

V E N D I M
Nr.2, datë 25.1.1999

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë e përbërë nga :

Hilmi Dakli,	Anëtar i Gjykatës Kushtetuese
Zija Vuci,	Anëtar i“““
Alfred Karamuço,	Anëtar i“““
Hajredin Fuga,	Anëtar i“““
Kristofor Peçi,	Anëtar i“““
Kujtim Puto,	Anëtar i“““
Sokol Sadushi,	Anëtar i“““

Me sekretare Noela Ruço, më datat 18.12.1998 dhe 28.12.1998, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.84/7 Akti që i përket :

KËRKUES: 1. BASHKIA E TIRANËS, e përfaqësuar nga kryetari i saj, zoti Albert Brojka.

2. KESHILLI I RRETHIT TIRANE, i përfaqësuar nga zotërinjtë Bardhyl Kenaj, Rudolf Shllaku dhe Ferdinand Mino.

SUBJEKTE TE INTERESUARA:

1. KUVENDI, i përfaqësuar nga zotërinjtë Zamira Çaka, Veli Budo e Viktor Gumi.

2. KËSHILLI I MINISTRAVE, në mungesë.

O B J E K T I:

Shfuqizimin si antikushtetues të neneve 7, 9, 10, 14, 18, 19, 23, 24, 28, 45, 55, 58, 62 dhe 75 të ligjit nr.8405, datë 17.9.1998 “Për Urbanistikën”.

Kërkuesit, nëpërmjet kërkesave të veçanta, të cilat me vendim të ndërmjetëm janë bashkuar nga Gjykata Kushtetuese në një çështje të vetme, kanë parashtruar si shkaqe ligjore për antikushtetutshmërinë e neneve të sipërcituara, cënimin e parimit të decentralizimit dhe të autonomisë vendore, të parashikuar nga neni 13 i Kushtetutës, si dhe shkelje të dispozitave të tjera ligjore.

Ato argumentojnë si shkelje të karakterit kushtetues zvogëlimin në minimum të kompetencave të pushtetit lokal, nxjerrjen jashtë funksionit të organit të Këshillit të Rregullimit të Territorit; ndërhyrjen e Prefektit dhe në disa raste të Ministrit, në kompetencat e organeve të pushtetit lokal; mohimin e të drejtave themelore të shtetasve për kryerjen e ndërtimeve të përkohëshme në pronën e tyre; apo kufizimin e të drejtës së pronës, si dhe konfliktet e kompetencave, që krijohen midis organeve të ndryshme shtetërore në fushën e urbanistikës.

GJYKATA KUSHTETUESE,

Pasi dëgjoi shpjegimet e përfaqësuesve të kërkuesve, të subjekteve të interesuara dhe shqyrtoi çështjen në tërësi,

V E N D I M:

Pretendimet e kërkuesve për antikushtetutshmëri të dispozitave ligjore të kontestuara në ligjin “Për Urbanistikën”, janë pjesërisht të bazuara. Dispozitat e këtij ligji, të cilat janë objekt i kërkesës, në tërësinë e tyre nuk çenojnë parimet themelore kushtetuese që kanë të bëjnë me decentralizimin dhe autonominë vendore si dhe me të drejtat themelore të pronës.

Përgjatimisht, për Gjykatën Kushtetuese, këto parime cenohen nga paragrafi i fundit i nenit 14, si dhe paragrafi i parë dhe i tretë i nenit 23 të ligjit “Për Urbanistikën”.

Sipas nenit 14, paragrafi i fundit: “... ngritja dhe funksionimi i KRRT-së bëhet përkatësisht me propozim të Këshillit të Rrethit, të Këshillit Bashkiak të Tiranës a të qyteteve të kategorisë së parë dhe miratohet nga ministria që mbulon veprimtarinë në fushën përkatëse...”.

