

VENDIM
Nr.22, datë 5.5.2010

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Vitore Tusha	Anëtare e “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “
Admir Thanza	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “

me sekretare Blerina Çinari, në datë 7.07.2009, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.13/6 Akti, që i përket:

KËRKUES:BASHKIA E TIRANËS, përfaqësuar nga Migena Vishko, Natasha Kondi dhe Rezarta Ismailaj, me autorizim.

SUBJEKTI I INTERESUAR: KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Lulzim Lelçaj, me autorizim.

OBJEKTI: 1. Zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencës për të ushtruar kontroll mbi njësinë e qeverisjes vendore (Bashkia Tiranë), nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë.

2. Shfuqizimi i vendimit nr. 249, datë 24.04.2009 të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë “Për ngritjen e Komisionit Hetimor”.

3. Pezullimi i zbatimit të vendimit të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë nr. 249, datë 24.04.2009 “Për ngritjen e Komisionit Hetimor”.

BAZA LIGJORE: Nenet 124/1, 131/ç, 134/1/e të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 45, 54 dhe 56/2 të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoji relatorin e çështjes Petrit Plloçi; përfaqësuesit e kërkesit, që kërkuan pranimin e kërkesës; përfaqësuesin e subjektit të interesuar, që kërkoi rrëzimin e saj dhe pasi bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Me vendimin nr. 249, datë 23.04.2009, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ngritjen e Komisionit Hetimor për “Shqyrtimin e kërkesës së një grupi deputetësh për hetimin e praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë e Tiranës”.

Kuvendi i Shqipërisë, me shkresën datë 24.04.2009, i ka komunikuar Bashkisë Tiranë kërkesën e Komisionit Hetimor për të dërguar pranë këtij të fundit praktikat e plota të lejeve të ndërtimit të dhëna nga Këshilli i Rregullimit të Territorit (KRRT) i Bashkisë Tiranë, për periudhën 1 janar 2007 e në vazhdim.

Bashkia Tiranë, e përfaqësuar nga kryetari i saj, me kërkesën datë 27.04.2009, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese duke kërkuar zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet pushteteve, si dhe shfuqizimin e vendimit nr. 249 të Kuvendit të Shqipërisë që ka sjellë lindjen e kësaj mosmarrëveshjeje, duke pretenduar se ky vendim është në kundërshtim me

Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe Kartën Europiane të Autonomisë Vendore dhe, se objekti i veprimtarisë së komisionit hetimor përbën tejkalim të funksioneve të Kuvendit dhe ndërhyrje në kompetencat e organeve të qeverisjes vendore.

Më datë 15.05.2009, Komisioni Hetimor i ka paraqitur për miratim Kuvendit të Shqipërisë raportin përfundimtar të hetimit.

Kuvendi i Shqipërisë, me vendimin nr. 252, datë 15.05.2009, ka vendosur miratimin e raportit përfundimtar të komisionit hetimor; dërgimin e raportit përfundimtar Prokurorit të Përgjithshëm për fillimin e çështjes penale për personat që eventualisht kanë abuzuar me detyrën dhe funksionin publik; konstatimin e pavlefshmërisë së vendimeve të KRRT-së së Bashkisë së Tiranës të datës 17 prill 2009 dhe ngarkimin e Inspektoratit të Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive (ILDKP) që, në bashkëpunim me Avokaturën e Shtetit, të ndërmarrin masat ligjore në përputhje me nenin 40/6, shkronja “b” të ligjit nr. 9367, datë 7.04.2005 “Për konfliktin e interesave në ushtrimin e funksioneve publike”.

Përfaqësuesit e kërkuessit, Bashkia Tiranë, në mënyrë të përmbledhur, kanë argumentuar se:

Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizmit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore (neni 13 i Kushtetutës); miratimi i lejeve të ndërtimit përfshihet në konceptin ligjor “*funksione të veta*” të organeve të qeverisjes vendore; mbikëqyrja e veprimtarisë së autoriteteve vendore duhet të sigurojë vetëm garantimin e pajtueshmërisë së kësaj veprimtarie me ligjin (neni 8 i Kartës Europiane të Autonomisë Vendore); në bazë të parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve (neni 7 i Kushtetutës), asnjë organ apo institucion, në përbërje ose jo të njërit prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që, sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese; në këtë kuptim, komisionet hetimore veprojnë vetëm brenda hapësirës kontrolluese të parlamentit dhe ngrihen për çështje të veçanta, të lidhura në mënyrë funksionale me pushtetin e ligjvënësit dhe që nuk sjellin konfondime dhe transferime kompetencash të parashikuara nga Kushtetuta; vendimi nr. 249 i Kuvendit ka kapërcyer këtë tagër të legjislativit, pasi rezulton se objekt hetimi i komisionit hetimor janë bërë çështje dhe aspekte, të cilat, në këndvështrimin kushtetues, nuk e legjitimojnë atë të ushtrojë kontroll hetimor ndaj organeve vendore; ngritja e këtij komisioni hetimor është miratuar në kundërshtim me ligjin për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore, i cili përcakton se: “Komisionet hetimore nuk mund të ngrihen gjatë 4 muajve para mbarimit të mandatit të Kuvendit”.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, kërkoi rrëzimin e kërkesës duke argumentuar, në mënyrë të përmbledhur se:

i) në lidhje me legjitimitimin e kërkuessit

Kërkesa para Gjykatës Kushtetuese nuk është ngritur nga një prej subjekteve në konflikt ose të cenuara drejtpërdrejt nga konflikti; vendimi objekt shqyrtimi ka pasur fuqi juridike deri në përfundimin e veprimtarisë së komisionit hetimor dhe, pas humbjes së fuqisë së tij juridike, nuk mund të shkaktojë mosmarrëveshje kompetencash; ndërmjet Kuvendit të Shqipërisë dhe një organi të qeverisjes vendore nuk mund të krijohet mosmarrëveshje kompetence, pasi Kuvendi nuk përfshihet në konceptin e pushtetit qendror; kërkuessit duhej të argumentonte se i është marrë një kompetencë e tij.

ii) në lidhje me themelin e kërkesës

Ndërsa kërkuessit pretendon se Kuvendi, me vendimin e tij, ka cenuar parimin kushtetues të ndarjes së pushteteve, qeverisja vendore me njësitë e saj nuk përfshihet tek asnjë prej këtyre pushteteve; Kuvendi nuk ka marrë ndonjë kompetencë dhe nuk ka penguar apo bllokuar Bashkinë apo ndonjë prej organeve të saj në përmbushjen e kompetencave të tyre; pavarësia e KRRT-së nuk ka natyrë kushtetuese; objekti i veprimtarisë së komisionit hetimor është në përputhje me funksionin kushtetues të kontrollit parlamentar; hetimi i praktikave dhe procedurave në dhënien e lejeve të ndërtimit në KRRT-në e Bashkisë Tiranë, në konflikt interesi e në shkelje të ligjit, si dhe

bllokimi i miratimit të planit rregullues të territorit të Bashkisë Tiranë, janë kompetencë e kontrollit parlamentar, sepse përbëjnë një çështje të veçantë, pasi përmbajnë në vetvete interesin publik; pretendimi i kërkuarit se, në bazë të ligjit për komisionet hetimore, Kuvendi nuk mund të ngrejë komisione hetimore gjatë 4 muajve të fundit para mbarimit të mandatit është i pabazuar, sepse komisioni hetimor është ngritur 10 ditë përpara mbarimit të afatit ligjor.

II

1. Lidhur me pretendimin për moslegjitimitimin e palës kërkuese.

Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, ka pretenduar se pala kërkuese nuk legjitimohet të paraqesë kërkesë në Gjykatën Kushtetuese duke arsyetuar, në thelb, se kërkuesi nuk është përfaqësues i njësisë së qeverisjes vendore dhe as i autorizuar nga organi përfaqësues i kësaj njësie, të cilët mund të jenë subjekte në konflikt ose subjekte të cenuara drejtpërdrejt nga konflikti dhe, se në këtë rast, nuk është krijuar dhe nuk mund të ekzistojë një mosmarrëveshje kompetence ndërmjet Kryetarit të Bashkisë Tiranë dhe Kuvendit të Shqipërisë.

Lidhur me këtë pretendim Gjykata Kushtetuese (Gjykata) vëren se, bazuar në nenin 131, germa “ç” të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese vendos për mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve në rrafsh horizontal (ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor), si dhe në rrafsh vertikal (pushtet qendror - qeverisje vendore). Veç këtyre, në mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve mund të përfshihen edhe mosmarrëveshje të tjera, siç janë ato që mund të lindin midis organeve apo subjekteve që nuk bëjnë pjesë në mënyrë të shprehur në njërin apo tjetrin pushtet, siç janë Presidenti, Gjykata Kushtetuese, prokuroria ose organe të tjera kushtetuese.

