



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, dana 3. jula 2023. godine
Br. ref.: AGJ 2230/23

PRESUDA

u

slučaju br. KO164/21

Podnosilac

Opština Priština

**Ocena ustavnosti člana 6, stava 3, tačke 3.1 i 3.2 Administrativnog uputstva
(MONTI) br. 151/2020 od 22. decembra 2020. godine
Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podneo gradonačelnik opštine Priština, g. Shpend Ahmeti (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koga zastupa Advokatsko društvo "Avokatura Istrefi" d.o.o., sa sedištem u Prištini.

Osporeni akt

2. Podnosilac zahteva osporava član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 Administrativnog uputstva br. 151/2020 od 22. decembra 2020. godine, Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije (u daljem tekstu: osporeno AU). Osporeno AU je objavljeno u Službenom listu 18. marta 2012. godine i stupilo na snagu nakon sedam (7) dana, odnosno 25. marta 2021. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar ovog zahteva je ocena ustavnosti člana 6, stava 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU-a za koji se navodi da krši nadležnosti, prava i odgovornosti podnosioca zahteva zagwarantovane članovima 12. [Lokalna vlast], 123. [Osnovna načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava.

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na članu 113.4 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i 21.4 [Opšta načela] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članovima 40. i 41. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

5. Dana 8. septembra 2021. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).
6. Dana 15. septembra 2021. godine, predsednica Suda je odlukom br. GJR. KO164/21 imenovala sudiju Bajram Ljatići za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Radomir Laban i Remzije Istrefi-Peci.
7. Dana 21. septembra 2021. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva.
8. Dana 21. septembra 2021. godine, Sud je obavestio Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije (u daljem tekstu: MONTI) i Ministarstvo administracije lokalne samouprave (u daljem tekstu: MALS) o registraciji zahteva i tražio od njih da podnesu svoje komentare, ako imaju, u vezi sa zahtevom koji se razmatra, do 4. oktobra 2021. godine.
9. Dana 4. oktobra 2021. godine, MONTI je podneo svoje komentare u vezi sa zahtevom br. KO164/21. MALS nije podneo komentare u vezi sa zahtevom br. KO164/21.
10. Dana 6. oktobra 2021. godine, Sud je obavestio zastupnika podnosioca zahteva o prijemu komentara od MONTI-a i tražio od njih da podnesu odgovor na komentare, ako ih imaju, do 21. oktobra 2021. godine.
11. Zastupnik podnosioca zahteva nije podneo komentare u vezi sa komentarima koje je podneo MONTI.
12. Dana 24. februara 2022. godine, Sud je obavestio sadašnjeg gradonačelnika opštine Priština, g. Përparima Ramu, u vezi sa zahtevom br. KO164/21.

13. Dana 20. septembra 2022. godine, Sud je razmatrao preliminarni izveštaj koji je predložio sudija izvestilac i jednoglasno odlučio da razmatranje odlaže zbog dodatnih dopuna.
14. Dana 16. decembra 2022. godine, sudija Enver Peci je položio zakletvu pred predsednicom Republike Kosovo kada je i počeo njegov mandat u Sudu.
15. Dana 18. januara 2023. godine, MONT je podneo dopis, gde se u relevantnom delu ističe: *“Gradonačelnik opštine je obavljao svoju funkciju u skladu sa zakonima na snazi. On je sproveo obaveze posebnog zakona o obrazovanju u opštinama, odnosno Zakona br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, i posebnog zakona o opštem obrazovanju, odnosno Zakona br. 04/L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo, koji preciziraju da Skupština opštine glasa u sastavu izborne komisije za direktore, i AU-a koje detaljno precizira taj sastav. Stoga, obavestavamo vas da je de facto i de jure član 6. Administrativnog uputstva br. 151/2020 o zadacima i odgovornostima direktora i zamenika direktora javno preduniverzitetsko edukativno-obrazovnih i osposobljavajućih institucija u Republici Kosovo u skladu sa posebnim zakonima o obrazovanju i osnovnim zakonom o lokalnoj samoupravi i da je opština sprovela odluku Inspektorata obrazovanja, kao nadzornog organa, sa nadležnostima propisanim u Zakonu o Inspektoratu obrazovanja“.*
16. Dana 17. januara 2023. godine, Sud je razmatrao preliminarni izveštaj koji je predložio sudija izvestilac i jednoglasno odlučio da odloži razmatranje zahteva radi dodatnih dopuna.
17. Dana 22. maja 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva. Istog dana, Sud je glasao i jednoglasno odlučio da je član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU, koje je donelo MONTI, nije u suprotnosti sa članom 12. [Lokalna Vlast], 123. [Osnovna načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava.

Pregled činjenica

Postupak donošenja osporenog AU

18. Dana 22. decembra 2020. godine, MONTI je, na osnovu relevantnih odredbi Zakona o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo br. 03/L-068 (u daljem tekstu: Zakon o obrazovanju), Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo br. 04/L-032 (u daljem tekstu: Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju), i Uredbe br. 06/2020 i Priloga 11 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, doneo osporeno AU.
19. Osporeno AU je objavljeno u Službenom listu 18. marta 2021. godine, a stupilo na snagu nakon sedam (7) dana, odnosno 25. marta 2021. godine.
20. Član 1 [Cilj] osporenog AU-a propisuje: *“Ovo Administrativno uputstvo ima za cilj utvrđivanje zadataka i odgovornosti direktora/ke i zamenika direktora/ke javne pred-univerzitetske edukativno-obrazovne i osposobljavajuće institucije u Republici Kosovo, procedure izbora i imenovanja, završetak ugovora i privremeno imenovanje”.*
21. Član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 [Izborna komisija] osporenog Uputstva predviđa: *„3. Izborne institucije za obrazovne institucije koje su podređene opštini ima sledeći sastav: 3.1. Dva člana opštine koje predloži ODO, a odobri Skupština opštine. Prvi član je zaposlen u ODO-u, dok je drugi član kojeg predloži ODO je jedan od ove trojice:*

nezavisni ekspert za obrazovanje, direktor obrazovne institucije sa visokom performansom, predstavnik saveta roditelja na opštinskom nivou sa kvalifikacijama i ekspertizom u oblasti obrazovanja. Član komisije zaposlen u ODO, ujedno je i predsednik komisije; 3.2. Jedna član iz MON, kojeg imenuje MON, nakon što dobije zvanično obaveštenje, zvanični e-mail od ODO.“

Postupak povodom poništenja konkursa podnosioca zahteva od strane MONTI

22. Dana 1. aprila 2021. godine, Opštinska direkcija za obrazovanje u Prištini (u daljem tekstu: ODO-Priština) raspisala je konkurs (ref. br. 14-111/01-0060433/21) za popunjavanje radnih mesta: Direktor više srednje škole (SHML) osam (8) pozicija; Direktor osnovne i niže srednje škole (SHFMU) trinaest (13) pozicija; Zamenik direktora osnovne i niže srednje škole, pet (5) pozicija; direktora Predškolske ustanove, osam (8) pozicija. Rok za prijavu za navedene pozicije bio je 16. april 2021. godine.
23. Dana 14. juna 2021. godine, Inspektor za obrazovanje u okviru MONTI-a je odlukom br. 105, je: (1) naložio poništenje javnog konkursa od 1. aprila 2021. godine, ref. 14-111/01-0060433/21, ODO-Priština; (2) inspektor obrazovanja nalaže da se sva upražnjena mesta direktora i zamenika direktora ODO-Priština, odmah pokrene procedure raspisivanja konkursa, poštujući zakone na snazi; (3) odluka inspektora SOI, Priština, zasnovano je na nalazima iz zapisnika sastavljenog dana 11.06.2021, prot. 104/06; (4) Odluka stupa na snagu nakon potpisivanja.
24. Gore navedena odluka MONTI je dala pravnu pouku da protiv ove odluke može se podneti žalba Komisiji za razmatranje žalbi i podnesaka pri Inspektoratu za obrazovanje, u roku od trideset (30) dana.
25. Dana 14. jula 2021. godine, podnosilac zahteva je podneo žalbu protiv odluke Inspekcije za obrazovanje, predmet br. Ref. 10/1, br. 105, od 14. juna 2021. godine, navodeći pogrešno i nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, pogrešnu primenu odredaba materijalnog prava kao i povredu odredaba postupka.
26. Dana 13. avgusta 2021. godine, Komisija za razmatranje žalbi i podnesaka Inspekcije za obrazovanje-MONTI je odlukom br. 10/703 utvrdila: (1) odbija se kao pravno neosnovana žalba pod brojem 10/632, od 14.07.2021. godine, koju je podnela Opština Priština - Sektor za ljudske resurse; (2) ostaje na snazi odluka sa referencom 10/1, br. protokola: 105, od 14.06.2021. godine, koju je izdao inspektor za obrazovanje u Sektoru Inspektorata za obrazovanje u Prištini; (3) nadzor o sprovođenju odluke u pravnom postupku i nastavak u ostalim organima u slučaju nesprovođenja vrši Sektor inspektorata za obrazovanje u Prištini, ujedno obaveštavajući i generalnog direktora Inspektorata za obrazovanje; (4) odluka stupa na snagu na dan njenog potpisivanja.
27. Komisija za razmatranje žalbi i zahteva-MONT je takođe u pravnoj pouci utvrdila da se protiv ove odluke može podneti tužba Osnovnom sudu u Prištini u roku od trideset (30) dana.

Pitanje koje je predmet ocene ustavnosti u zahtevu KO164/21

28. Sud primećuje da u vezi sa odlukom Inspekcije za obrazovanje-MONT (predmet br. 10/1, br. 105) od 14. juna 2021. godine i odlukom Komisije za razmatranje žalbi i podnesaka Inspekcije za obrazovanje-MONT (br. 10 /703) od 13. avgusta 2021. godine, podnosilac zahteva je dobio pravnu pouku da iste može da ospori u upravnom postupku pred redovnim sudovima.

29. Sud takođe primećuje da je ovaj zahtev podnet na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, a ne na osnovu stava 7. člana 113. Ustava. Shodno tome, navod o povredi člana 54. [Sudska zaštita prava] podnosilac zahteva može da pokrene u postupku pred redovnim sudovima.
30. Iz gore navedenog, Sud ponavlja da je predmet ocene ustavnosti na osnovu člana 113.4 Ustava samo član 6. stav 3. tačke 3.1. i 3.2. osporenog AU, odnosno da li je isti u skladu sa članom 12. [Lokalna vlast], 123 [Osnovna načela] i 124 [Organizovanje i Funkcionisanje Lokalne Samouprave] Ustava.

