazovanja, odnosno članove 12, 123. i 124. Ustava; (ii) pozvao se i razradio zakonske odredbe važećeg zakonodavstva, odnosno član 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članove 3. i 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članove 5. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju; (iii) pozvao se na svrhu i relevantne odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i s tim u vezi, precizirao da je poštovanje ove Povelje regulisano stavom 3. člana 123. Ustava; i (iv) istakao da osporeni akt nije poštovao postupak preliminarne konsultacije opštine pre njegovog usvajanja.

39. Sud primećuje da podnosilac u svom zahtevu koji je podneo Sudu 27. septembra 2021. godine nije precizirao članove osporenog akta koji po njemu nisu u skladu sa gore navedenim ustavnim i zakonskim odredbama. Kao rezultat toga, Sud se 26. oktobra 2021. godine obratio podnosiocu sa zahtevom za pojašnjenje njegovog zahteva, odnosno tražio je od njega da precizira: (i) koje odredbe osporenog akta po njemu nisu u skladu sa ustavnim odredbama, i (ii) kako te odredbe osporenog akta krše prava zagarantovana Ustavom koja je naveo u svom zahtevu.
40. Kao rezultat zahteva Suda, u svom odgovoru od 9. novembra 2021. godine na zahtev Suda za dodatnim informacijama, podnosilac zahteva precizira da članovi 3. [Osnivač], 4. (Uslovi za osnivanje edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja), 5. (Predlaganje za osnivanje edukativno-obrazovne institucije ili izdvojeno odeljenje), 6. (Provera uslova), 7. (Odluka) i 9. (Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja) osporenog akta nisu u skladu sa stavom 2. člana 12 i stavovima 2. i 3. člana 124. Ustava. Što se tiče člana 4. osporenog akta, podnosilac zahteva navodi da ova odredba nije u skladu sa stavom 2. člana 47. Ustava.
41. Podnosilac zahteva dalje takođe navodi da su ove odredbe osporenog akta u suprotnosti i sa odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo i Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju.
42. U tom smislu, Sud će uključiti navode podnosioca zahteva u vezi sa članovima 3, 4, 5, 6, 7. i 9. osporenog akta za koje on navodi da nisu u skladu sa ustavnim odredbama i odredbama važećeg zakonodavstva u oblasti obrazovanja u opštinama i preduniverzitetskog obrazovanja.

(i) Što se tiče osporenih odredaba osporenog akta

(a) Navodi u vezi sa članom 3. osporenog akta

43. Kada je reč o članu 3. osporenog akta, podnosilac zahteva navodi da isti nije u skladu sa stavom 2. člana 12. i stavovima 2. i 3. člana 124. Ustava.
44. Pri razmatranju ovog navoda, podnosilac zahteva citira sadržaj člana 3. (Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije) Zakona o obrazovanju u opštinama, koji reguliše nadležnosti ovog ministarstva. S tim u vezi, podnosilac zahteva podvlači: *“Ovde vidimo da ni u jednom slučaju i nijednom odredbom nije predviđeno da je osnivač obrazovne institucije Ministarstvo obrazovanja”*.
45. Dalje u svom izlaganju u vezi sa članom 3. osporenog akta citira i sadržaj člana 7. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koji se odnosi na nadležnosti opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja uređene ovim zakonom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao i članom 13. [Osnivanje obrazovnih institucija] u opštinama.
46. Što se tiče člana 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, podnosilac zahteva obrazlaže: *“Ovaj član, jedini koji u potpunosti određuje osnivanje obrazovnih institucija, ni u jednoj jedinoj tački ne određuje ovaj postupak kao nadležnost ministarstva. Kao što se vidi, posebno u tačkama 1 i 2 ovog člana, takva nadležnost je nadležnost opština i nigde ni u jednoj tački zakona o obrazovanju i svim podzakonskim aktima Ministarstva, nije određeno da Ministarstvo ima nadležnost da osniva edukativno-obrazovne institucije. Dok je predviđeno da „se osnovne škole (nivo 1 ISCED-a) i srednje niže škole (nivo 2 ISCED-a) osnivaju u svakoj opštini“, možemo shvatiti da „opština“ ne podrazumeva samo opštinu u administrativnom smislu ili kao*

teritorijalnu podelu, već i kao osnovnu instituciju lokalne samouprave. Dok „se osnovne škole (nivo 1 ISCED-a) i srednje niže škole (nivo 2 ISCED-a) osnivaju u svakoj opštini“ shvatamo da je pitanje nadležnosti, zbog činjenice da se škole osnivaju u svakoj opštini (u smislu teritorije) i ne može biti norma dok se tako nešto podrazumeva. A, gde bi drugde, osim u svakoj opštini, trebalo da se osnivaju škole?!“.

47. Podnosilac zahteva takođe citira sadržaj člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi koji se odnosi na izvorne nadležnosti opština.
48. Što se tiče poslednje navedenog, podnosilac zahteva ističe tačke h) i s) člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, precizirajući sledeće: *"Ako se zadržimo na tački h), a dok se propisuje da je sama nadležnost opštine i njena dužnost da pruža javno predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, znamo da se ova usluga pruža u edukativno-obrazovnim institucijama. Dok se ova rečenica nastavlja sa "uključujući registrovanje i licenciranje", to može značiti osnivanje obrazovnih institucija u prvom delu rečenice „pružanje obrazovanja ...“, zato što je "conditio sine qua non" za njihovu registraciju i licenciranje. U slučaju da se takvo tumačenje ne bude smatralo nepristrasnim ili objektivno sudi opština, u ovom slučaju zbog zahteva koji je pokrenula pred Sudom i zato što nužno pokušava da odbrani svoj navod, navodi drugi osnov tj. tačku s) čiji smo sadržaj gore opisali".*

(b) Što se tiče člana 4. osporenog akta

49. U odgovoru od 9. novembra 2021. godine na zahtev Suda za dodatnim informacijama, podnosilac zahteva je naveo da član 4. (Uslovi za osnivanje edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja) osporenog akta nije u skladu sa stavom 2. člana 47. Ustava.
50. Podnosilac zahteva navodi da je član 4. osporenog akta, koji nabroja „uslove koje mora da ispunjava edukativno-obrazovna institucija i izdvojeno odeljenje, a koji između ostalog propisuje najmanje po jedno odeljenje za svaki razred ili minimum 60 učenika za nivo 1 (razredi 1-5)“, u suprotnosti sa Administrativnim uputstvom br. 22/2013 o maksimalnom broju učenika po odeljenju i odnosu učenik-nastavnik, koje propisuje uslov da je odnos nastavnik-učenik 1:21,3.
51. Prema podnosiocu zahteva, ako je dozvoljeno da odeljenje ima 5 učenika, dok je gore navedenim posebnim podzakonskim aktom propisano da odeljenje normalno treba da ima 30 učenika, onda postoji diskriminacija u pružanju mogućnosti za obrazovanje gde je povređeno pravo na obrazovanje u jednakim uslovima za sve.

(c) Što se tiče članova 5, 6. i 7. osporenog akta

52. Podnosilac zahteva je naveo da članovi 5, 6. i 7. osporenog akta nisu u skladu sa stavom 2. člana 12. i stavovima 2. i 3. člana 124. Ustava.
53. Što se tiče ovog navoda, podnosilac zahteva se poziva na svoje obrazloženje dato u svom zahtevu u vezi sa članom 3. osporenog akta i s tim u vezi precizira: *„Dok je Ministarstvo nenadležan organ za osnivanje obrazovnih institucija, ono je nenadležan organ i za sprovođenje ovog postupka, čiji su detalji propisani u članovima 5, 6 i 7“.*

(d) Što se tiče člana 9. osporenog akta

54. Podnosilac zahteva navodi da član 9. osporenog akta, koji se odnosi na prestanak aktivnosti edukativno-obrazovnih institucija u opštinama, nije u skladu sa stavom 2. člana 12. i stavovima 2. i 3. člana 124. Ustava.
55. Što se tiče ove odredbe osporenog akta, podnosilac zahteva ističe: *„Što se tiče sopstvene i izričite nadležnosti opštine, videli smo da je ovom Uredbom ona prenetu Ministarstvu, tu se pitanje dalje produbljuje, gde je jedna nadležnost opštine prenetu generalnom sekretaru Ministarstva, dakle ne Ministarstvu kao ogranu. Polazeći od onoga što je gore pomenuto i obrazloženo, da se ne bi ponavljalo, ne može da se odredi takva nadležnost Ministarstvu, a tim pre ni sekretaru Ministarstva. A Ustav predviđa da se organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava reguliše zakonom“.*
56. U nastavku ovog navoda, podnosilac zahteva citira sadržaj člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, a posebno tačke h) i s) ovog člana i ističe: *„[...] Shvatamo da je prestanak aktivnosti edukativno-obrazovnih institucija nadležnost opštine sve dok ista ima punu i izričitu nadležnost u pružanju javnog obrazovanja na nivoima koji su određeni ovom odredbom, njihovoj registraciji i licenciranju. Dok ona realizuje ovu zakonsku obavezu, ona takođe donosi odluku o institucijama gde pruža tako nešto, uključujući njihovu registraciju i licenciranje. Takođe, ukoliko izričito nije predviđeno da je prestanak aktivnosti obrazovnih institucija nadležnost opštine, imamo drugi osnov a to je tačka s) koja je gore navedena. Ukoliko bacimo pogled na nadležnosti Ministarstva koje su navedene u ovom dopisu, ne nailazimo ni u jednoj odredbi da je prestanak aktivnosti edukativno-obrazovnih institucija dodeljeno dotičnom Ministarstvu, ili da se u nekoj odredbi može protumačiti kao takva. Dakle, kako osnivanje, tako i prestanak aktivnosti obrazovnih institucija ovim podzakonskim aktom, krše potpune i izričite nadležnosti opštine koje su određene Zakonom i Ustavom Republike Kosovo“.*
57. Na kraju, podnosilac zahteva ističe: *„Dakle, kako osnivanje, tako i prestanak aktivnosti obrazovnih institucija ovim podzakonskim aktom, krše potpune i izričite nadležnosti opštine koje su određene Zakonom i Ustavom Republike Kosovo“.*

(ii) Što se tiče postupka donošenja osporenog akta

58. Podnosilac zahteva navodi da opštine nikada nisu zvanično obaveštene za javnu konsultaciju uprkos činjenici da je prema stavu 6. člana 38. Poslovnika o radu Vlade, ministar ovlašćen da usvaja podzakonske akte koji potpadaju pod odgovornost i u okviru nadležnosti Ministarstva posle konsultacije kao što je definisano u članu 7. ovog Poslovnika i gde se predviđa da tokom procesa konsultacija treba da budu uključeni relevantni akteri u vezi sa pitanjima koja imaju uticaj na njihove relevantne nadležnosti.
59. Konačno, podnosilac zahteva traži od Suda da (i) proglasi njegov zahtev prihvatljivim; (ii) da usvoji zahtev podnosioca, kao osnovan, (iii) da utvrdi da je osporeni akt donet i usvojen u suprotnosti sa članovima 12, 47, 123. i 124. Ustava, članovima 2, 3, 4. i 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, članom 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članovima 3. i 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 5, 7, 8. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, (iv) da ukinе osporeni akt, i (v) da traži od Ministarstva obrazovanja da obavesti Sud, u skladu sa pravilom 66, stav (5) Poslovnika, o merama preduzetim za sprovođenje presude Ustavnog suda.

Komentari Ministarstva obrazovanja od 26. oktobra 2021. godine

60. Dana 26. oktobra 2021. godine, Sud je primio pisane komentare od Ministarstva obrazovanja.
61. Ministarstvo obrazovanja je u svojim komentarima prvo naglasio da je osporeni akt zasnovan na članovima 1, 2, 3. stav 1 (podstav 2.3), 5, 6. i 16. člana 5. i članu 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju.
62. U tom smislu, Ministarstvo obrazovanja navodi da je preambula osporenog akta zasnovana na Zakonu o preduniverzitetskom obrazovanju i da opštine nijednom zakonskom odredbom nemaju nadležnost da osnivaju i gase edukativno-obrazovne institucije. Što se tiče tog navoda, Ministarstvo obrazovanja ističe: *“Kako bi funkcionisao obrazovni sistem na Kosovu, ako bi opštine svaka po svom hiru određivale uslove i procedure za osnivanje i prestanak rada institucija preduniverzitetskog obrazovanja”*.
63. Ministarstvo obrazovanja takođe naglašava da je osporeni akt prošao preliminarne i javne procedure konsultacija i ni u jednoj fazi nije dobio komentare od opština ili bilo koje druge institucije. Prema MONTI-u, *„Ova oblast kao takva funkcioniše na celoj teritoriji Kosova, dok jedino opština Kosovska Kamenica osporava njegovu primenu“*.
64. Na kraju, Ministarstvo obrazovanja traži od Suda da: (i) usvoji njihov odgovor, kao osnovan, i (ii) odbije zahtev podnosioca kao „bez pravnog osnova“.

Komentari Ministarstva obrazovanja od 3. juna 2022. godine

65. Dana 6. juna 2022. godine, Sud je primio pismene komentare od Ministarstva obrazovanja na precizirani zahtev podnosioca zahteva od 9. novembra 2021. godine. U nastavku, Ministarstvo obrazovanja je osim svojih komentara na precizirani zahtev podnosioca zahteva dostavio i dopis od 28. avgusta 2020. godine sa Nacrtom administrativnog uputstva upućen ministru obrazovanja; elektronsku komunikaciju da li je zastupnik opštine Kamenica u svojstvu člana radne grupe dostavio komentare u vezi sa Nacrtom administrativnog uputstva.
66. Ministarstvo obrazovanja je prvo pružilo sledeću činjeničnu hronologiju:
 - “1. Dana 14.09.2020. godine, ministar obrazovanja i nauke (u daljem tekstu: MON) b. Ramë Likaj, potpisao je Administrativno uputstvo (MON) br. 104/2020 o kriterijumima i procedure osnivanja i prestanak aktivnosti institucije preduniverzitetskog obrazovanja (u daljem tekstu: Administrativno uputstvo br. 104/2020).
 2. Uputstvo je izradila heterogena grupa koja je osnovana odlukama Radne grupe koja je izradila nacrt. Radna grupa je bila podržana ekspertizom od strane GIL-a.
 3. Nacrt je prošao faze preliminarne i javne diskusije kako je propisano relevantnim zakonodavstvom za izradu normativnih akata (vidi dopis sa objašnjenjima Pravne kancelarije MONTI-a upućen ministru Likaju).
 4. Deo sastanaka Radne grupe bili su i predstavnici opštine Kamenica, tačnije direktorka Opštinske direkcije za obrazovanje i službenik te direkcije (vidi spisak učesnika Radne grupe).
 5. Opština Kamenica nije osporila nijedan član Uputstva, a njihovi predlozi su uvršteni u tekst Uputstva (objašnjenje: žalilac nije dostavio nijedan komentar u javnoj diskusiji. Vidi komunikaciju sa službenicom zaduženom za platformu za javnu diskusiju).

6. Uputstvo se nalazilo u preliminarnoj diskusiji 15 radnih dana i u javnoj diskusiji 15 kalendarskih dana na platformi za javne diskusije (vidi: <https://konsultimet.rksgov.net/institutions.php>). Takvi rokovi su u skladu sa Administrativnim uputstvom br. 03/2013 o standardima za izradu normativnih akata.

7. Opština Kamenica nastavlja da sprovodi ovo uputstvo i nije uložila nijednu žalbu na administrativno uputstvo.

8. Administrativno uputstvo je stupilo na snagu i objavljeno dana 14. septembra 2020. godine.

9. Opština Kamenica je podnela žalbu 27. septembra 2021. godine van zakonskog roka, i na taj način nije ispunila glavni kriterijum za prihvatljivost žalbe pred Ustavnim sudom.

10. Duh tretiranja procesa osnivanja obrazovnih ustanova odlukom centralnog nivoa (obezbeđujući usaglašenost sa standardima i kriterijumima što je kontinuitet duži od jedne decenije od stupanja na snagu akata-zakona iz oblasti obrazovanja.

11. Novo Administrativno uputstvo 104/2020 samo dodatno precizira proces osnivanja i gašenja obrazovnih ustanova i udaljava politički uticaj iz procesa”.

67. Drugo, kada je u pitanju prihvatljivost zahteva, Ministarstvo obrazovanja navodi sledeće:

”Dana 27. septembra 2021. godine, opština Kamenica je dostavila zahtev Ustavnom sudu. Zahtev koji je podnela zasnovala je na članu 113. stav 4. [...] Prema Zakonu o Ustavnom sudu mora se ispuniti kriterijum kao što je postulirano u članu 41, u kome govori o roku u kome se akt može osporiti od strane opštine. Član 41. kaže da ”Podnesak se podnosi u roku od jedne (1) godine nakon stupanja na snagu zakonske odredbe ili akta Vlade, protiv kojeg opština pokreće spor”. Ovaj pravno obavezujući kriterijum opština Kamenica nije ispunila kada je podnela žalbu. To stoga što je Administrativno uputstvo stupilo na snagu 14. septembra 2020. godine, dok je žalba podneta 27. septembra 2021. godine, tačnije prekoračivši zakonski rok. Ovo automatski i obavezno po zakonu čini žalbu neprihvatljivom i Ustavni sud prema uslovu, odnosno imperativnom roku od 1 godine ne mora uopšte da se upušta u meritum slučaja. [...]”.