Gjykata Kushtetuese rithekson se mosmarrëveshja e kompetencës mund të paraqitet në formën e konfliktit “*normativ*”, kur kompetenca që përbën objektin e mosmarrëveshjes parashikohet në ligje, ashtu si edhe në formën e konfliktit “*individual*”, kur institucionet në konflikt nxjerrin aktet përkatëse për zbatimin e një ligji konkret, akt i cili bëhet shkak për mosmarrëveshje. Mosmarrëveshjet e kompetencës mund të shkaktohen edhe kur një ligj u atribuon të njëjtën kompetencë dy a më shumë institucioneve, kur e njëjta kompetencë u atribuohet sipas ligjeve të ndryshme dy institucioneve, si dhe kur ligji parashikon kompetencën, por pa saktësuar organin që duhet ta ushtrojë. Zgjidhja e çështjeve të kësaj natyre nuk mund të bëhet me kontroll kushtetues *in abstracto*. Prandaj, fakti se cilit organ i takon një kompetencë e debatuar përcaktohet duke u nisur nga një çështje konkrete, kur organi e ka zbatuar ligjin konfliktual dhe ka nxjerrë, mbi këtë bazë, aktin individual të zbatimit. Në praktikë, një konflikt i tillë mund të lindë si pasojë e nxjerrjes së një akti juridik, por që përmban një shprehje të qartë të vullnetit, me të cilën pohohet e drejta e ushtrimit të pushtetit (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.29, datë 21.12.2006; nr.26, datë 4.12.2006*).

Gjykata Kushtetuese vëren se, përveçse në hipotezat e mësipërme, bazuar në doktrinën kushtetuese, konflikti mund të lindë edhe kur një organ nuk kërkon për vete kompetencën për të përmbushur një akt të caktuar, por pretendon që sjellja mosvepruese e një organi tjetër ose një akt i tij kanë zvogëluar kompetencat e tij ose e kanë penguar në ushtrimin e tyre.

Dispozita kushtetuese e nenit 131, germa “ç” është detajuar në nenin 54/3 të ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese, nr. 8577, datë 10.02.2000, i cili parashikon se kërkesa ngrihet nga subjektet në konflikt ose nga subjektet e cenuara drejtpërdrejt nga konflikti. Pavarësisht nga karakteri i shkakut që lind mosmarrëveshjen, Gjykata Kushtetuese vendos, sipas nenit 56 të ligjit të sipërpërmendur, se cili organ i pushtetit ka në kompetencë zgjidhjen e çështjes konkrete për të cilën ka lindur mosmarrëveshja. Veç kësaj, kur zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencës ka të bëjë me akte ligjore ose nënligjore të nxjerra nga organet palë në konflikt, Gjykata shqyrton gjithashtu edhe kushtetutshmërinë apo ligjshmërinë e aktit.

Një mosmarrëveshje kompetence që paraqitet për zgjidhje para Gjykatës Kushtetuese duhet të ketë natyrë kushtetuese, në kuptimin që subjektet e përfshira në konflikt të jenë nga ato që i njeh Kushtetuta dhe që kompetenca e pretenduar të parashikohet si e tillë. Në këtë mënyrë,

gjykimi në Gjykatën Kushtetuese përqendrohet pikësëpari në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencës për sa i takon funksioneve të nivelit kushtetues (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.20, datë 4.05.2007; nr.29, datë 21.12.2006*).

Gjykata Kushtetuese thekson se vetëqeverisja vendore paraqitet me një status kushtetues që konsiston, midis të tjerave, në ushtrimin nga organet e qeverisjes vendore të funksioneve brenda juridiksionit të tyre, pa ndërhyrjen e organeve të pushtetit qendror (neni 113 i Kushtetutës), në ekzistencën e mjeteve financiare dhe të mjeteve të tjera, me të cilat ajo disponon në mënyrë të pavarur (nenet 111, 113, shkronja “b”, “c”, “ç”, të Kushtetutës) (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.29, datë 21.12.2006*).

Në jurisprudencën kushtetuese, për çështje që kanë pasur për objekt zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore Gjykata ka konkluduar se planifikimi urban dhe menaxhimi i tokës janë kompetenca të plota dhe ekskluzive të autoriteteve vendore dhe përfshihen në konceptin ligjor “funksionet e veta”, sipas të cilit, nëpërmjet lirisë dhe autoritetit për të marrë vendime, ato janë përgjegjëse për realizimin e tyre (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.29, datë 21.12.2006*).

Në këto kushte, Gjykata Kushtetuese, duke pasur parasysh objektin e veprimtarisë së komisionit hetimor dhe planin paraprak të hetimit të miratuar nga ky komision vlerëson se, në rastin në shqyrtim, janë të pranishme të gjitha elementet e një mosmarrëveshjeje kompetencash. Konkretisht, Kuvendi si pushtet ligjvënës, bazuar në nenin 77 të Kushtetutës, ka marrë vendimin nr. 249, me të cilin ka konsideruar veten kompetent për të kontrolluar e vlerësuar ligjshmërinë e aktiviteteve të Bashkisë së Tiranës në fushën e planifikimit urban dhe të lejeve të ndërtimit për periudhën janar 2007 – prill 2009. Bashkia e Tiranës, nëpërmjet kryetarit të saj, si organ ekzekutiv i qeverisjes vendore dhe një ndër subjektet e parashikuara nga neni 134, pika 1, germa “e” i Kushtetutës, por më tepër si “subjekt në konflikt”, duke iu referuar parimit të decentralizimit të pushtetit dhe atij të autonomisë vendore, sanksionuar në nenin 13 të Kushtetutës, pretendon se çështjet objekt hetimi të këtij komisioni janë kompetencë vetëm e organeve të qeverisjes vendore dhe se asnjë institucion apo organ tjetër nuk mund të marrë vendime në lidhje me to.

Përsa i përket legjitimitetit formal dhe procedural Gjykata Kushtetuese vlerëson se është pikërisht kryetari i bashkisë dhe jo këshilli bashkiak organi i qeverisjes vendore që justifikon në këtë rast interesin e tij për ta vënë në lëvizje këtë Gjykatë, në kuptim të nenit 134, pika 1, germa “e” të Kushtetutës. Bazuar në ligjin nr. 8652, datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, Kryetari i Bashkisë ushtron të gjitha kompetencat që ligji i ka njohur bashkisë në fushën e planifikimit urban, si dhe kryen *ex officio* detyrën e kryetarit të KRRT-së, bazuar në ligjin nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën” – në fuqi në momentin e paraqitjes së kërkesës.

III

Përpara se të shprehet në lidhje me themelin e çështjes, Gjykata Kushtetuese do të ndalet në funksionet dhe kompetencat kushtetuese të Kuvendit të Shqipërisë dhe në veçanti, në kompetencat e komisioneve hetimore.

1. Funksioni i kontrollit parlamentar dhe statusi i një komisioni hetimor.

Gjykata, në shqyrtimin e funksionit kushtetues të Kuvendit dhe rolin e komisionit parlamentar hetimor në këtë drejtim rithekson se Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nuk i njeh epërsi një pushteti ose organi kushtetues në raport me pushtetet e tjera të shtetit. Demokracia kushtetuese, e vendosur me këtë Kushtetutë, bazohet në shtetin e së drejtës, parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe respektimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Në bazë të parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, asnjë organ apo institucion, në përbërje ose jo të njërit prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve, që sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese. Kuvendi është një nga organet e autoritetit të shtetit. Kompetencat e tij, dhe për

pasojë sfera e veprimtarisë së tij, janë përcaktuar në Kushtetutë dhe në ligje. Brenda limiteve të parashikuara në Kushtetutë Kuvendi gëzon një autonomi të konsiderueshme për vendimet që lidhen me ligjvënien (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.12, datë 20.05.2008*).

Gjykata Kushtetuese rithekson se në ushtrim të kompetencave të tij kushtetuese Kuvendi kryen funksionet klasike të këtij institucioni në një shtet të së drejtës, që janë: miratimi i ligjeve (funksioni legjislativ), ushtrimi i kontrollit parlamentar, kryesisht ndaj pushtetit ekzekutiv, por dhe ndaj institucioneve të tjera (funksioni i kontrollit), emërimi dhe shkarkimi i krerëve të institucioneve kryesore kushtetuese (funksioni emërues), miratimi i Buxhetit të Shtetit dhe mbikëqyrja e zbatimit të tij (funksioni financiar). Në këtë drejtim, kontrolli parlamentar nënkupton të drejtën e pushtetit legjislativ për t'u informuar dhe për të realizuar mbikëqyrjen për zbatimin e ligjeve nga organet e pushtetit publik, me qëllim marrjen e masave të domosdoshme për parandalimin e paligjshmërisë, si dhe nxjerrjen e përgjegjësive, sipas rasteve konkrete. Gjithashtu, nëpërmjet këtij kontrolli, krijohet mundësia e kontrollit publik të funksionimit të administratës shtetërore (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.18, datë 14.05.2003*).

Gjykata Kushtetuese vlerëson se duke pasur parasysh statusin kushtetues të Kuvendit/Parlamentit, si organ përfaqësues i popullit, mund të konkludohet se në parim, kontrolli parlamentar i referohet gjithë aktivitetit shtetëror dhe të gjitha autoriteteve publike. Por një kompetencë e tillë nuk e transformon Kuvendin në një superorgan të pushtetit të shtetit. Bazuar në parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, demokracia parlamentare nuk është një sistem ku parlamenti mund të ushtrojë kontroll mbi çdo vendim të institucioneve, të nisë procedura për të vendosur sanksione ndaj tyre, apo të marrë vendime në emër të institucioneve që e kanë një kompetencë të tillë. Një interpretim ndryshe i kësaj kompetence kontrolli që i njihet Kuvendit, do të çonte në mohimin e parimeve kushtetuese të shtetit të së drejtës dhe ndarjes e balancimit ndërmjet pushteteve.