Miratimi i ngritjes dhe funksionimit të KRRT-së nga ministri që mbulon veprimtarinë për këtë fushë, është një devijim nga parimi kushtetues i decentralizimit të pushtetit. Këshilli i Rregullimit të Territorit, është organ administrativ që ngrihet dhe funksionon pranë organeve të pushtetit lokal për

rregullimin e veprimtarisë në fushën e Urbanistikës. Ky koncept ekziston dhe në paragrafin e parë të këtij neni. Si i tillë, ngritja dhe funksionimi i tij nuk mund t'i atribuohet ministrit si përfaqësues i pushtetit qendror. Organet e pushtetit lokal, në zbatim të parimit të autonomisë vendore, duhet të miratojnë vetë ngritjesdhe funksionimin e KRRT-së, pasi respektimi i detyrave publike, një aspekt të rëndësishëm të të cilave përbën dhe veprimtaria në fushën e ndërtimit, u përket ne radhë të parë instancave apo organeve të cilat janë më afër qytetarëve. Kështu që organet e pushtetit lokal nuk duhet të mbeten në kuadrin e propozuesit për këtë organ të specializuar, por janë ato organe që duhet ta kenë këtë kompetencë.

Në këtë këndvështrim duhet arsyetuar dhe për antikushtetutshmërinë e paragrafit të parë dhe të tretë të nenit 23 të ligjit “Për Urbanistikën”. Sipas kësaj dispozite ligjore, emërimi dhe shkarkimi i përgjegjësit të seksionit të urbanistikës në Këshillin e Rrethit dhe në Bashkitë e qyteteve të kategorisë së parë, është kompetencë e ministrit përkatës, sipas propozimit të Këshillit të Rrethit e të Këshillit të Bashkisë, ndërsa Drejtori i Drejtorisë së Urbanistikës për qytetin e Tiranës emërohet dhe shkarkohet drejtpërsëdrejti nga ministri. Përgjegjësi i seksionit të urbanistikës në rreth apo në qytete të kategorisë së parë si dhe Drejtori i Urbanistikës për Tiranën, duke qenë në strukturën administrative të Këshillit të Rrethit apo Këshillit të Bashkisë, nuk mund të bëjë dallim nga përgjegjësat e tjerë të seksioneve pranë këtyre organeve, të cilët emërohen dhe shkarkohen nga organet e pushtetit lokal. Veprimtaria e tyre është e lidhur dhe e ndërruar nga pushteti lokal dhe në këtë aspekt nuk mund të pranohet formulimi i paragrafit të parë dhe të tretë të nenit 23 në mënyrën siç është parashikuar. Organet e pushtetit lokal, në bazë të ligjit nr.7572, datë 10.6.1992 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Pushtetit Lokal”, emërojnë dhe shkarkojnë personelin e administratës së këtyre organeve dhe si të tilla, janë ato që duhet të vendosin për mënyrën e emërimit apo të shkarkimit të përgjegjësit të Seksionit të Urbanistikës, apo të drejtorit të Urbanistikës për Tiranën.

Shfuqizimi si antikushtetues i paragrafit të parë dhe të tretë të nenit 23 nuk prek formulimin e paragrafit të dytë të tij, sipas të cilit “ministri përkatës në raste të veçanta dhe të motivuara vendos shkarkimin e tyre”.

Dhënia e së drejtës ministrit për të shkarkuar përgjegjësat e seksioneve të urbanistikës, apo të Drejtorit të urbanistikës për Tiranën, për raste të veçanta dhe të motivuara është një përjashtim nga rasti i përgjithshëm dhe nuk përbën ndërhyrje në kompetencat e pushtetit lokal dhe as cënim të parimit të autonomisë vendore, por është në përputhje me parimin e decentralizimit të pushtetit dhe me të drejtën e ushtrimit të kontrollit administrativ të organeve më të larta mbi ato më të ulta.

Përsa i përket pretendimeve që paraqesin kërkuesit për antikushtetutshmërinë apo paligjshmërinë e dispozitave të tjera të këtij ligji, kërkesa e tyre duhet rrëzuar.

Nenet 7 dhe 9 të ligjit “Për Urbanistikën” që në dallim nga ligji i vjetër kanë përcaktuar Këshillin e Rregullimit të Territorit të Republikës së Shqipërisë, si organin më të lartë shtetëror për miratimin e studimeve urbanistike, nuk bien ndesh me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Kalimi i kompetencave në këtë fushë nga Këshilli i Ministrave në KRRT të Republikës së Shqipërisë përbën një evoluim në konceptin e ndarjes së drejtë të kompetencave midis organeve të specializuara dhe nuk prek kompetencat e organeve të pushtetit lokal. Ekzistenca e KRRT të Republikës së Shqipërisë si organ qendror, jo vetëm që nuk cënon parimet kushtetuese, por ajo paraqitet si një domosdoshmëri në kushtet në të cilat ndodhemi për përcaktimin e një politike të drejtë kombëtare në fushën urbane, duke mbajtur parasysh mbrojtjen e interesave kombëtare dhe të atyre lokale.

