

VENDIM
Nr.3, datë 2.2.2009

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

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

me sekretare Blerina Çinari, në datën 21.10.2008, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.20/6 Akti që i përket:

KËRKUES: NJË GRUP PREJ 31 DEPUTETËSH TË KUVENDIT TË SHQIPËRISË, të përfaqësuar nga Avokat Artan Hajdari, me prokurë të posaçme.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga z.Lulzim Lelçaj, me autorizim.

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga znj. Marsida Xhaferllari, me autorizim.

AGJENCIA E LEGALIZIMIT, URBANIZIMIT DHE INTEGRIMIT TË ZONAVE / NDËRTIMEVE INFORMALE (ALUIZNI), përfaqësuar nga Zëvendës drejtori i përgjithshëm, z.Ferdinand Shehaj.

OBJEKTI: **1. Shpallja si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe Kartën Europiane të Autonomisë Vendore të neneve 3, pika 8; 4; 5, pika 2; 6; 7; 8; 10; 13; 14, pika 3; 16; 17; 20, pika 2; 23; 24; 26 dhe 28, pika 2, të ligjit nr.9895, datë 9.6.2008 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.**

2. Pezullimi i zbatimit të ligjit nr. 9895, datë 09.06.2008 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.

BAZA LIGJORE: Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, nenet 131, germa “a” dhe 134/1, germa “c”.

Karta Europiane e Autonomisë Vendore, ratifikuar me ligjin nr.8548, datë 11.11.1999.

Ligji nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”, nenet 45, 49, 50, dhe 51.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Sokol Sadushi; përfaqësuesin e kërkuarit që kërkonte pranimin e kërkesës; përfaqësuesin e Kuvendit, të Këshillit të Ministrave dhe të ALUIZNI-t, që kërkonte rrëzimin e kërkesës dhe si e shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, me ligjin nr.9895, datë 9.6.2008 ka miratuar disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”, të cilat lidhen kryesisht me funksionin e Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit dhe Integrimit të Zonave/Ndërtimeve Informale, si dhe me procedurat e legalizimit të ndërtimeve pa leje.

2. *Një grup prej jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit*, në cilësinë e subjektit të

parashikuar nga neni 134, pika 1, shkronja "c" të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, ka parashtruar përpara Gjykatës Kushtetuese se ndryshimet e bëra me ligjin, objekt shqyrtimi janë antikushtetuese, duke i përqendruar argumentet në këto drejtime kryesore:

- Kompetencat e dhëna nga ligji nr.9895, datë 10.4.2008 "*Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje"*", një agjencie të posaçme shtetërore, në varësi të Këshillit të Ministrave, siç është ALUIZNI, ka sjellë centralizmin e gjithë procesit të legalizimit të ndërtimeve informale, duke cenuar parimin kushtetues të decentralizmit të pushtetit dhe të autonomisë vendore.

- Me këtë ligj sanksionohet e drejta e ALUIZNI-t për të vendosur për procesin e legalizimit të ndërtimeve pa leje dhe për dhënien e titujve të pronësisë individëve, të cilët posedojnë ndërtimet pa leje, nëpërmjet ushtrimit në mënyrë drejtpërdrejtë të kompetencave të organeve të qeverisjes vendore, në fushën e planifikimit urban dhe të menaxhimit të tokës.

- Dhënia e kompetencave të organeve të qeverisjes vendore një strukturë të pushtetit qendror, ndërkohë që ligji organik për qeverisjen vendore i miratuar me një shumicë të cilësuar prej 3/5-ve të anëtarëve të Kuvendit është në fuqi, cenojnë parimin kushtetues të sigurisë juridike, i evidentuar gjerësisht nga jurisprudenca kushtetuese si pjesë përbërëse e parimit të shtetit të së drejtës, si dhe parimin e hierarkisë së normave juridike. Kompetencat, të cilat organet e qeverisjes vendore i gëzojnë nëpërmjet parashikimeve të këtij ligji organik, nuk mundet që, me një ligj të zakonshëm, t'i kalojnë një organi tjetër, sikurse është ALUIZNI.

3. Përfaqësuesi i Kuvendit të Republikës së Shqipërisë ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar se:

- Mënyra e të kuptuarit dhe zbatuarit të ligjit dhe harmonizimi i tij me ligjet e tjera nuk është çështje që i përket kontrollit kushtetues dhe për rrjedhojë, kolizioni ligjor nuk mund të jetë objekt i shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese.