Gjykata Kushtetuese vë në dukje se, në aspektin kushtetues, komisioni hetimor është një nga instrumentet e kontrollit me anë të të cilit Kuvendi ushtron dhe perfeksionon pushtetin e tij legjislativ. Qëllimi i ngritjes së komisioneve hetimore është njohja dhe verifikimi i një fenomeni, i një ngjarjeje, apo i një veprimtarie, me synimin për të nxjerrë përfundime mbi nevojën e miratimit, plotësimit, apo korrigjimit të ligjeve të veçanta, si dhe për të nxjerrë përgjegjësinë mbi mënyrën e qeverisjes. Megjithatë, Gjykata Kushtetuese, në pajtim me jurisprudencën e konsoliduar të saj, rithekson se kontrolli parlamentar nuk mund të përdoret tej hapësirës kontrolluese që Kushtetuta i njeh Kuvendit (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.18, datë 14.05.2003*).

Gjykata Kushtetuese vlerëson se Kushtetuta nuk përmban një autorizim të përgjithshëm për Kuvendin që, nëpërmjet një komisioni hetimor, të ekzaminojë çdo çështje. Për pasojë, në aspektin kushtetues është e lejueshme që Kuvendi ta përdorë këtë mjet kontrolli kurdo që vlerëson se duhet të hetohet një *çështje e veçantë*, në kuptim të nenit 77 të Kushtetutës. Duhet të vihet në dukje gjithashtu se, një hetim i tillë nuk mund të zëvendësojë apo të dublojë prerogativat e organeve të tjera të pavarura. Për zhvillimin e një hetimi parlamentar duhet të përmbushen të paktën këto kushte kryesore: hetimi i çështjes duhet të synojë sigurimin e një informacioni që është në funksion të procesit ligjvënës, apo që u shërben funksioneve të tjera për të cilat është i autorizuar Kuvendi dhe, objekti i hetimit duhet të përqëndrohet në një çështje të veçantë (duhet të ekzistojnë të dhëna ose indicie të mjaftueshme që dëshmojnë për ekzistencën e një çështjeje të një interesi të veçantë publik, për të cilën është i nevojshëm ky hetim) (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.20, datë 4.05.2007*).

Lidhur me statusin kushtetues të komisioneve hetimore parlamentare, Gjykata Kushtetuese vë në dukje se, nga pikëpamja kushtetuese, komisionet hetimore dallojnë nga komisionet e tjera parlamentare, d.m.th. nga komisionet e përhershme apo të posaçme, organe që funksionojnë brenda strukturave të Kuvendit. Në dallim nga këto të fundit, disa aspekte të procedurës së formimit, si p.sh. subjektet inicuese të hetimit parlamentar, objekti i përgjithshëm i hetimit, efekti juridik i përfundimeve të hetimit, janë rregulluar nga vetë kuadri kushtetues (neni

77, pika 2 dhe 3 i Kushtetutës). Përveç kuadrit kushtetues, lidhur me komisionet hetimore parlamentare ka edhe një kuadër ligjor të caktuar, siç është ligji nr.8891, datë 2.05.2002 “Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit”. Sipas këtij ligji, komisioni hetimor ka të drejtë të mbledhë të dhëna që mund të jenë informacione zyrtare dhe jozyrtare, administron dokumente zyrtare, si dhe të dhëna të tjera, thërret dëshmitarë, thërret ekspertë, thërret titullarë institucionesh për pyetje, si dhe kërkon nga ata informacione ose dokumente zyrtare.

Sa më sipër, Gjykata Kushtetuese thekson se për natyrën hetimore të një komisioni të tillë nuk mjafton vetëm emërtimi i tij si “Komision hetimor”, por ai duhet të ketë karakteristikat që burojnë nga Kushtetuta dhe legjislacioni në fuqi, të cilat përcaktojnë kushtet për ngritjen e tij, si dhe sferën dhe natyrën e veprimtarisë së këtij komisioni (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.12, datë 20.05.2008*).

Gjykata Kushtetuese vlerëson se Kuvendi, kur cakton një komision hetimor, duhet të respektojë parimin kushtetues të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve dhe limitet kushtetuese të kontrollit parlamentar, të cilat nuk lejojnë që ky kontroll të ushtrohet për çdo çështje dhe për çdo organ. Nga ana tjetër, objekti i kontrollit parlamentar duhet të jetë i tillë, që të mos çojë në shkeljen e rregullimeve kushtetuese që kanë të bëjnë me marrëdhëniet me organet e tjera.

2. Koncepti çështje e veçantë në aspektin kushtetues.

Gjykata Kushtetuese rithekson se, në aspektin kushtetues, komisionet hetimore mund të ngrihen për të shqyrtuar një çështje të veçantë (neni 77 i Kushtetutës). Për pasojë, për korrektësinë e ngritjes së një komisioni hetimor është e rëndësishme përcaktimi i “çështjes” që mund të jetë objekt i hetimit parlamentar.

Në opinionin e Gjykatës Kushtetuese, “një çështje” që në aspektin kushtetues mund t’i nënshtrohet hetimit parlamentar, përbëhet nga fakte apo rrethana, të cilat përfshihen në objektin e veprimtarisë së Kuvendit dhe për të cilat ekziston një mosmarrëveshje. Në këtë kuptim, çështja duhet të jetë manifestuar përpara marrjes së një vendimi përkatës nga ana e Kuvendit për ngritjen e një komisioni hetimor. Për pasojë, duhet theksuar se komisioni hetimor parlamentar ngrihet kur ekziston në fakt një çështje në kuptimin kushtetues dhe jo për të verifikuar nëse mund të zbulohet ose të gjendet ndonjë e tillë në të ardhmen (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.20, datë 4.05.2007*).

Përveç sa sipër, duhet të theksohet se në aspektin kushtetues jo çdo “çështje”, pavarësisht rëndësisë së saj, mund të jetë objekt i hetimit parlamentar, por vetëm ato çështje që përmbushin kriterin e veçantisë. Në opinionin e Gjykatës Kushtetuese, në parim “çështje e veçantë”, objekt i hetimit parlamentar, është një çështje me rëndësi të veçantë shtetërore/publike. Lista e këtyre çështjeve me rëndësi/interes të madh shtetëror/publik nuk mund të jetë shterruese, por duhet të përcaktohet rast pas rasti (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.18, datë 14.05.2003*).

Gjykata Kushtetuese shton gjithashtu, se objekti i hetimit, i argumentuar qartë dhe në mënyrë të mjaftueshme në kërkesë, duhet të përmbajë fakte të përcaktueshme ose kompleks faktesh, të cilat të tregojnë qartë se për çfarë po hetohet. Në këtë mënyrë, objekti i hetimit evidenton dhe çështjen e veçantë. Të gjitha ato çështje që përfshihen brenda funksionit të kontrollit parlamentar dhe që përmbajnë në vetvete një interes të veçantë shtetëror/publik, përbëjnë një çështje të veçantë në kuptimin kushtetues (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.12, datë 20.05.2008; nr.18, datë 14.05.2003*).

Gjykata Kushtetuese vlerëson se, në parim, kur ka një çështje të veçantë, domethënë një çështje të një rëndësie të veçantë publike, Kushtetuta nuk ndalon Kuvendin që, në funksion të veprimtarisë së tij ligjvënëse, të formojë komisione hetimi, të tilla që mund të ngarkohen me hetimin e aktivitetit të shtetit ose institucioneve të qeverisjes vendore, pra për mënyrën si kryejnë institucionet përkatëse shtetërore ose vendore funksionet e tyre të përcaktuara në Kushtetutë dhe ligje. Megjithatë është gjithmonë e nevojshme të përmbushet kriteri kushtetues që çështja për të cilën zhvillohet hetimi parlamentar, duhet të jetë e një rëndësie të veçantë publike. Në rast të

kundërt, hetimi parlamentar, në aspektin kushtetues, është i pajustificuar.

3. *Veçantia e çështjes objekt hetimi i komisionit të ngritur me vendimin nr. 249 të Kuvendit të Shqipërisë.*

Gjykata Kushtetuese thekson se, kërkesa që çështja të jetë “e veçantë”, pra e një rëndësie të veçantë publike, përbën një parakusht të kushtetutshmërisë së veprimtarisë së një komisioni hetimor. Kjo pasi një komision hetimor është një organ procedural i pajisur, në një farë mase, me instrumente hetimi që janë karakteristike për organet e prokurorisë dhe ato gjyqësore dhe për pasojë, përdorimi i tepruar dhe i papërshtatshëm i tyre, mund të cenojë vlerat kushtetuese. Identifikimi i subjekteve të hetimit dhe objektit të veprimtarisë hetimore të komisionit parlamentar është kusht për të përcaktuar nëse duhet ose jo të ndërmerret një hetim i tillë parlamentar.

Në rastin në shqyrtim, shtrohet pyetja nëse përbën çështje të një rëndësie të veçantë shtetërore/publike çështja objekt hetimi parlamentar, e përcaktuar në bazë të vendimit të kundërshtuar të Kuvendit të Shqipërisë.

Gjykata Kushtetuese vëren se, sipas vendimit nr. 249, Kuvendi ka përcaktuar si objekt të punës të komisionit hetimor, hetimin e praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë e Tiranës nga viti 2007 e në vijim. Është kërkesë kushtetuese që objekti i hetimit parlamentar të formulohet në mënyrë të qartë, sepse ai paragjykon ekzistencën e një çështjeje në kuptim të nenit 77, pika 2 të Kushtetutës. Analiza e vendimit të kundërshtuar provon se objekti i hetimit nuk specifikon çështjen e një rëndësie të veçantë shtetërore/publike. Për specifikimin e objektit të veprimtarisë së komisionit, Kuvendi ka përdorur nocione si “*hetimi i praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit*”, çka lind një dyshim thelbësor nëse objekti i kontrollit përfshin të gjitha lejet e ndërtimit të dhëna në këtë periudhë, kontrollin e të gjitha praktikave dhe procedurave për miratimin dhe dhënien e të gjitha lejeve të lëshuara nga KRRT-ja Tiranë (leje që kanë natyrën e akteve administrative).

