



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, dana 3. jula 2023. godine
Br. ref.: AGJ 2227/23

PRESUDA

u

slučajevima br. KO159/21 i KO160/21

Podnosilac

Opština Priština

U slučaju KO159/21, Ocena ustavnosti „Izveštaja o oceni zakonitosti opštinskog akta br. 020-558/17 Ministarstva administracije lokalne samouprave od 12. jula 2021. godine“ u vezi sa „potvrđivanjem zakonitosti akta Opštine Priština br. 5133 Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine od 9. jula 2021. godine“

U slučaju KO160/21, Ocena ustavnosti „Izveštaja o oceni zakonitosti opštinskog akta br. 020-558/10 Ministarstva administracije lokalne samouprave od 8. jula 2021. godine“ u vezi sa „potvrđivanjem zakonitosti akta Opštine Priština br. 6077 Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine od 7. jula 2021. godine“

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Zahtevi KO159/21 i KO160/21 podneti su od strane Opštine Priština, Shpenda Ahmetija u svojstvu predsednika Opštine Priština, koga zastupa Advokatsko društvo „Avokatura Istrefi” DOO sa advokatima Arber Istrefi, Zaim Istrefi, Jeton Idrizi, Liberta Bajrami i Bajram Dili iz Prištine (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporeni akt

2. U zahtevu KO159/21, podnosilac zahteva osporava *Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta* [br. 020-558/17] Ministarstva administracije lokalne samouprave (u daljem tekstu: MALS) od 12. jula 2021. godine u vezi sa *potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština* [br. 5133] Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine (u daljem tekstu: MIPT) od 9. jula 2021. godine.
3. U zahtevu KO160/21, podnosilac zahteva osporava *Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta* [br. 020-558/10] MALS-a od 8. jula 2021. godine u vezi sa *potvrđivanjem zakonitosti akta Opštine Priština* [br. 6077] MIPT-a od 7. jula 2021. godine.

Predmetna stvar

4. Podnosilac zahteva navodi da osporenim aktima da „su Ministarstvo Administracije i lokalne samouprave kao i resorno Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, delovali u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosova i Zakonima koji su na snazi, teško povređujući odgovornosti i nadležnosti propisane zakonima Skupštine i predsednika opštine[...]. U nastavku podnosilac zahteva navodi da su osporenim aktima „povređena prava, nadležnosti i osnovne odgovornosti predsednika i Skupštine opštine Priština, koje su uopšteno zagarantovane Ustavom Kosova”. Podnosilac zahteva navodi da su povređena njegova prava zagarantovana članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava.

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava i članovima 27. (Privremene mere), 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon), kao i pravilima 32. (Podnošenje podnesaka i odgovora) i 73. (Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava i članovima 40. i 41. Zakona) Poslovnika o radu Suda (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

6. Dana 31. avgusta 2021. godine, podnosilac je podneo oba zahteva Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud), koji je Sud registrovao pod oznakama KO159/21 i KO160/21.
7. Dana 1. septembra 2021. godine, predsednica Suda je u zahtevu KO159/21 imenovala sudiju Selvete Gërzhaliu-Krasniqiza sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Gresa Caka-Nimani (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Nexhmi Rexhepi (članovi).
8. Istog dana, predsednica Suda je u zahtevu KO160/21 imenovala sudiju Safeta Hoxhu za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Radomir Laban (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi (članovi).

9. Dana 14. septembra 2021. godine, Sud je obavestio zastupnike podnosioca zahteva da je jedan od zahteva registrovan pod oznakom KO160/21. Istim dopisom, Sud je od zastupnika podnosioca zahteva tražio pojašnjenja u vezi sa sledećim pitanjem:

„Koje su postojeće zakonske mogućnosti da opština reši slučaj u okviru člana 82. Zakona o lokalnoj samoupravi?“

10. Istog dana, Sud je o registraciji podnetog zahteva obavestio i ministarku MIPT-a, gđu Rozetu Hajdari, i ministra MALS-a, g. Elberta Krasniqija. Istim dopisom Sud je tražio i dopunska razjašnjenja u vezi sa sledećim pitanjima:

„1) Koja je priroda dopisa/Odluke (Br. 6077) od 07.07.2021. godine? Koji organ je doneo ovu odluku/dopis i šta mislite koji su pravni efekti odluke s vaše strane?“

2) Da li postoji mogućnost rešavanja ovog sukoba nadležnosti u okvirima Zakona o lokalnoj samoupravi i koje su obaveze Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine u vezi sa procedurom zakonitosti u vezi sa odlukama ili aktima opštine?“

11. Dana 17. septembra 2021. godine, Sud je obavestio zastupnike podnosioca zahteva da je i drugi podneti zahtev registrovan pod oznakom KO159/21.
12. Istog dana, Sud je o registraciji podnetog zahteva obavestio ministarku MIPT-a, gđu Rozetu Hajdari, i ministra MALS-a, g. Elberta Krasniqija, pružajući im pri tom mogućnost da dostave Sudu svoje komentare na podneti zahtev.
13. Dana 27. septembra 2021. godine, Sud je putem elektronske pošte primio odgovor od ministarke MIPT-a, gđe Rozete Hajdari, u vezi sa zahtevima KO159/21 i KO160/21.
14. Dana 29. septembra 2021. godine, Sud je primio preko elektronske pošte odgovor od ministra MALS-a u vezi sa zahtevom KO159/21.
15. Dana 29. septembra 2021. godine, zastupnici podnosioca zahteva poslali su Sudu odgovor na dopis od 14. septembra 2021. godine.
16. Dana 29. septembra 2021. godine, odlukom predsednice Suda, a u skladu sa članom 40.1 (Spajanje i razdvajanje zahteva) Poslovnika, zahtev KO159/21 je spojen sa zahtevom KO160/21. Shodno tome, zahtevi će se razmatrati pred Sudom kao spojeni predmet.
17. Dana 30. septembra 2021. godine, ministar administracije lokalne samouprave, g. Elbert Krasniqi, poslao je svoje komentare u vezi sa zahtevom KO160/21.
18. Dana 13. oktobra 2021. godine, Sud je obavestio i zastupnike podnosioca zahteva o spajanju zahteva. Istim dopisom, Sud je obavestio zastupnike podnosioca zahteva o tome da je primio odgovore koje su podneli ministar MALS-a, g. Elbert Krasniqi, i ministarka MIPT-a, gđa Rozeta Hajdari, pružajući im priliku da u određenom roku mogu dostaviti svoje komentare u vezi sa njihovim odgovorima.
19. Istog dana, Sud je obavestio ministra MALS-a, g. Elbert Krasniqija, i ministarku MIPT-a, gđu Rozetu Hajdari, o odluci o spajanju zahteva, kao i o prijemu njihovih odgovora u vezi sa zahtevima.

20. Dana 27. oktobra 2021. godine, Sud je primio komentare zastupnika podnosioca zahteva koje su oni podneli kao odgovor na komentare ministra MALS-a, g. Elberta Krasniqija, i ministarke MIPT-a, gđe Rozete Hajdari.
21. Dana 21. februara 2022. godine, Sud je poslao pismo izabranom predsedniku Opštine Priština, g. Përparimu Rami, obaveštavajući ga da se u Sudu nalaze dva registrovana zahteva, KO159/21 i KO160/21, podneta od strane prethodnog predsednika Opštine Priština, g. Shpenda Ahmetija.
22. Dana 19. jula 2022. godine, sudija izvestilac je podneo preliminarni izveštaj Veću za razmatranje. Veće za razmatranje i Sud u punom sastavu su razmotrili izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno zatražili da se slučajevi KO159/21 i KO160/21 proglase prihvatljivim, sa predlogom za povredu.
23. Dana 16. decembra 2022. godine, sudija Enver Peci je položio zakletvu pred predsednicom Republike Kosovo kada je i počeo njegov mandat u Sudu.
24. Dana 23. maja 2023. godine, Sud je jednoglasno odlučio da osporene odluke nisu u skladu sa stavom 2, člana 12. [Lokalna vlast], stavovima 1 i 3 člana 123. [Osnovna načela] i stavovima 2, 3 i 7 člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava.

Pregled činjenica

25. Sud će u nastavku izveštaja predstaviti činjenice oba zahteva kao jednu celinu iz razloga što su osporeni akti u oba zahteva izdati kao posledica oduke [01-463/03-112375/21] i [01-463/03-112319/21], koje je Skupština opštine Priština usvojila na sednici koja je bila održana 16. juna 2021. godine.
26. Konkretnije, na sednici koja je održana 16. juna 2021. godine, Skupština opštine Priština je donela dve odluke [463/03-112375/21] i [01-463/03-112319/21], kojima je usvojila predlog predsednika opštine za razmenu opštinske nepokretne imovine sa nepokretnostima u vlasništvu lica Rr.H., Sh.K., F.(R)G. i F.G.
27. U obrazloženju odluke [01-463/03-112375/21] Skupštine opštine Priština je stajalo:

“Ministarstvo ekonomije i zaštite životne sredine je sa odgovorom br. 2678-2/20 od 22.12.2020. godine dalo saglasnost za zamenu dela katastarske parcele br. 466-1 sa površinom 57349 m2, katastarska zona Priština, vlasništvo DV, SO Prištine, katastarska parcela 459-0, sa površinom 4865m2, u vlasništvu DV, SO Priština i katastarska parcela 616-0 sa površinom 4318 m2 u vlasništvu DV, nekategorisani javni put, namenjen za izgradnju i deo namenjen školi, vrtiću i zelenilu, prema Regulatornom planu "Nova Priština - Istok", odobren Odlukom br. 01-350/05-159745/19, od 08.07.2019. godine, i deo parcela br. 603-2 površina 7310 m2, 603-3 površina 5720 m2, 603-4 površina 5223 m2, 603-5 površina 5222 m2, 603-6 površina 5222 m2, 574-2 površina 14240 m2, 578- 2 površina 20914 m2, 578-4 površina 3426 m2 Katastarska zona Priština, vlasništvo Rr.H., 574-3 površina 3264 m2, u vlasništvu Rr.H., i Sh.K, predviđeno za zelenilo [...]”.
28. U obrazloženju odluke [01-463/03-112319/21] Skupštine opštine Priština je stajalo:

„[...] Ministarstvo ekonomije i zaštite životne sredine je sa odgovorom br. 2678-2/20 od 22.12.2020. godine dalo saglasnost za zamenu dela katastarske parcele br. 466-1 sa površinom 43505 m², katastarska zona Priština, vlasništvo DV, SO Prištine (predloženo od strane geodeta), namenjen za izgradnju i deo namenjen školi, vrtiću i zelenilu, prema Regulatornom planu "Nova Priština - Istok", odobren Odlukom br. 01-350/05-159745/19, od 08.07.2019. godine, i parcelu br. 54-3 površina 70.000 m², predviđeno za zelenilo u vlasništvu F.G i F.(R)G.”.