Pretendimi i kërkuesve për antikushtetutshmërinë e paragrafit të dytë të nenit 10 të ligjit “Për Urbanistikën”, sipas të cilit Prefekti ka të drejtën e pezullimit të zbatimit të vendimeve të KRRT-ve deri në shqyrtimin e tyre nga KRRT e Republikës së Shqipërisë, nuk sjell asnjë argument ligjor dhe kushtetues që të cenojë parimet që sanksionon Kushtetuta.

Pezullimi është një e drejtë që i njihet Prefektit edhe në ligjin nr.7608, datë 22.9.1992, ndryshuar me ligjin nr.8209, datë 22.4.1997 “Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit lokal”. E drejta për të pezulluar një akt të paligjshëm të organeve të qeverisjes vendore, nuk sjell as përplasje kompetencash midis organeve, siç pretendohet nga kërkuesi dhe njëkohësisht, as cënim të parimeve kushtetuese.

Decentralizimi i pushtetit si një parim kushtetues nuk presupozon kompetenca absolute të organeve të qeverisjes vendore brënda juridiksionit të tyre dhe shkëputje të çdo lloj vartësie me pushtetin qendror. Përkundrazi, ky parim vërtet njeh dhe garanton të drejtën e vetëqeverisjes lokale për organet e pushtetit lokal, por nuk mohon kontrollin hierarkik administrativ mbi veprimtarinë e

organeve territoriale për të siguruar respektimin e ligjeve dhe të parimeve kushtetuese. Vetë neni 114 i Kushtetutës ka parashikuar që kompetencat e Prefektit caktohen me ligj dhe ky ligj i ka njohur të drejtën Prefektit që të mos shprehet vetë për paligjshmërinë e akteve të KRRT-ve, por kjo të kufizohet deri në të drejtën për të pezulluar zbatimin e këtyre akteve. Është një organ tjetër administrativ, më i lartë se KRRT, pra është KRRT e Republikës së Shqipërisë që vendos përfundimisht për ligjshmërinë e aktit të pezulluar.

Kërkuesit pretendojnë se nenet 18, 19, 24, kufizojnë të drejtën e organeve të pushtetit lokal për të vendosur vetë për përbërjen, numrin dhe strukturën e Këshillit të Rregullimit të Territorit të juridiksionit përkatës dhe të seksionit të urbanistikës apo të drejtorisë së urbanistikës për Tiranën.

Evoluimi që ka sjellë ky ligj nga ai i mëparshmi është përcaktimi me ligj dhe jo lënia në vlerësimin e organit të pushtetit lokal, të numrit të njëjtë të përbërjes së KRRT-ve sipas juridiksioneve përkatëse dhe të vendosjes së kriterëve unifikuues për të gjithë Republikën, në drejtim të vendosjes së personave kompetentë dhe përgjegjës në fushën e urbanistikës. Kjo mënyrë rregullimi e strukturës së organit të KRRT-së, është pozitive për legjislacionin.

Vendosja e kriterëve unike në këtë aspekt, nuk përbën kufizim të kompetencave të organeve të qeverisjes vendore, pasi ato kriterë i përshtaten aspektit teknik dhe profesional dhe jo atij administrativ. Ligji në këtë drejtim, nuk është nisur nga mendimi që të kufizojë këto kompetenca, por të vendosë kriterë unifikuues në shkallë kombëtare. Ndërsa përsa i përket emërimit apo shkarkimit të anëtarëve të KRRT-ve dhe përcaktimit të numrit të punonjësve që do të përbëjnë seksionin e urbanistikës, sipas juridiksioneve përkatëse, kjo është një e drejtë që nuk mund t'i mohohet pushtetit vendor.

Nenet 28, 45, 55 dhe 75 të kontestuara nga kërkuesit jo vetëm që nuk prekin parimet kushtetuese, por argumentat që ato paraqesin për paligjshmërinë e këtyre dispozitave, nuk janë objekt shqyrtimi për Gjykatën Kushtetuese.