- Dispozitat e ligjit të ndryshuar nuk u heqin organeve të qeverisjes vendore kompetencat në lidhje me planifikimin e territorit dhe menaxhimin e tokës, për arsye se këto kompetenca jo vetëm që janë të parashikuara në ligjin "*Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore*", por edhe në rast të ekzistencës së mosmarrëveshjeve së kompetencave ndërmjet pushteteve, organet e qeverisjes vendore do të kishin vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për zgjidhjen e tyre.

- Ligji nuk cenon autonominë administrative, financiare dhe organizative të njësive të qeverisjes vendore, pasi procesi i legalizimit të ndërtimeve pa leje është një proces që nuk parashikohet si kompetencë e njësive të qeverisjes vendore.

- Njësitë e qeverisjes vendore nuk kanë qenë në gjendje të vënë nën kontroll ndërtimet pa leje në territorin e tyre, edhe pse ligji "*Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore*" iu ka dhënë kompetenca në fushën e planifikimit urban dhe menaxhimit të tokës.

- Organizimi dhe funksionimi i ALUIZNI-t si një strukturë e posaçme shtetërore është parashikuar që në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 "*Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje*", i cili me vendimin nr.35, datë 10.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese nuk është gjetur i papajtueshëm me Kushtetutën.

4. Përfaqësuesi i Këshillit të Ministrave ka kërkuar rrëzimin e kërkesës duke parashtruar se:

- Ndryshimet ligjore nuk cenojnë parimet kushtetuese të decentralizmit të pushtetit dhe të autonomisë vendore. Nxjerrja e ligjit paraqet rëndësi të veçantë me natyrë mbarëkombëtare, por me karakter të përkohshëm, në përgjigje të nevojave sociale të një numri të konsiderueshëm të popullsisë për legalizimin e ndërtimeve pa leje dhe urbanizimin e zonave informate, në respekt edhe të parimit të proporcionalitetit.

- Neni 81 paragrafi 2 i Kushtetutës ka përcaktuar ligjet që miratohen me tre të pestat e gjithë anëtarëve të Kushtetutës, objekt i të cilave janë çështje të rëndësishme të prekura nga Kushtetuta dhe që vendosin shtyllat bazë të organizimit shtetëror. Në listën e nenit 81 pika 2 nuk bën pjesë ligji "*Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje*" dhe për rrjedhojë, ligji objekt shqyrtimi nuk ka defekte kushtetuese në drejtim të procedurës së miratimit të tij.

5. Përfaqësuesi i Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale (ALUIZNI), në cilësinë e subjektit të interesuar, ka parashtruar se:

- Pretendimi i ngritur nga kërkuesi për cenim të parimit të decentralizmit dhe autonomisë vendore nuk qëndron pasi kanë qenë pamundësia e organeve të pushtetit vendor për të ushtruar përgjegjësitë e tyre, si dhe përmasat që mori informaliteti në ndërtim që e shndërruan zgjidhjen e këtij

problemi në një çështje me rëndësi kombëtare, duke e nxjerrë jashtë kuadrit të komunitetit vendor përkatës.

- Ushtrimi i funksioneve që lidhen me planifikimin urban dhe menaxhimin e tokës nga njësitë e qeverisjes vendore del jashtë kuadrit të procesit të legalizimit të ndërtimeve informale, pasi këto ndërtime kanë sjellë në mënyrë të pashmangshme ndryshimin e regjimit të tokës dhe destinacionit të përdorimit të saj, duke tejkaluar kuptimin e kontrollit mbi territorin që ushtrohet nga njësitë e qeverisjes vendore.

- Dispozitat e ligjit të kundërshtuar kanë përmirësuar procedurat e urbanizimit të territoreve pas legalizimit, pasi vendimmarrjet që i përkasin planifikimit urban të territoreve me ndërtime të legalizuara, si “funksione të veta” të njërive të qeverisjes vendore janë zhvendosur në përputhje me etapën e zbatimit të ligjit.

- Ligji “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” nuk parashikon kompetenca lidhur me kryerjen e procedurave të legalizimit të ndërtimeve informale dhe nga ky këndvështrim, ALUIZNI nuk ka marrë kompetenca të organeve të qeverisjes vendore. Çdo vendimmarrje pas procesit të legalizimit, lidhur me planifikimin urban apo menaxhimin e tokës, që implikon territoret me ndërtime të legalizuara, nuk shihet si pjesëmarrës këtë strukturë shtetërore.