Gjykata Kushtetuese vlerëson gjithashtu se vendimi që formulon objektin duhet të plotësojë kriterin e saktësisë dhe të mos-dyktimësisë. Në rastin në shqyrtim “*papërcaktueshmëria e çështjes*” është rrjedhojë e mënyrës me të cilën vendimi i kundërshtuar ka formuluar çështjet objekt hetimi. Formulimi i objektit të veprimtarisë së komisioneve hetimore në mënyrë të paqartë është i palejueshëm në një shtet demokratik të së drejtës, pasi përbën një kërcënim real për shkeljen e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe për një ndërhyrje të tepruar në sferën e kompetencave të organeve të tjera shtetërore. Për pasojë, në qoftë se objektivi i ngritjes së komisioneve hetimore nuk mund të arrihet për shkak të përcaktimit jokushtetues të detyrave të komisionit hetimor nga ana e parlamentit, kjo do të thotë se nuk është përmbushur një detyrim tjetër kushtetues, që ka të bëjë me funksionimin e organeve publike dhe konkretisht, me detyrimin për të siguruar kujdes dhe efikasitet në punën e organizmave publikë.

Gjykata Kushtetuese ka theksuar se përkufizimi i objektit të hetimit përbën hapin e parë nga ku do të përcaktohet edhe ecuria e hetimit parlamentar. Objekti i hetimit, i parashtruar në mënyrë të qartë e të saktë, duhet të përmbajë fakte ose tërësi faktesh, nga të cilët merr shkas hetimi parlamentar dhe shpjegon se çfarë hetohet. Veç kësaj, objekti i hetimit duhet të jetë i përcaktuar në mënyrë të mjaftueshme, kusht ky që kërkohet për respektimin e parimit të shtetit të së drejtës, respektimin e të drejtave themelore, të parimit të ndarjes së pushteteve, si dhe kompetencave të kufizuara që disponon një komision hetimor (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.20, datë 4.05.2007*). Duke analizuar nocionet që janë përdorur në vendimin e Kuvendit, ato rezultojnë të paqarta dhe kuptimi i tyre mund të specifikohet vetëm gjatë procesit të punës së komisionit. Një situatë e tillë, pra specifikimi i objektit të hetimit nga ana e komisionit hetimor, do të përbente një nëndelegim nga ana e Kuvendit, çka është në kundërshtim me nenin 77, pika 2 të Kushtetutës.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se, në rastin në shqyrtim, duke përcaktuar si objekt të hetimit shqyrtimin e praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë Tiranë, nga viti 2007 e në vijim, Kuvendi e ka përcaktuar këtë objekt në mënyrë të përgjithshme,

çka kërkon si pasojë një specifikim paraprak nga ana e komisionit hetimor. Kjo do të thotë se Kuvendi, *de facto*, i ka deleguar komisionit hetimor kompetencën e tij ekskluzive për specifikimin e veprimtarisë që do të shqyrtohet nga ky komision.

Në këto kushte, Gjykata Kushtetuese konkludon se, nga mënyra si është përcaktuar në vendimin e Kuvendit çështja objekt hetimi, nuk përmbushet kërkesa kushtetuese e “*veçantisë*” së çështjes, e cila duhet të jetë një veçori që duhet të rezultojë nga ky vendim.

4. Çështja e pranueshmërisë së kontrollit të ushtruar nga komisioni hetimor.

Sa i përket vlerësimit të kushtetutshmërisë së çështjeve që lidhen me një hetim parlamentar, Gjykata Kushtetuese, në vendimin e saj nr.18, datë 14.05.2003, ka theksuar, ndërmjet të tjerash, parimet që duhen respektuar gjatë fazave të realizimit të hetimit, në çastin e formulimit të objektit, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së komisionit dhe në hartimin e konkluzioneve përfundimtare të hetimit.

Me vendimin nr. 249, datë 23.04.2009, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ngritjen e Komisionit Hetimor për “Shqyrtimin e kërkesës së një grupi deputetësh për hetimin e praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë e Tiranës”. Duke iu referuar raportit të komisionit hetimor rezulton, se grupi i deputetëve ka kërkuar të hetohen praktikat dhe procedurat e dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë Tiranë, duke paraqitur si shkelje të rënda të ligjit këto fakte: 1) KRRT-ja Tiranë në të paktën dy data, 22.03.2009 dhe 12.04.2009, ka thirrur dy mbledhje dhe ka miratuar në to jo më pak se 6 projekte në njërën dhe 14 në tjetrën, të cilat i përkasin studios së njërit prej anëtarëve të KRRT-së, i cili ka votuar në to si anëtar, duke shkelur ligjin nr.9367, datë 7.04.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”; 2) KRRT-ja Tiranë, në të paktën dy mbledhjet e fundit gjatë vitit 2009, duke favorizuar hapur studiot e dy anëtarëve të KRRT-së Tiranë, ka shkelur rëndë ligjin nr.9121, datë 28.07.2003 “Për mbrojtjen e konkurrencës”; 3) janë dhënë leje ndërtimi abuzive dhe është bllokuar miratimi i planit të ri rregullues të Tiranës.

Ky komision ka parashikuar si çështje të themelit të hetimit, verifikimin nëse ka patur raste të dhënies së vendimeve të KRRT-së Tiranë në konflikt të hapur të interesit me anëtarët e saj, nëse janë këto raste sporadike apo janë raste që kanë kthyer këto veprime në fenomen të funksionimit të këtij institucioni dhe, nëse rastet e hetuara, përbëjnë veprime të kryera në kundërshtim me ligjin e konkurrencës dhe ligje të tjera të fushës së veprimtarisë së këtij komisioni.

Sipas raportit përfundimtar rezulton se gjatë punës së tij komisioni ka administruar dëshmitë e dy anëtarëve të KRRT-së Tiranë; dëshminë e Drejtoreshës së Agjencisë së Prokurimit Publik; si dhe kopje të relacioneve të mbledhjeve të KRRT-së të datave 17.04.2009, 13.05.2009, 26.02.2008, 7.06.2008, 27.12.2008, 22.03.2008, 12.04.2008. Mbi këto të dhëna dhe materiale, komisioni ka konkluduar se dy studiot ligjore që kanë marrë një numër shumë të madh lejesh ndërtimi, i përkasin dy anëtarëve të KRRT-së dhe ka vlerësuar se këto leje janë dhënë në kundërshtim me ligjin nr. 9367, datë 7.04.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”. Kjo situatë është lejuar nga kryetari i bashkisë, i cili në bazë të këtij ligji është organi epror dhe duhet të ndërhynte për zgjidhjen e konfliktit të interesit. Po ashtu, sipas këtij raporti, vendimet e KRRT-së të datës 17.04.2009 janë marrë në kundërshtim me ligjin, sepse lejet e ndërtimit të dhëna në këtë mbledhje janë miratuar pa kuorumin e nevojshëm të përcaktuar nga neni 21 i ligjit për urbanistikën, jo më pak se pesë vota pro, dhe po ashtu në konflikt të hapur interesit. Në përfundim të hetimit të tij, komisioni hetimor ka konkluduar se: gjendja e konfliktit të interesit dhe paligjshmërisë nuk ka ekzistuar në mënyrë sporadike, por ka qenë e pranishme pothuajse në gjithë veprimtarinë e organit administrativ; gjendja e krijuar në KRRT-në e Bashkisë Tiranë, ku një apo dy studio marrin jo më pak se 55% të lejeve të ndërtimit dhe objekteve private dhe publike, bie në kundërshtim të hapur me ligjin nr. 9121, datë 28.07.2003 “Për mbrojtjen e konkurrencës”, pasi shmang në mënyrë shumë të qartë të gjitha shoqëritë e tjera, duke krijuar një pozitë dominuese në treg; lejet e ndërtimit të dala në datën 17 prill 2009 janë akte administrative të pavlefshme; çështja duhet t’i kalojë ILDKP-së dhe

Avokaturës së Shtetit për trajtim më të hollësishëm.

Rezulton gjithashtu se me vendimin nr. 252, datë 15.05.2009, Kuvendi i Shqipërisë ka vendosur të miratojë raportin përfundimtar, konkluzionet dhe rekomandimet e komisionit hetimor për shqyrtimin e kërkesës së një grupi deputetësh për hetimin e praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë e Tiranës; t'i dërgojë raportin përfundimtar Prokurorit të Përgjithshëm për fillimin e çështjes penale për personat që eventualisht kanë abuzuar me detyrën dhe funksionin publik; të konstatojë pavlefshmërinë e vendimeve të KRRT-së së Bashkisë së Tiranës të datës 17 prill 2009; të ngarkojë Inspektoratin e Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive që, në bashkëpunim me Avokaturën e Shtetit, të ndërmarrin masat ligjore në përputhje me nenin 40/6, shkronja "b" të ligjit nr.9367, datë 7.04.2005 "Për konfliktin e interesave në ushtrimin e funksioneve publike".

Sa sipër Gjykata Kushtetuese konstaton se, megjithëse plani i hetimit të komisionit hetimor rezulton të jetë më i zgjeruar, në fakt hetimi është përqendruar në shqyrtimin e veprimtarisë së KRRT-së përse i përket verifikimit të zbatimit të ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave, gjatë marrjes së vendimeve në disa mbledhje të saj.