68. Treće, kada je u pitanju preciziranje zahteva od strane podnosioca zahteva, Ministarstvo obrazovanja navodi: *”Administrativno uputstvo br. 104/2020 je u potpunoj saglasnosti sa nadležnostima MONTI-a prema Zakonu br. 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo i drugim zakonodavstvom na snazi”.*

69. Sledom toga, Ministarstvo obrazovanja se poziva na član 5. [Dužnosti Ministarstva] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, čijim odredbama su nabrojane odgovornosti Ministarstva obrazovanja u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja. U tom kontekstu, Ministarstvo obrazovanja navodi: *”U tom smislu, cilj AU 104/20 [osporenog akta] jeste da razjasni ulogu Ministarstva i Opštine u vezi sa upravljanjem osnivanjem institucija preduniverzitetskog obrazovanja. Tačnije član 4. [osporenog akta] utvrđuje potrebne standarde (neophodne za postojanje i funkcionisanje obrazovnih ustanova)”.*

70. Ministarstvo obrazovanja dalje podvlači:

”U tom duhu, AU 104/20 ima za cilj da zakonske standarde koji su obaveza ministarstva inkorporira u ex-ante kontrolu, odnosno pre nego što dođe do pravnih

posledica pokretanja *ex-post* aktivnosti nakon procesa osnivanja određene ustanove preduniverzitetskog obrazovanja. Ovo doprinosi duhu pravne sigurnosti korisnika obrazovnih ustanova (*dece*) i njihovom najboljem interesu. Prema Zakonu o zaštiti deteta br. 06/L-084, u članu 5, u kojem se govori o najboljem interesu deteta je navedeno da "U svim radnjama i odlukama koje se tiču deteta, preduzetih od strane roditelja ili staratelja, institucije, službe za zaštitu deteta, profesionalca za zaštitu deteta, sudova, upravnih vlasti ili zakonodavnih organa, najbolji interes deteta treba da bude preovlađavajuća i najviša obaveza". U tom smislu, bilo kakav proces *ex-post* kontrole ne bi bio u najboljem interesu *dece*. Pored toga, takva formulacija je u duhu Zakona br. 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo, u kojem se u članu 5. propisuje ova obaveza *ex-ante* kontrole, pozivajući na odgovornost Ministarstvo, sledećom formulacijom: "Ministarstvo ima primarnu odgovornost za planiranje, utvrđivanje standarda i praćenje učinka sistema preduniverzitetskog obrazovanja i ima sledeće opšte dužnosti". Ovo jasno ukazuje na aktivnu ulogu Ministarstva da deluje u postavljanju ovih jedinstvenih standarda i njihovom očuvanju".

71. Nadalje, Ministarstvo obrazovanja navodi da:

"Nedostatak ex-ante kontrole dokumenata i procesa koji vode do akta osnivanja određene ustanove preduniverzitetskog obrazovanja od strane opštine, onemogućava Ministarstvu da realizuje svoje ustavne i zakonske obaveze, što stvara opasan nezakonit presedan jer sprečava Ministarstvo da:

- 1. promoviše nediskriminatorni obrazovni sistem u kome se pravo svakog lica na obrazovanje poštuje, a kvalitetne mogućnosti za učenje su dostupne svima;*
- 2. planira, primenjuje i nadgleda jednake i efikasne obrasce obrazovne administracije i školske uprave;*

- 3. da unapređuje kvalitet, adekvatnost i efikasnost obrazovanja na svim nivoima. U tom smeru pojašnjavamo da odredbe podzakonskog akta jesu u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i treba da budu u skladu sa principom zakonitosti i pravne sigurnosti, odnosno predvidljivosti njegovih elemenata kao što je elaborirano na Spisku kontrole vladavine prava od strane Evropske komisije za demokratiju preko zakona (Venecijanska komisija).*

Dalje, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju ističe sledeće: "Opšti je zadatak Ministarstva, opština, nastavnih institucija i ustanova za osposobljavanje i svih drugih organa ... 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".

72. Ministarstvo obrazovanja nastavlja svoje obrazloženje u odnosu na navode podnosioca zahteva, i to: "U tom duhu, članom 42 Zakona [o preduniverzitetskom obrazovanju] se ističe: "Ministarstvo može osnivati i održavati resursne centre, specijalne škole i druge jedinice koje pružaju specijalno obrazovanje za decu sa teškim ili višestrukim telesnim oštećenjima ili poteškoćama u učenju za koju je utvrđeno da nisu sposobna da se obrazuju u opštinskim školama ili javnim ustanovama za osposobljavanje". Ovo služi kao analogija za razjašnjenje gledišta u vezi sa primenom zakonodavstva o osnivanju škola bez posebne definicije. U tom smislu se primenjuje princip "Mutatis Mutandis". Sledstveno, uređenje unutar zakona o preduniverzitetskom obrazovanju se shodno primenjuje na osnivanje opštih škola".

73. Ministarstvo obrazovanja se dalje poziva i na član 2. (Pravo na obrazovanje) Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) i navodi: "Prva rečenica člana koji definiše pravo na obrazovanje garantuje pravo svakog

pojedince na obrazovanje. Međutim, ovo pravo implicira i određene odgovornosti za državu, kako bi se garantovalo takvo pravo". U nastavku ovog obrazloženja, Ministarstvo obrazovanja se poziva na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), odnosno na predmete *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, *Leyla Sahin protiv Turske*, *Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 33; *Sulak protiv Turske*; *Cyprus protiv Turske*, stav 278 i *Velyo Veleu protiv Bugarske*.

74. Prema navodima Ministarstva obrazovanja: "S toga, kako domaće, tako i ono primenjivo međunarodno zakonodavstvo govore o kontinuitetu u tretiranju pitanja organizovanja obrazovnog sistema. Stoga, veoma je jasno da taj kontinuitet mora da se nastavi na svim nivoima, u svim vrstama i na čitavoj teritoriji Kosova. A to se čini samo tretirajući obrazovni sistem kao jedinstven sistem koji se razvija pod nadzorom *ex-ante* i *ex-post*".
75. Na kraju, Ministarstvo obrazovanja predlaže da Ustavni sud: "ODLUČI da je zahtev podnosioca zahteva podnet van zakonskog roka propisanog članom 41. Zakona i pravilom 39 (2) i 3 (d) Poslovnika, i da je kao takav neprihvatljiv".

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

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 47 [Pravo na Obrazovanje]

1. Svako lice ima pravo na osnovno i besplatno obrazovanje. Obavezno obrazovanje je regulisano zakonom i finansiraće se javnim sredstvima.
2. Javne institucije će svakom licu garantovati jednake mogućnosti školovanja, sve na osnovu njenih/njegovih pojedinačnih potreba i sposobnosti.

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 odstrane 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 [usvojena od strane Saveta Evrope 15. oktobra 1985. godine]

Član 2. **[Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave]**

Princip lokalne samouprave biće utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i, gde je to moguće – ustavom.

Član 3. **[Koncept lokalne samouprave]**

1. Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

[...]

Član 4. **[Delokrug lokalne samouprave]**

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti biće utvrđeni ustavom ili statutom. Time se, međjutim, ne sprečava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke u skladu sa zakonom.
2. Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da sprovode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.
3. Javni poslovi će se, po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti.

4. Prava poverena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge - centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

5. U slučajevima prenošenja ovlašćenja sa centralnih i regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će, u što je moguće većoj meri, biti dozvoljeno da prilagodjavaju njihovo sprovođenje lokalnim uslovima.

6. Lokalne vlasti će biti konsultovane, u najvećoj mogućoj meri, pravovremeno i na odgovarajući način u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Član 8.

[Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti]

1. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama može se obavljati samo u slučajevima i u oblicima predviđenim ustavom ili zakonom.
2. Upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Upravni nadzor koji obavljaju vlasti višeg stupnja može, ipak, kad se radi o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice, obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnošću.
3. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štiti.

ZAKON BR. 03/L-040 O LOKALNOJ SAMOUPRAVI (objavljen u Službenom listu dana 4. juna 2008. godine)

Član 3

Definicije

„Izvorna nadležnost” označava nadležnost koja je opštini dodeljena na osnovu Ustava ili zakona i za koju 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 pritom standarde predviđene važećim zakonodavstvom iz sledećih oblasti:

h) predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući registrovanje ili licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administratora;

s) sva druga pitanja koja izričito nisu van nadležnosti opština i sva ona pitanja koja nisu isključivoj u nadležnosti drugih vlasti.

ZAKON BR. 03/L-068 O OBRAZOVANJU U OPŠTINAMA REPUBLIKE KOSOVA [objavljen u Službenom listu dana 15. juna 2008. godine]

Član 3 Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije

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

- a) usavršavanje načela, nacрта 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.

Član 6

Administrativna odgovornost opština

Nadležnosti koje se odnose na Član 4. ovog zakona obuhvataju sledeće opštinske administrativne odgovornosti u javnom obrazovanju, u skladu sa opštim smernicama i/ili postupcima i standardima koje objavljuje Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT):

a) opštine pružaju obrazovne administrativne usluge koje zadovoljavaju funkcionisanje predškolskog, osnovnog, nižeg srednjeg, višeg srednjeg i višeg obrazovanja u skladu sa zakonom;

b) minimum obrazovnih administrativnih usluga obuhvataju imenovanje opštinskog direktora odseka/direktorata uključujući obrazovni funkcionalni sektor kao i dovoljan broj stručnog i propratnog osoblja za obavljanje dužnosti koje se zahtevaju po zakonodavstvu Kosova; kao i

c) posmatranje i izveštavanje o obrazovnom upravljanju i radnjama u opštinama obavlja se putem opštinskih administrativnih tela koja gradonačelnik opštine određuje nadležnim.

Član 11

Licenciranje obrazovnih institucija

11.1 Sve obrazovne institucije na Kosovu se licenciraju u skladu sa kriterijumima i standardima utvrđenim zakonom. Javne obrazovne institucije licencira opština pre početka njihovog rada.

11.2 Opštine izdaju poslovne licence privatnim obrazovnim institucijama na isti način kao i druge poslovne licence, prema odredbama Zakona o finansiranju lokalne samouprave na Kosovu. Opštinama je potrebno dostaviti dokumentaciju koja dokazuje registraciju delatnosti, kao i licencu MONT-a za obrazovnu instituciju, i to pre nego što bude izdata poslovna licenca privatnoj obrazovnoj ustanovi na njihovoj teritoriji.

11.3 Opštine donose i objavljuju administrativne odluke kojima se odobrava, odbija ili odbacuje licenciranje bilo koje javne obrazovne institucije, nakon dobijanja mišljenja MONT-a u pisanoj formi.

a) Opštini i instituciji koja je podnela zahtev MONT dostavlja obaveštenje o svom mišljenju u roku od 60 dana od dana kada je opština podnela zahtev za pribavljanje mišljenja.

b) Opština o svojoj odluci obaveštava instituciju koja je podnela zahtev najkasnije 60 dana od dana kada je primila mišljenje od MONT-a.

11.4 U bilo kojem slučaju gde se odluka opštine razlikuje od mišljenja MONT-a, opština daje u pisanoj formi MONT-u i instituciji koja je podnela zahtev detaljno objašnjenje razloga za svoju odluku; i

11.5 Ukoliko opština ne obavesti instituciju koja je podnela zahtev u roku od 60 dana kako je zahtevano tačkom 3.b ovog člana, mišljenje MONT-a smatraće se konačnom odlukom u vezi sa licenciranjem obrazovne ustanove

ZAKON Br. 04/L-032 O PREDUNIVERZITETSKOM OBRAZOVANJU U REPUBLICI KOSOVO [objavljen u Službenom listu dana 16. septembra 2011. godine]

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 Nacionalno g 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 sprovedu 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 niti 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.

7. Nadležnosti Ministarstva, kao što su dopunjavanja nadležnosti koje su određene zakonom za obrazovanje u opštinama Republike Kosovo br. 03/L-068 od 21. Maja 2008. godine, u oblasti infrastrukture školskih objekata i onih za osposobljavanje su:

7.1. izrada i monitorisanje sprovođenja politika, standarda i normi za školski prostor;

- 7.2. pružanje tehničke pomoći opštinama u planiranju i dizajniranju ustanova za obrazovanje i osposobljavanje;
- 7.3. izradu politika za upravljanje i održavanje školskih objekata;
- 7.4. pružanje tehničke pomoći opštinama u obezbeđivanju odgovarajućih školskih zgrada i opreme u skladu sa međunarodnim standardima za zdravlje, bezbednost i zaštitu životne sredine, pristupačnost učenicima i osoblju sa fizičkim oštećenjima i pomoćnu opremu za podršku sveobuhvatnom obrazovanju.
- 7.5. usvajanje kapitalnih investicija za izgradnju i renoviranje objekata finansiranih iz budžeta Kosova i donatora;
- 7.6. razvija i održava programe za školski prostor, koji se povezuje za sistem informacija za upravljanje u obrazovanju, i izrađuje nacionalni program za kapitalne investicije u obrazovanju.
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 pružaju opšte kvalifikacije prema Nacionalnog kvalifikacionom okviru na osnovu kriterijuma i standarda određenih za tu svrhu; institucije koje pružaju druge vrste 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 žalbe.
11. Ministarstvo može podzakonskim aktom, i za period koji ono utvrdi, na zahtev opštine ili opština odobriti izuzeće ili oslobađanje neke opštine ili upravnog odbora ustanove od bilo kog zahteva utvrđenog ovim zakonom, a radi sprovođenja od strane opština ili obrazovnih ustanova i ustanova za osposobljavanje, inovativnih projekata koji mogu doprineti povećanju obrazovnih standarda postignutih od strane učenika. Prilikom vršenja ove nadležnosti, Ministarstvo uzima u obzir uticaj projekta na kurikulum i mogući efekat projekta na sve učenike koje njemu podleže, uključujući i učenike sa poteškoćama ili nesposobnostima u učenju i pripadnike različitih zajednica.
12. Ministarstvo, putem ovog zakona i drugih zakona na snazi, a u saglasnosti sa dotičnom opštinom, može da promoviše privatna i javna partnerstva za poboljšanje pružanja usluga obrazovanja i osposobljavanja.
13. Ministarstvo izdaje podzakonski akt o besplatnoj distribuciji udžbenika i njihovo očuvanje prema odredba člana 26 i 27 ovog zakona.
14. Ministarstvo, putem podzakonskog akta, utvrđuje finansijsku participaciju od strane učenika za nivo 4.
15. U saradnji sa relevantnim ministarstvima, Ministarstvo preduzima posebne mere za obrazovanje zatvorenih lica, u popravnim institucijama za maloletnike, za lica zatvorena u psihijatrijskim institucijama, za lica koja su podvrgnuta

dugoročnoj hospitalizaciji, za lica na socijalnoj nezi u domovima, ili za lica koja su oslobođena od pomenutih institucija ili iz bolnica i nastavljaju svoje obrazovanje.

16. Ministarstvo izdaje podzakonske akte iz bilo koje njegove nadležnosti shodno ovom zakonu ili drugim važećim zakonima

Član 7 Nadležnosti opština

1. Nadležnosti opština regulisane su

1.1. zakonom o lokalnoj samoupravi, br. 03/LO40, datuma 20februara 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 popravljavanje 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 na pomenut 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 su da 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 9

Organizovanje preduniverzitetskog obrazovanja

1. Program za predškolsko i preduniverzitetsko obrazovanje organizovan je na osnovu jednog okvira za sveobuhvatno obrazovanje prema sledećim nivoima ISCED-a, u skladu sa fazama nacionalnog okvira kurikuluma:

1.1. godina (predškolski razred), a inače u skladu sa članom 10 ovog Zakona; Nivo0: predškolsko obrazovanje obično uzrast od nula (0) do šest (6) godina, glavna faza 0 i deo faze 1 NOK-a, ovim zakonom je uređeno samo za uzrast 5-6

1.2. nivo1: osnovno obrazovanje koje uglavnom traje pet (5) godina (obično od šeste(6) godine, preostali deo faze 1 i 2 NOK-a);

- 1.3. nivo 2: niže srednje obrazovanje narednih četiri (4) godine (obično od dvanaest (12) godine, faze 3 i 4 NOK-a);
- 1.4. nivo 3: više srednje obrazovanje traje tri (3) godine, zavisno od kurikuluma utvrđenog od strane Ministarstva (obično od petnaest (15) godine, faze 5 i 6 NOK-a), uključujući gimnaziju, višu stručnu školu, muzičke i umetničke škole; i
- 1.5. nivo 4: post sekundarno u ustanovama profesionalnog obrazovanje i osposobljavanja i traje jednu (1) do dve (2) godine, (obično od osamnaest (18) godine, post sekundarna specijalizacija u okviru NOK-a).
- 1.6. Program obrazovanja tokom celog života za odrasle, koji se može pružiti u nivoima 3 i 4 ISCED-a.

2. Obavezno školovanje počinje sa početkom školske godine nakon što dete napuni šest (6) godina starosti, što je minimalna dozvoljena starost za obavezno školovanje i završava se završetkom nivoa 2 ISCED-a.

3. Predškolsko obrazovanje postaje obavezno od školske 2015/2016 godine za svu decu od pet (5) godina starosti.

4. Obavezno obrazovanje je besplatno.

5. Ministarstvo može da izdaje podzakonske akte u cilju izbegavanja anomalinih situacija koje proističu iz zahteva obaveznog obrazovanja.

6. Dete koje na početku školske godine nije napunilo minimum potrebne starosti za obavezno školovanje, može preporukom departmana za psihologiju-pedagogiju u školi. Odluku o upisu donosi direktor škole.

7. Ministarstvo može putem podzakonskog akta da utvrdi prijemne testove za određene stručne škole 3. nivoa ISCED-a.

8. Putem podzakonskog akta, Ministarstvo može da modifikuje definicije nivoa ISCED-a u skladu sa rezultatima opšte konferencije UNESCO-a na 3 seansi (2011), zasnivajući se na ponovnom razmatranju ISCED-a kao što je navedeno opštoj konferenciji UNESCO-a u 35 seansi (2009).

Član 13

Osnivanje obrazovnih institucija

1. Osnovne (ISCED nivo 1) i niže srednje škole (ISCED nivo 2) osnivaju se u svakoj opštini. Škole ovih nivoa mogu da budu kombinovane.

2. Na osnovu kriterijuma koje postavlja ministarstvo podzakonskim aktima, opština može da osnuje i održava isturena odeljenja nivoa 1 i 2 kao delove školske mreže u oblastima u kojima nema glavne škole.