Navodi podnosioca zahteva

31. Podnosilac zahteva navodi kršenje stava 4, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava u smislu povrede opštinskih odgovornosti, člana 54. [Sudska zaštita prava] Ustava.
32. Što se tiče gore navedenih navoda, podnosilac zahteva precizira: *“Zahtev podnosioca o navodnim povredama je pravičan, ustavan i zagarantovan članovima 54 i 113, stav 4 Ustava Republike Kosovo”*.
33. Podnosilac zahteva navodi da je MONTI, usvajanjem osporenog uputstva (Administrativnog uputstva br. 151/2020 od 22.12.2020. godine) postupio u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo, Evropskom poveljom o autonomiji opština i Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi (kao poseban zakon), članom 17 tačka h) “Izvorna nadležnost” opština, članom 18 “Poverene nadležnosti” opština, članom 19 “Proširene opštinske nadležnosti” i članom 58 tačka a) i b) “Odgovornosti gradonačelnika” opštine, zbog direktnog uplitanja u odgovornosti, nadležnosti i prava gradonačelnika opštine-ODO-a-Priština za imenovanje komisije i odobravanje članova komisije prilikom raspisivanja javnog konkursa za sva upražnjena mesta direktora i zamenika direktora.
34. Podnosilac zahteva navodi da su izvorne nadležnosti, poverene nadležnosti i proširene opštinske nadležnosti i odgovornosti gradonačelnika opštine jasno utvrđene Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi koji je *“poseban zakon”* i svako uputstvo ili bilo koji drugi podzakonski akt treba da bude u potpunom skladu sa ovim zakonom. U konkretnom slučaju, Administrativno uputstvo br. 151/2020 od 22.12.2020. godine je u članu 6 stav 3 tačke 3.1 i 3.2 u potpunoj suprotnosti sa ovim Zakonom i kao takvo je u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo.
35. Podnosilac zahteva navodi da je član 6 stav 3 pika 3.1 Administrativnog uputstva br. 151/2020 od 22.12.2020. godine u potpunoj suprotnosti sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, članom 58 “Odgovornosti gradonačelnika” opštine gde se navodi: tačka a) *“Gradonačelnik predstavlja i deluje u korist opštine”*, dok se u tački b) navodi: *“Gradonačelnik predvodi lokalnu samoupravu i njenu administraciju i vrši finansijsko upravljanje Opštine”*. Dakle, kao što se vidi, zakonom su jasno definisane odgovornosti i nadležnosti gradonačelnika opštine, što znači da je odgovornost gradonačelnika kao izvršnog rukovodioca opštine i njene uprave da odobrava članove komisije koje predlaže ODO.
36. Podnosilac zahteva navodi: *“Takođe član 6, stav 3, tačka 3.2 Administrativnog uputstva MONTI-ja je u potpunoj suprotnosti sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, članom 17 „Izvorne nadležnosti“ u kojem se kaže: „Opština ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom iz sledećih oblasti”..., a pod tačkom h) istog člana je navedeno: “predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući*

registrowanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administrator”. Stoga, gore navedeno Administrativno uputstvo se direktno i proizvoljno upliće u izvorne nadležnosti koje ima opština Priština i gradonačelnik opštine, i time se potvrđuje da je Administrativno uputstvo br. 151/2020 od 22.12.2020. godine u suprotnosti sa Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, koji je, kako je već gore navedeno „poseban zakon (lex specialis), kao i u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo. Bitno je da se istakne da kao i svaka druga institucija u Republici Kosovo, i opština Priština ima podeljenu vlast i u konkretnom slučaju na osnovu Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, za odobravanje članova izborne komisije u potpunosti je nadležan i odgovoran gradonačelnik opštine”.

37. Podnosilac zahteva navodi da je MONTI-Inspektorat obrazovanja, odlukom Ref.br.: 10/1, br. 105 od 14.06.2021. godine, naložio poništavanje javnog konkursa od 01.04.2021. godine Ref.br.: 14-111/01-0060433/21, koji je raspisao ODO Priština (Opštinska direkcija za obrazovanje). Ovu odluku je MONTI-Inspektorat obrazovanja doneo, kao se navodi “na osnovu Zakona o pred-univerzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo (Zakon br. 04/L-032 od 29. avgusta 2011. godine), člana 20. Zakona o obrazovanju u opštinama Kosova br. 03/L-038, člana 5, tačka d) i AU MONTI-a br. 151/2020 od 22.12.2021. godine, člana 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 (osporenog AU-a)”.
38. Podnosilac zahteva navodi: “Stoga, na osnovu navedenog, smatramo da su prava podnosioca zahteva osnovana i utvrđuje se da je Administrativno uputstvo (MONTI) br. 151/2020 od 22.12.2020. godine u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo, Evropskom poveljom o autonomiji opština, kao i sa Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi (kao „poseban zakon“), članom 17, tačkom h) i članom 58, tačkama a) i b), tako što je ozbiljno povredio odgovornosti gradonačelnika opštine i institucije opštine”.
39. Podnosilac zahteva navodi: “Stoga, svesni smo da će Ustavni sud Republike Kosovo prihvatanjem zahteva utvrditi da su gradonačelniku opštine Priština direktno povređene odgovornosti i nadležnosti, koje su prekršene gore navedenim osporenim aktom, jer je opština Priština – Opštinska direkcija za obrazovanje (ODO), Sektor za ljudske resurse, poštujući zakone na snazi, raspisala javni konkurs br. 14-111/01-0060433/21 01.04.2021. godine radi popunjavanja radnih mesta na osnovu Zakona br. 04-L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo, Zakona br. 03/L-068 i na osnovu člana 4. Administrativnog uputstva MONTI-a br. 151/2020 o zadacima i odgovornostima direktora i zamenika direktora u Republici Kosovo, procedure izbora i imenovanja, završetak ugovora i privremeno imenovanje, međutim, Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije – Inspektorat za obrazovanje je odlukom Ref.br.: 10/1, br. 105, od 14.06.2021. godine, naložilo poništenje javnog konkursa od 01.04.2021. godine pod Ref.br.: 14-111/01-0060433/21 koji je raspisao ODO Priština, kao što je navedeno „na osnovu člana 6, stava 3, tačaka 3.1 i 3.2 Administrativnog uputstva (MONTI) br. 151/2020 od 22.12.2020. godine”.

Komentari zainteresovanih subjekata

Komentari Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije (MONTI)

40. MONTI navodi da osporeno AU proizilazi iz posebne pravne osnove u Zakonu o obrazovanju u opštinama i Zakonu o preduniverzitetskom obrazovanju kao vitalnim zakonima. Osporeno AU reguliše procedure za izbor, imenovanje i završetak mandata direktora, zamenika direktora obrazovnih institucija u Republici Kosovo.

41. MONTI navodi da je gradonačelnik opštine proizvoljno i nezakonito imenovao komisiju za izbor direktora, bez glasanja u Skupštini opštine. Ovo označava uplitanje u nadležnosti Skupštine opštine. Obrazloženje člana 58 nije dovoljan pravni osnov, zato što gradonačelnik opštine, prema članu 58 „c) obavlja sve nadležnosti koje nisu isključivo pripisane Skupštini opštine i njenim komisijama“. MONTI navodi da je gradonačelnik opštine trebalo da primeni akt Skupštine opštine kako se zahteva i u tački d) člana 58. Zakona o lokalnoj samoupravi, koja propisuje da on „izvršava odluke Skupštine opštine“.
42. MONTI navodi da je njihova odluka pojedinačni akt, a ne Vladin, kao kolegijalni akt. MONTI navodi da podnosilac zahteva nije podneo nijednu žalbu protiv administrativnog akta u zakonskom roku utvrđenom članom 127. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri br. 05/L-031. MONTI navodi da se osporeno AU ne upliće u opštinske odgovornosti podnosioca zahteva, već samo reguliše postupak izbora, imenovanja i završetak mandata direktora i zamenika direktora.
43. MONTI navodi: *“U skladu sa Zakonom o Inspektoratu i Administrativnim uputstvom 151/2020, Inspektorat za obrazovanje u Republici Kosovo je angažovan da nadgleda sprovođenje važećih pravnih akata u cilju stvaranja uslova za redovno i nesmetano funkcionisanje procesa obrazovno-vaspitnog sistema. Prema Zakonu o inspektoratu, ova ustanova ima obavezu da osigura da se pravni akti na snazi u oblasti obrazovanja primenjuju putem inspekcije i savetovanja. S tim u vezi, sprovedena je inspekcija za konkurs sa referentnim brojem 14-111/01-0060433/21 od strane ODO-a putem BNj: 13 direktora za SNOŠ; 5 zamenika direktora za SNOŠ i 8 direktora za PI. Dana 28.04.2021. godine, odluka o komisiji u sastavu Dh.B., A.L. i F.K. za direktore SNOŠ-a. Komisija za SNS u sastavu A.L., Dh.B. i L.N.. Komisija za PI u sastavu A.L., Dh.B. i L.L.”.*
44. MONTI navodi: (i) komisije nisu izglasane u Skupštini opštine kako je propisano zakonom i to predstavlja bitnu povredu postupka; (ii) iz komisije su povučeni predstavnici MONTI-a usled neizglasavanja komisije u Skupštini opštine; (iii) predstavnik MONTI-a je obavezan u Komisiji i njegovo odsustvo predstavlja bitnu povredu; (iv) prema osporenom AU, predsedavajući komisija treba da bude predstavnik ODO-a, a to se nije desilo, što predstavlja bitnu povredu; (v) u ovom slučaju je povređeno osporeno AU (član 6) i Zakon br. 03/L-068 (član 5) o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo; i (v) prekoračen je i zakonski rok za izbore u roku od 45 dana koji je propisan osporenim AU (član 4).
45. MONTI dalje dodaje: (i) Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, član 5 o nadležnostima opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2 i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje), utvrđuje da su opštine nadležne za “c) zapošljavanje nastavnika i drugog školskog osoblja u skladu sa pravnim procedurama za popunjavanje, izbor i zapošljavanje javnih službenika”; (ii) dok tačka d) ovog člana propisuje da su opštine nadležne za „izbor direktora i/ili zamenika direktora obrazovnih institucija u skladu sa pravnim procedurama za zapošljavanje i pravnim kriterijumima koje je odredio MONTI preko komisije koju je osnovala opština i u kojoj su dva člana iz opštine i jedan iz MONTI-a”; (iii) ovaj pravni osnov jasno propisuje da komisija ima isti sastav kao što je utvrđeno AU-om osporenim od strane podnosioca zahteva; (iv) štaviše, ovaj zakon je poseban i vitalni zakon koji reguliše nadležnosti opština u oblasti obrazovanja i u potpunosti je u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi; (v) navod podnosioca zahteva da je Zakon o lokalnoj samoupravi poseban zakon u oblasti obrazovanja nije održiv; (vi) regulativa predviđena Zakonom o lokalnoj samoupravi za oblasti koje pokriva ima karakter osnovnog zakona o lokalnoj samoupravi.