II

1. Gjykata Kushtetuese (në vijim Gjykata) mori paraprakisht në shqyrtim, në seancë plenare, kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit nr.8995, datë 9.6.2008 “*Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”*”. Në kuptim të nenit 45 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, u vendos rrëzimi i kërkesës, për arsye të pabazueshmërisë ligjore të argumenteve të parashtruara nga kërkuesi për cenimin e interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve, si rrjedhojë e zbatimit të menjëhershëm të ligjit.

2. Lidhur me thelbin e pretendimeve të paraqitura nga kërkuesi dhe subjektet e interesuara, Gjykata vlerëson se kërkesa e iniciuar nga një subjekt i legjitimuar (jo më pak se një e pesta e deputetëve) vjen në bazë të rregullimit kushtetues të parashikuar në nenin 131 shkronja “a” të Kushtetutës dhe që e investon këtë Gjykatë në një proces të kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së dispozitave ligjore. Pretendimet e ngritura nga palët në këtë gjykim kushtetues janë përqendruar në zbatimin që ka gjetur në ligjin, objekt shqyrtimi, parimi kushtetues i decentralizimit të pushtetit dhe i autonomisë vendore dhe për t’i dhënë zgjidhje kësaj çështje, Gjykata do të bazohet në analizën kushtetuese të këtyre parimeve të rëndësishme.

3. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 13 të saj sanksionon se: “*Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore*”. Karta Europiane e Autonomisë Vendore, e ratifikuar nga Kuvendi i Shqipërisë me ligjin nr.8548, datë 11.11.1999, që konsiderohet si pjesë integrale e sistemit të brendshëm juridik, ka përcaktuar koncepte të qarta si për autonominë vendore, ashtu edhe për parimin e subsidiaritetit.

Gjykata, në jurisprndencën e saj kushtetuese, i ka analizuar parimet bazë mbi të cilat e ushtrojnë pushtetin organet e pushtetit qendror dhe të qeverisjes vendore. Qeverisja vendore ngrihet dhe funksionon mbi bazën e parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet nëpërmjet parimit të autonomisë, i cili kushtëzon ekzistencën e një pushteti vetëqeverisës vendor, sipas koncepteve të përparuara të organizimit të shtetit demokratik. Decentralizimi është një proces, ku autoriteti dhe përgjegjësia për funksione të caktuara transferohet nga pushteti qendror në njësitë e qeverisjes vendore. Në themel të tij qëndron parimi i subsidiaritetit, sipas të cilit “*ushtrimi i përgjegjësisë publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t’u takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve*”. Gjykata vlerëson se në një sistem që bazohet mbi vetëqeverisjen, parimi i subsidiaritetit kërkon që problemet të vështrohen si çështje vendore që kanë ndikim në interesin e përgjithshëm. Njësitë vendore vetëqeverisëse nuk mund të pengohen në hapësirën juridiksionale të tyre, nga organet e pushtetit qendror, pasi ato kanë fushën e tyre të veprimtarisë të parashikuar nga Kushtetuta. Vetëqeverisja vendore paraqitet me një status kushtetues që konsiston në ushtrimin nga organet e qeverisjes vendore të punëve brenda juridiksionit të tyre, pa ndërhyrjen e organeve të pushtetit qendror (neni 113), 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”) (shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 29, datë 21.12.2006).

Gjykata thekson se Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka shkuar edhe më tej, kur ka parashikuar funksionet dhe kompetencat bazë të organeve të qeverisjes vendore, si edhe parimet, mbi bazën e të cilave mund t’u kalohen me ligj njësitë të qeverisjes vendore kompetenca të tjera. Pra, Kushtetuta ka përshtatur atë koncept decentralizmi që i përgjigjet më mirë nevojës për një autonomi substanciale të qeverisjes vendore.

Këto përfundime, të cilat rrjedhin nga dispozitat kushtetuese, janë shprehje e autonomisë vendore, që konceptohet si një regjim juridik, në të cilin organet e njësitë vendore veprojnë në pavarësi për zgjidhjen e çështjeve që Kushtetuta dhe ligjet ua kanë lënë atyre në kompetencë. Aspektin e vet më të dukshëm, autonomia e pushtetit vendor e shpreh në ndarjen e kompetencave, e cila ka të bëjë me iniciativën që kanë ose duhet të kenë, në bazë të Kushtetutës dhe të ligjit, organet e qeverisjes vendore për të vendosur vetë për problemet që hyjnë në juridiksionin e tyre, pa ndërhyrjen e organeve qendrore.