29. Dana 21. juna 2021. godine, podnosilac zahteva je poslao obe odluke MALS-u na razmatranje njihove zakonitosti, kako je to propisano u članu 81. Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi.
30. Dana 30. juna 2021. godine, MALS je shodno članu 7. Pravilnika (VRK) br. 10/2019 o administrativnom pregledu akata opština, obe odluke podnosioca zahteva prosledio MIPT-u kao odgovornoj instituciji za razmatranje zakonitosti predmetnih odluka.
31. Dana 7. jula 2021. godine i 9. jula 2021. godine, MIPT je poslao dva dopisa MALS-a, i to dopise [br. 5133] i [6077] u vezi sa ocenom odluka [01-463/03-112375/21] i [01-463/03-112319/21] podnosioca zahteva.
32. U dopisu [br. 5133] MIPT-a je u vezi sa odlukom [463/03-112375/21] podnosioca zahteva, stajalo:

„Ministarstvo Industrije preduzetništva i trgovine nakon razmatranja akta opštine o razmatranju zakonitosti Odluke o zameni opštine nepokretne imovine sa nepokretnom imovinom u vlasništvu Rr.H., i Sh.K., sa br. 01-463/03-112375/21 od 16.06.2021. godine ocenjuje da: Navedena odluka se treba obustaviti i ne treba da proizvodi pravne posledice, sve dok se ovo pitanje ne razmotri od strane Međuministarske Komisije za Strateške investicije u Republici Kosova”.

33. U dopisu br. 6077 MIPT-a je u vezi sa odlukom [01-463/03-112319/21] podnosioca zahteva, stajalo:

„Ministarstvo Industrije preduzetništva i trgovine, nakon razmatranja akta opštine o razmatranju zakonitosti Odluke o zameni opštine nepokretne imovine sa nepokretnom imovinom u vlasništvu F.G., i F.(R)G., sa br. 01-463/03-112319/21 od 16.06.2021. godine ocenjuje da: Navedena odluka se treba obustaviti i ne treba da proizvodi pravne posledice, sve dok se ovo pitanje ne razmotri od strane Međuministarske Komisije za Strateške investicije u skladu sa odredbama Zakona br. 05/L-079 o Strateškim investicijama u Republici Kosova”.

34. Dana 8. jula 2021. godine, MALS je poslao podnosiocu zahteva dopis [02-558/10] u vezi sa odlukom [01-463/03-112319/21] opštine Priština, u kome je stajalo:

„Ministarstvo Lokalne samouprave je primilo Odluku br. 01-463/03-112319/21 o zameni nepokretne opštinske imovine sa nepokretnom imovinom u vlasništvu F.G., i F.(R)G., usvojenu od strane Skupštine opštine Priština i potpisanu od Predsedavajućeg Skupštine opštine Priština, a radi obaveznog razmatranja zakonitosti, kako je to i propisano u članu 81 Zakona br. 03/L-040 o Lokalnoj samoupravi.

Oslanjajući se na član 7, Pravilnika (VRK) br. 10/2019 o Administrativnom pregledu akata opština, mi smo gore navedeni akt prosledili Ministarstvu Trgovine i Industrije kao odgovornoj instituciji za razmatranje zakonitosti.

U prilogu možete naći izveštaj procene Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine“.

35. Dana 12. jula 2021. godine, MALS je poslao podnosiocu zahteva dopis [020-558/17] u vezi sa odlukom [01-463/03-112319/21], u kome je stajalo:

„Ministarstvo Lokalne samouprave je primilo Odluku br. 01-463/03-112375/21 o zameni nepokretne opštinske imovine sa nepokretnom imovinom u vlasništvu Rr.H i Sh.K., usvojenu od strane Skupštine opštine Priština i potpisanu od Predsedavajućeg Skupštine opštine Priština, a radi obaveznog razmatranja zakonitosti, kako je to i propisano u članu 81 Zakona br. 03/L-040 o Lokalnoj samoupravi.

Oslanjajući se na član 7, Pravilnika (VRK) br. 10/2019 o Administrativnom pregledu akata opština, mi smo gore navedeni akt prosledili Ministarstvu industrije, preduzetništva i trgovine kao odgovornoj instituciji za razmatranje zakonitosti.

U prilogu možete naći izveštaj procene Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine“.

Navodi podnosioca zahteva

36. U svojim zahtevima KO159/21 i KO160/21 podnosilac zahteva smatra da su „osporenim odlukama povređena prava, nadležnosti i osnovne odgovornosti Predsednika i Skupštine opštine Priština, koje su uopšteno zagarantovane Ustavom Kosova“. S tim u vezi, podnosilac zahteva tvrdi da su, „Ministarstvo Administracije i lokalne samouprave u svojoj odluci br. 02-558/17 od 12.07.2021. godine, i 020-558/10 od 8.07.2021. godine, kao i resorno Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine u svojim odlukama br. 5133 i 6044 o obustavi Odluke opštine Priština br. 01-463/03-112375/21 i 01-463/03-112319/21 od 16.06.2021. godine, o razmeni nepokretne imovine u vlasništvu Rr.H., i Sh.K., F.G. i F.(R)G., delovali u suprotnosti sa Zakonom br. 03/L-040 o Lokalnoj samoupravi, odnosno članom 81 Postupak razmatranja zakonitosti gde stav 1 propisuje: „Ako nadzorna vlast smatra da je odluka ili druga akt opštine neusaglašen sa Ustavom i zakonima, može zatražiti da opština ponovo razmotri takvu odluku ili akt. Zahtev će sadržavati osnove navedenog kršenja Ustava ili zakona i neće ukidati izvršenje opštinske odluke ili drugog akta u pitanju“.
37. Podnosilac zahteva dodaje da su, „Ministarstvo administracije lokalne samouprave kao i resorno Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, ocenili da se odluka opštine Priština treba obustaviti sve dok se ovo pitanje ne razmotri od strane Među-ministarske Komisije za strateške investicije u Republici Kosovo, u skladu sa zakonskim odredbama zakona br. 05/L-079 o Strateškim investicijama u Republici Kosovo. U proceni ovih odluka se samo navodi da se treba delovati u skladu sa zakonom br. 05/L-07, bez navođenja koje su to odredbe ovog zakona, na osnovu kojih treba delovati Skupština opštine Priština, ili koje su to zakonske odredbe koje se trebaju ispuniti za obustavu odluke skupštine opštine“.

38. Shodno tome, podnosilac zahteva smatra, „da Komisija za strateške investicije nema zakonsku nadležnost ni na koji način da razmatra akte-odluke Predsednika opštine koje su usvojene od Skupštine opštine o razmeni nepokretnim imovina, razmena imovina nije povezana sa zakonom br. 5/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosova. Stoga je nejasna, protivzakonita i najvažnije u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosova, odluka Ministarstva administracije lokalne samouprave i Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine o obustavi odluke – akta Skupštine opštine. Ovo zbog činjenice da odgovarajuća ministarstva kao nadzorni organi, nisu procenili da li je akt Opštine u skladu sa Zakonom br. 03/L-040 o Lokalnoj samoupravi, odnosno u skladu sa članom 81 Postupak razmatranja zakonitosti stav 1 i Ustava Republike Kosova, već su se upustili u sadržaj akta što nije u nadležnosti nadzornog organa”.
39. U prilog tome, podnosilac zahteva dodaje, „da Ministarstvo administracije lokalne samouprave u svojoj odluci, i u obrazloženju te odluke, nigde nije zaključilo da: Odluke Skupštine opštine Priština 63/03-112375/21 i 01-463/03-112319/21 od 16.06.2021. godine su u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosova i gore navedenim zakonima. Odluke br. 02-558/17 od 12.07.2021. godine, i 020-558/10 od 8.07.2021. godine, kao i odluke br. 5133 i 6044, napadnute ovom žalbom, „ne sadrže niti jedan od navodnih razloga povrede ustava ili zakona i samim tim ne obustavljaju izvršenje odluke skupštine ili drugih akata” (Zakon br. 03/L-0400 Lokalnoj samoupravi, član 81 stav 1 - Postupak razmatranja zakonitosti)”.
40. Imajući u vidu napred navedeno, podnosilac zahteva zaključuje, „da su i Ministarstvo Administracije i lokalne samouprave kao i resorno Ministarstvo Trgovine i Industrije, odlukom br. 02-558/17 od 12.07.2021. godine i 09.07.2021. godine, delovali u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosova i Zakonima koji su na snazi, teško povređujući odgovornosti i nadležnosti propisane zakonima skupštine i Predsednika opštine, i zbog toga podnosimo ovaj zahtevu skladu sa članom 113, stav 4 URK-a”.
41. Podnosilac se obraća Sudu sa zahtevom: i) da proglasi zahteve prihvatljivim; ii) da utvrditi da je došlo do povreda Ustava Republike Kosova u osporenim aktima: odluci Ministarstva administracije lokalne samouprave br. 020-588/17 od 12.07.2021. godine i 020-558/10 od 8. jula 2021. godine i odluci Ministarstva trgovine i industrije br. 5133 i 6044 o proceni zakonitosti akta – odluke opštine Priština br. 01-463/03-112375/21 i 01-463/03-112319/21 od 16. juna 2021. godine; iii) da proglasi nevažećim odluke Ministarstva administracije lokalne samouprave br. 020-588/17 od 12. jula 2021. godine i 020-558/10 od 8. jula 2021. godine, kao i odluke Ministarstva trgovine, preduzetništva i industrije br. 5133 i 6044.