46. MONTI ističe: "Zakon br. 04/L-032 o preduniverzitetkom obrazovanju u Republici Kosovo, član 20. o rukovodećem osoblju, stav 1, propisuje da "1. Direktor i zamenik direktora obrazovne institucije ili institucije za osposobljavanje imenuju se na osnovu Zakona o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo br 03/L-068, 21 Maj 2008, na osnovu kriterija određenih od strane MONT-a podzakonskim aktom, uz dodatna dva predstavnika Upravnog odbora koji imaju ulogu posmatrača u zajedničkom odboru za naimenovanje". MONTI navodi da to predstavlja pravni osnov koji ga ovlašćuje da donese podzakonski akt kojim će regulisati ovo pitanje.

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 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 123 [Osnovna načela]

1. Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom.
2. Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem.
3. Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice.
4. Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridavajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.

Član 124 [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština. Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.
2. Osnivanje opština, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja se određuju zakonom.
3. Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.
4. Opštine će imati pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju, u skladu sa zakonom.
5. Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.
6. Opštine su dužne da poštuju Ustavnost, zakone i sprovode sudske odluke.
7. Adminsitrativno razmatranje opštinskih akata od strane centralne vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, je ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i zakonom.

EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Član 2

[Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave]

Princip lokalne samouprave bit će utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i gdje je to moguće – ustavom.

Član 3

[Koncept lokalne samouprave]

1. 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.

[...]

Član 4

[Delokrug lokalne samouprave]

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti biće utvrđeni ustavom ili statutom, time se, međutim, 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 provode 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 neke 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 sme 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 prilagođavaju njihovo provođenje u 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. Sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti mogu se vršiti isključivo u slučajevima i po postupku predviđenim ustavom ili stat.

2. Svaki od pravnog 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 vršiće se na način kojim će se osigurati da intervencija kontrolnog organa bude u srazmeri sa značajem interesa koji se štiti.

ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI BR. 03/L-040

POGLAVLJE III

NADLEŽNOSTI OPŠTINA

Član 15

Princip subsidijarnosti

Opština izvršava svoja ovlašćenja u skladu sa principom supsidarnosti.

Član 16

Nadležnosti opština

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

Član 17

Izvorna nadležnost

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

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

Član 18 **Poverene nadležnosti**

18.1. Centralna vlast u Republici Kosova će u skladu sa zakonom na opštine preneti odgovornost u pogledu sledećih poslova:

- a) vođenje katastarskih knjiga;*
- b) vođenje matičnih knjiga;*
- c) registracija glasača;*
- d) registracija firmi, poslovnih subjekata i izdavanje licenci;*
- e) raspodela naknada u pogledu socijalne pomoći (osim penzija) i*
- f) zaštita šuma na teritoriji opštine u skladu sa ovlašćenjima poverenim od strane*
- g) Centralne vlasti, uključujući izdavanje dozvola za seču šume na osnovu propisa koje je usvojila Vlada;*

18.2. Centralni autoritet Republike Kosova može po potrebi i u skladu sa zakonom poveriti dodatna ovlašćenja opštinama.

18.3. Poverene nadležnosti u svim slučajevima moraju biti propraćene neophodnim finansiranjem o skladu sa ciljevima, standardima i zahtevima određene od strane Vlade Republike Kosova.

Član 19 **Proširene opštinske nadležnosti**

19.1. Dole pomenute opštine imaju proširene sopstvenih nadležnosti iz oblasti zdravstva, obrazovanja i kulture i imaju pravo da učestvuju u izboru komandira policijske stanice kao što je predviđeno u narednim članovima.

19.2. Centralni autoriteti Republike Kosova će monitorisati objavljivanje prošireni nadležnosti u skladu sa zakonodavstvom Centralne vlasti koje obezbeđuje ravnopravan pristup javnim uslugama; minimum potrebnih kvalifikacija osoblja i prostorija za vršenje obuke; opšte principe o licenciranju i davanju akreditacija subjektima koji pružaju javne usluge.

19.3. Opštine koje objavljuju proširene opštinske nadležnosti mogu sarađivati sa bilo kojom drugom opštinom u pogledu pružanja usluga.

Član 21. **Proširena nadležnost u pogledu visokoškolskog obrazovanja**

Opština Severna Mitrovica je ovlašćena da obezbedi visoko obrazovanje, uključujući registraciju i izdavanje licenci obrazovnim ustanovama, zapošljavanje nastavnog kadra, isplatu plata i obuku nastavnog i administrativnog osoblja.

Član 58 **Odgovornosti gradonačelnika**

Gradonačelnik obavlja sledeće dužnosti:

- a) predstavlja i deluje u korist opštine;
- b) predvodi lokalnu samoupravu i njenu administraciju i vrši finansijsko upravljanje Opštine;
- c) obavlja sve nadležnosti koje nisu isključivo pripisane Skupštini opštine i njenim komisijama;
- d) izvršava odluke Skupštine opštine;
- e) imenuje i otpušta svoje zamenike;
- f) imenuje i otpušta svoje savetnike koji mu pomažu u izvršavanju dužnosti;
- g) organizuje rad i upravlja politikom Opštine;
- h) predlaže opštinske uredbe i druge akte na odobravanje Skupštini opštine;
- i) predlaže opštinski razvoj, regulativne i investicione planove; predlaže godišnji budžet na odobravanje Skupštini opštine i upravlja usvojenim budžetom;
- j) izveštava pred Skupštinom opštine o ekonomsko-finansijskoj situaciji i sprovođenju investicionih planova Opštine najmanje jednom u svakih šest meseci ili koliko često to traži Skupština opštine; i
- k) može zatražiti od Skupštine opštine, samo jednom, da razmotri Opštinski akt kada smatra da taj akt krši primenljiv zakon i/ili interese zajednica.
- l) će konsultovati zamenika gradonačelnika za zajednice za pitanja vezano sa nevećinskom zajednicom; i
- m) Drugi aktivnosti određene njemu/njoj sa statutom.

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

Član 3

Opšti principi preduniverzitetskog obrazovanja

1. Nijednom licu ne sme biti uskraćeno pravo na obrazovanje.
2. Preduniverzitetsko obrazovanje je zajednička odgovornost roditelja, obrazovnih i stručnih institucija, opština i vlade, na osnovu funkcija i dužnosti koje su uređene ovim zakonom.
3. Opšti je zadatak Ministarstva, opština, nastavnih institucija i ustanova za osposobljavanje i svih drugih organa uključenih u pružanje preduniverzitetskog obrazovanja, kao što je uređeno ovim zakonom i drugim važećim zakonima, da planiraju i pružaju efikasne, efektivne, fleksibilne, sveobuhvatne i profesionalne usluge koje su namenjene da svu decu pružaju jednake mogućnosti u pristupu obrazovanju, u skladu sa njihovim specifičnim sposobnostima i potrebama, kao i da unapređuju njihov obrazovni i društveni razvoj.
4. Tokom planiranja, rukovođenja i izrade sistema preduniverzitetskog obrazovanja, Ministarstvo, opštine i vaspitno-obrazovne ustanove i ustanove za osposobljavanje treba da uzmu u obzir međunarodno usvojene norme obrazovanja za sve, prava deteta, zaštitu ugroženih grupa u društvu i promovisanje ravnopravnosti polova.
5. Tokom sprovođenja svojih funkcija i nadležnosti utvrđenih ovim zakonom i drugim važećim zakonima, Ministarstvo, opštine i obrazovne institucije i ustanove za osposobljavanje dužni su da:

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

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

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

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

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

Član 5 **Dužnosti Ministarstva**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 sklop uokvira za nacionalne kvalifikacije i prema potrebi konsultujući nacionalni organ zakvalifikacije;

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. skolskog kalendara i vremenskog trajanja skolske 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 (stim da praga uspostavljanje odeljenja i ili školako je predaju nezvaničnim jezicima budeniži 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

moгу se koristiti u druge svrhe. Takvi podaci ne smeju da budu evidentirani na bilo koji naćin koji omogućuje identifikaciju takvih pojedinac.

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 oblast i 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, pristupaćnost učenicima i osoblju sa fizićkim oštećenjima i pomoćnu opremu za podršku usveobuhvatnom obrazovanju.

7.5. usvajanje kapitalnih investicija za izgradnju i renoviranja 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 za uzeće ili oslobađanje neke opštine ili upravnog odbora ustanove od bilo kog zahteva utvrđenog ovim zakonom, radi sprovođenja odstrane opština ili obrazovnih ustanova i ustanova za osposobljavanje, inovativnih projekata koji mogu doprineti povećanju obrazovnih standarda postignutih odstrane učenika. Prilikom vršenja ovih nadležnosti, Ministarstvo

uzima u obzir uticaj projekata na kurikulum i mogućie efekat projekata na sve učenike koje jem upodležu, 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 promovise privatna i javna partnerstva za poboljšanje pružanja usluga obrazovanja i osposobljavanja.

13. Ministarstvo izdaje podzakonski akt o besplatnoj distribuciji udžbenika a i njihovo očuvanje prema odredbama 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, datum 20 februar 2008, i Zakon o opštinskom obrazovanju, br. 03/L-068, datuma 21. maja 2008. godine i

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 napomenut u podstavu 1.9. stava 1. Člana 5 ovog zakona, je obaveza Departmana za inspekcije pri Ministarstvu.