Ligji nr. 9367, datë 7.04.2005 "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike" ka si qëllim të tij garantimin e një vendimmarrjeje të paanshme, transparente, në interesin më të mirë të mundshëm të publikut e të besimit të tij ndaj institucioneve publike, nëpërmjet parandalimit të konfliktit ndërmjet interesave publikë dhe atyre privatë të një zyrtari në ushtrimin e funksioneve të veta.

Sipas nenit 41 të këtij ligji, autoritetet përgjegjëse për parandalimin, kontrollin dhe zgjidhjen e gjendjeve të konfliktit të interesave janë Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive (autoriteti qendror përgjegjës); autoriteti ose strukturat përgjegjëse për zbatimin e këtij ligji në institucionet publike (eporët e zyrtarëve, sipas hierarkisë, brenda një institucioni publik; drejtoritë, njësitë e burimeve njerëzore apo njësi të ngarkuara a të ngritura posaçërisht, sipas nevojës dhe mundësive të çdo institucioni publik; institucionet eprore). Sipas nenit 42 të ligjit të sipërpërmendur, ILDKP-ja, midis të tjerave, bën monitorimin, kontrollin dhe vlerësimin e zbatimit të këtij ligji në tërësi, për parandalimin e konfliktit të interesave në institucionet publike, si dhe respektimin e këtij ligji në raste të veçanta të konfliktit të interesave; verifikimin dhe hetimin administrativ të konfliktit rast për rast të interesave, si dhe të ndalimeve e kufizimeve të interesave të përcaktuara në ligj, me kërkesë të institucionit publik a epor ose, kur e gjykon të nevojshme, edhe me nismën e tij; vendos masa administrative ndëshkuese në kompetencë të tij, sipas përcaktimeve në këtë ligj.

Duket qartë se ligji i ka dhënë kompetenca të gjera dhe të mjaftueshme ILDKP-së, si institucioni që merr masat dhe verifikon rast pas rasti konfliktin e interesit në vendimmarrjen publike.

Gjykata Kushtetuese rithekson se funksioni kontrollues i Kuvendit nuk mund të qëndrojë jashtë natyrës së tij ligjvënëse. Qëllimi i ngritjes së komisioneve hetimore është për të njohur dhe verifikuar në thellësi një fenomen, një ngjarje, një veprimtari, me synimin që, në përputhje me realitetin, të nxirren përfundime mbi nevojën e miratimit, plotësimit apo korigjimit të ligjeve të veçanta (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.18, datë 14.05.2003*). Komisioni hetimor, duke hetuar një fushë të caktuar, brenda kompetencave që përfshihen në përgjegjësinë kushtetuese të Kuvendit, mund të arrijë të gjejë të dhëna të cilat përbëjnë shkak për t'u vlerësuar nga ana e tij, por pa hyrë në sferën e kompetencave të organeve të tjera (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.12, datë 20.05.2008; nr.18, datë 14.05.2003*).

Gjykata Kushtetuese vë në dukje se në rastin në shqyrtim, bazuar në veprimtarinë e komisionit hetimor, objekt hetimi ka qenë vlerësimi i "*gjendjes së konfliktit të interesave të disa anëtarëve të KRRT-së Tiranë*", pra vlerësimi i mënyrës së zbatimit të ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave. Megjithatë, në rastin konkret komisioni ka hetuar aktivitetin e personave të veçantë të specifikuar në raport, dhe jo modelin e funksionimit të këtij organi. Duke qenë e tillë, kjo çështje mund t'i besohet një komisioni të zakonshëm (që nuk ka statusin e një komisioni

hetimor) të Parlamentit, apo një institucioni të specializuar si ILDKP-ja, që u përmend më sipër, por jo një komisioni hetimor.

Në këto rrethana, Gjykata Kushtetuese vlerëson se përfshirja e një komisioni hetimor në një objektiv që mund të arrihet me mjete të tjera, çon në cenimin e parimit të racionalitetit dhe proporcionalitetit në veprimtarinë e autoritetit publik.

Gjykata Kushtetuese vëren gjithashtu, se nga konkluzionet e komisionit hetimor rezultojnë se veprimtaria e tij nuk është përqendruar vetëm në verifikimin e fenomenit dhe ngritjen e problemeve. Komisioni ka vendosur të konstatojë pavlefshmërinë e vendimeve të KRRT-së Tiranë të datës 17 prill 2009 (konkluzione që janë miratuar edhe nga Kuvendi i Shqipërisë).

Në këtë drejtim Gjykata Kushtetuese thekson se formulimi i mendimit dhe pikëpamjes së Kuvendit në lidhje me konkluzionin e komisionit hetimor, nuk mund të interpretohet si një kualifikim ligjor i veprimeve që komisioni ka hetuar, i vendimit të marrë prej tij mbi çështjet që ishte ngarkuar të hetonte dhe i rrethanave të tjera të sqaruara prej tij. Kuvendi, pasi vendos nëse do miratojë ose jo konkluzionet e komisionit hetimor, nuk merr vendim në lidhje me përputhjen e veprimeve të tilla, vendimeve dhe rrethanave me aktet ligjore, çka është detyruese për institucionet e tjera si prokuroria dhe gjykata, por ai thjesht formulon vlerësimin dhe pikëpamjen e tij në lidhje me konkluzionet e komisionit.

Sa më sipër, Gjykata Kushtetuese vlerëson se, duke konstatuar pavlefshmërinë e vendimeve të KRRT-së Tiranë të datës 17 prill 2009, Kuvendi i Shqipërisë ka tejkaluar kompetencat e tij.

Në konkluzion të shqyrtimit të saj, Gjykata Kushtetuese vlerëson se objekti i hetimit të komisionit hetimor, i ngritur me vendimin e Kuvendit të Shqipërisë nr. 249, datë 23.04.2009 “Për shqyrtimin e kërkesës së një grupi deputetësh për hetimin e praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë e Tiranës”, nuk ka respektuar kriteret e sanksionuara në nenin 77 të Kushtetutës dhe se objekti i veprimtarisë së tij nuk përputhet me funksionin dhe qëllimet e kontrollit parlamentar. Në këto kushte, nga mënyra se si është përcaktuar objekti i hetimit parlamentar në vendimin e Kuvendit për ngritjen e komisionit hetimor, me hetimin e kryer nga ana e komisionit hetimor, si dhe me konstatimin si të paligjshëm të vendimeve të KRRT-së nga ana e këtij komisioni, është shkaktuar një konflikt kompetencash, duke sjellë si pasojë pengimin e ushtrimit të kompetencave të veta nga ana e kërkuarit Bashkia Tiranë.

* * *

Në kërkesën drejtuar Gjykatës Kushtetuese, kërkuarisi ka pretenduar gjithashtu se ngritja e këtij komisioni hetimor është në kundërshtim edhe me nenin 4/6 të ligjit nr.8891, datë 2.05.2002 “Për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit”, i cili parashikon se: *“Komisionet hetimore nuk mund të ngrihen gjatë 4 muajve para mbarimit të mandatit të Kuvendit”*. Kërkuarisi arsyeton se ky komision është ngritur në kundërshtim me ligjin, duke iu referuar mbylljes së legjislaturës ose shpërndarjes së Kuvendit, që në përputhje me nenin 9/2 të Kodit Zgjedhor, bëhet jo më shpejt se 45 ditë para datës së caktuar për zgjedhjet dhe jo më vonë se 30 ditë para kësaj date dhe duke marrë si pikë referimi datën e zgjedhjeve të përgjithshme, 28 qershor 2009.

Për sa sipër, Gjykata Kushtetuese konkludon se parashtrimin e këtij pretendimi pala kërkuarisi nuk e ngriti dot në nivel kushtetues dhe për pasojë ai nuk mund të merret në shqyrtim nga kjo Gjykatë.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, germa “ç” dhe 134, pika 1, germa “e” të Kushtetutës, si dhe neneve 56, 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së

Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Pranimin e kërkesës për zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet Bashkisë Tiranë dhe Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, duke shfuqizuar vendimin nr. 249, datë 24.04.2009 të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë “Për ngritjen e komisionit hetimor” dhe vendimin nr. 252, datë 15.05.2009 “Për miratimin e raportit përfundimtar të komisionit hetimor”.

- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë pro: Kujtim Puto, Fehmi Abdiu, Sokol Sadushi, Petrit Plloçi, Sokol Berberi.

Anëtarë kundër: Vladimir Kristo (kryetar), Vitore Tusha, Xhezair Zaganjori, Admir Thanza.

MENDIMI I PAKICËS

Jemi kundër vendimit të shumicës për arsyet e mëposhtme:

I. Lidhur me legjitimitimin e Kryetarit të Bashkisë së Tiranës për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese (*ratione personae*).

1. Çështja e legjitimitimit të subjekteve të ndryshme për të iniciuar një gjykim kushtetues ka qenë dhe mbetet një çështje e debatuar gjerësisht si në aspektin teorik ashtu dhe atë praktik.

Gjykata, mbështetur në nenin 134, pika 1, germa “e” dhe 2 të Kushtetutës edhe më parë ka legjitimuar Kryetarin e Bashkisë së Tiranës për ta vënë në lëvizje këtë gjykatë duke e konsideruar Bashkinë si pjesë të organeve të qeverisjes vendore, dhe kryetarin si përfaqësues të saj, kur ka provuar rast pas rasti se janë cenuar interesat e qeverisjes vendore.