Komentari zainteresovanih subjekata i podnosioca zahteva

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

i) Odgovor MIPT -a

43. Što se tiče komentara MIPT-a, Sud mora da naglasi činjenicu da se dopis koji je MIPT poslao Sudu sastoji iz dva dela. Prvi deo dopisa se tiče odgovora na pitanja Suda od 14. septembra 2021. godine, dok se drugi deo dopisa tiče komentara koje je MIPT poslao u vezi sa podnetim zahtevima KO159/21 i KO160/21.

Odgovor MIPT-a na pitanja Suda od 14. septembra 2021. godine

„Što se tiče prvog pitanja, dopis br. protokola 6077, od 7. jula 2021. godine je mišljenje o zakonitosti opštinskog akta. Mišljenje je dalo Pravno odeljenje ministarstva u skladu sa članom 81.4 ZLS-a i članom 7.4.11 Uredbe (VRK) 10/2019 o administrativnom razmatranju opštinskih akata. Dopis ocenjuje da razmotreni akt nije u skladu sa zakonom, dopis proizvodi pravne efekte određene članom 82 ZLS-a što znači da se od opštine traži da razmotri akt.

Što se tiče drugog pitanja navodni sukob se može rešiti u okviru Zakona o lokalnoj samoupravi, budući da opština može da prihvati ili da odbije zahtev Ministarstva za razmatranje akta, u skladu sa članom 82. Ministarstvo je dužno da razmotri zakonitost opštinskih akata u skladu sa članovima od 80 do 82 ZLS-a i članom 7.4.11 Uredbe (VRK) 10/2019“.

Komentari MIPT-a u vezi sa podnetim zahtevima KO159/21 i KO160/21

„**Kao prvo**, zahtevi su jasno neosnovani i shodno tome neprihvatljivi jer podnosilac nije dovoljno dokazao navodne povrede. Član 113.4 Ustava ovlašćuje opštinu „da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade, koji ugrožavaju opštinske odgovornosti ili smanjuju opštinske prihode, u slučaju da je dotična opština pogođena tim zakonom ili aktom“. Ali, ovde nemamo posla sa zakonom ili aktom Vlade koji ugrožava odgovornosti ili prihode opštine. Dopisi 5133 i 6077 Ministarstva zahtevaju od Opštine Priština da razmotri odluke Skupštine opštine i nisu prirode i nemaju efekat koji je predviđen članom 113.4 Ustava.

Podnosilac zahteva navodi da je Ministarstvo donelo odluke koje ugrožavaju odgovornosti opštine obustavljajući protuzakonito akte Skupštine opštine. Dopisi 5133 i 6077 nisu odluke ni po formi ni po sadržaju – nemaju oblik odluke, nisu nazvane niti su određene kao odredbe, kao ni ne sadrže izreku ili određujući jezički stil. Dva dopisa ne odlažu akte Skupštine opštine, već predstavljaju mišljenja doneta koja su doneta u skladu sa članom 81.4 ZLS-a i članom 7.4.11 Uredbe (VRK) 10/2019. Ostaje na opštini da donese odluku da li će prihvatiti mišljenja Ministarstva i da li će obustaviti razmotrene akte.

Ministarstvo nije ugrozilo odgovornosti opštine, već se prosto ograničilo na ocenu zakonitosti pozivajući se na Zakon br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo. Član 22.3 ovog zakona predviđa: „Vlada Republike Kosova može da prenose pravo korišćenja nepokretne javne opštinske imovine za strateške investicije samo nakon što Skupština dotične opštine odluči o tome prostom većinom glasova“ (isticanje teksta je dodato). Dakle nadležnost je na opštini.

Šta više, podnosilac zahteva nije specifikovao ustavne odredbe i opštinske odgovornosti koje su ugrožene dvoma dopisima Ministarstva. Zahtev KO159/21 navodi članove 24 i 25 Zakona o lokalnoj samoupravi, a koji uopšte nemaju veze sa donošenjem odluka o nepokretnoj imovini, a zahtev KO160/21 se ne poziva ni na jednu odredbu zakona. Nijedan zahtev ne pominje konkretnu ustavnu odredbu koja je ugrožena, kao što se zahteva članom 40 Zakona br. 03/L-131 o Ustavnom sudu.

Iz ovih razloga, sud treba da proglasi zahteve neprihvatljivim u skladu sa pravilom 39 (2) Poslovnika o radu.

Pod dva, zahtevi su podneseni nakon roka i shodno tome su neprihvatljivi. Opština Priština nije razmotrila akte kako je predviđeno članom 82 ZLS-a, koji joj daje pravo da prihvati ili odbaci mišljenje ministarstva. Takođe je zanemarila rokove i proceduru u redovnom pravosuđu, u skladu sa članom 82 ZLS-a. S toga nije održiva izjava podnosioca zahteva "da nije bilo zakonskih mogućnosti da se podnese neki drugi lek koji bi se iskoristio u konkretnom slučaju" (6. strana); mogućnosti nisu iskorišćene. Shodno tome, sud treba da proglasi zahteve neprihvatljivim u skladu sa pravilom 39 (3) (d) Poslovnika o radu".

ii) Odgovori MALS-a

44. MALS je dostavio Sudu odvojene komentare na oba zahteva, ali koji su bili iste sadržine. Shodno tome, Sud će u nastavku komentare MALS-a predstaviti kao jedan komentar.

„Vezano za odluke br. 01-463/03-112375/21 i 01-463/03-112319/21 opštine Priština o razmeni nepokretne imovine odobrene od Skupština opštine Priština, MALS, je primio obaveštenje 02-558/21 od strane Advokature Istrefi preko kojeg obaveštava da je ovlašćeni predstavnik poslovnog subjekta BH Invest LLC podneo predlog Osnovom sudu u Prištini, za određivanje mere bezbednosti protiv ove odluke, sa obrazloženjem da je opštinska imovina koja je predmet razmene investitor BH invest LLC u Ministarstvu industrije preduzetništva i trgovine, odnosno KIESA, podneo zahtev za status strateskog investitora, takođe je obavestio da je ova imovina u postupku razmatranja od strane Međuministarske komisije za strateška ulaganja na osnovu Zakona br. 05/L-079 o strateškim ulaganjima.

Stoga odluke br. 01-463/03-112375/21 i 01-463/03-112319/21 odobrene od Skupštine opštine Priština o razmeni opštinske nepokretnosti, investitor BH invest LLC u Ministarstvu industrije, preduzetništva i trgovine, odnosno KIESA, podneo je zahtev za dobijanje statusa strateškog investitora, MALS putem pratećeg pisma Br. 020-558/6 dostavio je pomenuti akt radi razmatranja zakonitosti Ministarstvu industrije preduzetništva i trgovine.

*Ministarstvo industrije preduzetništva i trgovine, je u izveštaju o proceni zakonitosti zaključilo da je odlukama odobrenih od Skupštine opštine Priština treba obustaviti kako ne bi proizvele pravne posledice sve dok pitanje ne reši Međuresorna komisija za strateška ulaganja u skladu sa zakonom br. 05/L-079 o strateškim ulaganjima u Republici Kosovo. **MALS, nije izvršio procenu zakonitosti odluke kako se zahteva zakonodavstvom na snazi**”.*

iii) Odgovor i komentari podnosioca zahteva

45. Sud će u nastavku predstaviti odgovore koje je podnosilac zahteva dostavio Sudu na pitanja od 14. septembra 2021. godine, kao i odgovore koje je podnosilac dostavio Sudu 27. oktobra 2021. godine na komentare MIPT-a i MALS-a.

Odgovor podnosioca zahteva u vezi sa pitanjima Suda od 14. septembra 2021. godine

„U vezi sa Vašim zahtevom o tome koje su postojeće zakonske mogućnosti da opština tretira slučaj u okvirima člana 82 Zakona o lokalnoj samoupravi, dajemo vam objašnjenje:

Član 82, stav 1 Zakona o lokalnoj samo upravi je predvideo: „Ako nadzorna vlast smatra da je odluka ili druga akt opštine neusaglašen sa Ustavom i zakonima, može zatražiti da opština ponovo razmotri takvu odluku ili akt. Zahtev će sadržavati osnove navedenog kršenja Ustava ili zakona i neće ukidati izvršenje opštinske odluke ili drugog akta u pitanju”.

„Kao što smo naveli i u zahtevu od 31.08.2021. godine, Ministarstvo administracije lokalne samouprave je svojom odlukom i Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, svojom odlukom, tražili su obustavljanje odluke Opštine Priština br. 01-463/03-112375/21 i 01-463/03-112319/21, od 16.06.2021. godine, o razmeni nepokretne imovine u vlasništvu“.

Razlog zbog kojeg Opština Priština u ovom slučaju ne može da tretira slučaj u okvirima člana 82 Zakona o lokalnoj samoupravi je činjenica što Ministarstvo finansija, rada i transfera ne prihvata da prosledi na ocenu odluku opštine o razmeni nepokretne imovine dok se ne da potvrda o razmatranju zakonitosti odluke od strane Ministarstva administracije lokalne samouprave“.

Odgovor podnosioca zahteva u vezi sa komentarima MIPT-a i MALS-a na podnete zahteve KO159/21 i KO160/21 od 27. oktobra 2021. godine

Odgovor podnosioca na komentare MIPT-a je:

„[...] u vezi sa navodom koji je dalo Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, da u konkretnom slučaju nemamo veze sa aktima – odlukama Vlade koje ugrožavaju odgovornosti ili prihode opštine Priština, taj navod je neodrživ i u potpunosti neosnovan jer je: aktima – odlukama br. 020/558/10 od 08.07.2021. godine i br. 02/558/17 od 12.07.2021. godine traženo da se odluke o razmeni nepokretnih imovina pod br. 01-463-03-112319/21 od 16.06.2021. godine i pod br. 01-463/03-112375 od 16.06.2021. godine (koje je izdala Skupština opštine Priština) moraju da se obustave i da ne proizvode pravne posledice. Iz toga se utvrđuje da imamo posla sa odlukama – aktima koja u sebi sadrže obavezu u odnosu na podnosioca zahteva i kao takvi su u suprotnosti sa članom 113.4 Ustava Republike Kosovo i u potpunom skladu sa članom 40 Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu.

II. Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, navodi da nisu ugrožene odgovornosti opštine, već kako se kaže u odgovoru od 24.09.2021. godine, ovo ministarstvo je samo ograničeno na ocenu zakonitosti, dakle (kako se može shvatiti iz konstatacije) Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, nije uopšte ocenilo zakonitost odluka podnosioca zahteva, onako kako je određeno Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, konkretno članom 82 - Postupak razmatranja zakonitosti, stav 1, u kojem se kaže: „Ako nadzorna vlast smatra da je odluka ili drugi akt opštine neusaglašen sa Ustavom i zakonima, može zatražiti da opština ponovo razmotri takvu odluku ili akt. Zahtev će sadržavati osnove navedenog kršenja Ustava ili zakona i neće ukidati izvršenje opštinske odluke ili drugog akta u pitanju”. Iz ovih konstatacija proizilazi da Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine nije

ocenilo zakonitost odluka opštine Priština da li su ili nisu u skladu sa ustavom i zakonima.

III. Kao što smo naveli i u dopisu od 31.08.2021. godine, Ministarstvo administracije lokalne samouprave u svojoj odluci br. 020/558/10 od 08.07.2021. godine i Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine je svojom odlukom br. 6077 od 07.07.2021. godine i br. 5133 od 09.07.2021. godine su tražili obustavljanje odluke opštine Priština br. 01-463/03-11231/21, od 16.06.2021. godine i odluke br. 01-463/03-112375, od 16.06.2021. godine o razmeni nepokretne imovine. Razlog zbog kojeg opština Priština u ovom slučaju ne može da tretira slučaj u okviru člana 82 Zakona o lokalnoj samoupravi, jeste činjenica da Ministarstvo finansija, rada i transfera ne prihvata da procesira na ocenu odluku opštine o razmeni pokretne imovine, a da se ne da potvrda o razmatranju zakonitosti odluke od strane Ministarstva lokalne samouprave. Kao i u prethodnom dopisu, ponovo nađite priložen odgovor u kojem se potvrđuje razlog zašto ne može da se sprovede član 82 Zakona o lokalnoj samoupravi, kao što navodi Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine.

Odgovor podnosioca zahteva na komentare MALS-a

„Što se tiče komentara koji su dati od strane Ministarstva administracije lokalne samouprave, u kojima se navodi da to Ministarstvo nije „ocenilo zakonitost odluka opštine, onako kako je traženo zakonodavstvom na snazi“, to zbog činjenice što Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine je tražilo da se odlože odluke opštine Priština o razmeni nepokretne imovine i na osnovu ove činjenice ovo ministarstvo nije dalo nikakvu ocenu zakonitosti odluka, a ističemo da preostali deo obrazloženja koje je dalo Ministarstvo administracije lokalne samouprave je u potpunoj suprotnosti sa obrazloženjem koje je dalo Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine (po istom pitanju)“.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO Član 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane]

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

[...]

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

[...]

Član 12. [Lokalna vlast]

1. *Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština.*
2. *Organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava se reguliše zakonom.*

Član 123.
[Osnovna načela]

1. *Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem.*
2. *Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice.*
3. *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. *Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom.*
3. *Osnivanje opština, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja se određuju zakonom.*
4. *Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.*
5. *Opštine će imati pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju, u skladu sa zakonom.*
6. *Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.*
7. *Opštine su dužne da poštuju Ustavnost, zakone i sprovode sudske odluke.*
8. *Administrativno razmatranje opštinskih akata od strane centralne vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, je ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i zakonom”.*

ZAKON BR. 03/L-040 O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Član 81. Obavezno nadgledanje zakonitosti

81.1 Sledeći akti biće podložni proceduri obaveznog nadgledanja zakonitosti:

- a) opšti akti usvojeni od Skupština opština;*
- b) odluke koje se odnose na aktivnosti pridruživanja i kooperativnih partnerstava;*
- c) akti usvojeni u okviru sprovođenja prenetih nadležnosti;*

81.2 Sve opštine su obavezne da podnesu nadzornom organu sve gore navedene akte u roku od 7 dana od dana donošenja.

81.3 Potvrda prijema podnesenog akta lokalnog samoupravnog organa nadzornom organu overava se upisom u protokol kancelarije nadzornog organa.

81.4 Nadzorni organ je obavezan da da svoje mišljenje o zakonitosti svakog zavedenog akta u roku od 15 dana od prijema istog u skladu sa gore navedenim postupcima.

Član 82. Postupak razmatranja zakonitosti

82.1 Ako nadzorna vlast smatra da je odluka ili druga akt opštine neusaglašen sa Ustavom i zakonima, može zatražiti da opština ponovo razmotri takvu odluku ili akt. Zahtev će sadržavati osnove navedenog kršenja Ustava ili zakona i neće ukidati izvršenje opštinske odluke ili drugog akta u pitanju.

82.2 Opštinski organ odgovoriće zahtevu za ponovno razmatranje u roku od 30 dana od potvrde prijema takvog zahteva.

82.3 Ako opštinski organ prihvati zahtev za ponovno razmatranje, može suspendovati izvršenje sporne odluke ili akta u iščekivanju odluke opštinskih vlasti.

82.4 Ako opštinski organ ne odgovori u roku ili odbaci zahtev ili podrži osporenu odluku ili akt, nadzorni organ može osporiti akt u pitanju pred Okružnim sudom nadležnim za teritoriju opštine u roku od 30 dana po ne dobijanju odgovora, obaveštenja o odbacivanju ili podržavanju sporne odluke ili akta.

82.5 Okružni sud može naložiti, putem privremene mere, ukidanje sporne odluke ili akta ili drugih privremenih akata shodno primenljivom zakonu.

UREDBA (VRK) Br. 10/2019 ZA ADMINISTRATIVNO RAZMATRANJE OPŠTINSKIH AKATA

Član 7 Opšta pravila razmatranja zakonitosti opštinskih akata

- 1. Ministarstvo je odgovorno za razmatranje zakonitosti opštinskih akata donošenih za oblasti za koju služe kao nadzorni organ kao i nadzorni organ za koordinisanje procesa razmatranja zakonitosti opštinskih akata.*

2. Za razmatranje zakonitosti svih opštinskih akata koje se donose za oblasti van nadležnosti ministarstva, odgovorne su resorna ministarstva, institucije i ostale centralne agencije koje služe kao nadzorni organ prema datim zakonskim ovlašćenjima.
3. Ministarstvo, nakon prijema akata iz opštine, određuje nadležni organ i prosleđuje akt za procenu zakonitosti.
4. Resorna ministarstva, institucije i ostale agencije su odgovorne za razmatranje zakonitosti akata opštine, kao u nastavku:

4.11. Akti u oblasti trgovine i lokalnog turizma, dotično ministarstvo za trgovinu i industriju.

Ocena prihvatljivosti zahteva

46. Sud prvo razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovníkom.

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

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

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

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

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

Član 40. [Tačnost podneska]

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

Član 41. [Rokovi]

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

50. Sud se takođe poziva i na pravilo 73. [Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava i članovima 40. i 41. Zakona] Poslovnika, kojim je propisano:

Pravilo 73.

[Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava i članovima 40. i 41. Zakona]

„(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”.

51. Na osnovu gore navedenih odredbi Ustava, Sud napominje da zahtevi koji su podneti Sudu na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, moraju ispunjavati sledeće ustavne kriterijume: (i) opština mora da ospori ustavnost zakona Skupštine ili akta Vlade; i (ii) opština mora da argumentuje da osporeni zakon ili akt povređuje opštinske odgovornosti ili umanjuje njene prihode. S tim u vezi, Sud naglašava da su ova dva uslova kumulativna, 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, respektivno (vidi slučaj Suda KO139/18, sa podnosiocem *Opština Srbica*, ocena ustavnosti Sektorskog kolektivnog ugovora br. 05-3815 od 12. juna 2018. godine, rešenje o neprihvatljivosti od 12. novembra 2020. godine, stav 39).

(i) Što se tiče ovlašćene strane

52. Na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, Opština je ovlašćena da pred Sudom ospori ustavnost zakona ili akata Vlade, koji povređuju opštinske nadležnosti ili umanjuju prihode opštine, ako taj zakon ili akt utiče na tu opštinu.

53. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, Sud primećuje da je od trenutka podnošenja zahteva do trenutka odlučivanja o podnetim zahtevima, prestao mandat predsednika Shpenda Ahmetija i na ovu poziciju je izabran aktuelni predsednik Përparim Rama. Sud ističe da takva funkcionalna promena ne utiče na slučaj ovlašćene strane pred Sudom. Shodno tome, iako je podnosilac u zahtevima KO 159/21 i KO 160/21 bio g. Shpend Ahmeti, kao predsednik opštine, prestankom njegovog mandata se ne dovodi u pitanje legitimnost podnetih zahteva, koji su podneti u skladu sa stavom 4 člana 113. Ustava. Shodno tome, predsednik opštine ne postupa pred Sudom u svojstvu privatnog lica, već u svojstvu funkcije koju obavlja, te samim tim prestanak mandata ne utiče na prirodu podnetih zahteva. Stoga, Sud utvrđuje da takav zahtev i dalje postoji i da se pripisuje Opštini, kao ovlašćenoj strani koje ga je podnelo, uprkos promeni predstavnika opštine.