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

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

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

4.1. poštovanje dužnosti i traženih funkcija od strane institucija u skladu sa ovim zakonom kao i ostalim zakonima i podzakonskim aktima;

4.2. funkcionisanje rukovodećeg saveta institucije, funkcionisanje roditeljskog saveta i saveta učenika, tačnost podataka učenika prema stepenima i razredima, tačnost pedagoških i školskih dokumenata, organiziranje predavanja;

4.3. broj, kvalifikacije i mogućnost za profesionalni razvoj nastavnog osoblja;

4.4. ambijent rada, poštujući standarde za zdravlje i bezbednost, registrovane podatke o disciplinskim merama i njihove rezultate;

4.5. sprovođenje nacionalnog okvira kurikuluma uključujući i osnovni kurikulum, kurikulum koji zavisi od škole, procedure za testiranje i ocenjivanje, korišćenje usvojenih tekstova i nastavnog materijala;

4.6. i u slučajevima kada se primeti da ne postoji poštovanje gore-navedenih aspekata, direktoru institucije na koju se to odnosi se daju preporuke i saveti o potrebnim izmenama koje se moraju izvršiti u određenom vremenskom roku.

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

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

6.1. ministarstvo može da ukine rad obrazovnih institucija i onih za osposobljavanje koje nisu licencirane ili svoje dužnosti obavljaju u nesigurnim i nezdravim ambijentima.

6.2. ministar može da savetuje opštinu da prekine radni odnos članu nastavnog osoblja koji je zaposlen protivno kriterijumima koji su određeni ovim zakonom, ili je udaljen sa posla zbog zdravstvenih uslova ili naredbe suda ili odredbe ovog ili drugih važećih zakona traže takvu akciju;

6.3. u slučaju da se primeti nedostatak u primeni kurikuluma, Ministarstvo može dazatraži 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 20 **Rukovodeće osoblje**

1. Direktor i zamenik direktora obrazovne institucije ili institucije za osposobljavanje imenuju sena osnovu Zakona o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo br 03/L-068, 21 Maj 2008, na osnovu kriterija određenih od strane MONT-a podzakonskim aktom, uz dodatna dva predstavnika Upravnog odbora koji imaju ulogu posmatrača u zajedničkom odboru za naimenovanje.

2. Direktor obrazovne ustanove ima izvršnu odgovornost za akademsko vođenje, rukovođenje i opšte upravljanje ustanovom uključujući:
direktora

2.1. određivanjem disciplinska mera nad učenicima;

2.2. dužnosti u vezi sa imenovanjem, ocenjivanjem, disciplinom i drugim pitanjima koja se odnose na nastavno i drugo osoblje;

2.3. efikasno i efektivno korišćenje informacionog sistema rukovođenja obrazovanjem i usklađenost sa svim propisima o praksi s tim u vezi;

2.4. čuvanje dokumenata i evidencije kao što je predviđeno od opštine ili Ministarstva;

2.5. dužnosti u vezi sa kurikulomom;

2.6. druga pitanja regulisana ovim Zakonom.

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

Član 3 **Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije**

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

a) usavršavanje načela, nacerta 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):

- 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.

ZAKON BR. 06/L-046 O INSPEKTORATU OBRAZOVANJA U REPUBLICI KOSOVO

Član 1 [Svrha zakona]

Ovim zakonom se utvrđuju odgovornosti i organizacija Inspektorata obrazovanja u Republici Kosovu”.

Član 2 [Delokrug zakona]

“Ovaj zakon se bavi nadzorom sprovođenja primenljivog zakonodavstva u svim institucijama koje pružaju vaspitno obrazovne i usluge osposobljavanja”.

Član 5 [Funkcije Inspektorata obrazovanja]

“1. Inspektorat za obrazovanje vrši sledeće funkcije:

1.1. Funkciju ocenjivanja – ocenjuje kvalitet usluge obrazovnih institucija;

1.2 kontrolnu funkciju – kontroliše usaglašenost delatnosti obrazovnih institucija sa zakonskim i podzakonskim aktima na snazi;

1.3 Savetodavnu funkciju – savetuje rukovodioce i zaposle obrazovnih institucija;

1.4 Informativnu/izvestilačku funkciju – informiše direktora, OVO i obrazovne institucije o nalazima inspekcije i iste objavljuje na godišnjim osnovama;

1.5 Funkciju podrške za promovisanje uspešnih praksa obrazovnih institucija i razvoj obrazovnih politika.

2. Zadaci za vršenje ovih funkcija utvrđuju se podzakonskim aktom”.

Član 6 [Organizacija Inspektorata obrazovanja]

“Organizovanje i unutrašnja funkcija Inspektorata obrazovanja se reguliše podzakonskim aktom prema dužnostima i funkcijama ovog organa”.

Član 8 [Vrste inspekcije]

“1. Postoje šest (6) vrsta inspekcije u obrazovanju:

1.1. Generalna inspekcija;

1.2. Tematska inspekcija;

1.3. Hitna inspekcija;

1.4. Ponovna inspekcija;

1.5. Inspekcija kvaliteta rada i ocena performanse nastavnika za proces licenciranja;

1.6. Inspekcija kvaliteta rada i ocena performanse direktora i zamenika direktora”.

Član 10 **[Obaveze upravnog inspektora]**

“1. Administrativni inspektor je odgovoran za nadgledanje i ocenu da li obrazovne institucije primenjuju zakonodavstvo na snazi.

2. Opšti zadaci administrativnog inspektora koji se vezuju sa svim obrazovnim institucijama su:

2.1. proverava da li učenici i studenti koji su primljeni u obrazovne institucije ispunjavaju uslove prijema, koji su propisani zakonskim aktima;

2.2. proverava da li su registri, potvrde i druga dokumentacija učenika i studenta obrazovnih ustanova u skladu sa propisima;

2.3. razmatranje žalbe u vezi sa disciplinskim merama protiv učenika i studenata, nakon što se budu iskoristila sva zakonska sredstva za žalbu unutar obrazovne institucije, a u slučaju pred univerzitetskih ustanova, na nivou ODO-a;

2.4. razmatra žalbe učenika, radnika i studenta u vezi svih vrsta diskriminacije;

2.5. obavlja i druge aspekte upravne inspekcije kao što je propisano zakonom”.

Član 13 **[Odluke inspektora obrazovanja]**

“1. Inspektor obrazovanja donosi sledeće odluke:

1.1. poništava upis učenika i studenata u slučaju da ne ispune uslove za upis koji su predviđeni primenljivim zakonodavstvom;

1.2. naređuje ispravku, dopunu ili zamenu registara, uverenja i ostale dokumentacije obrazovne ustanove o deci i studentima, jer nije u skladu sa zakonom;

1.3. poništava svedočanstva o završenom razredu, svedočanstva o završenim nivoima obrazovanja i diplome koje su stečene u suprotnosti sa primenljivim zakonom;

1.4. potvrđuje, ukida ili menja disciplinske mere prema učenicima i studentima;

1.5. pokreće disciplinske mere protiv direktora škola, zamenika direktora, stručnog osoblja i nastavnika, u slučajevima zloupotrebe službene dužnosti i ne poštivanja primenljivih zakona;

1.6. nalaže dalju kvalifikaciju ili inicira procedure za razrešenje ili ponovno imenovanje direktora, zamenika direktora, stručnog osoblja i nastavnika, koji ne poseduju potrebnu kvalifikaciju za zapošljavanje na aktuelnim položajima, kao i oni koji nisu pokazali potrebnu performansu, poštujući druge zakonske akte na snazi;

1.7. predlaže mere koje treba preduzeti na osnovu rezultata ocene učinka nastavnika, određenih odgovarajućim podzakonskim aktima;

1.8. nalaže ponovno vrednovanje učenika u slučajevima povrede zakona u odnosu na zaključno vrednovanje koje je dovelo do ponavljanja razreda u obrazovnim ustanovama na nivoima MSKO 2-4;

1.9. prekida rad obrazovnih institucija, koje su bez licence, institucijama koje ne ispunjavaju standarde i kriterijume predviđene zakonom;

1.10. nalaže školi da donese ili primeni pravilnik iz delokruga svoje nadležnosti;

1.11. naređuje prekid upotrebe materijala i pomoćnih sredstava konkretizacije za nastavu i učenje, ukoliko nisu prikladni za uzrast dece, društveni kontekst ili primenu kurikuluma;

1.12. donosi druge odluke u slučajevima predviđenim Zakonom i administrativnim uputstvima”.

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

Član 8 Ministar

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

[...]

1.4. Donosi odluke i podzakonske akte i zaključuje memorandume o

razumevanju/saradnji u području administrativne odgovornosti ministarstva; i

1.5. Obavlja i druge poslove iz područja administrativne odgovornosti ministarstva, kako je definisano važećim zakonima.

[...]

ADMINISTRATIVNO UPUTSTVO (MON) BR. 151/2020 O ZADACIMA I ODGOVORNOSTI DIREKTORA I ZAMENIKA DIREKTORA JAVNE PREDUNIVERZITETSKE EDUKATIVNO-OBRAZOVNE I OSPOSOBLJAVAJUĆEINSTITUCIJE U REPUBLICI KOSOVO, PROCEDURE IZBORA I IMENOVANJA, ZAVRŠETAK UGOVORA I PRIVREMENO IMENOVANJE

Član 1 Cilj

Ovo administrativno uputstvo ima za cilj utvrđivanje zadaci i odgovornosti direktora/ke i zamenika direktora/ke javne pred-univerzitetske edukativno-obrazovne i osposobljavajuće institucije u republici kosovo, procedure izbora i imenovanja, završetak ugovora i privremeno imenovanje.

[...]

Član 6 Izborna komisija

3. Izborne institucije za obrazovne institucije koje su podređene opštini ima sledeći sastav:

3.1. Dva člana opštine koje predloži ODO, a odobri Skupština opštine. Prvi član je zaposlen u ODO-u, dok je drugi član kojeg predloži ODO je jedan od ove trojice: nezavisni ekspert za obrazovanje, direktor obrazovne institucije sa visokom performansom, predstavnik saveta roditelja na opštinskom nivou sa kvalifikacijama i ekspertizom u oblasti obrazovanja. Član komisije zaposlen u ODO, ujedno je i predsednik komisije.