3. Opštine su dužne da uspostave škole ili odeljenja ISCED nivoa 1, 2 i 3 za nastavu na svim jezicima koji se govore unutar njihovih teritorija i sa pragom upisa koje manji od uobičajenog, ili da obezbede alternative uključujući, ali što nije ograničeno na, subvencionisan i prevoz do oblasti u kojoj se takvo školovanje nudi.

4. Profesionalno obrazovanje i osposobljavanje na ISCED nivou 3 može se odvijati javnim ili privatnim školama ili institucijama za osposobljavanje, ili u javnim ili privatnim preduzećima.

5. Tercijarno profesionalno obrazovanje na ISCED nivou 4 može se odvijati na koledžima, javnim ili privatnim institucijama za osposobljavanje, u javnim ili privatnim preduzećima, ili po osnovu aranžmana o partnerstvu u skladu sa zakonom na snazi. Ministarstvo je dužno da reguliše uslove za prijem u ponuđene programe u

javno finansiranim ili partnerskim tercijarnim institucijama koje nisu univerzitetskog tipa.

PRAVILNIK Br. 02/2011 O OBLASTIMA ADMINISTRATIVNE ODGOVORNOSTI KANCELARIJE PREMIJERA I MINISTARSTAVA

Član 8 Ministri/ke

1. Svaki ministar/ka, u skladu sa direktivama i politikama koje je postavila Vlada:
[...]
 - 1.4 donosi odluke i podzakonske akte i može sklapati memorandume o razumijevanju/saradnju, u cilju regulisanja aktivnosti ministarstva u celini ili u specifičnim oblastima nadležnog ministarstva; i
 - 1.5 obavlja i druge poslove u okviru odgovornosti Ministarstva utvrđenih važećim zakonodavstvom.[...]

Zahtev za povlačenje zahteva

76. Sud podseća da je gradonačelnik opštine Kosovska Kamenica, koji je mandat gradonačelnika ove opštine preuzeo 3. decembra 2022. godine, preko svog zakonskog zastupnika, podneo zahtev za povlačenje zahteva.
77. Sud prvo podseća da je zahtev u ime opštine Kosovska Kamenica podneo njen bivši gradonačelnik, g. Qëndron Kastrati, kojem je kao rezultat lokalnih izbora u Republici Kosovo, održanih 17. oktobra 2021. godine i sprovođenja drugog kruga izbora 14. novembra 2021. godine i preuzimanja mandata izabranog gradonačelnika opštine Kosovska Kamenica, g. Kadrija Rrahimaja, 3. decembra 2021. godine, istekao mandat gradonačelnika opštine Kosovska Kamenica.
78. U zahtevu za povlačenje zahteva koji je podneo novi gradonačelnik opštine Kosovska Kamenica, g. Kadri Rahimaj, ističe se: „[...] u skladu sa [Poslovníkom o radu], konkretno pravilom 35 tačka 1, povlačimo zahtev u slučaju sa brojem KO 173/2021, pošto opština Kosovska Kamenica nema nijedan pravni interes za ocenu ustavnosti u vezi sa ovim slučajem“.
79. Što se tiče ovog zahteva, Sud se poziva na član 23. [Povlačenje stranke] Zakona, koji propisuje:

“Ustavni sud će doneti odluku o pitanjima koja su mu podnešena na zakonit način od strane ovlašćenih stranaka, bez obzira na povlačenje stranke iz postupka”.

80. Sud se dalje poziva i na stavove (1), (2) i (3) pravila 35 [Povlačenje, odbijanje i odbacivanje podnesaka] Poslovnika, koji propisuju:

“(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.

[...].”

81. Na osnovu gore navedenih odredaba Zakona i Poslovnika, Sud ističe da bez obzira na zahtev podnosioca o povlačenju zahteva, Sud može da odluči u vezi sa razmatranjem zahteva.
82. U kontekstu ovog zahteva, Sud podseća da je zahtev podnet u skladu sa stavom 4. člana 113. Ustava, prema kojem je opština ovlašćena da podnese zahtev Ustavnom sudu kojim se traži da oceni da li su aktom Vlade povređene njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihovi prihodi. Konkretno, zahtevom koji je Sudu podneo bivši gradonačelnik opštine Kosovska Kamenica, g. Qëndron Kastrati, tražena je ocena ustavnosti osporenog akta, usvojenog u obliku Administrativnog uputstva od strane ministra obrazovanja, za koje je u suštini naveo da su se njegovim članovima 3, 4, 5, 6, 7. i 9. povredile opštinske odgovornosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja koje se odnose na osnivanje i prestanak aktivnosti edukativno-obrazovnih javnih institucija u opštinama i izdvojenim odeljenjima.
83. Shodno tome, Sud će, ocenjujući podnesak novog gradonačelnika opštine, g. Kadrija Rrahimaja, o povlačenju zahteva, prvo razmotriti i oceniti da li u kontekstu podnetog zahteva primena osporenog akta može dalje uticati na opštinske nadležnosti opštine Kosovska Kamenica koje se odnose na vršenje njenih sopstvenih nadležnosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja.
84. Kao prvo, Sud, pozivajući se na osporeni akt, primećuje da je isti na snazi i da se delokrug ovog akta, osim u opštini Kosovska Kamenica, proteže i na ostale opštine Republike Kosovo.
85. Kao drugo, Sud takođe ističe da je osporeni akt, koji je usvojen u obliku Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja, donet u skladu sa stavom 16. člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju. Osporenim aktom su propisani uslovi za osnivanje i prestanak preduniverzitetskih obrazovnih institucija.
86. Kao treće, Sud takođe uzima u obzir pitanja sadržana u ovom zahtevu i u tom smislu ističe da se navodi izneti u zahtevu koji je podnet 21. septembra 2021. godine odnose na opštinske nadležnosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, definisane zakonodavstvom na snazi u skladu sa načelima navedenim u članovima 123. i 124. Ustava. U tom smislu, zahtev ili navodi izneti u ovom zahtevu se odnose na poštovanje načela lokalne samouprave u vezi sa organizacijom lokalne samouprave u Republici Kosovo, a posebno u utvrđivanju sopstvenih nadležnosti opština kao što je propisano Ustavom.
87. Shodno tome, uzimajući u obzir sadržaj podnetog zahteva, i to: (i) činjenicu da je osporeni akt još uvek na snazi; i da se delokrug ovog akta, pored opštine Kosovska Kamenica, proteže i na druge opštine Republike Kosovo; i (ii) imajući u vidu javni interes za nastavak razmatranja i meritornog odlučivanja koji ovaj zahtev obuhvata, sa posebnim naglaskom na važnost pojašnjenja navoda koji se odnose na sopstvene nadležnosti opština u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja definisane zakonodavstvom na snazi u skladu sa načelima utvrđenim u članovima 123. i 124. Ustava, ocenjuje da je neophodno da nastavi sa razmatranjem zahteva.
88. Shodno tome, Sud odbija zahtev za povlačenje zahteva i samim tim odlučuje da nastavi sa ocenom prihvatljivosti zahteva.

Ocena prihvatljivosti zahteva

89. Sud prvo razmatra da li je zahtev podnet Sudu ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni u Ustavu i dalje propisani u Zakonu i Poslovniku.
90. U tom smislu, Sud se prvo poziva na stavove 1. i 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

“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”.

91. Sud se poziva i na članove 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona, koji propisuju:

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”.

92. Na kraju, Sud se poziva i na pravilo 73. (Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava i članovima 40. i 41. Zakona) Poslovnika, koje propisuje:

“(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”.

93. Na osnovu gore navedenih odredaba Ustava, Sud naglašava da zahtevi koji su podneti Sudu na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, moraju ispunjavati sledeće ustavne kriterijume: (i) Opština mora da je ovlašćena strana; (ii) Opština mora da ospori ustavnost zakona Skupštine ili akta Vlade; i (iii) Opština mora da precizira (argumentuje) da osporeni zakon ili akt povređuje opštinske odgovornosti ili umanjuje njene prihode; (iv) Opština mora da podnese zahtev unutar zakonom predviđenog roka. S tim u vezi, Sud ističe da su ovi uslovi kumulativni, odnosno opština o kojoj je reč mora osporiti zakon Skupštine ili akt Vlade i argumentovati da je isti povredio ili umanjio opštinske odgovornosti ili njene prihode, unutar zakonom predviđenog roka, respektivno (vidi, slučaj Suda: [KO139/18](#), podnosilac zahteva: opština Srbica, ocena

ustavnosti Sektorskog kolektivnog ugovora br. 05-3815 od 12. juna 2018. godine, rešenje od 12. novembra 2020. godine, stav 39).

(i) Što se tiče ovlašćene strane

94. Opština je, na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, ovlašćena da pred Sudom osporava ustavnost zakona ili akata Vlade, koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu opštinu.
95. Shodno tome, što se tiče prvog uslova, odnosno o strani koja ima pravo da podnese zahtev, Sud utvrđuje da je opština Kosovska Kamenica ovlašćena strana da pokreće pitanja ustavnosti pred Sudom u meri u kojoj je to predviđeno Ustavom.
96. Kao rezultat odbijanja zahteva za povlačenje zahteva, podnosilac zahteva je, kao ovlašćena strana u ovom slučaju, opština Kosovska Kamenica, koju zastupa zakonski zastupnik, g. Alban Hashani, po punomoćju novog gradonačelnika ove opštine, g. Kadrija Rahimaja.
97. Shodno tome i dalje, da bi ocenio prihvatljivost zahteva, Sud prvo mora da oceni da li se pred njim osporava zakon Skupštine ili akt Vlade, a ako je odgovor potvrđan, onda mora da oceni da li relevantni akt povređuje opštinske nadležnosti ili umanjuje njene prihode.

(ii) Što se tiče osporenog akta

98. U okolnostima ovog slučaja, jasno je da Administrativno uputstvo (MON) br. 104/2020, osporeno od strane podnosioca zahteva, nije zakon Skupštine. Dakle, mora se oceniti da li se isti može kvalifikovati kao „*akt Vlade*“ kao što je propisano u stavu 4. člana 113. Ustava.
99. Sud ističe 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 (vidi, u tom smislu, slučaj Suda: [KO61/20](#), podnosilac zahteva: *Uran Ismaili i 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 5. maja 2020. godine, stav 99).
100. Sud u ovom smislu ističe da u delokrug „*akata*“ Vlade, odnosno premijera, zamenika premijera i ministara, spada njihovo donošenje odluka, kao što je definisano u članu 92. [Osnovne odredbe], odnosno u članu 92. [Osnovne odredbe] Ustava, kao što je i dalje precizirano u stavu 4. člana 93. [Nadležnosti Vlade] Ustava gde se propisuje da Vlada „*donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona*“.
101. Sud je kroz svoju sudsku praksu utvrdio da bez obzira na formalni naziv ovih donetih odluka, iste podležu oceni ustavnosti ako pokreću „*važna ustavna pitanja*“ i uzimajući u obzir pravne posledice koje proizvode, uvek u meri u kojoj su iznete pred Sudom na način propisan Ustavom i Zakonom (vidi, slučaj [KO61/20](#), gore citiran, stavovi 92 do 98 i druge reference koje su tu upotrebljene).

102. S tim u vezi, Sud ističe da su odluke ministara podložne oceni ustavnosti Suda u onoj meri u kojoj se pokreću pred Sudom na način propisan Ustavom i Zakonom, a na osnovu ocene Suda u pogledu njihovog efekta i da li iste pokreću „važna ustavna pitanja“ (vidi, slučajeve [KO73/16](#), podnosilac zahteva: *Ombudsman*, ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016 donetog 21. januara 2016. godine od strane Ministarstva javne administracije Republike Kosovo, presuda od 12. decembra 2016. godine; i [KO61/20](#), gore citirani slučaj, stav 99, i [KO145/21](#), podnosilac: *Opština Kamenica*, ocena ustavnosti odluke Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija br. 01B/24, od 23. aprila 2021. godine, presuda od 10. marta 2022. godine).
103. Shodno tome i na osnovu datih objašnjenja, uključujući i ona koja se odnose na njegovu sudsku praksu, Sud smatra da osporeni akt, usvojen u obliku Administrativnog uputstva od strane ministra obrazovanja, spada u delokrug „akata Vlade“, jer: (i) predstavlja akt čiji sadržaj ima direktan uticaj na „opštinske nadležnosti“ koje se odnose na sopstvene nadležnosti opština zagarantovane stavom 3. člana 124. Ustava i definisane članom 17. Zakona o lokalnoj samoupravi; i (ii) pokreće „važna ustavna pitanja“ koja su shodno tome, predmet ocene ustavnosti Suda, uzimajući u obzir da ih je, u okolnostima ovog slučaja, pred njim pokrenula ovlašćena strana.
- (iii) Što se tiče preciziranja odredaba Ustava i opštinskih odgovornosti ili prihoda koji su pogođeni
104. Sud podseća da je članom 41. Zakona i pravilom 73. Poslovnika propisano da zahtevom pokrenutim u smislu stava 4. člana 113. Ustava, opština, između ostalog, dostavlja relevantne informacije u vezi sa zakonom ili osporenim aktom Vladi, za koju odredbu Ustava se pretpostavlja da je povređena i na koje opštinske nadležnosti ili prihode je uticao takav zakon ili akt.
105. Podnosilac zahteva precizira da su članovi 3, 4, 5, 6, 7. i 9. osporenog akta u suprotnosti sa članovima 12, 45, 123. i 124. Ustava i članovima 2, 3, 4. i 9. Povelje o lokalnoj samoupravi. Konkretnije, podnosilac zahteva precizira da se gore navedenim članovima osporenog akta krše sopstvene nadležnosti opštine navedene u članu 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članovima 3. i 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 5, 7, 8. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju.
106. Rekavši to, Sud utvrđuje da podnosilac zahteva pred Sudom: (i) navodi osporeni akt, odnosno precizira relevantne odredbe osporenog akta za koje tvrdi da su umanjile opštinske odgovornosti, kao što je propisano u članu 40. Zakona i pravilu 73. Poslovnika.
- (iv) Što se tiče roka
107. Sud podseća da član 40. Zakona i pravilo 73. Poslovnika propisuju da se zahtev podnet u kontekstu stava 4. člana 113. Ustava treba podneti u roku od 1 (jedne) godine od stupanja na snagu osporenog akta.
108. U smislu stupanja na snagu pravnih akata, Sud se poziva na svoj slučaj [KO89/16](#), gde je utvrdio: „Nijedan pravni akt ne može stupiti na snagu pre objavljivanja, koji je poslednji zakonodavni korak i neophodan uslov da zakon bude delotvoran“ (vidi, slučaj [KO89/16](#), podnosilac zahteva: *Opština Priština*, ocena ustavnosti Administrativnog uputstva br. 02/2015 Ministarstva zdravstva od 15. maja 2015. godine, rešenje o neprihvatljivosti od 5. decembra 2016. godine, stav 24).

109. U okolnostima ovog slučaja, član 12. osporenog akta propisuje: *“Ovo Administrativno uputstvo stupa na snagu sedam dana nakon potpisivanja od strane ministra”*. U tom smislu, Sud dalje podseća da je ministar obrazovanja osporeni akt potpisao 14. septembra 2020. godine i isti je objavljen na internet stranici Ministarstva obrazovanja 15. septembra 2020. godine.
110. S tim u vezi i primenjujući stav Suda utvrđen kroz njegovu sudsku praksu u okolnostima ovog slučaja, Sud ističe da je osporeni akt stupio na snagu 7 (sedam) dana nakon njegovog objavljivanja 15. septembra 2021. godine, odnosno 22. septembra 2020. godine.
111. Sud podseća na komentare Ministarstva obrazovanja na precizirani zahtev podnosioca zahteva, u kojima je u suštini naglasio da je zahtev podnosioca zahteva podnet van roka koji je propisan zakonom. U kontekstu ovog stava, Ministarstvo obrazovanja navodi da je podnosilac podneo svoj zahtev Sudu dana 27. septembra 2021. godine.
112. Međutim, na osnovu dokaza koji je dostavio podnosilac zahteva, Sud primećuje da je poslednje navedeni podneo svoj zahtev Sudu putem pošte dana 21. septembra 2021. godine. Shodno tome, Sud utvrđuje da je zahtev podnet u roku koji je propisan Zakonom i Poslovníkom.

(v) Zaključak u vezi sa prihvatljivošću zahteva

113. Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva: (i) ovlašćena strana pred Sudom; (ii) da osporava posebne odredbe Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja, kao *“akt”* Vlade, (iii) precizirao koje su opštinske nadležnosti ili odgovornosti umanjene osporenim aktom; i, (iv) podneo svoj zahtev u roku koji je propisan Zakonom i Poslovníkom.
114. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim i u nastavku će razmotriti njegov meritum.

Meritum zahteva

I. Uvod

115. Sud ističe da je ustavno pitanje sadržano u ovom zahtevu, pokrenuto na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, ocena ustavnosti članova 3. (Osnivač), 4. (Uslovi za osnivanje edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenje), 5. (Predlaganje za osnivanje edukativno-obrazovne institucije ili izdvojeno odeljenje), 6. (Provera uslova), 7. (Odluka) i 9. (Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja) osporenog akta Ministarstva obrazovanja i nauke (MON), usvojenog u obliku Administrativnog uputstva od strane ministra obrazovanja čiji delokrug obuhvata *„definisanje kriterijuma i procedura za osnivanje i prestanak aktivnosti edukativno-obrazovnih javnih institucija predškolskog, nižeg i srednjeg nivoa; gornjeg srednjeg nivoa, kao i njihovih izdvojenih fizičkih odeljenja“*.
116. Tačnije, suština ovog zahteva, koji je predmet ocene ustavnosti gore navedenih članova osporenog akta, jeste da su prema podnosiocu zahteva, ovim odredbama povređene opštinske odgovornosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja koje se odnose na osnivanje edukativno-obrazovnih javnih institucija preduniverzitetskog nivoa i

izdvojenih odeljenja u opštinama, predviđene Ustavom i regulisane relevantnim zakonima na snazi.