(ii) Što se tiče osporenog akta

54. Što se tiče drugog uslova, Sud podseća da podnosilac zahteva osporava (i) *Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta* [br. 020-558/17] MALS-a od 12. jula 2021. godine u vezi sa (ii) *potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština* [br. 5133] MIPT-a od 9. jula 2021. godine; kao i (iii) *Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta* [br. 020-558/10] MALS-a od 8. jula 2021. godine u vezi sa (iv) *potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština* [br. 6077] MIPT-a od 7. jula 2021. godine. Sud će dalje oceniti da li isti mogu da se smatraju kao „*Akta Vlade*“.
55. U prilog tome, Sud podseća da je u svojoj praksi rešavao slučajeve koji su zahtevali ocenu ustavnosti različitih akata Vlade. U zavisnosti od konkretnog slučaja, Sud je ocenio da li takav akt može da uđe u kategoriju akata utvrđenih u nadležnosti Suda u skladu sa članom 113. Ustava. U tom kontekstu, Sud podseća da je u slučaju KO73/16 proglasio prihvatljivom ocenu ustavnosti „*Administrativnog cirkulara*“, odnosno Administrativnog cirkulara br. 01/2016 od 21. januara 2016. godine, koji je donelo Ministarstvo javne administracije, uzimajući u obzir njegovo dejstvo (vidi, slučaj 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 16. novembra 2016. godine, stavovi 46, 56. i 58).
56. Ovakva sudska praksa je potvrđena i u presudi KO54/20, kojom je Sud, proglašavajući prihvatljivim zahtev za ocenu ustavnosti odluke br. 01/15 od 23. marta 2020. godine premijera, naglasio da (i) prilikom utvrđivanja da se osporen „dekret“ premijera, u smislu tačke 1 stava 2 člana 113. Ustava, „*ne treba fokusirati samo na naziv „akta“, već i na sadržaj i dejstva istog*“ (vidi, presudu KO54/20, podnosilac zahteva: *Predsednik Republike Kosovo*, ocena ustavnosti odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo od 23. marta 2020. godine, presuda od 31. marta 2020. godine, stav 161); i (ii) ako bi se Sud fokusirao samo na formalni naziv spornih akata, odnosno „dekret premijera“ ili čak „pravila Vlade“, donošenje odluka Vlade bi ostalo van ustavne kontrole, zasnivajući se samo na nazivu koji su isti odlučili da dodele relevantnom aktu (vidi, u ovom kontekstu, stavove 162-163 presude KO54/20, vidi i *mutatis mutandis* 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 96).
57. U slučaju KO61/20, Sud je istakao Sud podseća da na osnovu stava 1. člana 92. Ustava, Vladu čine premijer, zamenici premijera i ministri. Isti, na osnovu stava 2. istog člana, vrše izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom. U tom kontekstu, Sud naglašava da i odluke ministara podležu oceni ustavnosti Suda, ukoliko su iste iznete pred Sud na način koji je određen Ustavom i Zakonom i na osnovu ocene Suda u vezi sa njihovim efektima i ukoliko iste pokreću „*važna ustavna pitanja*“ (vidi slučaj KO61/20, podnosilac zahteva: *Uran Ismaili i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 99).
58. U vezi sa okolnostima konkretnog slučaja, Sud podseća na argumente MIPT-a iznete u vezi sa zahtevom podnosioca, gde se ističe: „*zahtevi su jasno neosnovani i shodno tome neprihvatljivi jer podnosilac nije dovoljno dokazao navodne povrede. Član 113.4 Ustava ovlašćuje opštinu „da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade, koji ugrožavaju opštinske odgovornosti ili smanjuju opštinske prihode, u slučaju da je dotična opština pogođena tim*

zakonom ili aktom“. Ali, ovde nemamo posla sa zakonom ili aktom Vlade koji ugrožava odgovornosti ili prihode opštine. Dopisi 5133 i 6077 Ministarstva zahtevaju od Opštine Priština da razmotri odluke Skupštine opštine i nisu prirode i nemaju efekat koji je predviđen članom 113.4 Ustava“.

59. Sud takođe podseća na argumente MALS-a, gde se naglašava: *„Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine je u izveštaju o proceni zakonitosti zaključilo da odluke odobrene od strane Skupštine opštine Priština treba obustaviti kako ne bi proizvele pravne posledice sve dok pitanje ne reši Međuministarska komisija za strateške investicije u skladu sa zakonom br. 05/L-079 o strateškim investicijama u Republici Kosovo. MALS nije izvršilo procenu zakonitosti odluke kako se zahteva zakonodavstvom na snazi“.*
60. Sud takođe podseća da je podnosilac zahteva odgovorio na argumente MIPT-a i MALS-a i istakao činjenicu da su *„Ministarstvo administracije lokalne samouprave u svojoj odluci br. 020/558/10 od 08.07.2021. godine i Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine svojom odlukom br. 6077 od 07.07.2021. godine i br. 5133 od 09.07.2021. godine tražili obustavljanje odluke opštine Priština br. 01-463/03-112375/21 i 01-463/03-112319/21 od 16.06.2021. godine o razmeni nepokretne imovine. Razlog zbog kojeg opština Priština u ovom slučaju ne može da tretira slučaj u okviru člana 82 Zakona o lokalnoj samoupravi, jeste činjenica da Ministarstvo finansija, rada i transfera ne prihvata da procesira na ocenu odluku opštine o razmeni pokretne imovine, a da se ne da potvrda o razmatranju zakonitosti odluke od strane Ministarstva lokalne samouprave“.*
61. Povezujući navode koje je podnosilac zahteva izneo, kao i spise predmeta sa ustaljenom sudskom praksom, proizilazi da izveštaji i potvrde o zakonitosti MIPT-a i MALS-a koji se osporavaju onemogućavaju *„Ministarstvo finansija, rada i transfera da procesiraju sa opštinskim odlukama o razmeni nepokretnosti koje se procenjuju, jer MALS nije razmotrilo njihovu zakonitost, stvarajući direktan efekat koji izaziva posledice po podnosioca zahteva“.*
62. Stoga, uzimajući u obzir da: (i) *„Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/17] od 12. jula 2021. godine MALS-a“* u vezi sa (ii) *„potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština [br. 5133] od 9. jula 2021. godine MIPT-a“*; kao i (iii) *„Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/10] od 8. jula 2021. godine MALS-a; u vezi sa (iv) „potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština [br. 6077] od 7. jula 2021. godine MIPT-a“*, proizvode efekte i stvaraju direktne posledice po podnosioca zahteva time što mu onemogućavaju nastavak postupka, Sud je mišljenja da se u datim okolnostima ovi akti mogu smatrati *„aktom Vlade“*, u skladu sa članom 113 stav 4 Ustava i članom 40. Zakona.

(c) Rok podnošenja

63. Sud utvrđuje da je (i) *„Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/17] od 12. jula 2021. godine MALS-a“*; u vezi sa (ii) *„potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština [br. 5133] od 9. jula 2021. godine MIPT-a“*; kao i (iii) *„Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/10] od 8. jula 2021. godine MALS-a“*; u vezi sa (iv) *„potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština [br. 6077] od 7. jula 2021. godine MIPT-a“*, osporio podnosilac zahteva u Sudu 31. avgusta 2021. godine, u roku od 1 (jedne) godine kao što je definisano članom 113 stav 4 Ustava, članom 41. Zakona i stavom 3 člana 73 Poslovnika.

(d) Ispunjenje drugih uslova

64. Sud je napred utvrdio da je zahtev (i) podnela ovlašćena strana; (ii) osporeni akti se smatraju „aktima Vlade“; i poslednje navedeni (iii) su podneti u roku.
65. Shodno tome, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva podneo: (i) relevantne informacije u vezi sa osporenim odlukama; (ii) posebne odredbe Ustava za koje navodi da su povređene; i (iii) odgovornosti opštine koje su pogođene osporenom odlukom, u skladu sa tačkama (a) (b) i (c) stava 2 pravila 73 Poslovnika.

Meritum slučaja

I. Uvod

66. Sud podseća da se suština slučaja odnosi na odluke Skupštine opštine Priština, koja je usvojila predlog predsednika opštine za zamenu opštinske nepokretnosti nepokretnom imovinom u vlasništvu privatnih lica u cilju ostvarivanja regulacionog plana „Nova Priština – Istok“, namenjenog za izgradnju škole, vrtića i zelenih površina, odnosno (i) odluke [01-463/03-112375/21] od 16. juna 2021. godine; i (ii) odluke [01-463/03-112319/21] od 16. juna 2021. godine.
67. Shodno tome, u procesnom smislu, sledeće radnje su odlučujuće za analizu slučaja pred Sudom:
 - (i) odluke Skupštine opštine [01-463/03-112375/21] i [01-463/03-112319/21] od 16. juna 2021. godine podnete su MALS-u u postupku *administrativnog razmatranja opštinskih akata od strane centralnih vlasti u oblasti svojih ovlašćenja, kako bi se osiguralo da su u skladu sa ustavom i odgovarajućim zakonima*;
 - (ii) MALS je prosledilo MIPT-u ocenu zakonitosti opštinskih akata na osnovu člana 7. Uredbe (VRK) br. 10/2019 za administrativno razmatranje opštinskih akata;
 - (iii) MIPT je dopisima [br. 5133] i [br. 6077] naglasilo da akti opštine moraju biti suspendovani, da ne proizvode pravne posledice dok se ovim pitanjem ne pozabavi Međuministarska komisija za strateške investicije, definisana Zakonom o strateškim investicijama;
 - (iv) MALS je u povratnom odgovoru od 16. septembra 2021. godine naglasilo da: „*MALS nije ocenilo zakonitost odluke kako se zahteva po zakonu na snazi*“.
 - (v) opština je nastavila sa zahtevom Ministarstvu finansija, rada i transfera u vezi sa finansijskom procenom odluke opštine o razmeni nepokretne imovine;
 - (vi) MFRT je odbilo zahtev na osnovu toga što „*[...] nedostaje potvrda o zakonitosti MALS-a*“;
68. Podnosilac zahteva, odnosno opština Priština, pred Sudom osporava (i) „*Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/17] od 12. jula 2021. godine MALS-a*“; u vezi sa (ii) „*potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština [br. 5133] od 9. jula 2021. godine MIPT-a*“; kao i (iii) „*Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/10] od 8. jula 2021. godine MALS-a*“; u vezi sa (iv) „*potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština [br.*

6077] od 7. jula 2021. godine MIPT-a“, sa obrazloženjem da se isti upliću u nadležnosti predsednika i Skupštine opštine, pa su u suprotnosti sa Ustavom, u okviru postupka administrativnog razmatranja akata opštine.

