

V E N D I M
“NË EMËR TË REPUBLIKËS”

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Zija Vuci,	Anëtar i Gjykatës Kushtetuese
Hajredin Fuga,	Anëtar i“ “
Alfred Karamuço,	Anëtar i“ “
Bardha Selenica,	Anëtar i“ “
Kristofor Peçi,	Anëtar i“ “
Kujtim Puto,	Anëtar i“ “
Sokol Sadushi,	Anëtar i“ “
Sabri Rrapi,	Anëtar i“ “

me sekretare Arbenka Lalica, në datën 05.07.2000, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.46, Akti që i përket:

KËRKUESE: SHOQATA E KRYETARËVE TË BASHKIVE, e përfaqësuar nga Natasha Kondi dhe Ermela Mallkuçi.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KËSHILLI I MINISTRAVE I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, i përfaqësuar nga z.Gjon Ndreu dhe Malo Hizdri.

O B J E K T I

Shfuqizimi i pikave 2.2/4, 2.2/5 dhe 2.3/6 të V.K.M., nr.217, datë 05.05.2000 “Për kontrollin financiar”.

Kërkuesi ka parashtruar këto shkaqe për shfuqizimin e pikave 2.2/4,2.2/5 dhe 2.3/6 të VKM, nr.217, datë 05.05.2000 “Për kontrollin financiar”.

Shkelet pavarësia dhe autonomia e Pushtetit Vendor të sanksionuara në nenin 13 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore, Ratifikuar nga Kuvendi i Shqipërisë me ligjin nr.8548, datë 11.11.1999.

Ushtrimi i këtij kontrolli mund të bëhet vetëm nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, nga Ministria e financave dhe nga Prefekturat dhe vetëm, në fusha e për probleme të caktuara.

Ky kontroll i parashikuar në vendimin e Këshillit të Ministrave bie në kundërshtim me pikën 1 të po këtij vendimi ku thuhet, se kontrolli financiar është një funksion brenda subjektit për të vlerësuar veprimtarinë e tij.

Në pikën 2.3/6 të këtij vendimi, parashikohen kompetenca tepër të zgjeruara të organeve të kontrollit si dhe një ndërhyrje në organet, që gëzojnë të drejtën për shqyrtimin dhe vlerësimin e këtyre veprimeve.

GJYKATA KUSHTETUESE

pasi dëgjoji përfaqësueset e palës kërkuese që u shprehën për pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e Këshillit të Ministrave që kërkuar rrëzimin e kërkesës dhe pasi diskutoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N

Shkaqet e parashtruara nga pala kërkuese për shfuqizimin si antikushtetues të pikave 2.2/4, 2.2/5 dhe 2.3/6 të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr.217, datë 05.05.2000 “Për kontrollin financiar”, nuk qëndrojnë për rrjedhojë kërkesa duhet të rrëzohet.

Vendimi i Këshillit të Ministrave, si akt normativ, ka përcaktuar rregullat, për kontrollin financiar në njësitë e Qeverisjes Vendore. Asnjë nga këto pika nuk vjen në kundërshtim me