117. Razmatrajući gore navedene navode koji su izneti u ovom zahtevu, Sud prvo podseća na svoju jurisdikciju propisanu u stavu 4. člana 113. Ustava, koji propisuje:

„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“.

118. U tom smislu, Sud, ističući „povredu opštinske odgovornosti“, ocenjuje da se jurisdikcija Suda na osnovu stava 4. člana 113. Ustava proteže na ocenu zakona ili akata, odnosno ocenjivanje da li su ovim aktima povređene opštinske odgovornosti predviđene Poglavljem X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija] Ustava, odnosno njegovim članovima 123. i 124, koji propisuju da se ove odgovornosti ili nadležnosti uređuju važećim zakonodavstvom. Tačnije, u sprovođenju ove ocene, Sud mora da utvrdi da li je osporenim aktom povređena ustavna definicija o izvornim opštinskim odgovornostima, čije su vrste precizirane u relevantnom zakonu na snazi.
119. U smislu poslednje navedenog, Sud primećuje da će osporeni akt biti ocenjivan samo u odnosu na „sopstvene nadležnosti“ opštine u vezi sa osnivanjem i prestankom aktivnosti javnih edukativno-obrazovanih institucija i izdvojenih odeljenja opština, propisane stavom 3. člana 124. Ustava kako je dalje definisano i precizirano relevantnim zakonima na snazi. U tom smislu, Sud primećuje da se njegova jurisdikcija ne proteže na ocenu da li je osporeni akt nespojiv sa zakonom, zato što su zakoni koji su propisali opštinske nadležnosti ili odgovornosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja doneti u skladu sa stavom 3. člana 124. Ustava.
120. Sledstveno navedenom, Sud, kao što je i prethodno naveo, ponavlja da se delokrug primene osporenog akta, osim na opštinu Kamenica, proteže i na druge opštine Republike Kosovo.
121. Vraćajući se na zahtev koji je predmet ocene u ovom slučaju, Sud podseća da podnosilac zahteva navodi da članovi 3, 4, 5, 6, 7. i 9. osporenog akta nisu u skladu sa:
- (i) stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], članom 123. [Osnovna načela] i članom 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava;
 - (ii) članovima 2. (Ustavni i zakonski temelj lokalne samouprave), 3. (Konceptija lokalne samouprave), 4. (Delokrug lokalne samouprave) i 9. (Financijski izvori lokalnih jedinica) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, i
 - (iii) članom 17. (Izvorna nadležnost) Zakona o lokalnoj samoupravi, članovima 3. (Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije) i 4. (Nadležnosti i proširene nadležnosti opština) Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 5. (Dužnosti ministarstava), 7. (Nadležnosti opština), 8. (Inspekcija obrazovanja) i 13. (Osnivanje obrazovnih institucija) Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju.
122. U smislu poslednje navedenog, Sud primećuje da podnosilac zahteva navodi povredu odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o obrazovanju u opštinama i Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, kao odredaba koje se odnose kako na opštinske odgovornosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja tako i na nadležnosti resornog Ministarstva obrazovanja. Međutim, kao što je gore razrađeno, Sud ističe da će prilikom razmatranja i ocene navoda podnosioca zahteva o povredi opštinskih odgovornosti osporenim aktom razmotriti i oceniti da li je osporeni akt u suprotnosti sa odredbama

gore navedenih zakona koje se odnose samo na opštinske odgovornosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, koje su u primeni ustavne definicije za organizaciju i funkcionisanje lokalne samouprave, tačnije definicije da opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti u skladu sa zakonom.

123. S tim u vezi, Sud primećuje da se član 3. (Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije) Zakona o obrazovanju u opštinama odnosi na nadležnosti ministarstva u oblasti obrazovanja u opštinama, dok se član 4. (Nadležnosti i proširene nadležnosti opština) ovog zakona posebno odnosi na nadležnosti opština u oblasti obrazovanja. Pored toga, Sud takođe primećuje da se član 5. (Dužnosti Ministarstva) i član 8. (Inspekcija obrazovanja) Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju odnose na nadležnosti i odgovornosti relevantnog Ministarstva obrazovanja, dok se član 7. (Nadležnosti opština) i član 13. (Osnivanje obrazovnih institucija) ovog zakona odnose na nadležnosti opštine u pružanju preduniverzitetskog obrazovanja i osnivanju obrazovnih institucija na ovom nivou.
124. Stoga, Sud, u smislu jurisdikcije propisane stavom 4. člana 113. Ustava i suštine navoda iznetih u ovom zahtevu, podseća da je predmet ocene ustavnosti koji pokreće ovaj zahtev zapravo ocena ustavnosti osporenog akta Ministarstva obrazovanja, odnosno da li članovi 3, 4, 5, 6, 7. i 9. ovog akta krše opštinske odgovornosti, odnosno sopstvene nadležnosti opština za osnivanje preduniverzitatskih obrazovanih institucija u opštinama, propisane članom 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7 i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koje proističu iz načela predviđenih stavom 2. člana 12, članom 123. i članom 124. Ustava.
125. Shodno tome i u daljem tekstu, Sud će u razmatranju i ocenjivanju ustavnosti predmetne stvari ovog slučaja kao što je gore navedeno, razraditi: opšta načela u vezi sa lokalnom samoupravom prema (a) Ustavu Republike Kosovo; (b) Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi; (c) relevantnom pravnom okviru koji se odnosi na nadležnosti opština u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja; a (d) koje je razradila Venecijanska komisija, da bi nastavio sa primenom ovih načela u oceni ustavnosti odredaba osporenog akta, odnosno da li su ovim odredbama povređene opštinske odgovornosti predviđene Ustavom.

II. Opšta načela u vezi sa lokalnom samoupravom prema Ustavu, Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, Venecijanskoj komisiji i zakonima na snazi u Republici Kosovo

126. Sud prvo primećuje da su opšta načela koja se odnose na lokalnu samoupravu prema: Ustavu, Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, Venecijanskoj komisiji i zakonskom okviru koji se odnosi na nadležnosti ili odgovornosti opština u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, razrađena i u njegovoj presudi u slučaju [KO145/21](#) [podnosilac zahteva: *opština Kamenica*, gore citiran, stavovi 132-167]. Sud je u slučaju [KO145/21](#) ocenio zahtev opštine Kamenica, podnet u skladu sa stavom 4. člana 113. Ustava kojim se tražila ocena ustavnosti odluke [br. 01B/24] od 23. aprila 2021. godine Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (u daljem tekstu: MONT) za razvoj ubrzanog alternativnog obrazovanja za 441 učenika opštine Kamenica.

(a) Opšta načela prema Ustavu

127. Sud prvo primećuje da je Ustav u svom Poglavlju I [Osnovne odredbe] dao posebnu regulativu i lokalnoj upravi. Tačnije, član 12. [Lokalna vlast] Ustava, propisuje:

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

2. Organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava se reguliše zakonom.

128. Sud dalje primećuje da Poglavlje X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija] Ustava, odnosno stavovi 1. i 2. člana 123. [Osnovna načela], propisuju:

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.

129. Treće, stavovi 1, 2. i 3. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava, propisuju:

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.

[...]

130. Na kraju, stav 4. člana 123. Ustava utvrđuje načela na osnovu kojih se zasniva lokalna samouprava, odnosno načelo (i) dobre vladavine, (ii) transparentnosti, (iii) efikasnosti, i (iv) efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridavajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.

131. Što se tiče poslednje navedenog, Sud ističe da je svrha načela efikasnosti i efektivnosti lokalne uprave usko povezana sa principom supsidijarnosti, što znači da je lokalna samouprava u nekim sektorima javne politike mnogo efikasnija i delotvornija nego ako bi nadležnost za njih bila poverena centralnim organima (vidi, slučaj [KO145/21](#), podnosilac zahteva: opština Kamenica, gore citiran, stav 136).

(b) Opšta načela prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi

132. Sud prvo ističe da je Ustav u stavu 3. svog člana 123. propisao da: „Aktivnosti organa lokalne samouprave [...] poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave”. Pored toga, takođe je u stavu 3. člana 123. Ustava propisano: „Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice”.

133. U vezi sa ovim poslednjim, na osnovu sudske prakse Suda, odnosno gore navedenog slučaja [KO145/21](#), u razmatranju načela lokalne samouprave, Sud će se fokusirati (i) na glavne aspekte Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koja angažuje strane da sprovedu osnovna pravila koja garantuju političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost lokalnih vlasti kao i (ii) glavna načela za najbolje funkcionisanje lokalne uprave. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u svom uvodu navodi da „smatrajući da su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava” i „pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih

načela koja su zajednička". U nastavku, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi definiše načelo supsidijarnosti koje omogućava decentralizaciju vlasti na nivo najbliži građaninu (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), *opština Kamenica*, gore citiran, stav 141).

134. Prilikom razrade relevantnih odredbi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koje se odnose na predmetnu stvar zahteva podnosioca, Sud će se takođe pozvati na Izveštaj sa objašnjenjima Povelje [koji je usvojio Savet Evrope 15. oktobra 1985. godine].
135. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u svojoj preambuli propisuje: *„Imajući u vidu da su lokalne vlasti jedan od osnovnih temelja svakog demokratskog režima“* i *„pravo je građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama“*.
136. Sud dalje ponovo ističe da Evropska povelja o lokalnoj samoupravi postavlja načelo supsidijarnosti, koje omogućava decentralizaciju vlasti na nivo najbliži građaninu.
137. S tim u vezi, Sud podseća da se član 3. (Koncept lokalne samouprave) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi bavi konceptom lokalne samouprave, propisujući u stavu 1 ovog člana da:

„Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim delom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva“.

138. Štaviše, član 4. [Delokrug lokalne samouprave] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđuje opšta načela na kojima treba da se zasnivaju odgovornosti lokalnih vlasti i priroda njihovih nadležnosti.
139. Prvo, stav 1. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi predviđa da će osnovne nadležnosti i odgovornosti lokalnih vlasti biti definisane Ustavom ili zakonom.
140. U razradi člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, u Izveštaju sa objašnjenjima Povelje se prvo ističe da nije moguće, a ni primereno, ciljati, nabrojati ili navesti sve nadležnosti i odgovornosti koje će biti dodeljene lokalnim vlastima. Prema Izveštaju sa objašnjenjima, član 4. ove Povelje utvrđuje opšta načela na kojima se moraju zasnivati odgovornosti lokalnih vlasti i priroda njihovih ovlašćenja. U daljem tekstu, Izveštaj sa objašnjenjima pojašnjava: *„Pošto je priroda odgovornosti lokalnih vlasti fundamentalna za realnost lokalne samouprave, u interesu pojašnjenja i pravne sigurnosti je da se osnovne odgovornosti ne dodeljuju na ad hoc osnovu, već treba da budu ukorenjene u zakonodavstvu“*.
141. Pored toga, stav 2. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje: *„Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da provode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti“*.
142. Međutim, stav 4. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje:

„Prava poverena lokalnim vlastima će po pravilu biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom“.

143. Što se tiče stava 4. člana 4. Izveštaja sa obrazloženjima pojašnjava da je pravna definicija svakog ograničenja nadležnosti lokalnih vlasti od strane drugog organa namenjena izbegavanju bilo kakve tendencije kontinuiranog smanjenja odgovornosti.
144. Na kraju, Sud se poziva na član 8. (Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koji propisuje:
1. *Sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti mogu se vršiti isključivo u slučajevima i po postupku predviđenim ustavom ili zakonom.*
 2. *Svaki upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti će, po pravilu, imati za cilj jedino da osigura usklađenost rada lokalnih vlasti sa zakonom i ustavnim načelima. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti mogu vršiti viši nivoi vlasti radi osiguravanja ekspeditivnosti u obavljanju onih poslova koji su delegirani lokalnim vlastima.*
 3. *Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti vršit će se na način kojem će se osigurati da intervencija kontrolnog organa bude u srazmjeri sa značajem interesa koji se štiti.*
145. Što se tiče poslednje navedenog, Sud ističe stav 1. ovog člana, koji zahteva da svaki nadzor nad radom lokalnih vlasti od strane centralnih vlasti mora biti propisan Ustavom ili zakonom. Prema Izveštaju sa obrazloženjima, izuzetak je, ali ne i jedini, u slučaju delegiranih poslova, kada organ koji delegira nadležnost može odlučiti da vrši nadzor nad načinom na koji te nadležnosti vrše lokalne vlasti.
146. Pored toga, što se tiče stava 3. člana 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koji se odnosi na poštovanje proporcionalnosti između značaja intervencije upravnog organa i značaja interesa koje nastoji da zaštiti, u Izveštaju sa obrazloženjima se pojašnjava da načelo proporcionalnosti u ovom slučaju podrazumeva da je upravni nadzor, u vršenju svojih dužnosti, dužan da koristi metodu koja najmanje utiče na lokalnu autonomiju kako bi postigao željene rezultate.
- (c) *Zakonodavstvo na snazi u Republici Kosovo u vezi sa nadležnostima opština u oblasti obrazovanja*
147. Sud, pozivajući se na članove 12, 123. i 124. Ustava, ističe da je:
- (i) osnovna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo opština; i
 - (ii) zakon određuje:
 - (a) osnivanje opština, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja eksplicitnim navođenjem da opštine imaju tri vrste nadležnosti: svoje, proširene i poverene; i
 - (b) pitanja koja se odnose na odlučivanje, određivanje, prikupljanje i trošenje sopstvenih resursa.
148. U smislu gore navedenog, Sud primećuje da je primarni zakon koji definiše nadležnosti opština zapravo Zakon o lokalnoj samoupravi.
149. Ovaj zakon u svom delokrugu [član 2] propisuje: „*Ovaj Zakon defin[iše] zakonski status opština, njihove nadležnosti i opšte principe opštinski finansija, organizaciju i funkcionisanje opštinskih ograna, unutaropštinsku saradnju i međuopštinske sporazume, uključujući prekograničnu saradnju i odnose između opština i centralne vlasti*“.
150. Dalje i na osnovu odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju i Zakona o obrazovanju u opštinama, Sud će razraditi

vrste i prirodu nadležnosti koje spadaju u kategoriju „svojih“ nadležnosti opština u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja u smislu stava 3. člana 124. Ustava.

151. S tim u vezi, Sud prvo primećuje da je Zakon o lokalnoj samoupravi propisao da su opštine, između ostalog, nosioci izvornih nadležnosti [član 16] u nekim oblastima i kao takve, te nadležnosti vrše „potpuno i isključivo“ u pogledu lokalnog interesa [član 17]. Međutim, u članu 15. [Princip supsidijarnosti] ovog zakona je utvrđeno: „*Opština izvršava svoja ovlašćenja u skladu sa principom supsidarnosti*“.
152. Tačnije, član 17. [Izvorna nadležnost] Zakona o lokalnoj samoupravi je taj koji definiše izvorne nadležnosti opština, a u okviru ovih nadležnosti stav 1. tačka (h) ovog člana kao izvornu nadležnost opština obuhvata: „...*predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administratora*“.
153. Drugo, član 4. [Nadležnosti i proširene nadležnosti opština] Zakona o obrazovanju u opštinama propisuje da 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. Dalje, istim članom je propisano da se opštinama mogu poveriti proširene nadležnosti u oblasti obrazovanja, kako je propisano ovim zakonom i drugim zakonodavnim aktima na snazi. U nastavku, član 5. [Nadležnosti opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2, i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje)] Zakona o obrazovanju u opštinama dalje razlaže specifične opštinske nadležnosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja.
154. Treće, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju u svom članu 7. [Nadležnosti opština] definiše nadležnosti opština, naglašavajući da su ove nadležnosti regulisane: (i) Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o opštinskom obrazovanju, kao i (ii) dodatnim nadležnostima utvrđenim na osnovu odredbi ovog zakona. U daljem tekstu, istim članom je propisano: „*Vršenje dužnosti i ovlašćenja u ovoj oblasti od strane opštine prati Ministarstvo u saradnji sa Ministarstvom za lokalnu upravu radi osiguravanja poštovanja važećeg zakona*“.
155. Na osnovu gore navedene razrade važećeg zakonodavstva koje se odnosi na nadležnosti opština u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, Sud smatra da: (i) nadležnost opština definisana u tački h) člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi za „*predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administratora*“; i (ii) nadležnost opština definisana u članu 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju u vezi sa osnivanjem preduniverzitetskih obrazovnih institucija i izdvojenih odeljenja spadaju u kategoriju sopstvenih nadležnosti predviđenih stavom 3. člana 124. Ustava i kao takve predstavljaju element od suštinskog značaja za ono što član 12. Ustava naziva pravom na „*lokalnu samoupravu*“.

(d) Opšta načela koje je razvila Venecijanska komisija

156. U pogledu razrade načela u vezi sa lokalnom samoupravom, Sud se kako u svom slučaju KO145/21 tako i u ovom slučaju poziva na načela razvijena kroz mišljenja Venecijanske komisije. U tom kontekstu, Sud se poziva na zbirku mišljenja Venecijanske komisije [CDL-PI(2016)] pod naslovom „*Zbirka mišljenja Venecijanske komisije o ustavnim i*

zakonskim odredbama za zaštitu lokalne samouprave“. Na osnovu poslednje navedenog, Sud primećuje da se Venecijanska komisija, između ostalog, bavila pitanjima, kao što su: (i) ustavne garancije za lokalnu samoupravu, i (ii) delokrug lokalne samouprave i nadležnosti (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *opština Kamenica*, gore citiran, stavovi 169-170).

157. Što se tiče tačke (i) u vezi sa ustavnim garancijama za lokalnu samoupravu, Venecijanska komisija razmatra načelo lokalne samouprave (decentralizacija), razmatrajući ga na osnovu tri sledeća glavna načela: a) načelo decentralizacije; b) načelo supsidijarnosti, i c) pogodnost između nadležnosti i finansijskih sredstava.