3.2. Jedna član iz MON, kojeg imenuje MON, nakon što dobije zvanično obaveštenje, zvanični e-mail od ODO;

Ocena prihvatljivosti zahteva

47. Sud prvo razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, propisani Zakonom i dalje predviđeni Poslovníkom.
48. Sud se poziva na član 113.1 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:
- “Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način”.*
49. Sud primećuje da je zahtev podnet u skladu sa članom 113, stav4, 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”.*
50. Sud se poziva na član 21 (4) [Opšta načela] Ustava, koji propisuje:
- „Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva”.*
51. Sud primećuje da je podnosilac zahteva podneo zahtev u skladu sa uslovima iz člana 113.4 Ustava, što znači da je ispunio uslove da bude priznat kao ovlašćena strana.
52. Sud uzima u obzir 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”.

53. Sud se poziva i na pravilo 73 [Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava i članovima 40. i 41. Zakona] Poslovnika, koje propisuje:

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

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

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

- (a) relevantne informacije koje se tiču spornog zakona ili akta Vlade;*
- (b) posebnu odredbu Ustava koja je navodno prekršena; i*
- (c) odgovornosti ili opštinski prihodi koje se utiču od zakona ili akta.*

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

54. Na osnovu gore navedenih odredbi, Sud primećuje da iste izričito propisuju da (i) opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade; i (ii) opština može da objasni da osporeni zakon ili akt povređuje njihove opštinske nadležnosti ili smanjuje njihove prihode. Na osnovu Zakona i Poslovnika, ovaj zakon ili akt se mora osporiti pred Sudom u roku od 1 (jedne) godine nakon njegovog stupanja na snagu.

(a) Ovlašćena strana

55. Što se tiče prvog uslova, odnosno za stranu koja ima pravo da podnese zahtev, Sud primećuje da je podnosilac zahteva ovlašćen da podnese ustavni zahtev Sudu na osnovu člana 113, stav 4. Ustava.

56. Sud takođe ocenjuje da je aktuelni gradonačelnik opštine Priština, g. Përparim Rama, upoznat sa ovim zahtevom i nije tražio njegovo povlačenje. Pored toga, Sud ocenjuje da je u članu 23. [Povlačenje stranke] Zakona propisano da će Sud doneti odluku o pitanjima koja su mu podnešena na zakonit način od strane ovlašćenih stranaka, bez obzira na povlačenje stranke iz postupka.

57. Štaviše, Sud ponavlja da je u svojoj praksi utvrdio da se zahtevi koje su podnele opštine ne odnose na bilo koju javnu funkciju koju obavljaju u ime opštine, u konkretnom slučaju, dotični gradonačelnici, već se odnose na opštine kao ovlašćeno lice iz stava 4. člana 113. Ustava. Stoga, Sud ocenjuje da takav zahtev i dalje postoji i da se pripisuje Opštini, kao stranci koja je podnela zahtev, uprkos promeni zastupnika opštine (vidi sudski predmet [KO145/21](#), podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, ocena ustavnosti rešenja Ministarstva prosvete, nauke, tehnologije i inovacija br.01B/24 od 23. aprila 2021. godine, presuda od 10. marta 2022. godine, stav 97).

(b) Osporeni akt

58. Što se tiče drugog uslova, Sud podseća da podnosilac zahteva osporava Administrativno uputstvo MONTI-a br. 151/2020 od 22. decembra 2020. godine, odnosno član 6, stav 3 tačke 3.1 i 3.2. Da li se isto može smatrati “*Aktom Vlade*”, Sud će oceniti u nastavku.

59. Sud podseća da se u svojoj praksi bavio slučajevima koji su zahtevali ocenu ustavnosti različitih akata Vlade. U zavisnosti od konkretnog slučaja, Sud je ocenio da li takav akt može da spada u kategoriju akata utvrđenih nadležnošću Suda prema članu 113. Ustava. U tom kontekstu, podseća da je u slučaju KO73/16 proglasio prihvatljivom ocenu ustavnosti „Administrativnog cirkulara“, odnosno Administrativnog cirkulara br. 01/2016 donetog 21. januara 2016. godine od strane Ministarstva javne administracije, uzimajući u obzir njegovo dejstvo (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 16. novembra 2016. godine, stavovi 46, 56. i 58; [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, Presuda od 7. decembra 2022, stav 102; i [KO145/21](#), podnosilac: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 99).
60. 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. 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: [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 99; i [KO145/21](#), podnosilac: *Opština Kamenica*, napred citiran, stav 101).
61. Sud podseća na argumente MONTI-a koji ističe da je njihova odluka pojedinačni akt, a ne Vladin, kao kolegijalni akt, i da podnosilac zahteva nije uložio žalbu na administrativni akt u zakonskom roku iz stava 1, člana 127. Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri koji propisuje rok od 30 dana za podnošenje žalbe. Shodno tome, MONTI smatra da podnosilac zahteva nije preduzeo nikakve proceduralne radnje za osporavanje administrativnog akta pravnim sredstvima.
62. Sud primećuje da podnosilac zahteva (i) osporava ustavnost člana 6, stava 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU koje je izdao MONTI, zasnivajući se na stav 4 člana 113. Ustava; i da (ii) osporeno AU koje je izdao MONTI podleže ustavnoj oceni u vezi sa njegovim efektom i da li isto pokreće „važna ustavna pitanja“ (vidi, slučaj Suda, [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 101).
63. Shodno tome, Sud podseća da Ustav, u stavu 4 svog člana 113, definiše dva glavna, nekumulativna uslova, kada se navodi da relevantni zakon ili akt Vlade krši (i) opštinske odgovornosti; ili (ii) umanjuje njihove prihode. Dakle, nadležnost definisana u članu 113 stav 4 je pokazatelj da zakoni ili akti koji su predmet razmatranja treba da budu predmet ocene njihove usklađenosti sa nadležnostima opština ili finansijskim prihodima opština, od strane Ustavnog suda, kao konačnog organa za tumačenje Ustava.
64. U ovom slučaju, podnosilac zahteva izričito osporava administrativno uputstvo izdato od strane jednog ministarstva, odnosno MONTI-a, navodeći da član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 istog krši odgovornosti opštine, odnosno nadležnosti zagarantovane Ustavom.
65. Shodno tome, Sud utvrđuje da se osporeno AU smatra „Aktom Vlade“ prema članu 113, stava 4 Ustava i članu 40. Zakona.

(c) Rok podnošenja

66. Sud primećuje da Administrativno uputstvo MONT-a br. 151/2020 od 22. decembra 2020. godine u članu 18 [Stupanje na snagu] propisuje da isti stupa na snagu sedam (7) nakon objavljivanja u Službenom listu.
67. Sud primećuje da Administrativno uputstvo MONT-a br.151/ od 22. decembra 2020. godine objavljeno je u Službenom listu 18. marta 2021. godine, a stupio na snagu nakon sedam (7) dana, odnosno 25. marta 2021. godine.
68. Sud primećuje da je Administrativno uputstvo br. 151/2020 od 22. decembra 2020. godine stupilo na snagu dana 25. marta 2021. godine, dok je osporeno od strane podnosioca zahteva 8. septembra 2021. godine, u okviru roka od (1) godinu dana kako je predviđeno članom 113. stav 4 Ustava, i članom 41. Zakona, ali i stavom 3 pravila 73 Poslovnika o radu.

(c) Ispunjavanje drugih uslova

69. Sud je gore utvrdio da je zahtev (i) podnela ovlašćena strana; (ii) osporeno AU se smatra „Aktom Vlade”; a poslednje navedeno (iii) je podneto u roku.
70. Shodno tome, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva podneo (i) relevantne informacije u vezi sa osporenim AU; (ii) posebne odredbe Ustava koje su navodno povređene; i (iii) odgovornosti opštine koje su pogođene osporenim AU, u skladu sa pravilom 73 stav 2 tačke (a) (b) i (c) Poslovnika.

(d) Što se tiče odluke Inspektorata obrazovanja-MONT-a i odluke Komisije za razmatranje žalbi i podnesaka Inspektorata obrazovanja-MONT-a

71. Sud ponovo naglašava da je Inspektorat obrazovanja-MONT, između ostalog, na osnovu člana 6, stava 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU-a, naložio poništenje konkursa koji je raspisala ODO-Pristina, za popunjavanje radnih mesta za pozicije direktora i zamenika direktora u srednje nižim osnovnim školama i predškolskim ustanovama. Odluku Inspektorata obrazovanja-MONT na kraju i nakon žalbe podnosioca zahteva je potvrdila Komisija za razmatranje žalbi i podnesaka Inspektorata obrazovanja-MONT.
72. Sud primećuje da u vezi sa odlukom Inspektorata obrazovanja-MONT (predmet Ref.br. 10/1, br. 105) od 14. juna 2021. godine i odlukom Komisije za razmatranje žalbi i podnesaka Inspektorata obrazovanja-MONT (br. 10/703) od 13. avgusta 2021. godine, podnosilac zahteva je dobio pravnu pouku da iste može da ospori u upravnom postupku pred redovnim sudovima; što znači da predmetne odluke ne mogu biti predmet ocene ustavnosti u ovom Sudu.
73. Stoga, Sud naglašava da je predmet ocene ustavnosti na osnovu člana 113.4 Ustava samo član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU.

Meritum zahteva

74. Sud podseća da se suština predmeta odnosi na ocenu ustavnosti člana 6. stav 3. tačka 3.1. i 3.2. osporenog AU-a, odnosno, ako se istim krše opštinske odgovornosti zagarantovane članovima 12. [Lokalna Vlast], 123 [Opšta načela] i 124 [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava.
75. S tim u vezi, Sud ponavlja da podnosilac zahteva u postupku pred ovim Sudom, izričito osporava član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 Administrativnog uputstva br. 151/2020 od 22. decembra 2020. godine MONTI-a (osporeno AU) na osnovu kojeg je inspektor za

obrazovanje u okviru MONTI-a doneo odluku o poništavanju javnog konkursa za upražnjena mesta za direktore i zamenike direktora za SNS i SNOŠ.