Pretendimi i kërkuesve për antikushtetutshmërinë e nenit 58 të këtij ligji, sipas të cilit i ndalohet qytetarit ndërtimi i objekteve me karakter të përkohshëm, me përjashtim të rasteve që përmenden në këtë dispozitë konkrete, nuk përbën mohim dhe as kufizim të së drejtës së pronës. Shteti ka detyrimin kushtetues, që të mos i mohojë padrejtësisht pronën shtetasve të tij, por kjo nuk do të thotë se ligji mund të lejojë që çdokush, sipas dëshirave apo interesave të tij të kryejë çdo lloj ndërtimi, dhe pa asnjë lloj kriteri, mjafton që ky ndërtim të jetë në pronën e qytetarit. Ky nen nuk ia mohon, por ia njeh të drejtën qytetarit që të pajiset me leje për ndërtime të përkohëshme, duke respektuar kriteret teknike e ligjore. Neni 62 i ligjit “Për Urbanistikën”, sipas kërkuesve, mohon dhe kufizon të drejtën e pronës, sepse nuk iu njeh pronarëve të drejtën të kërkojnë nga shteti shpërblimin e pronës, por vetëm kompensimin, për rastet kur prona merret për interesa publike si dhe nuk e përfshin pronarin si subjekt i ligjit “Për shpronësimet për interesa publike”.

Formulimi dhe kuptimi në tërësi që ligji i ka dhënë kësaj dispozite ligjore është i kundërt nga koncepti i gabuar që kanë kërkuesit. Sipas kësaj dispozite KRRT -të e rretheve e të bashkive kanë detyrimin kushtetues, sipas juridiksioneve përkatëse për të mos miratuar asnjë ndërtim të përhershëm apo provizor jashtë funksionit të territorit të përcaktuar në studimet e miratuara në territore publike, si territore të gjelbërta, sportive, të objekteve social-kulturore, sheshe dhe hapësira ndërmjet blloqeve të banesave, rrugë, sheshe publike etj. Kjo dispozitë ligjore nuk cënon aspak parimet kushtetuese dhe të drejtën e pronës si një e drejtë themelore, por përkundrazi është në përputhje me nenin 41 të Kushtetutës. Qytetarëve, nuk u mohohet e drejta për të kryer ndërtime, si të përhershme ashtu dhe të përkohshme, por është e domosdoshme që shteti nëpërmjet organeve të tij të specializuara, pra KRRT-ve të parashikojë rregulla të tilla që nuk çenojnë studimet urbanistike të miratuara.

Neni 62 nuk i mohon, përkundrazi i njeh të drejtën shtetasve që të kryejnë ndërtime dhe të gëzojnë pronën e tyre, mjafton që këto ndërtime të mos jenë jashtë funksionit të përcaktuar në studimet urbane të miratuara. Ky nen, nëse do të shihet i veçuar nga ligji në tërësi, është e vërtetë që ka një kufizim të së drejtës së pronës për qytetarët që nuk mund të ndërtojnë sipas dëshirës së tyre në pronën e tyre. Ky kufizim që parashikon ligji nëpërmjet mosdhënies së të drejtës për ndërtim në territore publike, është një lloj kufizimi për interesa publike, të cilin nuk e ndalon, përkundrazi e lejon dhe neni 41 pika 3 e Kushtetutës. Gjithashtu dhe paragrafi i fundit i nenit 62, nuk ua mohon pronarëve qënien e tyre subjekt i

Ligjit nr.7848, datë 25.7.1994 “Për shpronësimet për interesa publike...”, përkundrazi te referon në të, sepse iu njeh të drejtën, që në përputhje me ligjet në fuqi të kërkojnë kompensim për

pronën e tyre.

Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se kërkesa e kërkuësve duhet pranuar pjesërisht. Me shfuqizimin si antikushtetues të dy dispozitave ligjore të sipërpërmendura, i përket organit ligjvënës që të plotësojë boshllëkun legjislativ që krijohet, duke formuluar dhe përshtatur, mbi argumentat ligjore të këtij vendimi, dispozitat e ligjit “Për Urbanistikën”.

PËR KËTO ARSYE:

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 131 dhe 132 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe të nenit 41 të Ligjit nr.8373, datë 15.7.1998 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë“, me shumicë votash,

V E N D O S I:

1. Shfuqizimin si antikushtetues të paragrafit të fundit të nenit 14 dhe të paragrafit të parë dhe të tretë të nenit 23 të ligjit nr.8405, datë 17.9.1998 “Për Urbanistikën”.