(i) Što se tiče ustavnih garancija za lokalnu samoupravu

a. Načelo decentralizacije

158. Što se tiče ovog načela, Venecijanska komisija je u svom Drugom mišljenju [CDL-AD\(2013\)032](#), konačnog nacrtu Ustava Republike Tunis, između ostalog, istakla:

„48. Dok su obim i oblik samouprave prepušteni međunarodnim standardima, a posebno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, u diskreciono pravo država, neka načela su od suštinskog značaja: da javne odgovornosti vrše, po mogućnosti, oni organi vlasti koji su najbliži građani; da delegiranje nadležnosti treba da bude praćeno izdvajanjem dovoljnih resursa; i da administrativni nadzor nad aktivnostima lokalne vlasti treba da bude ograničen“.

b. Načelo supsidijarnosti

159. Što se tiče drugog načela, u svom Drugom Mišljenju [CDL-AD\(2014\)037](#)u vezi sa Nacrtom zakona o izmenama Ustava Ukrajine, Venecijanska Komisija je, između ostalog, istakla:

„180. Izmenjeni član 120 (1) se zasniva na važećem članu 120, koji postavlja načela decentralizacije, lokalne autonomije i decentralizacije javnih usluga. Ona dodaje da decentralizaciju treba sprovoditi po načelu supsidijarnosti i da prenos nadležnosti treba da bude praćen odgovarajućim finansijskim sredstvima“.

c. Pogodnost između nadležnosti i finansijskih sredstava

160. Treće načelo Venecijanske komisije u pogledu pogodnosti nadležnosti i finansijskih sredstava obuhvata: (a) načelo finansijske podrške države lokalnoj samoupravi, i (b) načelo finansijske autonomije.
161. Što se tiče ovog načela, Venecijanska komisija je u svom Mišljenju o Nacrtu ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije istakla obavezu državne vlasti za finansijsko pokriće funkcija koje su poverene organima lokalne samouprave. Venecijanska komisija je navela: *„Državnu vlast na lokalnom nivou vršiće 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 a koje se vrše u ime države. Ova odredba treba da podstakne razvoj lokalne samouprave na svim nivoima. Takođe je predviđeno 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 uglavnom radi ublažavanja opterećenja državnog budžeta (vidi: CDL-AD (2010) 008, Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije (Poglavlje VII – Lokalna samouprava). Što se tiče trećeg načela lokalne samouprave, Venecijanska komisija je svoj stav potkrepila na istoj liniji sa drugim mišljenjima (CDL-AD (2015) 028, Mišljenje o amandmanima na Ustav Ukrajine u pogledu teritorijalne strukture i lokalne uprave).

(ii) Što se tiče delokruga lokalne samouprave i nadležnosti

162. Na osnovu mišljenja Venecijanske komisije, Sud primećuje da se ona bavila i pitanjem delokruga lokalne samouprave i nadležnostima, podelivši ih na (a) sopstvene/delegirane nadležnosti; i (b) dekoncentrisane/decentralizovane nadležnosti (vidi i slučaj Suda [KO145/21](#), gore citiran, stav 176).

(a) Sopstvene/delegirane nadležnosti

163. S tim u vezi, kada su u pitanju sopstvene/delegirane nadležnosti, Venecijanska komisija je u Mišljenju [CDL-AD \(2015\) 028](#) o amandmanima na Ustav Ukrajine istakla da je suštinska karakteristika uređenja lokalne samouprave zapravo identifikacija osnovnih funkcija ("sopstvenih" funkcija za razliku od delegiranih nadležnosti), a rešenje bi se sastojalo u tome da se na ustavnom nivou definišu "sopstvene nadležnosti" jedinica lokalne samouprave, čime bi se sprečilo da vlade oduzimaju nadležnosti od lokalne samouprave, ako one ne raspolažu kvalifikovanom većinom. Još jedno od poboljšanja prema Venecijanskoj komisiji je to što Ustav predviđa da se "osnovna načela nadležnosti lokalne samouprave utvrđuju organskim zakonom".
164. Pored toga, u vezi sa delegiranjem, Venecijanska komisija u 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

165. 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 u vidu svojih službi, dok se decentralizacija oslanja na prisustvo teritorijalnih zajednica, čiji organi se biraju i u njihovo ime vrše određene nadležnosti [...]".

III. Primena gore navedenih načela na ocenu navoda podnosilaca zahteva

166. Sud prvo podseća na suštinu navoda podnosioca zahteva koji se po njemu posebno odnose na mešanje Ministarstva obrazovanja u sopstvene nadležnosti opštine u oblasti obrazovanja, odnosno u osnivanje i prestanak delatnosti ustanova preduniverzitetskog obrazovanja i isturenih odeljenja u opštinama.
167. Prilikom razmatranja i ocene navoda iznetih u zahtevu, Sud će razraditi sve članove osporenog akta za koje podnosilac zahteva tvrdi da su njima povređene opštinske odgovornosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, utvrđene kao sopstvene nadležnosti prema važećem zakonodavstvu.

168. S tim u vezi, Sud ponovo naglašava da se opštinska autonomija izražava prvenstveno u pogledu raspolaganja i ostvarivanja sopstvenih nadležnosti od strane opština "u skladu sa zakonom". Međutim, zakonodavni organ je prilikom vršenja diskrecionog prava u određivanju oblasti ovih nadležnosti, ipak vezan obavezom da nadležnosti predviđene u Zakonu o lokalnoj samoupravi budu najmanje one koje direktno proističu iz načela utvrđenih u stavu 3. člana 124. Ustava, odnosno nadležnosti koje podležu načelu supsidijarnosti, kao načelu koje je utvrđeno i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, kao i načelu efikasnosti i delotvornosti nadležnosti u pogledu njihove bliskosti sa građaninom sa prebivalištem u opštini. U tom smislu, Sud ocenjuje da ove nadležnosti koje definiše zakonodavno telo, ne sme da potkopava Vlada, a u konkretnom slučaju Ministarstvo obrazovanja (vidi slučaj Suda [KO145/21](#), podnosilac *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 196).
169. U ovom slučaju, Sud podseća da i na osnovu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i mišljenja Venecijanske komisije, načelo supsidijarnosti podrazumeva da javne odgovornosti generalno treba da budu poverene nivou vlasti koji je najbliži građanima. Ovo načelo je potvrđeno i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Inače, u oblasti obrazovanja, konkretnije u oblasti koja se odnosi na pružanje preduniverzitetskog obrazovanja, ovo načelo je potvrđeno i u Zakonu o obrazovanju u opštinama i Zakonu o preduniverzitetskom obrazovanju.
170. Shodno tome, Sud će nastaviti sa ocenom i razmatranjem navoda podnosioca zahteva koji se odnose na članove osporenog akta, koje je on naveo, a za koje tvrdi da su njima povređene opštinske odgovornosti opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja precizirane gore navedenim zakonima, koje proizilaze iz načela utvrđenih članovima 123. i 124. Ustava.
- (i) Što se tiče člana 3. osporenog akta
171. Sud prvo primećuje da podnosilac u svom zahtevu navodi da član 3. [Osnivač] osporenog akta povređuje opštinske odgovornosti, odnosno sopstvene nadležnosti utvrđene članom 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 3. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koje proizilaze iz načela predviđenih stavom 2. člana 12. Ustava i stavovima 2. i 3. člana 123. Ustava.
172. Što se tiče člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, podnosilac zahteva, stavljajući naglasak na tačku h) ovog člana, precizira da prema ovoj odredbi pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja predstavlja sopstvenu nadležnost opštine.
173. Konkretnije, podnosilac zahteva, pozivajući se na sadržaj tačke h) člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, koja propisuje da: "Opština ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu [...], h) predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administratora", stavlja naglasak na reči "registrovanje i licenciranje" i kao rezultat toga navodi da prema ovoj odredbi opština ima nadležnost da osniva obrazovno-vaspitne ustanove preduniverzitetskog nivoa.
174. Podnosilac zahteva, pozivajući se na član 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, naglašava da ova odredba ni u jednoj jedinoj tački ne utvrđuje nadležnost Ministarstva obrazovanja za osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa.

175. Prilikom ispitivanja ovog navoda, Sud se prvo poziva na član 3. [Osnivač] osporenog akta, koji propisuje:

1. *Ministarstvo, na zahtev opštine, osniva sve vrste edukativno-obrazovne institucije prema OSCED nivoa 1-3, kao i njihove odvojena odeljenja van teritorije opštine u kojoj se nalazi matična ustanova.*

2. *U sastavu edukativno-obrazovne institucije nivo 1 prema OSCED prema stav 1 ovog člana mogu biti i predškolski razredi nivo 0 prema ISCED.*

3. *Opština, uz saglasnost Ministarstva, osniva predškolske institucije i izdvojena odeljenja edukativno-obrazovnih institucija nivo 1-3 prema ISCED u okviru svoje teritorije.*

176. Na osnovu sadržaja stava 1. člana 3. osporenog akta, Sud primećuje da je u suštini ovom odredbom propisano da Ministarstvo, odnosno Ministarstvo obrazovanja, na zahtev opštine osniva javne obrazovno-vaspitne ustanove nivoa 1-3 prema ISCED-u [Međunarodni standardi klasifikacije obrazovanja, usvojeni od strane UNESCO-a u novembru 1997. godine i dopunjeni kasnije], odnosno nižeg osnovnog nivoa, nižeg srednjeg nivoa i srednjeg nivoa i njihovih isturenih odeljenja van teritorije opštine u kojoj se nalazi matična ustanova.

177. Dok je u stavu 3. propisano da takođe Ministarstvo, uz saglasnost opštine, osniva predškolske ustanove i isturena odeljenja obrazovno-vaspitnih ustanova nivoa 1-3 prema ISCED-u u okviru svoje teritorije.

178. Na osnovu napred navedenog, Sud primećuje da u pogledu osnivanja isturenih odeljenja, član 3. osporenog akta pravi razliku između osnivanja isturenih odeljenja van teritorije opštine u kojoj se nalazi matična ustanova [stav 1. člana 3. osporenog akta] i osnivanja isturenih odeljenja na teritoriji opštine [stav 3. člana 3. osporenog akta].

179. Sledstveno navedenom, Sud takođe primećuje da je osporenim aktom, između ostalog, stavljeno van snage i Administrativno uputstvo 08/2015 o "Osnivanju obrazovnih institucija" Ministarstva obrazovanja, a koje Administrativno uputstvo je takođe svojim članom 2. [Osnivač] utvrđivalo da: "Osnivanje škole i fizički izdvojenog odeljenja vrši Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije".

180. Da bi nastavio sa svojom ocenom da li je ova nadležnost Ministarstva obrazovanja utvrđena članom 3. osporenog akta povredila opštinske odgovornosti, odnosno sopstvene nadležnosti opštine, Sud će prvo podsetiti na nadležnosti opštine i Ministarstva obrazovanja, respektivno, koje im je zakonodavstvo na snazi dodelilo u vezi sa obrazovanjem preduniverzitetskog nivoa.

a. Nadležnosti opština

181. Kao što je prethodno precizirano, Sud primećuje da je osnovni zakon, koji je opštini dodelio potpunu i isključivu nadležnost u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, zapravo Zakon o lokalnoj samoupravi. Na osnovu člana 17. ovog Zakona, kao što je gore navedeno, ovaj zakon priznaje opštini "potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom iz sledećih oblasti: predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administratora"; u vezi sa ovom

odredbom, Sud stavlja akcenat na deo rečenice: *"iz oblasti predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanje, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova [...]"*.

182. U nastavku, Sud se takođe poziva i na sadržaj stava 1. člana 4. [Nadležnosti i proširene nadležnosti opština] Zakona o obrazovanju u opštinama, koji slično kao i član 17. Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje: *"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"*. Sud i u odnosu na ovu zakonsku odredbu stavlja naglasak na deo rečenice: *"poštovanje standarda propisanih važećim zakonodavstvom koje se odnosi na odredbe o javnom predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, uključujući registrovanje i izdavanje licenci obrazovnim institucijama [...]"*.
183. Nadalje, Sud se poziva i na član 5. [Nadležnosti opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2 i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje)] Zakona o obrazovanju u opštinama, koji nabroja sve opštinske nadležnosti ili odgovornosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, odnosno od predškolskog pa do višeg srednjeg nivoa. Konkretnije, član 5. Zakona o obrazovanju u opštinama utvrđuje da 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 MONT [Ministarstvo obrazovanja]"*.
184. Pozivajući se na sadržaj člana 5. Zakona o obrazovanju u opštinama, Sud stavlja naglasak na tačku e) ovog člana, koja utvrđuje da opštine imaju sopstvenu nadležnost za: *"...registracij[u], inspekcij[u] javnog zdravlja i bezbednosti i izdavanje licenci predškolskim obrazovnim institucijama, u skladu sa Poglavljem 4. ovog zakona"*. Sledstveno navedenom, Sud primećuje da Poglavlje IV Zakona o obrazovanju u opštinama, svojim članovima 10. i 11. utvrđuje *"Licenciranje i registrovanje nastavnog osoblja"* i *"Licenciranje institucija"*. U tom kontekstu, Sud se poziva i na član 11. [Licenciranje obrazovnih institucija] Zakona o obrazovanju u opštinama, koji u svom stavu 1. utvrđuje sledeće: *"Sve obrazovne institucije na Kosovu se licenciraju u skladu sa kriterijumima i standardima utvrđenim zakonom. Javne obrazovne institucije licencira opština pre početka njihovog rada"*.
185. S druge strane, Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju, odnosno njegovim članom 7. (Nadležnosti opština) je utvrđeno da su nadležnosti opština u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja uređene: (i) Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o obrazovanju u opštinama, a u nastavku utvrđuje i (ii) dodatne nadležnosti koje obuhvataju: (a) izgradnju obrazovnih objekata i onih za osposobljavanje; (b) održavanje i popravljavanje objekata i opreme obrazovnih institucija; (c) osiguravanje zdrave životne sredine, uključujući i pijaću vodu, sanitarno-higijenske uslove, zdravstvenu zaštitu, kao i bezbednu sredinu za učenike i osoblje uključujući osiguranje bezbednih usluga i efikasne bezbednosti; i (d) kroz saradnju sa roditeljima, policijom i ostalim javnim organima, preduzimaju korake radi zaustavljanja nasilničkog ponašanja i zloupotreba u ili u vezi sa nadležnom institucijom.
186. Na kraju, Sud se poziva i na član 13. [Osnivanje obrazovnih institucija] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koji u svojim stavovima 1. i 2. utvrđuje sledeće:

1. *Osnovne (ISCED nivo 1) i niže srednje škole (ISCED nivo 2) osnivaju se u svakoj opštini. Škole ovih nivoa mogu da budu kombinovane.*

2. *Na osnovu kriterijuma koje postavlja ministarstvo podzakonskim aktima, opština može da osnuje i održava isturena odeljenja nivoa 1 i 2 kao delove školske mreže u oblastima u kojima nema glavne škole.*

187. Na osnovu sadržaja tačke h), stav 1 člana 17 Zakona o lokalnoj samoupravi i stavova 1. i 2. člana 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, Sud primećuje da je ovom odredbom izričito propisano da se obrazovne ustanove nivoa 1 i 2 ISCED-a, odnosno osnovne i niže srednje škole osnivaju u opštinama. S druge strane, stavom 2. ovog člana je takođe izričito propisano da isturena odeljenja nivoa 1 i 2 ISCED-a osnivaju opštine u onim opštinama u kojima ne postoji matična škola. Iz ove odredbe proizilazi da opštine imaju sopstvenu nadležnost u osnivanju preduniverzitetskih ustanova nivoa 1 i 2 ISCED-a, uključujući i isturena odeljenja ista dva nivoa prema kriterijumima koje utvrđuje Ministarstvo obrazovanja podzakonskim aktom za sprovođenje ovog zakona.
188. Dakle, kao što je prethodno izloženo, tačka h), stav 1 člana 17 Zakona o lokalnoj samoupravi, članovi 4. i 5. Zakona o obrazovanju u opštinama i član 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju jasno utvrđuju sopstvenu nadležnost opština za osnivanje obrazovnih ustanova preduniverzitetskog nivoa i isturenih odeljenja.
189. Kao što je i prethodno izloženo, Sud ponovo ističe da gore navedene nadležnosti utvrđene tačkom h) stava 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članovima 4. i 5. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, proističu iz samih načela utvrđenih Ustavom, odnosno stava 4. člana 123. Ustava, koji propisuje "efikasnost i efektivnost u pružanju javnih usluga" i načelo supsidijarnosti, zato što isto načelo obezbeđuje decentralizaciju vlasti ka nivou koji je najbliži građaninu.

b. Nadležnosti Ministarstva obrazovanja po zakonu

190. Konkretnije, što se tiče nadležnosti Ministarstva obrazovanja, Sud primećuje da prema stavu 1. člana 5. (Dužnosti Ministarstva) Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, ovo Ministarstvo ima primarnu odgovornost za planiranje, utvrđivanje standarda i praćenje učinka sistema preduniverzitetskog obrazovanja, tako što, između ostalog: (i) razvija smernice, izrađuje i sprovodi zakonodavstvo za razvoj obrazovanja; (ii) utvrđuje kriterijume i rukovodi sistemom licenciranja nastavnika; (iii) izrađuje i nadgleda efikasne oblike obrazovne administracije i rukovođenja obrazovnim ustanovama i ustanovama za osposobljavanje koje su opštine dužne da sprovode (vidi u ovom kontekstu i slučaj Suda [KO145/21](#), gore citiran, stav 202).
191. Dalje, na osnovu stavova 9. i 10. člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, Ministarstvo obrazovanja:

"9. Ministarstvo licencira i akredituje institucije koje pružaju opšte kvalifikacije prema Nacionalnog kvalifikacionom okviru na osnovu kriterijuma i standarda određenih za tu svrhu; institucije koje pružaju 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 žalbe."