76. Budući da je podnosilac zahteva ispunio sve uslove prihvatljivosti, na osnovu člana 113.4 Ustava, Sud ponavlja da će predmet ustavne ocene biti samo član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU-a.
77. Sud primećuje da podnosilac zahteva navodi povredu člana 54. [Sudska zaštita prava] i člana 113, stav 4 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, Evropske povelje o autonomiji opština i Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi (kao poseban zakon), člana 17 tačka h) "Izvorna nadležnost" opština, člana 18 "Poverene nadležnosti" opština, člana 19 "Proširene opštinske nadležnosti" i člana 58 tačke a) i b) "Odgovornosti gradonačelnika" opštine, zbog direktnog uplitanja u odgovornosti, nadležnosti i prava gradonačelnika opštine-ODO-a-Priština za imenovanje komisije i odobravanje članova komisije prilikom raspisivanja javnog konkursa za sva upražnjena mesta za direktore i zamenike direktora za SNS i SNOŠ.
78. U tom kontekstu, Sud ocenjuje da član 113.4 Ustava služi kao osnov da opštine kao podnosioci zahteva osporavaju ustavnost zakona ili akata Vlade, ali tvrdeći povredu drugih ustavnih odredaba koje se bave pitanjima lokalne samouprave, kao što su članovi 12. [Lokalna vlast], 123. [Osnovna načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava.
79. Sud će za razmatranje navoda podnosioca zahteva u smislu članova 12, 123 i 124. Ustava, razraditi (i) opšta načela u vezi sa lokalnom samoupravom prema Ustavu Republike Kosovo; (ii) opšta načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi; (iii) zakonski okvir, i na kraju, Sud će (iv) oceniti kako se ista primenjuju u okolnostima konkretnog slučaja.

1. Opšta načela u vezi sa lokalnom samoupravom prema Ustavu Republike Kosovo, Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i zakonskom okviru

(i) Opšta načela prema Ustavu

80. Sud primećuje da je Ustav u delu koji se bavi osnovnim odredbama Ustava, dao poseban propis lokalnoj samoupravi. Na osnovu člana 12. [Lokalna vlast] Ustava, teritorijalne jedinice lokalne samouprave u Republici Kosovo su opštine i njihova organizacija i nadležnosti se regulišu zakonom (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 132).
81. Međutim, Ustav propisuje i posebno poglavlje, Poglavlje X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija], koje sadrži dva člana, član 123. [Osnovna načela] i član 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]. Članom 123, stavovima 1 i 2 Ustava je propisano da se pravo na lokalnu samoupravu garantuje i reguliše zakonom, a isto se sprovodi posredstvom organa. Pored toga, stav 3 člana 123. Ustava propisuje da se aktivnosti organa lokalne samouprave zasnivaju na ovom Ustavu i zakonima Republike Kosovo i poštuju Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 133).
82. Konačno, član 123, stav 4, propisuje načela na kojima se sprovodi lokalna samouprava, čime se definišu načela dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 134).

83. S druge strane, naknadnim članom 124. Ustava, stav 1, je propisano da je osnovna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo opština i one uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 135).
84. Sud primećuje da na ovaj način Ustav propisuje modalitete lokalne samouprave tako što definiše javne organe i njihove nadležnosti, i stavlja akcenat na pružanje javnih usluga. Sud primećuje da su osnovna načela kojima se upravlja lokalnom samoupravom načela 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. Na osnovu toga, Sud zaključuje da je svrha načela efikasnosti i efektivnosti lokalne samouprave usko povezana sa načelom supsidijarnosti (vidi, slučajeve Suda: [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, gore citiran stav 131, i [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 136).
85. Koje nadležnosti vrše opštine utvrđeno je članom 124. Ustava, stav 2, kojim se propisuje da se zakonom određuje osnivanje, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja. U stavu 3 se dalje ističe da opštine u skladu sa zakonom imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, a državnavlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza. Stav 5 člana 124. Ustava dalje ističe da opštine u skladu sa zakonom imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse, kao i da uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 137).
86. S tim u vezi, Sud podseća da je Ustavom u stavu 3, člana 123 izričito propisano da aktivnosti organa lokalne samouprave poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Sa druge strane, Ustav propisuje da Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice. Republika Kosovo nije potpisala i ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Sud će dalje oceniti i razraditi status poslednje navedene u pravnom poretku Republike Kosovo (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 138).
- (ii) Što se tiče statusa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i njenih opštih načela
87. Što se tiče statusa međunarodnih instrumenata, Sud podseća da se u njegovom slučaju [KI207/19](#) bavio samo međunarodnim instrumentima koji su propisani članom 22. Ustava, i istakao da su isti, iako nisu potpisani, direktno primenljivi i da su deo pravnog poretka Republike Kosovo i tih 8 (osam) instrumenata imaju prednost nad zakonima i drugim aktima institucija Republike Kosovo (vidi, slučaj Suda: [KI207/19](#) podnosilac zahteva: *NISMA Socialdemokrate, Aleanca Kosova e Re dhe Partia e Drejtësisë*, presuda od 10. decembra 2020. godine, stavovi 105-111; i [KO145/21](#) podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 139). U skladu sa tim, Sud podseća da Evropska povelja o lokalnoj samoupravi nije instrument propisan članom 22. Ustava. Međutim, Ustav u stavu 3 člana 123 zahteva da se u aktivnostima organa lokalne samouprave poštuje Evropska povelja lokalne samouprave, dok se u istom stavu ističe da Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 140).
88. Shodno tome, prilikom razmatranja načela lokalne samouprave, Sud će se fokusirati i na glavne aspekte Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja obavezuje strane da

sprovode osnovna pravila koja garantuju političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost lokalnih vlasti, kao i osnovna načela za najbolje funkcionisanje lokalne uprave. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u samom uvodu propisuje: „Imajući u vidu da su lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema” i „da je pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih zajedničkih principa“. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi definiše načelo supsidijarnosti, koje omogućava decentralizaciju vlasti na nivo najbliži građaninu (vidi, slučajeve Suda: [KO173/21](#) podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran stav 133, i [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 141) .

89. Sud se, baveći se i primenjujući garancije Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, takođe poziva na njen Izveštaj sa objašnjenjima, koji ima za cilj da razjasni i olakša razumevanje njenih odredbi (vidi: Izveštaj sa objašnjenjima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi od 15. oktobra 1985. godine i vidi, takođe, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 142).
90. U tom smislu, Sud podseća da se član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi bavi konceptom lokalne samouprave, definišući u stavu 2 da lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 143).
91. Pored toga, član 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, prema Izveštaju sa objašnjenjima, daje opšta načela na kojima treba da se zasnivaju odgovornosti lokalnih organa i priroda njihovih ovlašćenja (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 144) .
92. Član 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u stavu 1 propisuje da će se osnovna ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti utvrđivati ustavom ili zakonom, pri čemu se prema Izveštaju sa objašnjenjima svrha ovog člana sastoji u utvrđivanju pravne sigurnosti u pogledu predvidljivosti odgovornosti lokalnih vlasti u zakonu. Stav 2 člana 4 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi ističe da lokalne vlasti, u granicama zakona, imaju puno diskreciono pravo da sprovode svoju inicijativu u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti i nije povereno nekom drugom organu vlasti, a prema Izveštaju sa obrazloženjima, ovaj stav obuhvata nameru da lokalne vlasti, pored odgovornosti koje su im poverene zakonom, mogu imati druge potrebe ili mogućnosti za delovanje javnih organa, a u slučajevima kada ove oblasti delovanja imaju lokalne implikacije, važan je koncept lokalnih vlasti kao političkih subjekata koji deluju u svom pravu da promovišu opštu dobrobit svojih stanovnika koji imaju pravo da ispoljavaju svoju inicijativu u ovim pitanjima. Međutim, prema Izveštaju sa obrazloženjima, opšta pravila po kojima lokalne vlasti mogu delovati mogu da se odrede zakonom (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 145).
93. Štaviše, stav 3 člana 4 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi navodi da javne odgovornosti generalno treba da vrše, po mogućnosti, organi vlasti koji su najbliži građanima. Prepuštanje odgovornosti drugom organu treba da se vrši uzimajući u obzir značaj i prirodu zadatka, kao i zahteve efikasnosti i ekonomičnosti, a prema Izveštaju sa obrazloženjima ovaj stav sadrži opšte načelo da se vršenje javnih odgovornosti treba decentralizovati. Stav 4 člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi dalje navodi da ovlašćenja koja su poverena lokalnim vlastima normalno treba da budu potpuna i isključiva, a to je, prema Izveštaju sa obrazloženjima, učinjeno kako bi se izbegla bilo kakva tendencija kontinuiranog smanjenje odgovornosti. Oni ne mogu biti potkopani ili ograničeni od strane druge vlasti, centralne ili regionalne, osim onako kako je

definisano zakonom (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 146).

94. Stav 5 člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi dalje propisuje da u slučaju prenosa ovlašćenja na centralnu ili regionalnu vlast, lokalne vlasti treba da uživaju, koliko je to moguće, slobodu da svoje vršenje prilagode lokalnim uslovima, dok stav 6 člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđuje da treba tražiti mišljenje lokalnih vlasti, koliko god je to moguće, blagovremeno i na odgovarajući način tokom procesa planiranja i donošenja odluka o svim pitanjima koja se odnose na njih direktno (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 147)
95. S druge strane, član 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi definiše administrativnu kontrolu postupanja lokalnih vlasti, određujući u stavu 1 da se ta kontrola može vršiti samo prema oblicima i u slučajevima predviđenim Ustavom ili zakonom, a u stavu 2 da takva kontrola mora imati za cilj da obezbedi poštovanje zakonitosti i ustavnih načela. Prema Izveštaju sa obrazloženjima, ovaj član se bavi nadzorom nad radom organa lokalne samouprave od strane organa drugih nivoa vlasti, dok se u stavu 1 ovog člana nalaže da mora postojati odgovarajući pravni osnov za vršenje nadzora, dok se u stavu 2 zahteva da upravni nadzor treba ograničiti na zakonitost postupanja organa lokalne samouprave, a ne na njegovu podobnost, a prema Izveštaju sa obrazloženjima poseban izuzetak, ali ne i jedini, pravi se u slučaju poverenih poslova, kada organi koji delegiraju ovlašćenja mogu odrediti da vrše nadzor nad načinom na koji se sprovode ta ovlašćenja od strane lokalnih vlasti (vidi, slučajeve Suda: [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, gore citiran stav 145, i [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 148).
96. Stav 3 člana 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi predviđa da se administrativna kontrola lokalnih vlasti mora vršiti poštujući proporcionalnost između značaja intervencije kontrolnog organa i značaja interesa koji on želi da zaštiti, a prema Izveštaju sa obrazloženjima, princip proporcionalnosti u ovom slučaju znači da je kontrolni organ, u vršenju svojih dužnosti, dužan da koristi metod koji najmanje utiče na lokalnu autonomiju, da bi postigao željene rezultate (vidi, slučajeve Suda: [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, gore citiran stav 146, i [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 149).