Kushtetutën e Shqipërisë dhe me Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Ato nuk kanë cënuar autonominë vendore në kuptim të nenit 13 të Kushtetutës dhe të Kartës së Autonomisë Vendore. Neni 8 i Konventës parashikon kontroll administrativ të bashkësive vendore. Sipas nenit 3 të Kartës së Autonomisë Vendore, autonomia vendore konceptohet si e drejtë dhe aftësi efektive e bashkësive vendore për të rregulluar e për të drejtuar nën përgjegjësinë e tyre dhe në të mirë të popullsisë të tyre një pjesë të mirë të çështjeve publike. Kusht themelor është, që kjo veprimtari të ushtrohet sipas ligjit dhe brenda kufijve që parashikon ligji. Edhe në ligjin nr.8399, datë 09.09.1998 “Për buxhetin Lokal” dhe në Vendimin nr.217, datë 05.05.2000 “Për kontrollin financiar” nuk parashikohet ndonjë normë që vlerëson oportunitetin e vendimeve të marra nga organet e pushtetit vendor, por përcaktohen organet e rregullat për kontrollin e zbatimit të ligjeve për buxhetin me qëllim, që të mbrojnë vetë subjektet nga dëmtimet e humbjet financiare. Në rastin konkret, në nenin 12 të ligjit për “Buxhetin Lokal” është ngarkuar Ministria e Financave, Ministria e Pushtetit Lokal dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit që të kryejnë në organet e pushtetit lokal kontrollin për zbatimin e buxhetit si një nga llojet e kontrollit administrativ. Në nenin 20, është ngarkuar Këshilli i Ministrave, Ministria e Financave dhe Ministria e Pushtetit Lokal të nxjerrin akte nënligjore në zbatim të këtij ligji.

Në bazë të nenit 178/1 të Kushtetutës së Shqipërisë, ky ligj është në fuqi dhe do të zbatohet derisa nuk është shfuqizuar, prandaj në bazë të tij, Qeveria ka marrë masa duke riorganizuar strukturat përkatëse të kontrollit financiar. Në pikat 2.2/4 të vendimit nr.217, datë 05.05.2000 “Për kontrollin financiar”, theksohet, se Ministria e Pushtetit Lokal, me anë të strukturës së saj të kontrollit, për probleme të veçanta, me urdhër të ministrit përkatës, mund të ushtrojë kontroll edhe të drejtpërdrejtë në njësitë e Qeverisjes Vendore, duke respektuar pavarësinë e tyre. Këtu është fjala vetëm për kontrollin financiar, gjë, që del qartë nga përmbajtja e gjithë vendimit. Për më tepër sipas pikës 2.2/4 të këtij vendimi, kontrolli financiar i Ministrisë së Pushtetit Lokal kufizohet vetëm në atë pjesë të buxhetit të shtetit që i është transferuar pushtetit lokal nga pushteti qendror dhe vetëm për probleme të veçanta. Është përjashtuar në këtë vendim e drejta e organeve të kontrollit të hyjnë në kontrollin e pjesës së buxhetit të pavarur dhe në vendimmarrjen e pushtetit vendor, çka del qartë nga togfjalëshi i fundit i pikës së lartpërmendur.

E papranueshme është kërkesa e shoqatës së kryetarëve të bashkive edhe për pikën 2.2/5 të VKM., nr.217, datë 05.05.2000. Në këtë pikë, parashikohet kontrolli financiar i drejtorive të kontrollit në prefektura, në të gjitha njësitë e qeverisjes vendore dhe nuk shkelet parimi kushtetues i autonomisë vendore, pasi kjo e drejtë e tyre buron nga ligji “Për Prefekturat”, nga ligji “Për buxhetin Lokal” nr.8399, datë 09.09.1998, neni 12/1 i tij si dhe nga ligji 8379, datë 20.07.1998 “Për hartimin dhe zbatimin e buxhetit të Republikës së Shqipërisë”. Vihet në dukje, se kontrolli nga prefektura do të ushtrohet në rastet dhe sipas kriterëve ligjore që i përmendën më lart, pra, vetëm për anën financiare pa përfshirë anë të tjera të veprimtarisë së subjektit vendor dhe vetëm, për fondet e transferuara nga pushteti qendror në pushtetin lokal.

Nuk merret parasysh nga Gjykata Kushtetuese as kërkesa për shfuqizimin e pikës 2.3/6 e vendimit të Qeverisë që parashikon të drejtat e organeve të kontrollit të marrin vendime për ndalimin e përkohshëm të veprimeve, që bien ndesh me ligjet e shtetit ose cënojnë interesat ekonomike të tij deri në shqyrtimin përfundimtar nga organet përkatëse që i kanë në përgjegjësi. Të drejtën për ta marrë këtë vendim e kanë drejtuesit e strukturës së kontrollit, sipas paragrafit të dytë të pikës 2.3/6 të vendimit të K.M. Kjo pikë e vendimit nuk shkel autonominë e pushtetit vendor, veçse, shmang pasojat që vijnë nga zbatimi i veprimeve të kundërligjshme. Pra, organet e kontrollit, nuk marrin vendime përfundimtare, veçse ndërpresin për një periudhë kohe, ato veprime që vijnë në kundërshtim me ligjet dhe që dëmtojnë interesat shtetërore.