2. Kuvendi i Shqipërisë, me vendimin nr.249, datë 23.04.2009, ka ngritur një komision hetimor për hetimin e praktikave dhe procedurave të dhënies së lejeve të ndërtimit nga Këshilli i Rregullimit të Territorit (në vijim KRRT) pranë Bashkisë së Tiranës. Kryetari i Bashkisë duke pretenduar se objekti i veprimtarisë së komisionit është antikushtetues, i ka kërkuar Gjykatës Kushtetuese (në vijim Gjykata) të zgjidhë mosmarrëveshjen e kompetencës të krijuar, sipas tij, midis pushtetit legjislativ dhe qeverisjes vendore (Bashkisë së Tiranës). Për t’i dhënë përgjigje çështjes së legjitimitimit të Kryetarit të Bashkisë së Tiranës për ta vënë në lëvizje këtë Gjykatë, *ratione personae*, para saj shtroheshin për zgjidhje këto probleme; së pari, cili është statusi juridik i KRRT-së dhe së dyti, cili është statusi i Kryetarit të Bashkisë në raport me këtë institucion.

3. Sipas nenit 16 të ligjit nr.8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën” i ndryshuar, KRRT-ja funksionon si organ vendimmarrës pranë këshillave të qarqeve, Bashkisë së Tiranës dhe bashkive që janë të qyteteve të kategorisë së parë...” ndërsa sipas nenit 19, KRRT-ja e Bashkisë së Tiranës përbëhet nga 9 anëtarë, të cilët janë Kryetari i Bashkisë së Tiranës, si kryetar, 3 anëtarë, me propozimin e shumicës së Këshillit Bashkiak të Tiranës, 3 anëtarë me propozimin e pakicës së Këshillit Bashkiak të Tiranës, 1 anëtar, përfaqësues i ministrit përgjegjës për planifikimin urban dhe një anëtar që zgjidhet me 3/5 e votave të të gjithë Këshillit Bashkiak të Tiranës. Një mënyrë përfaqësimi e tillë tregon kujdesin e ligjvënësit, për shkak të rëndësisë të veçantë që ka vendimmarrja e këtij organi në çështjet e planifikimit urban.

4. Në këto dispozita tërheqin vëmendjen disa probleme që na ndihmojnë për t’i dhënë përgjigje çështjes të legjitimitimit të Kryetarit të Bashkisë së Tiranës për të iniciuar një gjykim kushtetues lidhur me vendimmarrjen e KRRT. Së pari, KRRT-ja është një organ kolegjal përfaqësues gjithpërfshirës ku Kryetari i saj ndonëse është titullari i bashkisë, në vendimmarrje ka të drejtën e një vote njëlloj si të gjithë anëtarët e tjerë, së dyti, shumica e anëtarëve të KRRT-së janë përfaqësues të Këshillit Bashkiak të Tiranës (7 prej tyre) ndërsa një anëtar është përfaqësues i ministrit përgjegjës për planifikimin urban. Shumica, në zgjidhjen e çështjes së legjitimitimit, *ratione personae*, duhet të konsideronte këto fakte të rëndësishme që lidhen jo vetëm me respektin ndaj institucioneve që përfaqësojnë anëtarët e KRRT-së, por në tërësi edhe me

integritetin dhe legjitimitetin e funksionimit dhe vendimmarrjes së organeve kolegjiale në një shtet të së drejtës, ku drejtuesi përveç aspektit organizativ nuk ka dhe nuk mund të ketë asnjë tagër që të veprojë në emër dhe për llogari të organit që përfaqëson pa qenë i autorizuar prej ligjit ose prej vetë organit kolegjial. Përfaqësuesi i kërkuesit pranoi para Gjykatës se Kryetari i Bashkisë nuk ishte pajisur me akt përfaqësimi nga KKRT-ja për të mbrojtur interesat e saj dhe se sipas tij një autorizim i tillë ishte i panevojshëm. Në një shtet demokratik, mendojmë se janë të papranueshme praktikatat e anashkalimit të organeve kolegjiale nga drejtuesit e tyre pa pasur një akt delegimi nga ligji apo përfaqësuesit e organit. Janë këto arsye për të cilat mendojmë se shumica ka gabuar duke legjitimuar, *ratione personae*, Kryetarin e Bashkisë së Tiranës për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese lidhur me vendimmarrjen e KKRT-së.

5. Kërkuesi ka pretenduar se ngritja e komisionit hetimor parlamentar për të hetuar procedurat e dhënies së lejeve të ndërtimit në Bashkinë e Tiranës ka krijuar një mosmarrëveshje kompetencash midis pushtetit qendror, në rastin konkret pushteti legjislativ nga njëra anë dhe qeverisjes vendore nga ana tjetër duke kërkuar zgjidhjen e saj.

II. Legjitimimi i kërkuesit, *ratione materiae*, dhe kuptimi kushtetues i konfliktit të pushteteve.

6. Sipas doktrinë kushtetuese, që të kemi konflikt kompetencash midis pushteteve ndër të tjera duhet të ekzistojë edhe një kusht sipas të cilit konflikti të ketë lindur për përcaktimin e sferave të kompetencave të përcaktuara nga normat kushtetuese e ligjore për pushtete të ndryshme që do të thotë se ushtrimi i kompetencave nga njëri apo tjetri organ pushteti është i diskutueshëm ose dy pushtete të ndryshëm pretendojnë si të tyre ushtrimin e të njëjtës kompetencë.

7. Para së gjithash organi që pretendon se i janë marrë kompetenca apo janë vënë në diskutim nga një organ tjetër duhet t'i provojë ato para Gjykatës. Po t'i referohemi pretendimeve të kërkuesit nuk ka asnjë fakt që të vërtetojë se diçka e tillë ka ndodhur. I vetmi pretendim i kërkuesit është se Kuvendi i Shqipërisë nuk legjitimohet të shqyrtojë vendimet e marra nga KKRT-ja për dhënien e lejeve të ndërtimit, sepse në këtë mënyrë ka ndërhyrë në kompetencat e një pushtetit tjetër, që i përket Bashkisë së Tiranës. Sipas doktrinë kushtetuese, do të ndodheshim para një konflikti kompetencash, në qoftë se Kuvendi nëpërmjet një akti legjislativ të marrë prej tij do të cenonte ose zvogëlonte sferën e kompetencave kushtetuese të qeverisjes vendore. Kërkuesi nuk paraqiti para Gjykatës asnjë pretendim të kësaj natyre.

8. Atëherë le t'i kthehemi argumenteve të shumicës lidhur me pranimin e kërkesës. Shumica duke iu referuar vendimmarrjes së mëparshme të kësaj Gjykate arsyeton me të drejtë se një mosmarrëveshje kompetence duhet të ketë natyrë kushtetuese, në kuptimin që subjektet e përfshira në konflikt të jenë nga ato që i njeh Kushtetuta, që kompetenca kushtetuese të parashikohet si e tillë dhe që gjykimi në Gjykatën Kushtetuese të përqendrohet në zgjidhjen e mosmarrëveshjes. Cila është mosmarrëveshja në rastin konkret? Shumica argumenton se për çështje të ngjashme të shqyrtuara më parë (*shih vendimin nr.29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*), Gjykata ka konkluduar se planifikimi urban dhe menaxhimi i tokës janë kompetenca të plota dhe ekskluzive të autoriteteve vendore dhe përfshihen në konceptin ligjor “funksionet e veta”, sipas të cilit, nëpërmjet lirisë dhe autoritetit për të marrë vendime, ato janë përgjegjëse për realizimin e tyre. Dhe më tej, shumica argumenton se duke parë objektin e hetimit dhe planin paraprak të komisionit hetimor, janë të pranishëm të gjitha elementet e një mosmarrëveshje kompetencash. Pavarësisht referimit në jurisprudencën e Gjykatës, mendoj se shumica gabon kur arsyeton se “planifikimi urban dhe menaxhimi i tokës janë kompetenca të plota dhe ekskluzive të autoriteteve vendore”. Mjafton t'i hidhet një vështrim dispozitave të ndryshme të ligjit nr.8652, datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, i ndryshuar (shih nenin 10, pika 3, g) dhe ligjit nr.8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën”, i ndryshuar (shih nenet 1, 2, 4, 9, 12 etj.) për të kuptuar se ky konkluzion kategorik i Gjykatës është i gabuar. Planifikimi urban është një çështje komplekse që përfshin gjithë

territorin e vendit dhe ku ka një integrim si vertikal ashtu dhe horizontal të kompetencave ligjore midis organeve lokale të pushtetit dhe atyre qendrore. Kështu në nenin 2 të ligjit “Për urbanistikën” thuhet ndër të tjera se urbanistika shpreh dhe përcakton rregullat e përgjithshme të vendosjes dhe të arkitekturës së ndërtimeve në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë, ku mbahen parasysh zhvillimi ekonomik dhe social, aktual dhe perspektiv i vendit në nivel kombëtar dhe lokal, mbrojtja e vendit, mbrojtja e mjedisit etj. Ndërsa në nenin 9 të të njëjtit ligj thuhet se KRRTRSH-ja miraton ndër të tjera dhe studimet rajonale. Më tej, neni 12 i këtij ligji i jep të drejtë ministrisë përkatëse që ndjek veprimtarinë e planifikimit të territorit të ushtrojë kontroll në organet e pushtetit vendor që merren me planifikimin e territorit etj. Shumica gabon kur pranon shqyrtimin e kërkesës edhe për faktin se nuk ka asnjë të dhënë që të vërtetojë se ligjvënësi, nëpërmjet një ligji apo vendimi të ketë zvogëluar sferën e kompetencave të pushtetit vendor në fushën e planifikimit urban, konkretisht në kompetencat e “Bashkisë” në dhënien e lejeve të ndërtimit. Gjithashtu nuk rezulton asnjë e dhënë që ligjvënësi t’ia ketë deleguar këto kompetenca pushtetit ekzekutiv apo vetes. Nisur nga sa sipër është tepër i diskutueshëm problemi nëse KKRT-ja është pjesë ekskluzive e qeverisjes vendore në kuptimin që vendimmarrja e saj të gëzojë të njëjtën mbrojtje kushtetuese me vendimmarrjen e pushtetit vendor apo Bashkisë së Tiranës, si pushtet i parvarur.