69. Nakon toga, Sud, ističući da *su pravo na lokalnu samoupravu, kao i prava opština kao osnovnih jedinica lokalne samouprave, zagarantovana Ustavom i regulisana zakonom*, ocenjuje da su kroz administrativno razmatranje akata opština, povređene opštinske odgovornosti propisane Poglavljem X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija] Ustava, odnosno njegovim članovima 123 i 124, koji određuju da su ove odgovornosti ili ovlašćenja regulisana zakonima na snazi. Konkretnije, u sprovođenju ove ocene, Sud, u okviru ocene postupka administrativnog razmatranja opštinskih akata, mora da utvrdi da li je osporenim aktima povređeno ustavno definisanje nadležnosti Skupštine opštine, precizirano u relevantnom zakonu na snazi.
70. U nastavku, Sud će u smislu razmatranja i ocenjivanja ustavnosti predmeta slučaja kao što je gore navedeno, razraditi: (I) opšta načela u vezi sa lokalnom samoupravom prema (a) Ustavu Republike Kosovo; (b) Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi; (c) opštim načelima koje je razradila Venecijanska komisija; da bi nastavio sa: (II) primenom ovih načela u oceni ustavnosti odredaba osporenih akata, odnosno da li su u okviru administrativnog razmatranja opštinskih akata, centralni organi povredili opštinske nadležnosti predviđene Ustavom.

I. Opšta načela koja se odnose na lokalnu samoupravu prema Ustavu, Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, Venecijanskoj komisiji i zakonima na snazi u Republici Kosovo

(a) Opšta načela prema Ustavu

71. Sud prvo primećuje da je Ustav, u svom Poglavlju I [Osnovne odredbe], dao posebnu regulativu lokalnoj samoupravi. 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.*
72. Pored toga, Sud ističe da Poglavlje X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija] Ustava, odnosno stavovi 1 i 3 člana 123. [Osnovna načela], propisuju:
1. *Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom.*
- [...]
3. *Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice.*
73. Konačno, stav 4, člana 123. Ustava definiše načela na osnovu kojih se ostvaruje lokalna samouprava, odnosno na osnovu načela: (i) dobre vladavine; (ii) transparentnost; (iii)

efikasnost; i (iv) efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridavajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.

74. Što se tiče poslednje navedenog, Sud ističe da je cilj načela efikasnosti i efektivnosti lokalne samouprave usko povezan sa načelom supsidijarnosti, što znači da je lokalna samouprava u pojedinim sektorima javnih politika mnogo efikasnija i efektivnija nego kada bi nadležnost za njih bila poverena centralnim organima (vidi, slučaj KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 136).

75. Treće, stavovima 1, 3 i 7 člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava je propisano:

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.

[...]

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“.

76. Administrativno razmatranje akata donetih od strane opština, prema stavu 7 člana 124. Ustava, ograničeno je na obezbeđivanje ocene usaglašenosti opštinskih akata sa Ustavom i zakonima na snazi. Shodno tome, administrativno razmatranje se sprovodi preko organa centralne administracije, ograničavajući se na ocenu usaglašenosti opštinskih akata sa zakonima na snazi.

(b) Opšta načela prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi

77. Sud prvo ističe da je Ustav u svom stavu 3 člana 123 propisao: „*Aktivnosti organa lokalne samouprave [...] poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave*“. Pored toga, ponovo 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*“.

78. Što se tiče poslednje navedenog i na osnovu sudske prakse Suda, odnosno gore navedenog slučaja KO145/21, u razmatranju načela lokalne samouprave, Sud će se fokusirati na: (i) glavne aspekte Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja obavezuje strane da primenjuju osnovna pravila koja garantuju političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost lokalnih vlasti; i (ii) glavna načela za najbolje funkcionisanje lokalne uprave. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u samom uvodu propisuje „*imajući u vidu da su lokalne vlasti jedan od osnovnih temelja svakog demokratskog režima;*“ i „*da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama*“. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi dalje definiše načelo supsidijarnosti,

koje omogućava decentralizaciju vlasti na nivo najbliži građaninu (vidi, slučaj Suda: K0145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 141).

79. U tom smislu, Sud podseća da se član 3. (Koncept lokalne samouprave) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi bavi pojmom lokalne samouprave, definišući u stavu 1 ovog člana sledeće:

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

80. Član 4. [Delokrug lokalne samouprave] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi dalje definiše opšta načela na kojima treba da se zasnivaju odgovornosti lokalnih vlasti i prirodu njihovih ovlašćenja.

81. Prvo, stav 1 člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje da će osnovna ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti biti utvrđena Ustavom ili zakonom.

82. U razradi člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Izveštaj sa objašnjenjima Povelje najpre ističe da nije moguće, a nije ni primereno ciljati, brojati ili navoditi sva ovlašćenja i odgovornosti koje će biti dodeljena lokalnim vlastima. Prema Izveštaju sa objašnjenjima, član 4 ove Povelje propisuje opšta načela na kojima treba da se zasnivaju odgovornosti lokalnih vlasti i priroda njihovih ovlašćenja. Pored toga, Izveštaj sa objašnjenjima pojašnjava: *„Pošto je priroda odgovornosti lokalnih vlasti fundamentalna za realnost lokalne samouprave, u interesu jasnoće i pravne sigurnosti je da im se osnovne odgovornosti ne dodeljuju na adhoc osnovi, već moraju biti ukorenjene u zakonodavstvu“.*

83. U nastavku, stav 2. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđuje da: *„Lokalne vlasti, u okviru zakonskih ograničenja, imaju punu slobodu odlučivanja o inicijativama u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodeljeno nekoj drugoj instanci“.*

84. Takođe, stavom 4. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je propisano sledeće: *„Ovlašćenja data lokalnoj vlasti će po pravilu biti potpuna i ekskluzivna. Ona ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom“.*

85. U vezi sa stavom 4. člana 4, Izveštaj sa objašnjenjima objašnjava da utvrđivanje zakonom bilo kakvog ograničenja ovlašćenja lokalnih organa vlasti od strane drugog organa vlasti ima za cilj da se izbegne bilo kakva tendencija progresivnom razvodnjavanja odgovornosti.

86. Na kraju, Sud se poziva na član 8. (Administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kojim je utvrđeno:

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.

87. U vezi sa ovim poslednjim, Sud stavlja naglasak na stav 1. člana 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, u kome je utvrđeno administrativno razmatranje opštinskih akata, koje zahteva da svaki nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti od strane centralnih organa mora biti utvrđeno ustavom ili statutom. Prema Izveštaju sa objašnjenjima izuzeće imamo, ali nije jedino, u slučaju delegiranih zadataka, kada organ koji delegira ovlašćenja može utvrditi da vrši nadzor nad načinom kako se ostvaruju ta ovlašćenja od strane lokalnih organa vlasti.
88. U nastavku, u vezi sa stavom 3. člana 8. Povelje, koji se odnosi na poštovanje srazmernosti između značaja intervencije kontrolne vlasti i značaja interesa koji ona treba da štiti, Izveštaj sa objašnjenjima pojašnjava da načelo srazmernosti u ovom slučaju podrazumeva da je nadzorni organ u vršenju svojih ovlašćenja obavezan da koristi metod koji najmanje utiče na lokalnu autonomiju, radi postizanja traženog rezultata.

(c) Opšta načela razvijena od strane Venecijanske komisije

89. U smislu razrade načela koja se odnose na lokalnu samoupravu, Sud se, isto kao i u svom slučaju KO145/21, i u ovom slučaju poziva na načela razvijena mišljenjima Venecijanske komisije. U tom kontekstu, Sud se poziva na kompilaciju mišljenja Venecijanske komisije CDL-PI(2016)002] naslovljen: „Kompilacija mišljenja Venecijanske komisije o ustavnim i zakonskim odredbama za zaštitu lokalne samouprave”. Na osnovu poslednje navedenog, Sud primećuje da se Venecijanska komisija, *inter alia*, bavila pitanjima kao što su: (i) ustavne garancije za lokalnu samoupravu; i (ii) delokrug lokalne samouprave i nadležnosti (vidi slučaj KO145/21, podnosilac *Opština Kamenica*, gore citiran, stavovi 169-170).
90. Što se tiče tačke koja se odnosi na ustavne garancije za lokalnu samoupravu, Venecijanska komisija tretira načelo lokalne samouprave (decentralizacije) na taj način što ga tretira na osnovu sledeća tri glavna načela: a) načelo decentralizacije; b) načelo supsidijarnosti; i c) usaglašenost između nadležnosti i finansijskih resursa.