Fusha e zbatimit të këtyre vendimeve të përkohshme, siç u përmend më lart, është e kufizuar dhe përfshin vetëm veprimtarinë administrative, duke ruajtur të paprekur veprimtarinë e organeve vendimmarrëse të pushtetit vendor.

Përfundimisht, Gjykata Kushtetuese konkludon, se vendimi nr.217, datë 05.05.2000 i Këshillit të Ministrave në pikat 2.2.4, 2.2.5 dhe 2.3/6 nuk vjen në kundërshtim me Kushtetutën dhe me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore. Nuk ndodhemi para shkeljes së parimit të Autonomisë Vendore dhe nuk ka asnjë shkelje të karakterit kushtetues.

PËR KËTO ARSYE

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131 dhe 134 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë si dhe në nenin 72 e 77 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

V E N D O S I:

Rrëzimin e kërkesës.

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

Tiranë, më 28.07.2000
Nr.46 i Regj.Themeltar
Nr. 47 i Vendimit

ARSYETIM PARALEL

Jam për rrëzimin e kërkesës, por jo për themelin e saj, ashtu siç arsyeton shumica, po për mungesë legjitimitimi të subjektit që ka drejtuar kërkesën.

Ky arsyetim ka të bëjë tërësisht me interpretimin e kuptimin e nenit 134 të Kushtetutës.

Në bazë të kësaj dispozite, janë një rradhë subjektesh, duke përfshirë edhe organet e Qeverisjes Vendore, të cilët mund të bëjnë kërkesë në Gjykatën Kushtetuese “vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre”.

Problemi shtrohet nëse kushti “interes” do të kuptohet e zbatohet vetëm në kuptim literal apo edhe me gjerë, duke qenë përcaktues edhe në natyrën e gjykimit kushtetues (abstrakt ose konkret).

Në radhë të parë “interesi” kushtëzon subjektet përkatëse për të drejtuar kërkesë kur kjo lidhet me realizimin e detyrimeve e të drejtave të tyre që rrjedhin drejtpërdrejt nga Kushtetuta apo ligjet. Por për mendimin tim, dhe kjo është e rëndësishme për çështjen në shqyrtim, interesi nuk prezumohet e as diktohet me anë leximi apo shqyrtimi të ligjit apo aktit të kontestuar, por gjatë zbatimit konkret, sepse ligji dhe akti zbatohen dhe më mirë se kudo kushtetushmëria e ligjshmëria e tyre konstatohen gjatë zbatimit praktik.

Prej këtej rrjedh konkluzioni, se “interesi” i subjekteve përkatëse duhet të rrjedhë (të ketë lindur) nga zbatimi praktik, pra të ketë të bëjë me një çështje konkrete.

Në këto kushte, i qëndroj mendimit se organet e qeverisjes vendore e vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për çështje konkrete që lidhen me interesat e tyre, e si të tilla ato i nënshtrohen shqyrtimit konkret.

Ndryshe ndodh me kërkesat e subjekteve të tjera, të parashikuara nga neni 134 (germa a deri d) të cilat i nënshtrohen edhe shqyrtimit abstrakt sepse nuk janë të kushtëzuara nga vetë teksti i Kushtetutës.

Kërkesën, Shoqata e Kryetarëve të Bashkive nuk e ka mbështetur tek probleme konkrete të lindura gjatë zbatimit të aktit në praktikë por thjesh nga shqyrtimi i tij, duke kërkuar në këtë rast një gjykim abstrakt të aktit – kërkesë për të cilën nuk legjitimohet.