Në jurisprudencën kushtetuese, për çështje që kanë pasur për objekt zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencave 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). Planifikimi urban përshkruhet si një proces teknik dhe politik që ka të bëjë me mirëqenien e njerëzve, kontrollin dhe përdorimin e tokës, kompozimin e mjedisit urban, si dhe me mbrojtjen dhe pasurimin e mjedisit natyror. Administrimi i tokës përfshin një gamë të gjerë sistemesh dhe procesesh, një pjesë e të cilave është e lidhur ngushtë me zotërimin e tokës, ndërsa menaxhimi përfshin funksione që lidhen me rregullimin, zhvillimin dhe përdorimin e tokës, mbledhjen e të ardhurave prej këtyre funksioneve dhe zgjidhjen e konflikteve që shkaktohen nga marrëdhëniet e pronësisë dhe të përdorimit të tokës. Mbi bazën e këtyre koncepteve kushtetuese, të analizuar nga jurisprudenca kushtetuese, Gjykata konkludon se janë posaçërisht organet e qeverisjes vendore administruese të territorit që ndodhet nën juridiksionin e tyre.

Parë nga ky këndvështrim, Gjykata vlerëson se duke u përfshirë çdo vendim apo veprim që ka ndikim dhe implikon përdorimin e tokës dhe kompozimin urban, në sferën e *“planifikimit urban”* dhe të *“menaxhimit të tokës”*, nuk mbetet jashtë këtij koncepti procesi i legalizimit të zonave apo ndërtimeve informale. I gjithë procesi i legalizimit, urbanizimit dhe integritit të ndërtimeve pa leje synon sjelljen në një gjendje ligjshmërie të ndërtimeve të kryera në kundërshtim me planet urbanizuese, pa lejen ose në tejkalim të lejes së dhënë prej organeve të qeverisjes vendore, në një territor që menaxhohet në respekt të këtyre planeve, pikërisht prej këtyre organeve.

Ushtrimi i kësaj veprimtarie nga organet e qeverisjes vendore dhe nën autoritetin e tyre është në përputhje dhe me kuptimin kushtetues që i jepet parimit të decentralizmit të pushtetit, i cili, sipas vlerësimit të Gjykatës, përmban në thelbin e tij përcaktimin e misionit parësor për organet e pushtetit vendor për mirëqeverisje, aspekt i rëndësishëm i të cilit është dhe administrimi i territorit nën juridiksionin e vet, ku përfshihen edhe çështjet e planifikimit, menaxhimit urban dhe të kontrollit të territorit.

4. Pretendimi kryesor i kërkuarit përqendrohet në mënjanimin që dispozitat e ligjit objekt shqyrtimi, u kanë bërë organeve të qeverisjes vendore nga ushtrimi i kompetencave të tyre kushtetuese e ligjore gjatë procesit të legalizimit, urbanizimit dhe integritit të ndërtimeve informale, dhe kalimin e tyre një agjencie të posaçme shtetërore.

Sipas pretendimit të subjektit të interesuar, ALUIZNI, për shkak të dimensionit masiv të ndërtimeve informale dhe të mungesës së mekanizmave ligjorë rregullues, ndryshimet ligjore synonin saktësimin dhe thjeshtimin e procedurave të parashikuara në ligj. Pamundësia e organeve të pushtetit vendor për të ushtruar përgjegjësitë e tyre, e shndërruan zgjidhjen e procesit të legalizimit të ndërtimeve pa leje në një çështje me rëndësi kombëtare, duke e nxjerrë jashtë kuadrin të komunitetit vendor përkatës.

Gjykata vlerëson se subjekti i interesuar nuk arriti të argumentojë dhe të përligjë ndërhyrjet e ligjvënësit për mënjanimin e organeve të qeverisjes vendore nga ushtrimi i kompetencave të tyre kushtetuese. Duke i analizuar pretendimet e subjektit të interesuar në frymën e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe të Kartës Europiane të Autonomisë Vendore, Gjykata thekson se është e