2. Rrëzimin e kërkesës për antikushtetutshmërinë e neneve 7, 9, 10, 18, 19, 24, 28, 45, 55, 58, 62, 75 të ligjit nr.8405, datë 17.9.1998 “Për Urbanistikën”.

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

Tiranë, më 25.1.1999

MENDIMI I PAKICËS

Këshilli i Rrethit dhe Bashkia e Tiranës kanë kërkuar shfuqizimin e 14 neneve të ligjit “Për Urbanistikën”, duke i konsideruar ato si antikushtetues. Gjykata Kushtetuese vendosi të shfuqizojë vetëm paragrafin e fundit të nenit 14 dhe paragrafet 1 e 3 të nenit 23 të këtij ligji.

Në lidhje me këtë vendim kam këto mendime :

1. Shprehja që përmendet në paragrafin e fundit të nenit 14 “ngritja dhe funksionimi i KRRT-së...”, sipas mendimit tim, nuk ka të bëjë me emërim dhe përzgjedhje të personave, por me konstituimin e këtij organi. Personat do të përzgjidhen e do të propozohen nga Këshilli i Rrethit, Këshilli Bashkiak dhe Prefektura, ndërsa ministria miraton ngritjen e KRRT-së, pasi shqyrton nëse formimi i KRRT-së është bërë në përputhje me kërkesat e ligjit. Dispozita e nenit 14 paragrafi i fundit ka karakter organizativ, unifikues e kontrollues dhe si e tillë nuk prek parimet e funksionimit të organeve të pushtetit vendor. Këshillat e Rregullimit të Territorit janë organe të administratës shtetërore, të cilat përveçse i nënshtrohen kontrollit të organit pranë të cilit funksionojnë, i nënshtrohen edhe kontrollit hierarqik administrativ për mënyrën e ngritjes dhe të funksionimit dhe në këtë vështrim mendoj se nuk cënohet autonomia e qeverisjes vendore. Nga ana tjetër, shfuqizimi i paragrafit të fundit të nenit 14, duhej të shoqërohej edhe me rregullimin e mospërputhjes midis neneve 17, 18 e 19 të ligjit lidhur me caktimin e propozimin e specialistëve të bashkisë apo të këshillit të rrethit.

2. Përsa i përket nenit 23 të ligjit, nuk jam për shfuqizimin e paragrafit 1 e 3, por për riformulimin e tyre. Mendoj që paragrafi i parë të mbetet siç është, por duke përfshirë në të edhe drejtorin e Drejtorisë së Urbanistikës në Bashkinë e Tiranës (paragrafi 3), sepse kështu ndiqet rregull i njëjtë për emërimin dhe shkarkimin e tyre. Për problemet e akumuluar në fushën e urbanistikës, emërimi dhe shkarkimi i përgjegjësve të seksionit nga ministri, krijon mbrojtje dhe rrit pavarësinë e përgjegjësinë e tyre për të drejtuar strukturat që kanë në vartësi si dhe për të kryer gjithë detyrat e kompetencat e rëndësishme që përmenden në nenin 22 të ligjit. Këshillat e rretheve dhe të bashkive, duke pasur të drejtën e propozimit për emërimin dhe shkarkimin e përgjegjësve të seksionit të urbanistikës, si dhe të drejtën e emërimit, shkarkimit dhe miratimit të të gjithë strukturave që përmenden në nenet 24 e 25 të ligjit, gëzojnë kompetenca të plota për formimin e organeve dhe të strukturave në fushën e urbanistikës, duke u respektuar kështu parimet e decentralizmit dhe autonomisë.

Ndryshe nga vendimi i Gjykatës Kushtetuese që rrëzon kërkesën për shfuqizimin e paragrafit

të dytë të nenit 23, kam mendimin se kjo kërkesë duhej pranuar. Mënyra se si është formuluar ky paragraf lë shteg dhe mundësi shpërdorimi. Shkarkimi nga ministri, duke qenë një rast përjashtimor, kërkon një formulim më të specifikuar. Shprehja në ligj “në raste të veçanta dhe të motivuara”, është e gjerë dhe e papërcaktuar, pasi nuk përmend nëse është fjala për shkelje të ligjit dhe për rëndësinë e natyrën e shkeljes.

Tiranë, më 25.1.1999

ANËTARI

H. Fuga

Nr. 84/7 i regjistrimit themeltar

Nr. 2 i vendimit