(iii) *Pravni okvir kojim se uređuju nadležnosti opština u oblasti obrazovanja*

97. Sud primećuje da je na osnovu Ustava, (i) osnovna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo opština; i (ii) pitanje lokalne uprave je regulisano zakonom, odnosno (a) osnivanje, granice, nadležnosti, način organizovanja i njihovog funkcionisanja, izričito određujući da opštine imaju tri vrste nadležnosti: **a.** svoje, **b.** proširene i **c.** poverene; i (d) odlučivanje, određivanje, prikupljanje i trošenje sopstvenih resursa (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 150).
98. Da bi opštine vršile svoja ovlašćenja utvrđena Ustavom i propisana zakonom, ova ovlašćenja sadrže prenos finansijskih, administrativnih i tehničkih ovlašćenja. Da bi se to sprovело, neophodno je poštovati načela koja obezbeđuju lokalnu samoupravu. U ovom slučaju, „*lokalna samouprava*“ zapravo znači, pre svega, samostalno vršenje pojedinačnih ovlašćenja jedinica lokalne samouprave. Takvu autonomiju ne može umanjiti, nadzirati ili ignorisati nijedna centralna vlast. Svaka intervencija koja nije predviđena Ustavom ili zakonom u takvoj autonomiji krši pravo lokalne samouprave opština. Ustav međutim precizno definiše pojam sopstvene nadležnosti kao aspekt autonomije opština i nalaže da će te nadležnosti biti precizno definisane odgovarajućim

zakonom. Uputstvo u Ustavu za donošenje zakona kojim se uređuje oblast nadležnosti opština, a posebno sopstvene nadležnosti, pokazatelj je da se ocena da li je povređena odgovornost opština i načelo sopstvenih nadležnosti opština, vrši kroz ocenu nadležnosti posebno propisanim u relevantnom zakonu ili zakonima (vidi, slučaj Suda: KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 151).

99. S tim u vezi, lokalna samouprava je, kako je gore objašnjeno, zagarantovana Ustavom i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, a ista obuhvata i nadležnost lokalnih jedinica da uređuju i upravljaju delom javnih službi, zasnivajući se na načelima dobrog upravljanja, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ta ovlašćenja predviđena Ustavom, na osnovu kojih donose relevantne zakone kojima se ta ovlašćenja prenose sa centralnih organa, su takva ovlašćenja koja određuju najbolji interes zajednice. Ista se sastoje od samostalnih, proširenih i poverenih ovlašćenja u skladu sa zakonom (vidi, slučaj Suda: KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 152).
100. U smislu gore navedenog, Sud primećuje da je glavni zakon koji definiše ovlašćenja opština Zakon o lokalnoj samoupravi. Takav karakter ovog zakona predstavlja važan osnov na osnovu kojeg Sud mora da oceni vrste i prirodu ovlašćenja koja spadaju u kategoriju „svojih“ ovlašćenja opština u smislu stava 3 člana 124. Ustava (vidi, slučaj Suda: KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 153). Dakle, u ovom aspektu, Zakonom o lokalnoj samoupravi je utvrđeno da su opštine, između ostalih, nosioci sopstvenih ovlašćenja u nekoj od oblasti i kao takve vrše ta ovlašćenja „u potpunosti i isključivo“ u smislu lokalnog interesa. Međutim, Sud podseća da su u ovom slučaju, Zakon o obrazovanju u opštinama i Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju takođe zakoni koji dodatno regulišu aspekte obrazovanja i školovanja, definišući nadležnosti opština i MONTI-ja. Shodno tome, u nastavku, i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud će analizirati ova ovlašćenja (vidi, slučaj Suda: KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 154).
101. Kako tvrdi podnosilac zahteva i kako i Sud primećuje, Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 17 definiše „izvornu nadležnost“ opština. Konkretnije, u pogledu pitanja obrazovanja, stav 1 tačka (h) člana 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, kao izvornu nadležnost opština, obuhvata „*predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući registrowanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administratora*“ (vidi, slučajeve Suda: [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, gore citiran stav 152, i KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 155).
102. Pored toga, član 3. Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa „Izvornu nadležnost“ koja 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 (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 156).
103. Sam Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 15 propisuje načelo supsidijarnosti i ističe: „*Opština izvršava svoja ovlašćenja u skladu sa principom supsidarnosti*“, koje je utvrđeno i u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi (vidi, slučajeve Suda: [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, gore citiran stav 151, i KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 157).
104. Pored toga, Zakon o obrazovanju u opštinama u stavu 1 člana 4 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 registrowanje i izdavanje licenci obrazovnim institucijama, zapošljavanje, plaćanje ličnih dohodaka i

program obuke za obrazovne predavače i administratore. U stavu 2 člana 4 ovog zakona se dalje ističe da se opštinama mogu, osim ovlašćenja naznačenih paragrafom 1 člana 4 Zakona o obrazovanju u opštinama, poveriti proširene nadležnosti u oblasti obrazovanja kako je propisano ovim zakonom ili drugim zakonodavnim aktima na snazi (vidi, slučajeve Suda: [KO173/21](#) podnosilac zahteva *Opština Kamenica*, gore citiran stav 153, i [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 159).

105. Član 5. Zakona o obrazovanju u opštinama dalje razlaže nadležnosti opština, određujući da su pored nadležnosti predviđenih članom 4 uključene i “*specifične opštinske nadležnosti*” kao što su (i) izgradnja obrazovnih objekata u skladu sa Poglavljem 3. ovog zakona [Zakona o obrazovanju u opštinama] i drugog primenljivog zakonodavstva; (ii) upis i prijem učenika u skladu sa punim uvažavanjem principa nediskriminacije po zakonu; i (iii) zapošljavanje nastavnika i drugog školskog osoblja u skladu sa pravnim procedurama za popunjavanje, izbor i zapošljavanje javnih službenika (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 160).
106. Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju i Zakon o obrazovanju u opštinama takođe predviđaju nadležnosti MONTI-a. S obzirom da se u konkretnom slučaju tvrdi da je MONTI-a, preko osporenog AU-a, povredio odgovornosti opštine Priština u oblasti obrazovanja, odnosno popunjavanju slobodnih radnih mesta za poziciju direktora i zamenika direktora u SNS-u i SNOŠ-u, Sud će analizirati i nadležnosti MONTI-a u ovom kontekstu (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 161).
107. Što se tiče ovlašćenja MONTI-a, Sud primećuje da se prema stavu 1 člana 5 Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju propisuje da MONTI ima primarnu odgovornost za planiranje, utvrđivanje standarda i praćenje učinka sistema preduniverzitetskog obrazovanja, između ostalog, tako što (i) razvija smernice, izrađuje i sprovodi zakonodavstvo za razvoj preduniverzitetskog obrazovanja; (ii) utvrđuje kriterije i rukovodi sveobuhvatnim sistemom licenciranja i sertifikovanja svih nastavnika; i (iii) izrađuje i nadgleda efikasne i nepristrasne oblike obrazovne administracije i rukovođenja obrazovnim ustanovama i ustanovama za osposobljavanje koje su opštine dužne da sprovode (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 162).
108. Pored toga, stav 6 člana 8. (Inspekcija obrazovanja) Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, propisuje uputstvo o tome kako da se postupa nakon izveštaja Inspekcije, utvrđujući u tački 6.2 da “*ministar može da savetuje opštinu da prekine radni odnos članu nastavnog osoblja koji je zaposlen protivno kriterijumima koji su određeni ovim zakonom, ili je udaljen sa posla zbog zdravstvenih uslova ili naredbe suda ili odredbe ovog ili drugih važećih zakona traže takvu akciju*” (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 163). Na osnovu stavova 8, 9 i 10 člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, MONTI, *inter alia* (i) usvaja relevantne standarde; (ii) licencira i akredituje institucije; i (iii) deluje kao drugostepeni organ za odluke drugih obrazovnih tela i tela za osposobljavanje (vidi, slučaj Suda: [KO145/21](#), podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 164).
109. Stoga, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da u smislu osporene odluke nadležnost opština predviđena članom 17 (h) Zakona o lokalnoj samoupravi za pružanje „*predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanje, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanja i administratora*“, spada u kategoriju „svojih“ nadležnosti na koje obavezno upućuje stav 3 člana 124. Ustava i predstavlja bitni element onoga što član 12. Ustava ocenjuje kao „*lokalna samouprava*“. Dakle, nadležnost opština za organizovanje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja je jedna od ovih

nadležnosti koje po Ustavu spadaju pod obaveze iz stava 3 člana 124. Ustava, a koje u ovom slučaju, primenjuje Zakon o lokalnoj samoupravi koji pravično primenjuje ovu ustavnu normu. Ova nadležnost, koju Zakon o lokalnoj samoupravi naziva „izvorna nadležnost“, kao takvu u članu 3 poslednje navedenog, definiše kao nadležnost za koju je opština u potpunosti odgovorna u smislu lokalnog interesa, odnosno u skladu sa zakonom. Sud u ovoj tački podseća da Zakon o obrazovanju u opštinama u svom stavu 1 člana 4 utvrđuje da opštine imaju „*potpuna i isključiva ovlašćenja*“ u odnosu na odredbe javnog predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, uključujući registrovanje i izdavanje licenci obrazovnim institucijama, zapošljavanje, plaćanje ličnih dohodaka i program obuke za obrazovne predavače i administratore. Štaviše, članom 5. Zakona o obrazovanju u opštinama su dalje definisane nadležnosti opština određujući da se pored nadležnosti predviđenih u članu 4. Zakona o obrazovanju u opštinama uključuju i „*specifične opštinske nadležnosti*“, te da su za potrebe okolnosti konkretnog slučaja takve, ali se ne ograničavaju na izgradnju obrazovnih objekata, zapošljavanje nastavnika i drugog školskog osoblja, registraciju, inspekciju javnog zdravlja i bezbednosti i izdavanje licenci predškolskim obrazovnim institucijama, isplatu upravnog osoblja kao i drugog zaposlenog osoblja u skladu sa zakonima (vidi, slučaj Suda: KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 166).