lejueshme që çështjet me rëndësi kombëtare e strategjike për interesat e vendit të ushtrohen nën autoritetin e pushtetit qendror, i cili është përgjegjës për politikën e zhvillimit ekonomik e politik të vendit, duke u dhënë mundësinë bashkësive vendore *“të gëzojnë brenda mundësive lirinë që ushtrojnë e tyre t’ua përshtatin kushteve vendore.”* Megjithatë, do të konsiderohej si cenim i së drejtës për vetëqeverisje të pushtetit vendor, nëse ligjvënësi, duke u hequr kompetenca organeve vendore, do ta dobësonte atë shumë rolin e këtyre saqë ekzistenca ose vetëqeverisja e tyre do të bëheshin të pandjeshme. Njësitë vendore vetëqeverisëse nuk mund të mënjanojnë në ushtrojnë e kompetencave nga organet e pushtetit qendror, pasi ato kanë fushën e tyre të veprimtarisë, të parashikuar nga Kushtetuta. Kompetencat, me të cilat ligji pajis organet e qeverisjes vendore, duhet të jenë të tilla që një pjesë e mirë e çështjeve publike të rregullohen sipas parimit të subsidiaritetit, që qëndron në thelb të konceptit të decentralizimit dhe ka një ndikim të madh, veçanërisht për sa i përket efektshmërisë së zgjidhjes së problemeve. Për shkak të karakterit që ka në ndarjen dhe balancimin e pushtetit, vetëqeverisja vendore përbën një ndër bazat për funksionimin e shtetit të së drejtës. Gjykata merr në shqyrtim pikërisht këtë mënyrë të ndarjes së kompetencave nga ligjvënësi, duke e trajtuar problemin jo si vullnet ose dëshirë e pushtetit qendror për t’u transferuar kompetenca organeve të qeverisjes vendore, por si detyrim të tij për të mos cenuar me ligj ato parime kushtetuese që qëndrojnë në themelin e dy shtyllave të qeverisjes vendore, të decentralizimit të pushtetit dhe të autonomisë vendore (shih vendimin nr.29, datë 21.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese).

Duke iu referuar çështjes në shqyrtim, Gjykata konstaton se rregullimet e parashikuara në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 *“Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”*, kanë parashikuar zgjidhje që ndërthurnin gjatë procesit të legalizimit të ndërtimeve informale disa nga kompetencat ndërmjet organeve të pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore. Kështu, sipas këtij ligji, njësisë së qeverisjes vendore i njëhej e drejta të ngrinte strukturat e nevojshme për pranimin, trajtimin dhe kontrollin e vetëdeklarimeve të objekteve pa leje; identifikimi në terren i ndërtimeve pa leje, për të cilat nuk ishte bërë vetëdeklarimi; arkëtimi i pagesave të kryera nga subjekti që legalizon ndërtimin; administrimi i të ardhurave të krijuara dhe monitorimi i përdorimit të tyre; bashkërendimi i punës me këshillin e qarkut, ALUIZNI-n, ministrinë e linjës dhe KRRTRSH-në, për mbarëvajtjen dhe ecurinë e procesit të legalizimit, urbanizimit dhe integritetit të zonave informale.

Sipas ligjit të sipërcituar, shqyrtimi dhe miratimi i zonave informale, si dhe përcaktimi i destinacionit të objektit sipas vetëdeklarimit apo verifikimit në terren parashikohej si kompetencë e organeve të qeverisjes vendore. Për objektet/parcelat informale deri në 1 ha, për bllokbanimet dhe ndërtimet pa leje, të veçuara ose në territore të tjera dhe për *“shtesa pa leje në ndërtime me leje”* vendoste njësi e urbanistikës dhe KRRT-ja përkatëse e njësisë së qeverisjes vendore. Njëkohësisht, të ardhurat e arkëtuara nga pagesa e taksës së ndikimit në infrastrukturë, tarifave e shërbimit gjatë procedurës së legalizimit në njësinë vendore, si dhe çdo penalitet tjetër që shoqëronte procesin e vetëdeklarimit dhe legalizimit, kalonin për llogari të njësisë vendore ku kryhej vetëdeklarimi dhe destinoheshin prej saj për përmirësimin e infrastrukturës dhe urbanizimin e territoreve që do të legalizoheshin.