III. Lidhur me kuptimin kushtetues të kontrollit parlamentar dhe statusin e një komisioni hetimor.

9. Shumica, duke iu kthyer jurisprudencës të kësaj Gjykate në vite, është përpjekur të japë disa konsiderata lidhur me kufijtë e kontrollit parlamentar, posaçërisht edhe të komisioneve hetimore parlamentare, në funksion të arritjes së një përfundimi lidhur me themelin e çështjes. Mendoj se argumentet e shumicës në këtë pjesë të vendimit janë kontradiktore dhe nuk përligjin vendimmarrjen e saj në çështjen në fjalë. Kështu, me të drejtë ajo rithekson se Kuvendi kryen, ndër të tjera, edhe funksione të tilla si miratimi i ligjeve (funksioni legjislativ) apo ushtrimi i kontrollit parlamentar, kryesisht ndaj pushtetit ekzekutiv, por dhe ndaj institucioneve të tjera (funksioni i kontrollit). Dhe më tej ajo pranon, gjithashtu me të drejtë, se kontrolli parlamentar nënkupton të drejtën e pushtetit legjislativ për t’u informuar (vini re) dhe për të realizuar mbikëqyrje për zbatimin e ligjeve nga organet e pushtetit publik (vini re), me qëllim marrjen e masave të domosdoshme për parandalimin e paligjshmërisë dhe nxjerrjen e përgjegjësive, sipas rasteve konkrete. Nisur nga këto pohime të shumicës, lind pyetja: A mund t’i kufizohet Kuvendit e drejta e informimit lidhur me veprimtarinë e organeve të qeverisjes vendore në fushën e zbatimit të ligjeve kur një të drejtë të tillë, sipas nenit 23 të Kushtetutës, e gëzon çdo qytetar i këtij vendi? A mundet Kuvendi të kufizohet në të drejtën e tij për të verifikuar zbatimin e ligjeve me qëllim marrjen e masave për përmirësimin dhe përsosjen e tyre? A mundet Kuvendit t’i kufizohet e drejta që në funksion të kontrollit të zbatimit të ligjeve të kërkojë nga institucionet përkatëse kompetente marrjen e masave dhe vënien e personave para përgjegjësisë për shkeljen e ligjit dhe Kushtetutës? Këto pyetje shumica duhet t’i konsideronte edhe në funksion të zgjidhjes së çështjes të legjitimitetit, *ratione materiae*.

Në një republikë parlamentare ku të gjitha pushtetet burojnë nga parlamenti, këto attribute janë në natyrën e tij kushtetuese dhe nuk mund t’ia kufizojë askush.

10. Nga ana tjetër kontrolli parlamentar nuk mund të jetë i pakufizuar dhe në këtë përfundim pajtohem me shumicën, por jo me argumentet e saj në mënyrë të veçantë lidhur me çështjen objekt shqyrtimi (shih më poshtë). Kontrolli hetimor parlamentar është i detyruar të respektojë parimin e ndarjes së pushteteve dhe në këtë kuptim i ndalohej të vërë në diskutim vendimmarrjen e pushteteve të tjera qoftë nëpërmjet rivlerësimit, ndryshimit apo shfuqizimit të tyre ashtu dhe nëpërmjet imponimit të zgjidhjeve.

IV. Lidhur me konceptin kushtetues “çështje e veçantë”.

11. Gjykata Kushtetuese ka një jurisprudencë të pasur për interpretimin kushtetues të

konceptit “çështje e veçantë”. Me të drejtë Gjykata ka theksuar se çështjet e hetimit të trajtuara në aspektin e kontrollit dhe zbatimit të ligjit, të njohjes dhe verifikimit të një ngjarjeje, a veprimtarie që nxisin iniciativa për propozime dhe miratime ligjesh, me qëllim parandalimin e fenomeneve negative për shoqërinë e shtetit, nxjerrjen e përgjegjësisë institucionale, përfshihen në konceptin kushtetues “çështje e veçantë” (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.18, datë 14.05.2003. Përmbledhje vendimesh, viti 2003, fq.84*).

12. Mendoj se koncepti “çështje e veçantë” përfshin në vetvete dy aspekte, aspektin interpretativ që është atribut i Gjykatës Kushtetuese, si institucioni i vetëm që bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës dhe aspektin çmues apo vlerësues nëse një çështje është e tillë që të justifikojë ngritjen e një komisioni hetimor parlamentar. Lidhur me aspektin e parë, siç u përmend dhe më lart Gjykata është përpjekur në jurisprudencën e saj të japë kuptimin kushtetues të një “çështjeje të veçantë”, duke theksuar ndër të tjera se çështja duhet të jetë me rëndësi shtetërore apo publike dhe në këtë kuptim lista e këtyre çështjeve nuk mund të jetë shteruese, por duhet të përcaktohet rast pas rasti. Lidhur me vlerësimin e një çështjeje nëse është e veçantë, në kuptimin kushtetues, e tillë që të justifikojë ngritjen e një komisioni hetimor, mendoj se është në domenin e Kuvendit, në diskrecionin e tij dhe të askujt tjetër, përfshi dhe Gjykatën Kushtetuese. Asnjë organ tjetër, më shumë se organi legjislativ, nuk është në gjendje të çmojë dhe të vlerësojë nëse një çështje është me interes të veçantë shtetëror apo publik. Shumica gabon kur konkludon se “nga mënyra si është përcaktuar në vendimin e Kuvendit çështja objekt hetimi, nuk përmbushet kërkesa e “veçantisë së çështjes”. Në këtë rast shumica ka tejkaluar kompetencat e veta, duke marrë tagra që nuk i përkasin gjykimit kushtetues dhe duke e kthyer veten në një gjykatë fakti.

V. Lidhur me themelin e kërkesës.

13. Shumica shprehet në vendim se megjithëse plani i hetimit të komisionit hetimor rezulton të jetë më i zgjeruar, në fakt hetimi është përqendruar në shqyrtimin e veprimtarisë së KRRT-së përsa i përket verifikimit të zbatimit të ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave, nr.9367, datë 7.04.2005. Duke iu referuar objektit të këtij ligji, shumica citon se ai ka për qëllim garantimin e një vendimmarrjeje të paanshme, transparente, në interesin më të mirë të mundshëm të publikut dhe besimit të tij ndaj institucioneve publike, nëpërmjet parandalimit të konfliktit ndërmjet interesave publikë dhe atyre privatë të një zyrtari në ushtrimin e funksioneve të veta. Këto citime të marra nga vendimi i shumicës dhe që i referohen ligjit për parandalimin e konfliktit të interesave, janë në kontradiktë me përfundimin e nxjerrë prej saj më lart se çështja që përbën objektin e hetimit të komisionit hetimor parlamentar, nuk është me interes publik në kuptimin kushtetues. Respektimi i ligjeve nga organet shtetërore, por dhe nga individët është një nga çështjet dhe problemet themelore për funksionimin e shtetit ligjor. Ky problem përbën ende një shqetësim serioz të shoqërisë dhe institucioneve shqiptare, dhe për këtë arsye roli i Kuvendit si organ ligjvënës dhe nëpërmjet kontrollit parlamentar është i pazëvendësueshëm.

14. Më poshtë, shumica duke iu referuar nenit 41 të ligjit për konfliktin e interesave përpigjet të argumentojë se autoriteti përgjegjës për parandalimin, kontrollin dhe zgjidhjen e konfliktit të interesave është Inspektorati i Lartë për Deklarimin dhe Kontrollin e Pasurive (më poshtë ILDKP) dhe sipas saj kontrolli i zbatimit të ligjit të sipërpërmendur nga komisioni hetimor parlamentar çon në “cenimin e parimit të racionalitetit dhe proporcionalitetit në veprimtarinë e autoritetit publik”, pa dhënë asnjë shpjegim se çfarë përfaqëson ky parim, çfarë standardi kushtetues prek, cila është lidhja e tij me çështjen objekt kontrolli kushtetues. Duket sikur shumica e gjen konfliktin e kompetencave jo midis veprimtarisë së organeve të qeverisjes vendore dhe pushtetit legjislativ, por midis këtij të fundit dhe ILDKP-së gjë që nuk ka lidhje me objektin e gjykimit. Nga ana tjetër, siç u trajtua dhe më lart, asgjë nuk e pengon Kuvendin që nëpërmjet kontrollit hetimor parlamentar për një çështje të veçantë të hetojë dhe të nxjerrë përfundime për efikasitetin dhe ligjshmërinë e veprimtarisë funksionale të organeve të kontrollit, ku bën pjesë edhe ILDKP-ja.