110. Međutim, na osnovu gore navedenih zakona, MONTI ima ovlašćenja prema stavu 1 člana 5. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju da ima primarnu odgovornost za planiranje, utvrđivanje standarda i praćenje učinka sistema preduniverzitetskog obrazovanja, koja se obezbeđuje razvijenim politikama, zakona i kriterijumima za licenciranje nastavnika. Dok se prema članu 3. Zakona o obrazovanju u opštinama definišu odgovornosti MONTI-a u usavršavanju načela, nacрта i primeni zakonodavstva u razvoju obrazovanja, uključujući više obrazovanje kao i nauku na Kosovu, kao i na uspostavljanju i upravljanju opštim sistemom sertifikata za svo nastavno osoblje na Kosovu. Poslednje navedeni član takođe uključuje poboljšanje kvaliteta, važnosti i efektivnosti nastave na svim nivoima (vidi, slučaj Suda: KO145/21, podnosilac zahteva: *Opština Kamenica*, gore citiran, stav 167).

II. Primena gore navedenih načela u konkretnom slučaju

111. Sud podseća da će se navodi podnosioca zahteva oceniti u okviru članova 12. [Lokalna Vlast], 123. [Osnovna načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava u vezi sa povredom opštinskih nadležnosti u oblasti javnog obrazovanja kako je predviđeno članom 5 tačka d) [Nadležnosti opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2, i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje)] Zakona o obrazovanju u opštinama, opštinskih nadležnosti iz člana 17 tačka h) [Izvorna nadležnost] opština, člana 18. [Poverene nadležnosti] opština, člana 19. [Proširene opštinske nadležnosti], kao i člana 58, tačke a) i b) [Odgovornosti gradonačelnika] opštine Zakona o lokalnoj samoupravi, da se preko člana 6, stava 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU-a direktno uplitalo u odgovornosti, nadležnosti i prava gradonačelnika opštine, odnosno ODO-a Prištine, za imenovanje komisije i odobrenje članova komisije prilikom raspisivanja javnog konkursa za sva slobodna radna mesta za direktore i zamenike direktora u SNŠ-u i SNOŠ-u.
112. Predmet ocene ustavnosti zahteva podnosioca je da li su članom 6 stav 3 tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU-a povređene nadležnosti opštine, koje se zasnivaju na primeni načela definisanih članovima 12, 123. i 124. Ustava i onih definisanih zakonom. Naime, predmet ocene ovog zahteva je da li su navedene odredbe osporenog AU-a u saglasnosti sa nadležnostima opština u oblasti javnog obrazovanja iz člana 5 tačka d) [Nadležnosti opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2, i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje)] Zakona o obrazovanju u opštinama, načinom izbora direktora i zamenika direktora obrazovnih ustanova u skladu sa članom 20. Zakona o preduniverzitetskom

obrazovanju i odgovornostima gradonačelnika u skladu sa članom 58. tačka c) Zakona o lokalnoj samoupravi, koje su u primeni članova 12, 123 i 124 Ustava (vidi, slučaj Suda KO173/21, podnosilac zahteva *Opština Kosovska Kamenica*, napred citiran, stav 221).

113. Sud primećuje da podnosilac zahteva svoje navode povezuje sa relevantnim odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi koje govore o “*poverenim nadležnostima opštine*”, “*proširenim nadležnostima opštine*” i “*odgovornostima gradonačelnika*” i na osnovu njih, isti ocenjuje da su povređene opštinske nadležnosti.
114. Bez obzira na navode podnosioca zahteva, Sud će u nastavku oceniti da li je član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU-a u skladu sa članovima 12, 123 i 124. Ustava.
115. Sud ponovo ističe član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU-a, koji propisuje: “*3. Izborne institucije za obrazovne institucije koje su podređene opštini ima sledeći sastav: 3.1. Dva člana opštine koje predloži ODO, a odobri Skupština opštine. Prvi član je zaposlen u ODO-u, dok je drugi član kojeg predloži ODO je jedan od ove trojice: nezavisni ekspert za obrazovanje, direktor obrazovne institucije sa visokom performansom, predstavnik saveta roditelja na opštinskom nivou sa kvalifikacijama i ekspertizom u oblasti obrazovanja. Član komisije zaposlen u ODO, ujedno je i predsednik komisije; 3.2. Jedan član iz MON, kojeg imenuje MON, nakon što dobije zvanično obaveštenje, zvaničan e-mail od ODO*”.
116. Sud ocenjuje da je član 5 tačka d) [Nadležnosti opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2, i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje)] Zakona o obrazovanju u opštinama i član 20 [Rukovodeće osoblje] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju predstavljaju pravni osnov za donošenje spornog AU od strane MONT-a.
117. Sud ističe član 5 tačka d) [Nadležnosti opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2, i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje)] Zakona o obrazovanju u opštinama, koji propisuje: “*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*”.
118. Sud takođe naglašava da član 20.1 [Rukovodeće osoblje] Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju predviđa: “*Direktor i zamenik direktora obrazovne institucije ili institucije za osposobljavanje imenuju se na osnovu Zakona o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo br 03/L-068, 21 Maj 2008, na osnovu kriterija određenih od strane MONT-a podzakonskim aktom, uz dodatna dva predstavnika Upravnog odbora koji imaju ulogu posmatrača u zajedničkom odboru za naimenovanje.*”
119. Iz gore navedenog, Sud ocenjuje da gore navedene zakonske odredbe Zakona o obrazovanju u opštinama i Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju predviđaju: (i) MONT ima pravo da donese podzakonski akt o izboru direktora i zamenika direktora edukativno-obrazovnih institucija u skladu sa zakonskim procedurama; (ii) MONT, podzakonskim aktom, dodaje dva predstavnika Upravnog odbora kao posmatrače u zajedničku komisiju za imenovanje sa opštinom; (iii) Član kojeg predloži MONT je deo komisije za izbor edukativno-obrazovnih institucija.
120. U zajedničkom i usaglašenom čitanju gore navedenih odredaba, odnosno člana 6 stav 3 tačka 3.1. i 3.2. osporenog AU-a, člana 5 tačka d) Zakona o obrazovanju u opštinama i člana 20.1 Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju, Sud ocenjuje da je njihov sadržaj sličan, jer oba člana utvrđuju da direktore i zamenike direktora obrazovnih ustanova

- bira Komisija koju imenuje Skupština opštine, što znači da članom 6 stav 3 tačke 3.1. i 3.2. osporenog AU-a nije predviđeno nešto što nije ranije predviđeno i ne prelazi granice definisane članom 5 d) Zakona o obrazovanju u opštinama i članom 20.1 Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju.
121. Sud takođe ocenjuje da harmoničnim čitanjem člana 58, tačka c) [Odgovornosti gradonačelnika] Zakona o lokalnoj samoupravi u vezi sa članom 5, tačka d) [Nadležnosti opština u javnim obrazovnim nivoima 0, 1, 2, i 3 (predškolsko, osnovno, niže srednje i više srednje)] Zakona o obrazovanju u opštinama proizilazi da Komisiju koja bira direktore i zamenike direktora obrazovnih institucija treba da imenuje Skupština opštine u kojoj su dva člana iz opštine i jedan iz MONTI-a.
 122. Pored toga, u kontekstu zakonskih ovlašćenja Inspektorata obrazovanja, Sud primećuje da se na osnovu Zakona br. 06/L-046 o Inspektoratu obrazovanja u Republici Kosovo, Inspektorat za obrazovanje: (i) bavi nadzorom sprovođenja primenljivog zakonodavstva u svim institucijama koje pružaju vaspitno obrazovne i usluge osposobljavanja; (ii) vrši kontrolnu funkciju – kontroliše usaglašenost delatnosti obrazovnih institucija sa zakonskim i podzakonskim aktima na snazi; (iii) vrši tematsku inspekciju; (iv) odgovoran je za nadgledanje i ocenu da li obrazovne institucije primenjuju zakonodavstvo na snazi; i (v) donosi druge odluke u slučajevima predviđenim zakonom i administrativnim uputstvima (vidi, odredbe članova 1, 2, 5, 6, 8, 10 i 13 Zakona br. 06/L-046 o Inspektoratu obrazovanja u Republici Kosovo).
 123. Iz navedenog, Sud ocenjuje da član 6. stav 3. tačke 3.1. i 3.2. osporenog AU-a ne krši odgovornosti gradonačelnika opštine Priština, niti povređuje odgovornosti opštine Priština, jer sadržaj relevantne odredbe osporenog AU-a ne izlazi iz okvira zakonske regulative za izbor direktora i zamenika direktora u edukativno-obrazovnim institucijama.
 124. Takođe u smislu članova 12, 123 i 124 Ustava, Sud ocenjuje da član 6, stav 3, tačke 3.1 i 3.2 osporenog AU-a ne povređuje: (i) organizaciju i ovlašćenja osnovne lokalne samouprave podnosioca zahteva; (ii) pravo i delatnost lokalne samouprave podnosioca zahteva zagarantovanu Ustavom, zakonom i u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi; (iii) visok stepen lokalne samouprave podnosioca zahteva zagarantovan Ustavom i zakonom; i (iv) poverene i proširene nadležnosti delegirane u skladu sa zakonom.
 125. Iz gore navedenog, Sud ocenjuje da relevantne odredbe (član 6. stav 3. tačke 3.1. i 3.2.) osporenog AU-a nisu proširene van normativnog uređenja definisanog relevantnim odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o obrazovanju u opštinama, Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju i Zakona o Inspektoratu obrazovanja, i shodno tome ne krše opštinske nadležnosti, kao što je zagarantovano članovima 12. [Lokalna Vlast], 123. [Opšta načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.4 Ustava, članovima 20, 40 i 41. Zakona i na osnovu pravila 59 (1) Poslovnika, dana 22. maja 2023. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da je član 6. stav 3, tačke 3.1 i 3.2 Administrativnog uputstva br. 151/2020 od 22. decembra 2020. godine Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije, nije u suprotnosti 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 DOSTAVI ovu presudu podnosiocu zahteva, Vladi Kosova, Ministarstvu obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije i Ministarstvu administracije lokalne samouprave;
- IV. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;
i
- V. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Bajram Ljajfi



Predsednica Ustavnog suda

Greša Caka-Nimani