ANËTAR
A. Karamuço

MENDIMI I PAKICËS

Kërkesa duhet të ishte pranuar sepse vendimi i Këshillit të Ministrave nr.217, datë 05.05.2000 është antikushtetues për këto arsye:

1. Sipas nenit 118/1 të Kushtetutës, aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve, ndërsa paragrafi i dytë i po këtij neni përcakton se ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, përcaktojnë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar si dhe parimet në bazë të të

cilave nxirren këto akte.

Në hyrje të vendimit të Këshillit të Ministrave nr.217, thuhet se ai del në mbështetje të ligjit nr.8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të shtetit” por ky ligj (si dhe ndryshimet e tij të nënshkruara) në asnjë dispozitë nuk përmend se autorizon Këshillin e Ministrave për të nxjerrë akte nënligjore në bazë dhe për zbatim të tij.

2. Vendimi i Këshillit të Ministrave edhe në përmbajtjen e tij është antikushtetues. Kështu, pikat 2.2/4, 2.2/5 dhe 2.3/6 të tij që autorizojnë organet e kontrollit financiar në ministri dhe në prefektura që të ushtrojnë në të gjitha njësitë e qeverisjes vendore, shkelin parimin kushtetues të decentralizimit dhe autonomisë vendore të parashikuar në nenin 13 të Kushtetutës. Gjithashtu në nenin 8 të Kartës së Autonomisë Lokale përcaktohet se çdo kontroll në njësitë e qeverisjes vendore duhet të jetë në format dhe rastet e parashikuara nga Kushtetuta dhe nga ligji. Duke u caktuar format dhe rastet e kontrollit me vendim të Këshillit të Ministrave është shkelur edhe ky nen i Kartës së Autonomisë Lokale.

Për këto arsye Gjykata Kushtetuese, e cila garanton respektimin e kushtetutës duhej ta shfuqizonte vendimin e Këshillit të Ministrave nr.217, datë 05.05.2000 si antikushtetues.

ANËTAR
K.Peçi

MENDIMI I PAKICËS

Kërkesa e Shoqatës së Kryetarëve të Bashkive duhej pranuar dhe për rrjedhojë pikat 2.2.4 dhe 2.2.5 të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr.217, datë 05.05.2000 “Për Kontrollin Financiar”, duhej të shfuqizoheshin si antikushtetues.

Vendimi i KM vendos norma të reja juridike në fushën e kontrollit financiar duke krijuar edhe struktura të tilla në Ministrinë e Financave, në Ministrinë e Pushtetit Lokal e në prefektura, të cilave u jepet e drejta të ushtrojnë kontroll administrativ mbi njësitë e qeverisjes vendore. Në pikën 2.2.4 të V.K.M, thuhet “...Për probleme të veçanta, me urdhër të ministrit përkatës, ajo mund të ushtrojë kontroll edhe të drejtpërdrejtë në njësitë e qeverisjes vendore, duke respektuar pavarësinë e tyre”.

Kjo dispozitë nënligjore shkel në mënyrë të drejtpërdrejtë parimin kushtetues të decentralizimit dhe të autonomisë së pushtetit vendor, parashikuar nga neni 13 i Kushtetutës së RSH. Sipas neni 8, pika 1 të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, “çdo kontroll administrativ mbi bashkësitë vendore mund të ushtrohet vetëm sipas formave dhe në rastet e parashikuara nga Kushtetuta ose nga ligji”. Kjo dispozitë e Kartës përbën një detyrim për të gjitha shtetet, të cilat, janë angazhuar të zbatojnë rregullat e parashikuara, të cilat me ratifikimin janë bërë të detyrueshme.