192. Nadalje, član 3. (Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije) Zakona o obrazovanju u opštinama, između ostalog, propisuje da Ministarstvo ima odgovornost da (i) usavršava načela, nacрте i primenu zakonodavstva u razvoju obrazovanja, uključujući više obrazovanje, kao i nauku na Kosovu; (ii) uspostavi i upravlja opštim sistemom sertifikata za svo nastavno osoblje na Kosovu; (iii) poboljša kvalitet, važnosti i efektivnosti nastave na svim nivoima, i (iv) inspekciju obrazovanja.
193. Na kraju, Sud takođe ističe da stav 2. člana 7. Zakona o obrazovanju u opštinama utvrđuje da: *“Vršenje dužnosti i ovlašćenja u ovoj oblasti od strane opštine prati Ministarstvo u saradnji sa Ministarstvom za lokalnu upravu radi osiguravanja poštovanja važećeg zakona”*.

c. Ocena člana 3. osporenog akta

194. Na osnovu razrade sopstvenih nadležnosti opština i nadležnosti Ministarstva obrazovanja u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o obrazovanju u opštinama i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju, Sud primećuje da ovi zakoni i u smislu sadržaja Evropske povelje propisuju: (i) načelo supsidijarnosti, koje omogućava decentralizaciju vlasti ka nivou koji je najbliži građaninu; (ii) da su utvrđene nadležnosti opština na nivou preduniverzitetskog obrazovanja definisane zakonom; i (iii) da je nadzor nad opštinskim nadležnostima od strane centralnog organa, odnosno Ministarstva obrazovanja utvrđen zakonom, odnosno Zakonom o obrazovanju u opštinama i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju.
195. Sud, vraćajući se na navod iznet u zahtevu, podseća da je stavom 1. člana 3. osporenog akta propisano da je Ministarstvo obrazovanja osnivač javnih obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa. Konkretnije, ovim stavom 1. člana 3. osporenog akta precizirano je da Ministarstvo obrazovanja na zahtev opštine, osniva sve vrste obrazovno-vaspitnih ustanova nivoa 1-3 prema ISCED-u, kao i njihova isturena odeljenja van teritorije opštine u kojoj se ustanova nalazi.
196. U smislu delokruga primene ovog člana, Sud, pozivajući se na nadležnosti Ministarstva obrazovanja utvrđene Zakonom o obrazovanju u opštinama i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju, primećuje da takva nadležnost nije utvrđena nijednom od odredbi ovih zakona. Pored toga, Sud, pozivajući se ponovo na član 13. [Osnivanje obrazovnih institucija] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, primećuje da se prema ovoj odredbi u svakoj opštini osnivaju osnovne škole nivoa 1 i niže srednje škole nivoa 2 prema ISCED-u. Ova zakonska odrednica se prema članu 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju poklapa sa nadležnostima utvrđenim tačkom h) stava 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi i članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama koje se sastoje u tome da opštine imaju potpune i isključive nadležnosti u pružaju javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, uključujući i *“registrowanje i licenciranje obrazovnih ustanova [...]*”.
197. Inače, Ministarstvo obrazovanja je u svojim komentarima koje je dostavilo Sudu 26. oktobra 2021. godine, istaklo da je osporeni akt zasnovan na članovima 1, 2, 3, stavovima 1. (podstav 2.3), 5, 6. i 16. člana 5. i članu 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju.

198. U ovom kontekstu, Ministarstvo obrazovanja navodi da je preambula osporenog akta zasnovana na Zakonu o preduniverzitetskom obrazovanju i da opštine ni po jednoj zakonskoj odredbi nemaju nadležnosti u osnivanju i gašenju obrazovno-vaspitne ustanove. U vezi sa ovim navodom, Ministarstvo obrazovanja ističe: *“Kako bi mogao da funkcioniše obrazovno-vaspitni sistem na Kosovu, ako bi opštine svaka po svom hiru određivale uslove i procedure za osnivanje i prestanak rada institucija preduniverzitetskog obrazovanja”*.
199. U nastavku, Sud takođe podseća na komentare Ministarstva obrazovanja na precizirani zahtev podnosioca zahteva od 9. novembra 2021. godine, koji su dostavljeni Sudu 3. juna 2022. godine, u kojima je, u suštini, naveo da je zahtev podnosioca zahteva neblagovremen. U vezi sa ovim poslednjim, Sud podseća da je u odnosu na rok za podnošenje zahteva kako je gore elaborisano, zaključio da je zahtev podnet u zakonskom roku. Međutim, Ministarstvo obrazovanja je u svojim komentarima, povodom navoda podnosioca zahteva, između ostalog, obrazložilo:
- “Nedostatak ex-ante kontrole dokumenata i procesa koji vode do akta osnivanja određene ustanove preduniverzitetskog obrazovanja od strane opštine, onemogućava Ministarstvu da realizuje svoje ustavne i zakonske obaveze, što stvara opasan nezakonit presedan jer sprečava Ministarstvo da:*
- 1. promoviše nediskriminatorni obrazovni sistem u kome se pravo svakog lica na obrazovanje poštuje, a kvalitetne mogućnosti za učenje su dostupne svima;*
 - 2. planira, primenjuje i nadgleda jednake i efikasne obrasce obrazovne administracije i školske uprave;*
 - 3. da unapređuje kvalitet, adekvatnost i efikasnost obrazovanja na svim nivoima. U tom smeru pojašnjavamo da odredbe podzakonskog akta jesu u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i treba da budu u skladu sa principom zakonitosti i pravne sigurnosti, odnosno predvidljivosti njegovih elemenata kao što je elaborirano na Spisku kontrole vladavine prava od strane Evropske komisije za demokratiju preko zakona (Venecijanska komisija).*
- Dalje, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju ističe sledeće: “Opšti je zadatak Ministarstva, opština, nastavnih institucija i ustanova za osposobljavanje i svih drugih organa ... 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”.*
200. U nastavku, Sud takođe podseća da je Ministarstvo obrazovanja, u svojim komentarima, pozivajući se na slučajeve iz sudske prakse ESLJP-a koja se odnosi na član 2. Protokola br. 1 EKLJP, navelo da domaće institucije ili država imaju obavezu da garantuju pravo dece na obrazovanje.
201. S tim u vezi, Sud ponavlja da u ovom zahtevu nije predmet ocene pitanje obrazovanja ili prava dece na obrazovanje već da je predmet ocene zahteva podnosioca razmatranje da li su osporenim aktom povređene sopstvene nadležnosti opštine za osnivanje i gašenje ustanova preduniverzitetskog obrazovanja u opštinama.
202. U smislu poslednje navedenog, Sud ističe da je pravo na obrazovanje zagarantovano Ustavom takođe zagarantovano i u okviru sopstvenih nadležnosti opštine u oblasti obrazovanja.
203. S tim u vezi, Sud podseća na stavove 6 i 7, člana 124. Ustava, koji propisuju sledeću obavezu opština:

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.*

204. S tim u vezi, Sud primećuje da postoje dva nivoa izvršne vlasti, odnosno centralni i opštinski, čije su odgovornosti i obaveze u oblasti obrazovanja propisane Ustavom i relevantnim zakonima na snazi.
205. U nastavku, Sud se poziva na načela utvrđena odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koje se odnose na aktivnost organa lokalne samouprave, a koja se na osnovu stava 3. člana 123. Ustava moraju poštovati.
206. Kako je prethodno izloženo, u stavu 1. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je utvrđeno da su osnovne nadležnosti i odgovornosti lokalnih organa vlasti predviđene ustavom i zakonom. Prema ovom članu, nadležnosti utvrđene ustavom ili zakonom moraju biti potpune i ekskluzivne. Dalje, na osnovu ovog načela, te nadležnosti ne smeju biti narušavane ili ograničene od strane centralne vlasti osim u slučajevima predviđenim zakonom. Shodno tome, i na osnovu člana 8. [Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, proizilazi da se mešanje ili ograničavanje sopstvenih nadležnosti opštine ne može vršiti drugačije osim po zakonu.
207. Aspekt nadzora ili administrativne kontrole od strane centralnog organa u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja utvrđuje se kroz nadležnost inspekcije od strane Ministarstva obrazovanja. Takva nadležnost, definisana članom 8. [Inspekcija obrazovanja] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, propisuje da je *“inspekcija obrazovnih institucija i onih za osposobljavanje u cilju koji je napomenut u podstavu 1.9 stava 1 člana 5 ovog zakona obaveza Departmana za inspekcije pri Ministarstvu”*.
208. Sledstveno tome, Sud podseća da su zakoni kojima su utvrđene sopstvene nadležnosti opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja: Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o obrazovanju u opštinama i Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju, sva tri zakona su usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo. Sledom navedenog, Sud primećuje da Zakon o lokalnoj samoupravi u svojoj preambuli predviđa da se, između ostalog, zasniva na stavu 1. člana 123. i članu 124. Ustava. Dok su Zakon o obrazovanju u opštinama i Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju, kod uređenja opštinskih nadležnosti u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja zasnovani na Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o obrazovanju u opštinama.
209. Sud ponavlja da se delatnost organa lokalne samouprave zasniva na Ustavu i zakonima Republike Kosovo i poštuje Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. S tim u vezi, Sud u kontekstu osporenog akta ponavlja nadležnost za pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi uključujući i *“registrowanje i licenciranje obrazovnih ustanova [....]”* predviđeno u članu 17. tačka (h) ovog zakona, spada u kategoriju “izvornih” nadležnosti na koje obavezno upućuje stav 3. člana 124. Ustava i predstavlja suštinski element onoga što član 12. Ustava kvalifikuje kao “lokalnu samoupravu”. Prema tome, nadležnost opština za organizovanje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, koja obuhvata i osnivanje obrazovnih ustanova ovog nivoa, predstavlja jednu od ovih nadležnosti koje prema Ustavu spadaju u obaveze iz stava 3. člana 124. Ustava, koja u konkretnom slučaju sprovodi Zakon o lokalnoj samoupravi, koji pravilno sprovodi ovu ustavnu normu. Ovu nadležnost koju Zakon o lokalnoj samoupravi naziva “izvornom nadležnošću”, kao takvu u članu 3. ovog zakona, propisuje kao nadležnost za koju je

opština u potpunosti odgovorna u vezi lokalnim interesom, ili u skladu sa zakonom. Nadalje, i na osnovu stava 1. člana 4. Zakona o obrazovanju u opštinama je utvrđeno da opštine imaju "potpuna i isključiva" ovlašćenja u vezi sa odredbama o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, uključujući i registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova (vidi utvrđenje Suda u slučaju KO145/21, gore citiranom, stav 166).

210. Vraćajući se na osporeni akt, Sud podseća da je osporeni akt koji je usvojen u formi Administrativnog uputstva od strane ministra Ministarstva obrazovanja, zasnovan na stavu 16. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koji propisuje da: *"Ministarstvo izdaje podzakonske akte iz bilo koje njegove nadležnosti shodno ovom zakonu ili drugim važećim zakonima"*.
211. Na osnovu navedenog, Sud primećuje da osporeni akt predstavlja podzakonski akt koji je doneo ministar obrazovanja. U tom smislu, Sud primećuje da stav 16. člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju predviđa da Ministarstvo obrazovanja izdaje podzakonske akte koji se odnose na oblasti odgovornosti Ministarstva obrazovanja utvrđene Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju i drugim zakonima kojima se definišu nadležnosti Ministarstva obrazovanja u oblasti obrazovanja. U tom smislu, Sud sledstveno smatra da Ministarstvo obrazovanja podzakonskim aktima ne može samom sebi dodeljivati nadležnosti koje nisu utvrđene zakonom, koje nadležnosti mogu ometati aktivnost lokalne samouprave u oblasti obrazovanja ili narušavati opštinske nadležnosti u ovoj oblasti. Takvo načelo u smislu lokalne samouprave proističe i iz odredbi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koje jasno utvrđuje da svako mešanje ili nadzor centralnog organa mora biti definisano zakonom. U tom kontekstu, Sud podseća da je ovo načelo koje je utvrđeno Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi potvrđeno i preko Venecijanske komisije (vidi Mišljenje Venecijanske komisije u vezi sa Nacrtom zakona o amandmanima na Ustav Ukrajine) i sudskom praksom samog Suda u slučaju KO145/21 (vidi stav 196. presude u slučaju KO145/21).
212. Vraćajući se na sadržaj člana 3. osporenog akta, Sud primećuje da je u ovoj odredbi, odnosno u njegovim stavovima 1. i 2., precizirano da Ministarstvo "na zahtev" opštine, dok je u njegovom stavu 3. precizirano da opština "uz saglasnost" Ministarstva osniva obrazovno-vaspitne ustanova nivoa 1-3. U smislu poslednje navedenog, iz sadržaja ove odredbe ne proizilazi da je jasna razlika iz kog razloga u slučaju iz stavova 1. i 2. člana 3. osporenog akta, opština treba da podnese zahtev i da Ministarstvo obrazovanja bude osnivač, dok je u stavu 3. člana 3. osporenog akta uz saglasnost Ministarstva obrazovanja opština osnivač predškolskih ustanova i isturenih odeljenja obrazovno-vaspitnih ustanova nivoa 1-3 po ISCED-u na svojoj teritoriji.
213. S tim u vezi, Sud smatra da takva nadležnost koja je data Ministarstvu prema članu 3 podrazumeva potpuno odlučivanje centralne vlasti o osnivanju ustanova preduniverzitetskog nivoa u opštinama. Kao rezultat toga, Sud smatra da ova nadležnost koja je data Ministarstvu prema članu 3. Osporenog akta krši sopstvene nadležnosti opštine, utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o obrazovanju u opštinama i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju. U nastavku, Sud takođe naglašava da takva nadležnost Ministarstva obrazovanja utvrđena podzakonskim aktom koji je usvojilo samo ovo Ministarstvo, nije u saglasnosti i sa standardima utvrđenim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i mišljenjima Venecijanske komisije iz oblasti lokalne samouprave.
214. U vezi sa ovim poslednjim, Sud podseća da član 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđuje da *"Prava poverena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge - centralne"*

ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom". U prilog tome, Sud se poziva i na ocenu Pravne kancelarije pri KP, koja je prilikom razmatranja osporenog akta utvrdila da nadležnosti Ministarstva obrazovanja utvrđene u osporenom aktu nisu precizirane zakonom.

215. Sledom prethodnog izlaganja, Sud smatra da stavovi 1. i 2. člana 3. osporenog akta, kojima je propisano da Ministarstvo, na zahtev opštine osniva ustanove nivoa 1-3 po ISCED-u i stav 3. koji utvrđuje da se uz saglasnost opštine osnivaju predškolske ustanove i isturena odeljenja nivoa 1-3 na njenoj teritoriji, povređuju opštinske nadležnosti utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o obrazovanju u opštinama i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju. Konkretnije, Sud primećuje da stavovi 1. i 2. člana 3. osporenog akta povređuju opštinske odgovornosti ili sopstvene nadležnosti utvrđene tačkom h) člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članom 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koje nadležnosti se odnose na osnivanje javnih ustanova preduniverzitetskog obrazovanja u opštinama.
216. Konačno, na osnovu napred izloženog, Sud nalazi da član 3. osporenog akta povređuje opštinske odgovornosti za pružanje javnog preduniverzitetskog obrazovanja, utvrđene tačkom h) stava 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koja, u smislu stava 2. člana 12. Ustava, stavova 1. i 3. člana 123. Ustava i stava 2. člana 124. Ustava, predstavlja zakonom predviđenu nadležnost, dok prema stavu 3. člana 124. Ustava, predstavlja nadležnost koja je zakonom predviđena kao "*sopstvena nadležnost*".

(ii) Povodom navoda o članu 4. osporenog akta

217. Sud prvo primećuje da podnosilac u svom zahtevu navodi da je član 4. osporenog akta u nesaglasnosti sa stavom 2. [Pravo na obrazovanje] člana 47. Ustava.
218. Podnosilac zahteva navodi da je član 4. osporenog akta, koji nabraja: "*uslove koje mora da ispuni obrazovno-vaspitna institucija ili istureno odeljenje, pri čemu, između ostalog, propisuje minimalno po jedno odeljenje za svaki razred ili minimalno 60 učenika za nivo 1 (razred 1-5)*" u suprotnosti sa Administrativnom uredbom br. 22/2013 o "*Maksimalnom broju učenika za razred i odnos nastavnika – učenika*", koja utvrđuje uslov da odnos nastavnika-učenika iznosi 1:21,3.
219. Prema podnosiocu zahteva, ako je dozvoljeno da jedno odeljenje ima 5 učenika, dok je gore navedenim posebnim podzakonskim aktom propisano da odeljenje normalno treba da ima 30 učenika, onda postoji diskriminacija u pružanju mogućnosti školovanja pri čemu se povređuje pravo na obrazovanje u jednakim uslovima za sve.
220. Sud prvo podseća da sadržaj član 4. osporenog akta utvrđuje konkretne kriterijume za osnivanje i gašenje obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa i isturenih odeljenja. Sadržaj ove odredbe je prikazan u odeljku "*osporene odredbe osporenog akta*" ove presude.
221. Kako je i prethodno utvrđeno, predmet ocene ustavnosti zahteva podnosioca je to da li odredbe osporenog akta koje je on naveo povređuju opštinske odgovornosti, koje odgovornosti ili nadležnosti su zasnovane na primeni načela propisanih stavom 1. člana 123. i stavovima 2. i 3. člana 124. Ustava i onih utvrđenih zakonom. Konkretno, predmet ocene ovog zahteva je to da li su navedene odredbe osporenog akta u nesaglasnosti sa

sopstvenim nadležnostima opština u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja koje su uređene tačkom h) stav 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, a kojim odredbama se sprovodi stav 3. člana 124. Ustava.