15. E vetmja çështje që ka krijuar keqkuptime lidhur me objektin dhe kufijtë e kontrollit

hetimor parlamentar në rastin në fjalë është shprehja e përdorur në konkluzionet e komisionit hetimor parlamentar se komisioni ka vendosur “të konstatojë pavlefshmërinë e vendimeve të KRRT-së”, të cilës shumica i kushton një vëmendje të veçantë. Është e lehtë të konstatohet se shprehja në fjalë është një deklaratim formal që nuk sjell asnjë pasojë juridike pasi është fakt i njohur se shpallja e një akti administrativ si absolutisht të pavlefshëm është atribut vetëm i gjykatës.

Për këto arsye mendojmë se vendimi i shumicës për zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet Bashkisë së Tiranës dhe Kuvendit të Republikës së Shqipërisë duke shfuqizuar vendimin nr.249, datë 24.04.2009 të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë “Për ngritjen e komisionit hetimor” dhe vendimit nr.252, datë 15.05.2009 “Për miratimin e raportit përfundimtar të komisionit hetimor”, është kontradiktor, i paargumentuar dhe për rrjedhojë i pambështetur në argumente kushtetuese¹.

Anëtarë: Vladimir Kristo (kryetar), Admir Thanza, Xhezair Zaganjori.

MENDIM PAKICE

Jam kundër vendimit të shumicës sa i përket legjitimitetit të kërkuarit Bashkia Tiranë për si vijon:

1. Çështjen e legjitimitetit të kërkuarit Gjykata Kushtetuese e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhet me inicimin e një procesi kushtetues. Në funksion të legjitimitetit *ratione personae*, kërkuari duhet të jetë një nga subjektet e përcaktuara në nenin 134 të Kushtetutës, konkretisht në paragrafin “1”, nënparagrafi “e” të këtij neni, në të cilin sanksionohet se “Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje vetëm me kërkesën të ... organeve të qeverisjes vendore”.

2. Për të vlerësuar nëse Bashkia Tiranë është subjekt i legjitimuar në këtë gjykim kushtetues çështja e parë që kërkon përgjigje ka të bëjë me faktin nëse Bashkia Tiranë (kërkuari) është organ i qeverisjes vendore, i tillë, që të legjitimohet të iniciojë gjykimin kushtetues në kuptim të nenit 134/1/e të Kushtetutës.

3. Kushtetuta, në pjesën e gjashtë të titulluar “Qeverisja vendore”, ka përcaktuar organet e qeverisjes vendore, njësitë bazë të qeverisjes vendore, mënyrën e krijimit të tyre dhe kompetencat përkatëse. Në mënyrë të qartë dhe eksplicite Kushtetuta ka sanksionuar se organi *përfaqësues* i qeverisjes vendore është “këshilli” (neni 109/1) ndërsa *organi ekzekutiv* është “kryetari” (neni 109/2). Po kështu, në nenin 108/1 Kushtetuta ka parashikuar komunat, bashkitë dhe qarqet duke i përcaktuar ato si njësi bazë të qeverisjes vendore. Nga përmbajtja e normave të mësipërme rezulton se Kushtetuta ka përcaktuar shprehimisht organet e qeverisjes vendore duke mos lënë hapësirë për të interpretuar tej përmbajtjes së këtyre normave, apo për të përfshirë në rrethin e organeve të qeverisjes vendore edhe subjekte të cilat kanë një përcaktim të ndryshëm kushtetues, siç janë njësitë e qeverisjes vendore.

4. Sa më sipër mendoj se shumica, duke legjitimuar Bashkinë Tiranë ka lejuar që, një subjekt që nuk i përket kategorise së “organeve të qeverisjes vendore”, të iniciojnë një gjykim kushtetues, gjë që është në kundërshtim me kuptimin e nenit 134, paragrafi “1” germa “e” të Kushtetutës.

5. Kushtetuta, krahas përcaktimit të subjekteve që iniciojnë gjykimin kushtetues në mënyrë të pakushtëzuar (neni 134 paragrafi “1” nënparagrafi “a”, “b”, “c”, “ç”), në nenin 134 paragrafi “2” thekson se: “*Subjektet e parashikuara nga nënparagrafët “dh”, “e”, “ë” “f” dhe “g” të paragrafit 1 të këtij neni mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre*”. Nga përmbajtja e kësaj norme rezulton se subjektet e specifikuar, në të cilat bëjnë pjesë dhe organet e qeverisjes vendore, mund t’i drejtohen Gjykatës Kushtetuese vetëm për çështje që

¹ Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese Xhezair Zaganjori dhe Admir Thanza janë shprehur *pro* përse i përket çështjes së legjitimitetit të subjektit kërkuar Bashkia e Tiranës.

lidhen me interesin e tyre. Në këtë vështrim, në funksion të legjitimitetit *ratione materiae*, subjektet e përcaktuara si më sipër për të iniciuar një gjykim kushtetues kushtëzohen nga interesi i tyre. Në këto kushte, që kërkuesi të legjitimohet ai duhet jo vetëm të jetë një nga organet e qeverisjes vendore, por duhet të plotësojë edhe kushtin tjetër, atë të interesit të ligjshëm/kushtetues. Organet e qeverisjes vendore kanë interes të ligjshëm për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, kur pretendojnë se kompetencat që u përcaktohen nga Kushtetuta u janë cenuar nga marrja apo dëblimi i këtyre kompetencave, apo kur janë penguar për të ushtruar pushtetin.

6. Kompetencat/pushtetet e organeve të qeverisjes vendore dhe ato të njësive vendore janë të përcaktuara shprehimisht në Kushtetutë. Sipas nenit 108/3 të Kushtetutës, njësive vendore iu ngarkohet të kryejnë të gjitha *detyrat vetëqeverisëse*. Ndërsa, sipas nenit 108/4 të Kushtetutës, vetëqeverisja në njësitë vendore ushtrohet nëpërmjet (i) organeve të tyre përfaqësuese dhe (ii) referendumeve vendore. Nisur nga kompetencat me të cilat Kushtetuta pajis organet përfaqësuese dhe njësitë e qeverisjes vendore, vihet re një dallim i qartë midis tyre. Kështu, këshillat, me cilësinë e organit përfaqësues, Kushtetuta i ka pajisur me kompetencën për të ushtruar pushtetin vetëqeverisës, ndërsa njësitë vendore janë të ngarkuara për të zbatuar detyrat që burojnë nga pushteti vetëqeverisës i ushtruar nga këshillat, pushtet që konkretizohet në mënyrë të detajuar në nenin 113/1 të Kushtetutës.

7. Shumica ka legjitimuar Bashkinë Tiranë duke arsyetuar se ajo përfaqësohet nga Kryetari, i cili është organ ekzekutiv i pushtetit vendor. Është e vërtetë që organi ekzekutiv (Kryetari) nuk diferencohet nga personi juridik (bashkia), pasi ai njehsohet me të dhe përbën një të tërë, për faktin, se shpreh vullnetin dhe vepron në përputhje me kompetencat që Kushtetuta dhe ligji i ka njohur Bashkisë, por është po kaq e vërtetë se këtu nuk përfshihen kompetencat të cilat Kushtetuta ia ka caktuar këshillit bashkiak. Edhe ligji nr. 8652, datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” përforcon qëndrimin që shpreh Kushtetuta se Kryetari i Bashkisë ushtron të gjitha kompetencat që ligji i ka njohur bashkisë. Shumica arsyeton se “*planifikimi urban dhe menaxhimi i tokës janë kompetenca të plota dhe ekskluzive të autoriteteve vendore*”, por nuk i konkretizon autoritetet vendore (njësi e qeverisjes vendore, organ përfaqësues, apo organ ekzekutiv) sipas kompetencave të parashikuara nga Kushtetuta. Shumica, duke mos gjetur lidhjen që duhet të ekzistojë midis kërkuesit dhe interesit të tij kushtetues, bën një interpretim dhe referim në terma të përgjithshëm. Jo vetëm kaq, por shumica nuk merr parasysh nenin 113/3 të Kushtetutës që sanksionon se: “*Të drejtat për vetëqeverisje të njësive të qeverisjes vendore mbrohen në gjykatë*”. Kjo normë përcakton pa asnjë dyshim se, në rast ndërhyrje në kompetencat apo pushtetet e caktuara nga Kushtetuta, njësitë e qeverisjes vendore kanë të drejtë t’i drejtohen juridiksionit të zakonshëm gjyqësor dhe jo atij kushtetues.

8. Nisur nga rregullimi i mësipërm vlerësoj se Kushtetuta, duke përcaktuar në mënyrë të detajuar njësitë e pushtetit vendor, organet e tyre, kompetencat, juridiksonin gjyqësor të zakonshëm në të cilat mbrohen të drejtat për vetëqeverisje të njësive të qeverisjes vendore dhe juridiksionin kushtetues në të cilin mbrohen interesat e organeve të qeverisjes vendore, nuk ka lënë hapësirë për interpretim të zgjeruar të rrethit të subjekteve që përfshihen në “*organet e qeverisjes vendore*”, sipas parashikimeve të nenit 134, pika 1, gërma “e” të saj.

9. Në përfundim të analizës së mësipërme vlerësoj se kërkuesi, Bashkia Tiranë, si njësi bazë e qeverisjes vendore, nuk përfshihet në rrethin e subjekteve që përcakton neni 134 i Kushtetutës. Në këtë kuptim, kërkuesi Bashkia Tiranë nuk legjitimohet për të vënë në lëvizje gjykimin kushtetues objekt shqyrtimi.

Anëtare: Vitore Tusha