Vendimi i K.M, objekt shqyrtimi në këtë çështje ka parashikuar format dhe rastet e ushtrimit të kontrollit administrativ mbi bashkësitë vendore, në një kohë që as Kushtetuta dhe as ligji nuk kanë përcaktuar një gjë të tillë. Pikërisht rregullat e vendosura në pikën 2.2.4 dhe 2.2.5, sipas të cilave organet e pushtetit qendror kanë të drejtë të ushtrojnë kontroll edhe të drejtpërdrejtë në njësitë e qeverisjes vendore, përbëjnë një tejkalim të normave të detyrueshme ndërkombëtare të sanksionuara në Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore dhe shkelje të parimit të decentralizimit.

Pretendimi që ka përdorur shumica në vendimin e saj për të argumentuar rrëzimin e kërkesës, sipas të cilit në V.K.M, nuk është shkelur Kushtetuta e RSH dhe neni 8 i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, sepse neni 12 i Ligjit “Për Buxhetin Lokal ka ngarkuar Ministrinë e Financave dhe të Pushtetit Lokal të kryejnë kontrollin administrativ mbi pushtetin vendor, nuk është i drejtë.

Ligji “Për Buxhetin Lokal” në nenin 12 të tij ka parashikuar të drejtën e ushtrimit të kontrollit të buxhetit lokal nga organet e caktuara me ligj, por pikërisht kjo dispozitë e sipërcituar nuk ka përcaktuar as format dhe as rastet se si, kur dhe ku, duhet ushtruar ky kontroll. Format dhe rastet e ushtrimit të kontrollit administrativ financiar në kundërshtim me nenin 8 të Kartës Evropiane i ka parashikuar Vendimi i K.M. “Për Kontrollin Financiar”. Këtu qëndron antikushtetutshmëria e këtij vendimi.

Parimi i decentralizimit të pushtetit vendor dhe në tërësi kuptimi i vetë Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore nuk duhet kuptuar sikur janë kundër ekzistencës dhe ushtrimit të kontrollit administrativ mbi qeverisjen vendore, por që ky kontroll administrativ duhet të jetë konform

rregullave që parashikojnë aktet e mësipërme duhet që format dhe rastet e tij t'i ketë parashikuar Kushtetuta ose ligji.

Megjithëse kërkesa e Shoqatës së Kreytarëve të Bashkive ishte e përqëndruar vetëm në shfuqizimin e tre pikave të këtij vendimi, mendimi im për shfuqizimin e këtyre dispozitave nënligjore si antikushtetuese e bën pothuajse të pakuptimtë ekzistencën e mëtejshme të vendimit. Prandaj Vendimi i K.M., duhej vlerësuar nga Gjykata Kushtetuese në tërësinë e tij, duke ju referuar nenit 48 të Ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese” sipas të cilit, çështja mund të shqyrtohet edhe tej objektit dhe shkaqeve të paraqitura nga kërkuesi.

Në këtë aspekt i gjithë Vendimi i K.M., është antikushtetues, jo vetëm nga argumentimi i mësipërm, por edhe nga fakti se është shkelur neni 118 i Kushtetutës së RSH. Kjo dispozitë kushtetuese nuk lejon organin përkatës të administratës shtetërore që të nxjerrë një akt nënligjor, nëse ligji nuk ka autorizuar nxjerrjen e aktit, organin kompetent, çështjen që do të rregullojë akti dhe parimet në bazë të të cilit ai do të nxirret. Këto detyrime kushtetuese në nxjerrjen e vendimit të mësipërm nuk janë respektuar nga ana e Këshillit të Ministrave. Në pjesën hyrëse të këtij vendimi, Këshilli i Ministrave i është referuar Ligjit nr.8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, ndërkohë që ky ligj nuk autorizon KM në ndonjë dispozitë konkrete për të nxjerrë një akt të tillë nënligjor që të rregullojë marrëdhëniet në fushën e kontrollit financiar. Mjafton dhe ky argument që në tërësi Vendimi i K.M., nr.217, datë 05.05.2000 “Për Kontrollin Financiar” të konsiderohet në kundërshtim me Kushtetutën.

ANËTAR
S. Sadushi