222. Na osnovu navoda podnosioca zahteva, Sud primećuje da se ovaj navod podnosioca zahteva ne odnosi na povredu opštinskih odgovornosti, ocena koja potpada pod nadležnost Suda, propisanu stavom 4. člana 113. Ustava. Shodno tome, na osnovu ove razrade, Sud utvrđuje da je ovaj navod podnosioca zahteva da je član 4. osporenog akta u nesaglasnosti sa stavom 2. člana 47. Ustava i da je takođe u suprotnosti i sa Administrativnom uredbom br. 22/2013 o *"Maksimalnom broju učenika za razred i odnosu nastavnik-učenik"* Ministarstva obrazovanja neprihvatljiv iz razloga što podnosilac zahteva nije strana koja je ovlašćena da u zahtevu zasnovanom na stavu 4. člana 113. Ustava iznosi takav navod, odnosno navod o povredi prava na obrazovanje učenika opštine Kamenica.
223. Međutim, u smislu ocene toga da li su ovim članom osporenog akta možda povređene opštinske odgovornosti utvrđene zakonom, Sud primećuje da se sadržaj ovog člana odnosi na propisivanje konkretnih kriterijuma za osnivanje i gašenje obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog obrazovanja. U svetlu izlaganja nadležnosti Ministarstva obrazovanja utvrđenih Zakonom o obrazovanju u opštinama i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju proizilazi da utvrđenje gore navedenih kriterijuma proističe iz člana 5. [Dužnosti Ministarstva] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju.
224. U ovom kontekstu, Sud se poziva na podstav 2.3 stava 2. člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, kojim je propisano:

2. Ministarstvo izdaje podzakonske akte u vezi:

[...]

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).

[...]

225. Na osnovu napred navedenog proizilazi da član 4. osporenog zakona ne narušava opštinske nadležnosti utvrđene relevantnim zakonima iz razloga što je ova nadležnost nadzora centralnog organa, odnosno Ministarstva obrazovanja, koja je povezana sa utvrđivanjem kriterijuma i uslova koje obrazovno-vaspitna ustanova ili istureno odeljenje mora da ispuni, uređena zakonom.
226. Sud će u nastavku razmatrati navode podnosioca zahteva u vezi sa članovima 5. (Predlaganje za osnivanje edukativno-obrazovne institucije ili izdvojeno odeljenje) 6. (Provera uslova) i 7. (Odluka) osporenog akta, za koje tvrdi da su u nesaglasnosti sa stavom 2. člana 12. i stavovima 2. i 3. člana 124. Ustava. I pored činjenice da podnosilac u svom zahtevu pruža isto obrazloženje za članove 5, 6 i 7, Sud će u svojoj oceni, navode podnosioca zahteva u vezi sa članovima 5, 6 i 7 osporenog akta, razmatrati za svaki član posebno.

(iii) Povodom navoda o člana 5. osporenog akta

227. Prilikom ispitivanja ovog navoda, Sud se prvo poziva na član 5. [Predlaganje za osnivanje edukativno-obrazovne institucije ili izdvojeno odeljenje] osporenog akta, kojim je propisano:

1. Predlog za osnivanje edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja daje opština.
2. Predlog iz stava 1 ovog člana mora biti praćen sledećom dokumentacijom:
 - 2.1. Neophodnost argumentovanje otvaranje javne edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja, uključujući demografske podatke o zajednici koja živi unutar područja pokrivanja institucije;
 - 2.2. Argumentovanje ispunjavanja opštih i posebnih uslova iz člana 4 ovog Uputstva;
 - 2.3. Katastarski dokument za vlasništvo nad parcelom obrazovnog objekta;
 - 2.4. Plan obrazovnog objekta;
 - 2.5. Građevinska dozvola ili odluka o tehničkom prijemu objekta;
 - 2.6. Predloženi kod obrazovne institucije;
 - 2.7. Ostali dokumenti koji podržavaju predlog.
3. Predlog se mora dostaviti Ministarstvu najmanje 3 meseca pre početka rada edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja.

228. Sud, pozivajući se na sadržaj člana 5. osporenog akta, primećuje da je ovom odredbom utvrđen postupak podnošenja predloga za osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa. Sud dalje primećuje da opština koja predlaže osnivanje obrazovno-vaspitne ustanove mora svom zahtevu koji podnosi Ministarstvu obrazovanja priložiti relevantnu dokumentaciju koja se odnosi na uslove za osnivanje obrazovno-vaspitne ustanove preduniverzitetskog nivoa.

229. Na osnovu razrade zakonom utvrđenih nadležnosti, Sud podseća na član 11. [Licenciranje obrazovnih institucija] Zakona o obrazovanju u opštinama, koji se odnosi na odlučivanje opštine po pitanju licenciranja obrazovno-vaspitne ustanove. Stavovima 3., 4. i 5. člana 11. Zakona o obrazovanju u opštinama je propisano:

11.3 Opštine donose i objavljuju administrativne odluke kojima se odobrava, odbija ili odbacuje licenciranje bilo koje javne obrazovne institucije, nakon dobijanja mišljenja MONT-a u pisanoj formi.

a) Opštini i instituciji koja je podnela zahtev MONT dostavlja obaveštenje o svom mišljenju u roku od 60 dana od dana kada je opština podnela zahtev za pribavljanje mišljenja.

b) Opština o svojoj odluci obaveštava instituciju koja je podnela zahtev najkasnije 60 dana od dana kada je primila mišljenje od MONT-a.

11.4 U bilo kojem slučaju gde se odluka opštine razlikuje od mišljenja MONT-a, opština daje u pisanoj formi MONT-u i instituciji koja je podnela zahtev detaljno objašnjenje razloga za svoju odluku; i

11.5 Ukoliko opština ne obavesti instituciju koja je podnela zahtev u roku od 60 dana kako je zahtevano tačkom 3.b ovog člana, mišljenje MONT-a smatraće se konačnom odlukom u vezi sa licenciranjem obrazovne ustanove.

230. Dalje, Sud se poziva i na stav 7. člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koji propisuje da:

7. Nadležnosti Ministarstva, kao što su dopunjavanja nadležnosti koje su određene zakonom za obrazovanje u opštinama Republike Kosovo br. 03/L-068 od 21. maja 2008. godine, u oblasti infrastrukture školskih objekata i onih za osposobljavanje su:

7.1. izrada i monitorisanje sprovođenja politika, standarda i normi za školski prostor;

7.2. pružanje tehničke pomoći opštinama u planiranju i dizajniranju ustanova za obrazovanje i osposobljavanje;

7.3. izradu politika za upravljanje i održavanje školskih objekata;

7.4. pružanje tehničke pomoći opštinama u obezbeđivanju odgovarajućih školskih zgrada i opreme u skladu sa međunarodnim standardima za zdravlje, bezbednost i zaštitu životne sredine, pristupačnost učenicima i osoblju sa fizičkim oštećenjima i pomoćnu opremu za podršku sveobuhvatnom obrazovanju.

7.5. usvajanje kapitalnih investicija za izgradnju i renoviranje objekata finansiranih iz budžeta Kosova i donatora;

7.6. razvija i održava programe za školski prostor, koji se povezuje za sistem informacija za upravljanje u obrazovanju, i izrađuje nacionalni program za kapitalne investicije u obrazovanju.

231. Na osnovu napred navedenog, i u postupku osnivanja obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog obrazovanja, Sud smatra da mišljenje Ministarstva obrazovanja, koja se zasniva na ispunjenosti svih neophodnih uslova za osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova, spada u nadležnost za izradu kriterijuma i standarda kao i preliminarnu proveru ispunjenosti ovih kriterijuma i standarda utvrđenih zakonom Ministarstva obrazovanja, koji mora da obezbedi da su ispunjeni svi neophodni uslovi za osnivanje obrazovno-vaspitne ustanove.

232. U kontekstu utvrđenja člana 5. osporenog akta za podnošenje predloga za osnivanje obrazovne ustanove ili posebnog odeljenja, od strane opštine sa dokumentima iz stava 2. ovog člana, Sud podseća na član 8. Evropske povelje, koji u pogledu administrativne kontrole utvrđuje da:

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.*

233. Nakon ovoga, Sud primećuje da je moguća „administrativna kontrola lokalne vlasti“, kao što je razrađeno i u Evropskoj povelji za lokalnu samoupravu, u smislu verifikacije uslova i davanja mišljenja od strane ministarstva u konkretnom slučaju datog opštini od strane Ministarstva obrazovanja, što se sprovodi uz poštovanje principa proporcionalnosti. Isto tako, u konkretnom slučaju, prethodna verifikacija od strane Ministarstva obrazovanja radi provere uslova koji su navedeni u stavu 2. člana 5. osporenog akta, ne podrazumeva mešanje u sopstvenu nadležnost, već davanje mišljenja utvrđeno Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju što omogućava opštini da efikasno sprovodi svoja ovlašćenja u zaštiti interesa studenata i sistema preduniverzitetskog obrazovanja u celini.

234. Pored toga, Sud podseća da član 11. Zakona o obrazovanju u opštinama opštini propisuje osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova.

235. Štaviše, Sud podseća da je u vezi sa članom 4. osporenog akta, smatrao da je utvrđivanje kriterijuma za osnivanje preduniverzitetske obrazovne-vaspitne ustanove nabrajanih [u

članu 4] propisano kao nadležnost Ministarstva obrazovanja po zakonu. S tim u vezi, Sud takođe smatra da je prethodna verifikacija uslova koji su navedeni u stavu 2. člana 5. usko povezana sa nadležnošću Ministarstva obrazovanja za utvrđivanje konkretnih kriterijuma za osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova i odvojenih razreda u preduniverzitetskom nivou.

236. Dakle, utvrđenje člana 5. osporenog akta da opština podnosi predlog sa navedenim dokumentima za osnivanje edukativno-obrazovne ustanove ne smatra se u smislu donošenja odluke Ministarstva obrazovanja, već mehanizam preliminarne provere koji rezultira davanjem mišljenja služi osnivanju edukativno-obrazovne institucije u skladu sa svim kriterijumima i standardima definisanim zakonom i relevantnim podzakonskim aktima. U nastavku, Sud podseća i na pojašnjenje Izveštaja sa obrazloženjem u vezi sa stavom 3. člana 8. Evropske povelje, kojim se ističe da načelo proporcionalnosti znači da je nadzorni organ, kada obavlja svoje dužnosti, dužan da koristi metod koji utiče manje na lokalnu autonomiju, da bi se postigli željeni rezultati.
237. U ovom specifičnom kontekstu, Sud stavlja akcenat na poštovanje principa proporcionalnosti između značaja mešanja Ministarstva obrazovanja u pogledu preliminarne provere ispunjenosti kriterijuma i značaja zaštite i razvoja preduniverzitetskog obrazovnog sistema u skladu sa standardima utvrđenim zakonom. Shodno tome, provera od strane centralne vlasti u ovom smislu i u specifičnom kontekstu definicije člana 5. osporenog akta podrazumeva saradnju centralne i lokalne vlasti u punoj službi edukativno-obrazovnog sistema.
238. U svetlu prethodno navedene razrade, proizilazi da član 5. osporenog akta ne povređuje opštinske odgovornosti utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o obrazovanju u opštinama i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju.
239. Shodno tome, Sud nalazi da je član 5. osporenog akta u saglasnosti sa tačkom h) stava 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju i samim tim ne predstavlja povredu odgovornosti opštine za "pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja".

(iv) Što se tiče člana 6. osporenog akta

240. U nastavku, Sud se takođe poziva i na član 6. [Provera uslova] osporenog akta, kojim je propisano sledeće:

- 1. Provera uslova za razvoj edukativno-obrazovne aktivnosti na osnovu predloga opštine, vrši Komisija Ministarstva. Komisija se sastoji od 3 ili 5 člana i imenuje generalni sekretar Ministarstva mandatom od 4 godine.*
- 2. Komisija vrši verifikaciju u roku od 60 dana od dana prijema predloga.*
- 3. Komisija analizira dokumentaciju, obavlja obilazak na terenu, konsultuje se sa stručnjacima unutar Ministarstva i, prema potrebi, traži dodatna dokumenta i informacije od opštine.*
- 4. Komisija sastavlja sveobuhvatni izveštaj sa jasnim zaključkom o prihvatljivosti predloga opštine. Izveštaj se dostavlja generalnom sekretaru Ministarstva.*
- 5. Odluku na predlog opštine donosi generalni sekretar Ministarstva.*
- 6. Odluka iz stava 5 ovog člana može biti:*
 - 6.1. Odluka o osnivanju edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu kompetencije Ministarstva iz člana 3 stav 1.*

6.2. Odluka kojom se daje saglasnost opštini da donese odluku o osnivanju edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu nadležnosti opštine iz člana 3 stav 3.

6.3. Odluka o odbijanju predloga opštine, uz koju se prilaže obrazloženja.

7. Opština može da podnese žalbu na odluku Komisije za žalbu u Ministarstvu u roku od 30 dana od dana prijema.

241. U vezi sa stavovima 1-4. člana 6. osporenog akta, Sud, pozivajući se na obrazloženje dato u ovoj presudi, a koje se odnosi na dužnosti i odgovornosti Ministarstva obrazovanja u utvrđivanju uslova za osnivanje i funkcionisanje obrazovno-vaspitnih ustanova i isturenih odeljenja, koje nadležnosti su između ostalog utvrđene i u članu 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, smatra da postupak provere uslova od strane komisije koju osniva Ministarstvo obrazovanja, a koja proverava zakonom utvrđene uslove koji se odnose na osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa spada u nadležnost administrativne kontrole Ministarstva obrazovanja takvog nivoa da ne podrazumeva povredu sopstvenih nadležnosti opštine. Na osnovu obrazloženja datog u ovoj presudi u vezi sa članom 5. osporenog akta, Sud ističe da i u odnosu na stavove 1, 2, 3. i 4. člana 6. osporenog akta preliminarna provera uslova od strane komisije Ministarstva obrazovanja i davanje mišljenja ili preporuke u vezi sa dopunom ili ne uslova ne podrazumeva mešanje u sopstvene nadležnosti opštine, već omogućava opštini da efikasno sprovodi sopstvene nadležnosti u zaštiti interesa studenata i sistema preduniverzitetskog obrazovanja u celini.
242. U svetlu prethodno izloženog, proizilazi da stavovi 1-4. osporenog akta ne povređuju opštinske odgovornosti utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o obrazovanju u opštinama i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovanju.
243. Dok u vezi sa stavom 5 članova 6. osporenog akta, Sud se takođe poziva i na svoje obrazloženje koje se odnosi na član 3. osporenog akta. U vezi sa ovim poslednjim, Sud podseća da je na osnovu tri gore navedena zakona koji uređuju pitanje osnivanja i organizovanja obrazovanja na preduniverzitetskom nivou i koji utvrđuju i sopstvene nadležnosti opština kao i dužnosti i odgovornosti Ministarstva obrazovanja, osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa i isturenih odeljenja dodeljeno opštini kao sopstvena nadležnost. S tim u vezi, Sud primećuje da je stavom 5. ovog člana utvrđeno da *“Odluku na predlog opštine donosi generalni sekretar Ministarstva”*. Shodno tome, Sud zaključuje da stav 5. člana 6. osporenog akta povređuje nadležnosti opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja.
244. Dalje, u stavu 6. člana 6. osporenog akta, Sud se takođe poziva i na svoje obrazloženje koje se odnosi na član 3. osporenog akta. Konkretnije podstavom 6.1 je utvrđeno da generalni sekretar može doneti *“odluku o osnivanju edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu kompetencije Ministarstva iz člana 3. stav 1”*. U vezi sa ovim poslednjim, Sud je već razjasnio i utvrdio da konačnu odluku nakon ispunjavanja svih kriterijuma treba da donese sama opština kao osnivač obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa i isturenih odeljenja. U tom smislu, Sud ponovo ističe da je takva nadležnost za osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa data opštini tačkom 5 člana 11. Zakona o obrazovanju u opštinama. Shodno tome, Sud zaključuje da stav 6. člana 6. osporenog akta krši nadležnosti opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja.
245. Sud takođe primećuje da je u stavu 7 člana 6 osporenog akta utvrđeno da: *„7. Opština može da podnese žalbu na odluku Komisije za žalbu u Ministarstvu u roku od 30 dana od dana prijema.“* U vezi poslednje navedenog, Sud podseća da je on već utvrdio da

stavovi 5 i 6 člana 6 osporenog akta umanjuju sopstvene nadležnosti opštine. Stoga, u smislu sadržaja stava 7 člana 6 osporenog akta, gde je utvrđeno da opština ima pravo da podnese žalbu na odluku Ministarstva, Sud naglašava da reč „odluka“ u ovom stavu predstavlja povredu sopstvenih nadležnosti opštine.

246. Međutim, Sud kao što je obrazložio i utvrdio u vezi sa stavovima 1-4 člana 6 osporenog akta, ove odredbe ne predstavljaju povredu sopstvene nadležnosti opštine, i da Ministarstvo u smislu preliminarne provere može da razmotri i proveri uslove utvrđene članom 4. i 5. osporenog zakona. Shodno tome, nadležnost Ministarstva obrazovanja u ovom slučaju je ograničena na davanje preporuke ili mišljenja, a ne odluke. Dok je u stavu 4. člana 6. osporenog akta precizirano da Komisija može izdati sveobuhvatan izveštaj u vezi sa predlogom, ovaj izveštaj ili predlog koji daje Komisija za verifikaciju, opština ima pravo da se usprotivi ili uloži žalbu u okviru Ministarstva obrazovanja, ali u okviru posebnih nadležnosti i ovlašćenja koja su Ministarstvu obrazovanja specifično utvrđena zakonom bez prekoračenja ili povrede sopstvenih nadležnosti opštine u ovoj oblasti.
247. Shodno tome, Sud zaključuje da reč „odluka“ u stavu 7. člana 6. osporenog akta povređuje nadležnosti opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja.
248. Shodno tome, Sud utvrđuje da stavovi 5, 6, i 7 člana 6 osporenog akta povređuju odgovornosti opština utvrđene 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.