(i) Što se tiče ustavnih garancija za lokalnu samoupravu

a. Načelo decentralizacije

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

„48. Iako se obim i oblik samouprave prema međunarodnim standardima, a posebno prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, ostavljaju u diskreciji država, nekoliko načela je suštinsko: da javne odgovornosti, po mogućnosti, vrše oni organi koji su najbliže građanima; da delegiranje nadležnosti treba da bude praćeno izdvajanjem dovoljnih resursa; i da administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti bude ograničen“.

b. Načelo supsidijarnosti

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

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

c. Usaglašenost između nadležnosti i finansijskih resursa

93. Treće načelo Venecijanske komisije koje se odnosi na usaglašenost nadležnosti i finansijskih resursa obuhvata: (a) načelo finansijske podrške države za lokalnu samoupravu; i (b) načelo finansijske autonomije.
94. U vezi sa ovim načelom, Venecijanska komisija je u Mišljenju o Nacrtu Ustavnog zakona o izmenama i dopunama na Ustav Gruzije istakla obavezu državne vlasti za finansijsko pokriće u odnosu na funkcije koje su delegirane organima lokalne uprave. Venecijanska komisija se izjasnila na sledeći način: *„Državnu vlast će na lokalnom nivou vršiti državni organi, dok će svu vlast u lokalnoj samoupravi vršiti organi lokalne samouprave, osim u slučajevima kada su određene državne obaveze delegirane organima lokalne samouprave i vrše se u ime države. Ova odredba treba da podstakne razvoj lokalne samouprave na svim nivoima. Takođe, predviđeno je da troškovi delegiranih funkcija budu pokriveni transferom budžeta ili transferom resursa ili imovine. Međutim, ova odredba ne garantuje da će iznos dodeljenih sredstava pokriti troškove delegiranih funkcija. Zbog toga se preporučuje da se odredba izmeni i izričito predvidi puna nadoknada finansijskog tereta koji proističe iz delegiranja, čime se izbegava rizik da se državne obaveze delegiraju prvenstveno radi ublažavanja opterećenja državnog budžeta (vidi CDL-AD (2010) 008, Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije (Poglavlje VII – Lokalna samouprava). Što se tiče trećeg načela lokalne samouprave, Venecijanska komisija je svoj stav potkrepila u istoj liniji sa drugim mišljenjima (CDL-AD (2015) 028, Mišljenje o amandmanima na Ustav Ukrajine u pogledu teritorijalne strukture i lokalne uprave).*

II. Primena gore navedenih načela na ocenu navoda podnosioca zahteva

95. Sud ponovo naglašava da se opštinsko upravljanje izražava pre svega u smislu raspolaganja i ostvarivanja sopstvenih nadležnosti od strane opština 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 njene bliskosti sa stanovnicima opštine. U tom smislu, Sud ocenjuje da ove nadležnosti utvrđene Ustavom ne budu ugrožene u okviru administrativnog razmatranja akata opštine, u konkretnom slučaju od strane MALS-a i resornih ministarstava (vidi slučaj Suda KO145/21, podnosilac *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 196).
96. U ovom slučaju, Sud podseća da i na osnovu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i mišljenja Venecijanske komisije, načelo supsidijarnosti podrazumeva da se javne odgovornosti u principu moraju poveriti nivou vlasti koji je najbliži građanima. Ovo načelo je afirmisano i kroz Zakon o lokalnoj samoupravi. Inače, oblast nadležnosti koje se odnose na opštinsku imovinu, konkretnije oblast koja je povezana sa postupcima razmene opštinske

imovine sa privatnom imovinom, utvrđena je u Zakonu br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine.

97. Shodno tome, u okviru postupka administrativnog razmatranja opštinskih akata od strane organa centralne uprave, Sud će oceniti i razmotriti navode podnosioca zahteva koji se odnose na povredu opštinskih odgovornosti opštine u oblasti korišćenja opštinske imovine, koje proističu iz načela utvrđenih članovima 123. i 124. Ustava i članom 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.
98. Sud podseća da je u okolnostima konkretnog slučaja, Skupština opštine Priština (i) Odlukom [01-463/03-112375/21] od 16. juna 2021. godine i (ii) odlukom [01-463/03-112319/21] od 16. juna 2021. godine, usvojila predlog predsednika opštine za razmenu opštinske nepokretne imovine sa nepokretnom imovinom u vlasništvu privatnih lica, radi realizacije regulacionog plana "Nova Priština – Istok", sa namenom za izgradnju škole, obdaništa i zelenih površina. Te odluke su dostavljene MALS-u na postupak kontrole zakonitosti predmetnih akata u skladu sa članom 81. Zakona o lokalnoj samoupravi na Kosovu; (ii) Dana 21. juna 2021. godine, MALS ih je prosledio MIPT-u radi ocene zakonitosti opštinskih akata; (iii) MIPT je potvrdama zakonitosti [br. 5133] od 9. jula 2021. godine i [br. 6077] od 7. jula 2021. godine, naglasio da se akti opštine moraju suspendovati kako ne bi proizveli pravne posledice dok ovaj predmet ne razmotri Međuministarska komisija za strateške investicije, definisana u Zakonu o strateškim investicijama; (iv) S druge strane, MALS je u odgovoru od 29. septembra 2021. godine, naveo da: *„MALS nije izvršio ocenu zakonitosti odluke kako je propisano važećim zakonodavstvom“*; (v) nakon odgovora dobijenih od MALS-a i MIPT-a, opština je nastavila postupak zahtevom Ministarstvu finansija, rada i transfera u vezi sa ocenom odluke opštine o razmeni nepokretne imovine, kako je propisano Zakonom o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine; (vi) Dana 13. avgusta 2021. godine, MFRT je odbio taj zahtev sa obrazloženjem da *„[...] za opštinsku imovinu koja je predmet razmene, postoji neslaganje u površini koja je predmet razmene; Odluka opštine (deo imovine); U priloženoj tabeli je određena površina imovine koja je predmet razmene [...]; Grafički deo i koordinate takođe određuju površinu imovine koja je predmet razmene; nedostaje potvrda zakonitosti MALS-a“*.
99. Podnosilac zahteva, odnosno opština Priština pred Sudom osporava: (i) „Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/17] MALS-a od 12. jula 2021. godine“; u vezi sa (ii) „potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština [br. 5133] MIPT-a od 9. jula 2021. godine“; kao i (iii) „Izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/10] MALS-a od 8. jula 2021. godine“; u vezi sa (iv) „potvrđivanjem zakonitosti akta opštine Priština [br. 6077] MIPT-a od 7. jula 2021. godine“; sa obrazloženjem da se isti mešaju u nadležnosti predsednika i Skupštine opštine, i da su samim tim u suprotnosti sa Ustavom i zakonima koji se primenjuju u okviru postupka administrativnog razmatranja opštinskih akata.
100. U kontekstu napred navedenog, Sud će primenom opštih načela Ustava i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, izloženih u ovoj presudi, oceniti navode podnosioca zahteva u odnosu na okolnosti konkretnog slučaja.
101. U tom smislu, Sud, imajući u vidu glavno pitanje koje je izneto pred njim, odnosno činjenicu da li su MALS i MIPT povredili opštinske odgovornosti kada su preporučili da se opštinske odluke suspenduju i ne proizvode pravne posledice, smatra da se u konkretnom slučaju radi o pitanju koje je uređeno stavom 2. člana 12. Ustava, koji član kaže da se nadležnosti jedinica lokalne samouprave *„regulišu zakonom“* u vezi sa stavovima 1. i 3. člana 123. Ustava, u kojima je utvrđeno da se pravo na lokalnu samoupravu *„garantuje i reguliše zakonom“* i da

- se aktivnosti organa lokalne samouprave “zasnivaju na [...] Ustav i zakone” i “poštiju Evropsku povelju lokalne samouprave”. Stavljajući ponovo naglasak na “zakon”, Ustav u stavu 2. člana 124. precizira da se “nadležnosti” opština “određuju zakonom”, dok stav 3. člana 124. nabroja tri vrste nadležnosti koje opštine mogu vršiti, “u saglasnosti sa zakonom”, a te nadležnosti su a. sopstvene, b. proširene i c. poverene nadležnosti.
102. Sud, za potrebe ovog slučaja i na osnovu konkretnih okolnosti i gore navedenih odredbi, primećuje da je stav 2. člana 12. Ustava u vezi sa stavovima 1. i 3. člana 123. Ustava u vezi sa stavovima 2, 3. i 7. člana 124. Ustava, primenljiv.
103. U ovom aspektu, na osnovu stava 3. člana 123. Ustava, odnosno pozivanja na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, i uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, Sud podseća da Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, u stavu 4. člana 4. navodi da ovlašćenja koja se poveravaju lokalnim organima vlasti po pravilu moraju biti „*potpuna i ekskluzivna*” kao i da ta ovlašćenja ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, „*osim u skladu sa zakonom*”.
104. Takođe, što se tiče pitanja administrativnog razmatranja opštinskih akata od strane organa centralne uprave, što zapravo obuhvata i suštinu slučajeva pred Sudom, stav 1. člana 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi navodi da se bilo kakav administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti može vršiti samo “u skladu sa procedurama i u slučajevima koji su predviđeni ustavom i statutom”.
105. Sud takođe podseća da je Venecijanska komisija u Mišljenju CDL-AD (2015) 028 u vezi sa amandmanima na Ustav Ukrajine, utvrdila da (i) suštinsku karakteristiku uređenja lokalne samouprave čini identifikacija osnovnih funkcija (“*sopstvenih*” funkcija za razliku od delegiranih ovlašćenja) i da bi se rešenje sastojalo u tome da se na ustavnom nivou utvrde “*sopstvene nadležnosti*” jedinica lokalne samouprave, čime bi se sprečile vlade da oduzimaju nadležnosti od lokalne uprave, ako ne raspolažu kvalifikovanim većinom; i (ii) da je još jedno poboljšanje prema Venecijanskoj komisiji to da Ustav utvrdi da se “*osnovna načela nadležnosti lokalne samouprave utvrđuju organskim zakonom*”.
106. Sud, pored toga, podseća da se opštinska autonomija izražava pre svega u smislu raspolaganja i ostvarivanja sopstvenih nadležnosti od strane opština „*kako je utvrđeno zakonom*”. Ove nadležnosti koje se u smislu stava 4. člana 113. kvalifikuju kao „*opštinske odgovornosti*” utvrđene su relevantnim zakonima da je zakonodavni organ, kada vrši diskreciono pravo u utvrđivanju oblasti ovih nadležnosti, vezan obavezom da nadležnosti koje su predviđene u relevantnim zakonima, budu najmanje one koje su rezultat načela predviđenih u stavu 3. člana 124. Ustava, odnosno a. svoje, b. proširene i c. delegirane, koja načela su utvrđena i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, naglašavajući da nadležnosti koje se poveravaju lokalnim organima vlasti moraju po pravilu biti potpune i ekskluzivne. Na osnovu ustavnih načela i onih koja proizilaze iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, ova ovlašćenja ne može da ograniči drugi centralni ili regionalni organ vlasti „*osim u skladu sa zakonom*” i svaki administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti može biti ostvaren samo „*u skladu sa procedurama i u slučajevima koji su predviđeni ustavom ili statutom*”.
107. Kao što je i prethodno objašnjeno kod opštih načela, Ustav utvrđuje okvire koji se odnose na načela organizovanja i funkcionisanja lokalne samouprave, garantujući, između ostalog, takozvane „*sopstvene*” nadležnosti. S tim u vezi, Sud podseća da je stavom c člana 17. (Izvorna nadležnost) Zakona o lokalnoj samoupravi utvrđeno: Opštine imaju potpune i

isključive nadležnosti u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom, gde spada i „izgradnja i upotreba zemljišta”.

108. Shodno tome, opština je vršeći ovu svoju odgovornost, odlučila da radi ostvarivanja javnog interesa izvrši razmenu opštinske imovine sa nepokretnom imovinom privatnih lica, u skladu sa Zakonom o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine. Shodno tome, iz očiglednih razloga, stepen u kome opštine podležu nadzoru centralnih organa vlasti utiče na autonomiju lokalne uprave, i stoga je administrativno razmatranje opštinskih akata od strane organa centralne uprave „[...] ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom [...] i zakonom” (vidi član 124. stav 7. Ustava).
109. Sa druge strane, MALS i MIPT su svojim aktima, u načelu, tražili od opštine da suspenduje svoje odluke kako ne bi proizvodile pravne posledice, ne dajući nikakvo obrazloženje o tome zašto odluke opštine nisu u saglasnosti sa zakonskim okvirom na snazi. U tom smislu je i zahtev opštine upućen MFRT-u za procenu nepokretne imovine u kontekstu primene Zakona o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine, odbijen, navodeći kao jednu od manjkavosti spisa i nedostatak potvrde zakonitosti od strane MALS-a. Shodno tome, u praksi proizilazi da odluke Skupštine opštine, odnosno: (i) odluka [01-463/03-112375/21] od 16. juna 2021. godine; i (ii) odluka [01-463/03-112319/21] od 16. juna 2021. godine, ne proizvode pravne posledice u kontekstu njihovog izvršenja.
110. Sud naglašava da se administrativno razmatranje akata opština prema ustavnim definicijama, kao i definicijama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi mora ograničiti na obezbeđivanje ocene usaglašenosti predmetnih opštinskih akata od strane organa centralne uprave sa Ustavom i važećim zakonima. Shodno tome, Ustav ograničava ovlašćenja centralnih organa da ocenjuju akte opštinskih organa samo u odnosu na njihovu usaglašenost sa Ustavom i zakonima.
111. Pored toga, administrativno razmatranje se mora sprovoditi zasnovano i na načelu srazmernosti, koje zahteva od centralnih organa da nose ulogu organa odgovornog za kontrolu zakonitosti upravnog akta, da primenjuje metode kontrole zakonitosti koje najmanje utiču na autonomiju lokalnih organa vlasti, i na taj način omogućiti postizanje potrebnog rezultata ne utičući na pitanja lokalne autonomije.
112. Sud takođe skreće pažnju na to da se postupak administrativnog razmatranja opštinskih akata od strane organa centralne uprave, pored gore navedenih specifičnosti, sprovodi u zakonskim rokovima koji su određeni u Zakonu o lokalnoj samoupravi, što se sastoji u tome da su organi centralne uprave dužni da dostave svoje mišljenje o zakonitosti opštinskog akta u roku od 15 dana od dana njegovog prijema (vidi član 81.1 (a) i 81.4 Zakona o lokalnoj samoupravi).
113. Sud, takođe, podseća da u slučajevima kada centralni nivo smatra da odluke skupštine opštine nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonima, isti su u okolnostima konkretnog slučaja, mogli da traže od opštine Priština da preispita svoju odluku, navodeći „osnove navedenog kršenja Ustava ili zakona” i imajući u vidu da ne može da suspenduje izvršenje opštinskih odluka (vidi član 82.1 Zakona o lokalnoj samoupravi). U slučaju kada se opština slaže sa zahtevom za preispitivanje, ista može da suspenduje izvršenje sporne odluke do njenog razmatranja od strane lokalnih organa (vidi član 82.3 Zakona o lokalnoj samoupravi).
114. Ustavne odredbe i odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi takođe zahtevaju da se administrativno razmatranje akata opštinskih organa zasniva na redovnom upravnom

postupku, u rokovima predviđenim zakonom i da se ni na koji način ne pretvori u privremeni i slučajni postupak administrativnog razmatranja.

115. U okolnostima konkretnog slučaja, ovim oblikom administrativnog razmatranja odluka Skupštine Opštine Priština, od strane MALS-a i MIPT-a, prema oceni Suda, ne zaokružuje se krug upravnog nadzora u okvir interakcije lokalne i centralne vlasti. Postupak nadzora u okolnostima ovog konkretnog slučaja je praktično suspendovao dejstvo odluka Skupštine opštine Priština, čime je narušena nezavisnost lokalne samouprave. Nereagovanje centralnog nivoa, na zahtev Opštine, da li su odluke Skupštine opštine zakonite ili nezakonite, prema Sudu smatra se da je krug administrativne revizije predviđen Ustavom i zakonom ostao na čekanju, i sledstveno nije završen od strane MALS-a.
116. Po tom osnovu, MALS i MIPT nisu delovali u okvir delokruga administrativne kontrole opštinskih akata utvrđene u Ustavu i Zakonu o lokalnoj samoupravi. To iz razloga što je, kao što je gore navedeno, na osnovu člana 81. i 82. Zakona o lokalnoj samoupravi, MALS je u roku od petnaest (15) dana imalo obavezu da iznese mišljenje o zakonitosti opštinskog akta. Sud podseća da centralne institucije, ako imaju neslaganja po pitanju zakonitosti odluka skupštine opštine, mogu osporiti predmetne odluke u okviru redovnog sudstva. Vredi napomenuti da i u ovim slučajevima, *teret dokazivanja* zakonitosti predmetnog akata pada na organe centralne vlasti, odnosno na MALS i MIPT (vidi član 82.4 Zakona o lokalnoj samoupravi).
117. Prema tome, institucije centralnog nivoa, MIPT i MALS, tokom svog rada u okviru administrativnog razmatranja opštinskih akata, u slučaju da imaju konkretne zahteve u vezi sa zakonitošću odluka skupštine opštine, uključujući i zahtev za privremenu meru za suspenziju dejstava tih odluka, mogu osporiti takve odluke pred redovnim sudovima (vidi takođe član 82.4 Zakona o lokalnoj samoupravi).
118. S tim u vezi, Sud skreće pažnju na to da samo redovni sudovi imaju ustavno i zakonsko pravo da nalože suspenziju izvršenja odluke skupštine opštine u skladu sa važećim zakonodavstvom (vidi član 82.5 Zakona o lokalnoj samoupravi). Shodno tome, institucije centralnog nivoa nisu ovlašćene zakonom i Ustavom da obustave odluke Skupštine Opštine Priština, kako su postupili MIPT i MALS, čime su onemogućili nastavak zakonskih procedura od strane opštine Priština u skladu sa obavezama iz Zakona o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine.
119. Na osnovu ovoga, Sud utvrđuje da su akti MIPT-a i MALS-a narušili ustavno pravo lokalne vlasti time što su se intervenisali u odgovornostima opštine Priština utvrđene stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavovima 1. i 3. člana 123. [Osnovna načela] i stavovima 2, 3. i 7. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo.
120. Konačno, obzirom na to da je u kontekstu postupka administrativnog razmatranja opštinskih akata, Sud proglasio da odluke MALS-a i MIPT-a povređuju odgovornosti opštine Priština, MFRT treba da tretira predmet opštine u saglasnosti sa važećim zakonodavstvom, bez dodatog zahteva u pogledu nedostatka kontrole zakonitosti. U slučaju da MALS i MIPT imaju prigovore na odluke Skupštine Opštine Priština, iste moraju rešavati u redovnom sudskom sistemu, u kom slučaju imaju i teret dokazivanja (vidi član 82. Zakona o lokalnoj samoupravi).

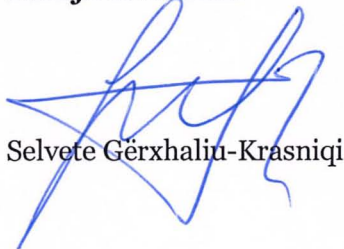
IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.4 Ustava, članovima 40. i 41. Zakona i na osnovu pravila 59 (1) Poslovnika, dana 23. maja 2022. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahteve prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da u slučaju KO159/21: (i) „izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/17] od 12. jula 2021. godine“ Ministarstva administracije lokalne samouprave u vezi sa (ii) „potvrdom zakonitosti akta opštine Priština [br. 5133] od 9. jula 2021. godine“ Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine, nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavovima 1. i 3. člana 123. [Osnovna načela] i stavovima 2, 3. i 7. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo, i kao takvi proglašavaju se nevažećim;
- III. DA UTVRDI da u slučaju KO160/21: (i) „izveštaj o oceni zakonitosti opštinskog akta [br. 020-558/10] od 8. jula 2021. godine“ Ministarstva administracije lokalne samouprave u vezi sa (ii) „potvrda zakonitosti akta opštine Priština [br. 6077] od 7. jula 2021. godine“ Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine, nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavovima 1. i 3. člana 123. [Osnovna načela] i stavovima 2, 3. i 7. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo, i kao takvi proglašavaju se nevažećim;
- IV. DA NALOŽI Ministarstvu administracije lokalne samouprave da, u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika, do 23. novembra 2023. godine, obavesti Sud o merama koje su preduzete radi izvršenja presude Suda;
- V. DA DOSTAVI ovu presudu podnosiocu zahteva, Vladi Republike Kosovo, Ministarstvu administracije lokalne samouprave, Ministarstvu industrije, preduzetništva i trgovine i Ministarstvu finansija, rada i transfera;
- 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, u skladu sa stavom 5 člana 20. Zakona.

Sudija izvestilac



Selvete Gërxhaliu-Krasniqi



Predsednica Ustavnog suda



Gresa Caka-Nimani