(v) Što se tiče člana 7. osporenog akta

249. Na kraju, Sud se poziva i na član 7. [Odluka] osporenog akta, kojim je propisano da:
1. *Odluka o osnivanju edukativno-obrazovne institucije ili izdvojeno odeljenje sadrži:*
 - 1.1. *Ime osnivača;*
 - 1.2. *Opština i mesto edukativno-obrazovne institucije;*
 - 1.3. *Ime institucije (ako ima);*
 - 1.4. *Tip edukativno-obrazovne institucije;*
 - 1.5. *Kod edukativno-obrazovne institucije;*
 - 1.6. *Nivo edukativno-obrazovne institucije;*
 - 1.7. *Nastavni jezik.*
 2. *Za edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja iz člana 3, stav 1, odluku donosi generalni sekretar Ministarstva kao što je navedeno u članu 6, podstav 6.1.*
 3. *Za edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja prema članu 3, stav 3 odluku donosi predsednik opštine, na osnovu odluke generalnog sekretara Ministarstva.*
250. U vezi sa članom 7. osporenog akta, Sud se takođe poziva i na svoje obrazloženje u odnosu na član 3. osporenog akta. U vezi sa ovim poslednjim, Sud podseća da je na osnovu tri gore navedena zakona koji uređuju pitanje osnivanja i organizovanja obrazovanja na preduniverzitetskom nivou i koji utvrđuju i sopstvene nadležnosti opština kao i dužnosti i odgovornosti Ministarstva obrazovanja, osnivanje obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa i isturenih odeljenja dodeljeno opštini kao sopstvena nadležnost. S tim u vezi, Sud primećuje da je stavom 2. ovog člana propisano da: “2. *Za edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja iz člana 3, stav 1, odluku donosi generalni sekretar Ministarstva kao što je navedeno u članu 6, podstav 6.1*”.

251. Takođe, u stavu 3. ovog člana osporenog akata je konkretnije propisano da: *“Za edukativno-obrazovne institucije i izdvojena odeljenja prema članu 3, stav 3, odluku donosi predsednik opštine, na osnovu odluke generalnog sekretara Ministarstva”*.
252. U vezi sa poslednje navedenim, Sud je već utvrdio da konačnu odluku nakon ispunjavanja svih kriterijuma, treba da donese sama opština kao osnivač obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa i isturenih odeljenja.
253. Prema tome, kako je izloženo i utvrđeno u presudi Suda u odnosu na član 3. i član 6. osporenog akta, Sud nalazi da je takva nadležnost koja je utvrđena u stavovima 2. i 3. člana 7. osporenog akta u nesaglasnosti sa sopstvenim nadležnostima opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, utvrđenim tačkom h) stava 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju i samim tim predstavlja povredu odgovornosti opštine za “pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja”, koja, u smislu stava 2. člana 12. Ustava, stavova 1. i 3. člana 123. Ustava i stava 2. člana 124. Ustava, predstavlja nadležnost predviđenu zakonom, dok prema stavu 3. člana 124. Ustava, predstavlja nadležnost koja je zakonom predviđena kao “sopstvena nadležnost”.
254. Shodno tome, Sud utvrđuje da stavovi 2. i 3. člana 7. osporenog akta povređuju odgovornosti opštine utvrđene 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.

(vi) Povodom navoda o članu 9. osporenog akta

255. Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da je član 9. [Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja] osporenog akta u nesaglasnosti sa stavom 2. člana 12. i stavovima 2. i 3. člana 124. Ustava.
256. S tim u vezi, podnosilac zahteva precizira: *“Dok je prethodno, kako smo videli, sopstvena i isključiva nadležnost opštine ovim Uputstvom prešla na Ministarstvo, ovde se pitanje dodatno produbljuje, gde nadležnost opštine prelazi na generalnog sekretara ministarstva, a ne na Ministarstvo kao organ. Polazeći od onoga što je prethodno pomenuto i obrazloženo, da se ne bismo ponavljali, takva nadležnost ne može biti dodeljena ministarstvu, a još manje sekretaru ministarstva. Inače, Ustavom je predviđeno da se organizovanje i nadležnosti jedinica lokalne samouprave uređuju zakonom”*.
257. U nastavku ovog navoda, podnosilac zahteva citira sadržaj člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, a posebno tačke h) i s) ovog člana, precizirajući da: *“[...] razumemo da gašenje delatnosti obrazovno-vaspitnih ustanova predstavlja nadležnost opštine pošto ista ima potpunu i isključivu nadležnost u pružanju javnog obrazovanja nivoa utvrđenih ovom odredbom i njihovom registrovanju i licenciranju. Pošto ona izvršava ovu zakonsku obavezu, ona takođe odlučuje i o ustanovama u kojima to pruža, dodaj ovde i njihovo registrovanje i licenciranje. Takođe, ako nije izričito predviđeno da gašenje delatnosti obrazovnih ustanova predstavlja nadležnost opštine, imamo drugi osnov, a to je gore opisana tačka 5). Ako još jednom pogledamo nadležnosti Ministarstva navedene u ovom dopisu, ne nailazimo ni na jednu odredbu u kojoj je gašenje delatnosti obrazovno-vaspitnih ustanova dodeljeno resornom ministarstvu, niti na bilo koju odredbu koja se može tako protumačiti. Prema tome, kako osnivanje,*

tako i gašenje delatnosti obrazovnih ustanova, po ovom podzakonskom aktu, povređuju potpune i isključive nadležnosti opštine, utvrđene zakonom i Ustavom Republike Kosovo”.

258. Na kraju, podnosilac zahteva navodi: “Prema tome, kako osnivanje, tako i prestanak aktivnosti obrazovnih ustanova, po ovom podzakonskom aktu, povređuju potpune i isključive nadležnosti opštine, utvrđene Zakonom i Ustavom Republike Kosovo”.
259. Prilikom ispitivanja ovog navoda, Sud se najpre poziva na član 9. [Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja] osporenog akta, kojim je propisano:
1. Prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja može inicirati ministarstvo ili dotična opština u sledećim slučajevima:
 - 1.1. Ako institucija ili izdvojeno odeljenje ne ispunjava uslove u smislu člana 4 ovog uputstva;
 - 1.2. Ako ne postoji opravdanost za nastavak aktivnosti;
 - 1.3. Ako nastavak aktivnosti ugrožava zdravlje i sigurnost dece/učenika;
 - 1.4. Po preporuci odgovornog tela inspektorata nakon sveobuhvatne inspekcije institucije ili izdvojenog odeljenja.
 2. Inicijativa za prestanak aktivnosti obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja sadrži detaljne argumente o razlozima za prekid aktivnosti, pozivajući se na zakonske uslove, odnosno objektivne okolnosti kojima se opravdava takav korak. Posebno treba da sadrži plan za:
 - 2.1. Konkretnu mogućnost za prebacivanje dece/učenika institucije/odeljenja koja će prestati sa radom u drugoj javnoj edukativno-obrazovnoj instituciji;
 - 2.2. Procedure prebacivanja dece/učenika institucije/odeljenja koja će prestati sa radom u drugoj instituciji/drugim javnim edukativno-obrazovnim institucijama;
 - 2.3. Određivanje lokacije za inventara nameštaja, nastavna sredstva itd. institucije;
 - 2.4. Određivanje mogućnosti zapošljavanja osoblja edukativno-obrazovne institucije/odeljenja koje prestaje sa radom.
 3. Prilikom pripreme inicijative iz stava 2. ovog člana, Ministarstvo će preduzeti sve neophodne korake za obezbeđivanje podataka i pripremu akcionih planova kao što su: obilazak lokacije, konsultacije sa opštinom i školom, konsultacije sa nadležnim stručnjacima unutar Ministarstva, itd. Članovi komisije Ministarstva, osnovano u skladu sa članom 6. stav 1. ovog uputstva ne mogu biti uključeni i u procesu pripremanje inicijative.
 4. Inicijativu preispituje Komisija Ministarstva osnovana u skladu sa članom 6. stav 1. ovog uputstva. Komisija postupa u skladu s procedurom utvrđenom u članu 6. stav 3.
 5. Komisija sastavlja sveobuhvatni izveštaj sa jasnim zaključkom o prihvatljivosti inicijative za prekid aktivnosti institucije ili izdvojenog odeljenja.
 6. Odluku o inicijativi donosi generalni sekretar Ministarstva.
 7. Odluka može biti:
 - 7.1. Odluka o prestanku aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu nadležnosti Ministarstva iz člana 3 stav 1.
 - 7.2. Preporuka za opštinu koja donosi odluku o prestanku aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu nadležnosti opštine iz stava 3 član 3 ovog AU.
 - 7.3. Odluka o odbijanju inicijative za prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja sa odgovarajućim obrazloženjem.
 8. Na odluku iz stava 7, podstav 7.1. i 7.3. ovog člana, opština može podneti žalbu Komisiji za žalbe u Ministarstvu u roku od 30 dana od prijema rešenja iz stava.

260. Sud takođe podseća da je izložio pravni osnov koji se odnosi na sopstvene nadležnosti opština u pružanju preduniverzitetskog školovanja. U nastavku toga, Sud je razradio osnovne odgovornosti kako opština tako i Ministarstva obrazovanja u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja.
261. U vezi sa članom 9. osporenog akta, Sud, vraćajući se na gore navedene odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o obrazovanju u opštinama i Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, primećuje da pitanje prestanka delatnosti obrazovno-vaspitne ustanove ili isturenog odeljenja, nije precizirano ni u jednoj od odredbi gore navedenih zakona. Konkretnije, kada je reč o gašenju obrazovno-vaspitnih ustanova i isturenih odeljenja, što je sadržina člana 9. osporenog akta, relevantnim odredbama tri gore navedena zakona nije precizirano koji je to autoritet ili organ koji donosi odluku o gašenju obrazovno-vaspitnih ustanova preduniverzitetskog nivoa.
262. S tim u vezi, uzimajući u obzir da zakonskim odredbama nije propisana nadležnost opštinama za gašenje obrazovno-vaspitnih ustanova i isturenog odeljenja, Sud će tu nadležnost propisanu u članu 9. Osporenog akta oceniti u okviru sopstvenih nadležnosti opštine utvrđenih zakonom za *“pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja”* koja obuhvata i *“registrowanje i licenciranje obrazovno-vaspitnih ustanova”*.
263. Kada je u pitanju nadležnost Ministarstva obrazovanja utvrđena članom 3. osporenog akta, Sud je prethodno utvrdio da član 3. (Osnivač) i stavovi 5, 6 i 7 člana 6. (Provera uslova) osporenog akta povređuje opštinske nadležnosti za pružanje preduniverzitetskog javnog obrazovanja, definisanog tačkom h) stava 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, koja, u smislu stava 2. člana 12. Ustava, stavova 1. i 3. člana 123. Ustava i stava 2. člana 124. Ustava, predstavlja nadležnost predviđenu zakonom, dok prema stavu 3. člana 124. Ustava, predstavlja nadležnost koja je predviđena zakonom kao *“sopstvena nadležnost”*.
264. S tim u vezi, Sud smatra da se nadležnost kako za osnivanje tako i za gašenje ustanova preduniverzitetskog obrazovanja mora smatrati sopstvenom nadležnošću opštine utvrđenom važećim zakonodavstvom.
265. U vezi sa stavom 1. člana 9. osporenog akta, Sud smatra da pokretanje prestanka delatnosti obrazovno-vaspitne ustanove ili isturenog odeljenja može pokrenuti Ministarstvo samo u okviru ili u smislu nadležnosti Ministarstva obrazovanja u oblasti inspekcije, utvrđene članom 8. [Inspekcija obrazovanja] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju. U tom kontekstu, Sud smatra da takvo preciziranje koje mora biti u potpunoj saglasnosti sa članom 5. i članom 8. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, mora precizirati u odredbi koja se odnosi na prestanak delatnosti obrazovno-vaspitne ustanove ili isturenog odeljenja. S druge strane, stavovi 1 - 5 člana 9. ne rezultiraju da su u nesaglasnosti sa duhom i utvrđenim nadležnostima opštine i Ministarstva obrazovanja, definisanim zakonom. Shodno tome, formulacija ili dodeljivanje nadležnosti opštini i Ministarstvu obrazovanja mora biti precizirano u duhu nalaza koji su dati u vezi sa članom 3. osporenog akta.
266. Sud smatra da se postupak za obustavu delatnosti edukativno-obrazovne ustanove i isturenih odeljenja može pokrenuti preko predloga same opštine i Ministarstva obrazovanja u okviru njenih nadležnosti propisanih članom 8. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju.

267. U nastavku, Sud primećuje da su stavovi 6. i 7. člana 9. Osporenog akta u osnovi slični sa stavovima 5. i 6 člana 6. Osporenog akta za koje je Sud utvrdio da krši nadležnosti opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, jer predviđaju sledeće:

6. Odluku o inicijativi donosi generalni sekretar Ministarstva.

7. Odluka može biti:

7.1. Odluka o prestanku aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu nadležnosti Ministarstva iz člana 3 stav 1.

7.2. Preporuka za opštinu koja donosi odluku o prestanku aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja na osnovu nadležnosti opštine iz stava 3 član 3 ovog AU.

7.3. Odluka o odbijanju inicijative za prestanak aktivnosti edukativno-obrazovne institucije ili izdvojenog odeljenja sa odgovarajućim obrazloženjem.

268. Što se tiče stavova 6. i 7. člana 9. Osporenog akta, Sud, kako je obrazložio u vezi sa članom 3. stavovi 5., 6. i 7 člana 6., kao i stavove 2. i 3. člana 7. osporenog akta, nalazi da je takva nadležnost utvrđena stavovima 6. i 7. člana 9. osporenog akta u nesaglasnosti sa sopstvenim nadležnostima opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, utvrđenim tačkom h) stava 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju i, prema tome krši odgovornosti opština za „pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja“, što 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. člana 124. Ustava, to predstavlja nadležnost predviđenu zakonom kao „sopstvena nadležnost“.
269. Sud takođe primećuje da je u stavu 8. člana 9. osporenog akta utvrđeno da: „8. Na odluku iz stava 7, pod-stav 7.1. i 7.3. ovog člana, opština može podneti žalbu Komisiji za žalbe u Ministarstvu u roku od 30 dana od prijema rešenja iz stava“.
270. U vezi sa ovim poslednjim, Sud podseća da je već utvrdio da stav 7. člana 6. osporenog akta povređuje sopstvene nadležnosti opštine. Dakle, u pogledu sadržaja stava 8. člana 9. osporenog akta, gde je utvrđeno da opština može podneti žalbu protiv odluke Ministarstva, Sud ističe da reč „odluka“ u ovom stavu predstavlja povredu sopstvene nadležnosti opštine.
271. Na kraju, kako je Sud obrazložio i utvrdio u vezi sa stavovima 1-5 člana 9 osporenog akta, ove odredbe ne predstavljaju povredu sopstvene nadležnosti opštine, te da Ministarstvo u smislu preliminarne provere i kontrole inspekcije nakon ispitivanja i provere uslova, može predložiti gašenje ustanove, međutim, u pogledu nadležnosti inspekcije, nadležnost Ministarstva obrazovanja u ovom slučaju je ograničena na davanje preporuke, koja se preporuka može osporiti ili se protiv nje može uložiti žalba u okviru Ministarstva obrazovanja, ali u okviru posebnih nadležnosti i ovlašćenja koje su Ministarstvu obrazovanja određene zakonom bez prekoračenja ili povrede sopstvenih nadležnosti opštine u ovoj oblasti.
272. Shodno tome, Sud smatra da su stavovi 6, 7. i 8. člana 9. osporenog akta u nesaglasnosti sa sopstvenim nadležnostima opštine u oblasti preduniverzitetskog obrazovanja, utvrđenim tačkom h) stava 1. člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, članom 4. Zakona o obrazovanju u opštinama i članovima 7. i 13. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju i stoga predstavljaju povredu odgovornosti opštine za „pružanje javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja“, što, 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. člana 124. Ustava, predstavlja nadležnost predviđenu zakonom kao „sopstvenu nadležnost”.

273. Konačno, Sud utvrđuje da član 3, stavovi 5, 6 i 7 člana 6, stavovi 2 i 3 člana 7; i stavovi 6, 7 i 8 člana 9 Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja i nauke br. 104/2020 o „*kriterijumima i procedure osnivanja i prestanak aktivnosti institucije preduniverzitetskog obrazovanja*“, nisu u skladu 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.
274. Shodno tome i u vezi sa ovim nalazom, Sud zaključuje da Ministarstvo u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika treba obavesti Sud o merama preduzetim za sprovođenje presude Suda.

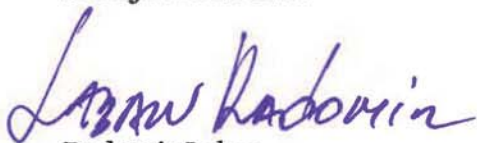
IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.4 Ustava, članovima 40 i 41 Zakona i na osnovu pravila 59 (1) Poslovnika, 7. decembra 2022. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da član 3; stavovi 5, 6. i 7. člana 6, stavovi 2. i 3. člana 7. i stavovi 6, 7 i 8 člana 9. Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja i nauke br. 104/2020 o *"Kriterijumima i procedure osnivanja i prestanak aktivnosti institucije preduniverzitetskog obrazovanja"* nisu 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;
- III. DA UKINE član 3; stavove 5, 6. i 7. člana 6, stavove 2. i 3. člana 7. i stavove 6, 7 i 8 člana 9. Administrativnog uputstva Ministarstva obrazovanja i nauke br. 104/2020 o *"Kriterijumima i procedure osnivanja i prestanak aktivnosti institucije preduniverzitetskog obrazovanja"*;
- IV. DA ODBIJE zahtev za povlačenje zahteva;
- V. DA DOSTAVI ovu presudu podnosiocu zahteva, Vladi Republike Kosovo, 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 danom objavljivanja u Službenom listu.

Sudija izvestilac


Radomir Laban

Predsednica Ustavnog suda




Gresa Caka-Nimani