Nga ana e tij, ligji parashikonte që pushteti qendror të ushtronte kompetenca të karakterit të ndihmës, të kontrollit e të vendimmarrjes, për shkak të ndikimit të tij mbi të gjithë vendin dhe të përhapjes që kishte marrë fenomeni i ndërtimeve informale. Krahas disa kompetencave që ligji parashikonte për Këshillin e Ministrave, njëkohësisht pranohej një prezencë konstante e pushtetit qendror në këtë proces nëpërmjet Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritetit të Zonave/Ndërtimeve Informale (ALUIZNI), si organi që bashkërendonte punën nëpërmjet organeve qendrore dhe njësisë të qeverisjes vendore. Gjithashtu, sipas nenit 4 dhe 10 të ligjit njëhej e drejta ligjore e Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritetit të Zonave/Ndërtimeve Informale të ushtronte disa nga kompetencat e organeve të qeverisjes vendore, kur konstatohej se këto të fundit nuk arrinin të ushtrojnë përgjegjësitë e tyre, *“për shkak të mungesës së kapaciteteve, neglizhencës ose ndonjë pengese tjetër, për realizimin e procesit për çfarëdo motivi.”*

Ndryshimet e kryera në ligjin nr.9895, datë 9.6.2008 *“Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9482, datë 3.4.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”*, kanë krijuar një situatë të re për sa i përket kompetencave të organeve të pushtetit qendror dhe atij vendor dhe rolit të tyre respektiv në këtë proces. Gjykata vlerëson se këto ndryshime ligjore kanë minimizuar rolin e organeve të qeverisjes vendore, duke fuqizuar rolin dhe kompetencat e ALUIZNI-it në atë masë, sa në shumë drejtime kanë zhvendosur organet e qeverisjes vendore nga ushtrimi i

kompetencave të veta.

Kështu, sipas nenit 3, pika 8 dhe nenit 4, pika 1, shkronja “a” e “ç” dhe pika 2, shkronja “b”, të ligjit objekt shqyrtimi, ALUIZNI, nga një agjenci “që bashkërendonte punët me organet qendrore shtetërore dhe njësitë e qeverisjes vendore” shndërrohet në “institucionin përgjegjës” për realizimin e procesit të legalizimit, për përgatitjen e regjistrimit fillestar të ndërtimeve informale, për krijimin e përpunimit të informacionit hartografik si dhe për verifikimin e përditësimit në terren të tyre, duke përfshirë organet e pushtetit vendor nga ushtrimi i disa prej kompetencave të planifikimit urban dhe të menaxhimit të tokës, të cilat Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Karta Europiane e Autonomisë Vendore, si dhe jurisprudenca kushtetuese shqiptare i njohin si kompetenca primare të organeve të qeverisjes vendore.

Me ndryshimin e bërë përmes nenit 5, pika 2 të ligjit objekt shqyrtimi, organet e qeverisjes vendore nuk mund të arkëtojnë pagesat e subjekteve që legalizojnë ndërtimet pa leje. Neni 5, shkronja “c”, sipas së cilës njësitë e qeverisjes vendore “arkëton pagesat e kryera nga subjekti që legalizon ndërtimin në përputhje me këtë ligj...” dhe fjalë e fundit e nenit 27, që detyron subjektin kërkuar të paguajë “tarifën e shërbimit pranë njësisë së qeverisjes vendore ku ndodhet objekti pa leje”, janë shfuqizuar nga ligjvënësi duke u kaluar kjo kompetencë ALUIZNI-t. Pra, të ardhurat e arkëtuara nga tarifat e shërbimit gjatë procedurës së legalizimit në njësinë vendore dhe çdo penalitet tjetër, që shoqëron procesin e vetëdeklarimit dhe legalizimit, sipas nenit 20 pika 2 të ligjit objekt shqyrtimi, “arkëtohen nga ALUIZNI dhe destinohen”. Në këtë kontekst vjen edhe ndryshimi i sanksionuar me nenin 26 të ligjit, sipas të cilit kompetenca për shqyrtimin e kërkesave të paraqitura për legalizim të shtesave dhe për njoftimin e subjekteve për pagimin e taksës së ndikimit në infrastrukturë dhe të gjobave i hiqet njësisë së urbanistikës dhe i kalon ALUIZNI-t.

Me këto ndryshime ligjore, Gjykata konkludon se nenet 5, pika 2; 20, pika 2 dhe 26, duke mos lejuar arkëtimin e të ardhurave që do të mund të siguroheshin nga procesi i legalizimit në favor të organeve të qeverisjes vendore, me qëllim përdorimin e tyre për përmirësimin e infrastrukturës dhe të urbanizimit të territoreve që legalizohen, cenojnë rregullimin kushtetues të parashikuar në nenin 113, pika 1, shkronja “c” të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, sipas të cilit ato “kanë të drejtë të mbledhin dhe të shpenzojnë të ardhurat që janë të domosdoshme për ushtrimin e funksioneve të tyre.”

Ligji, objekt shqyrtimi, nëpërmjet neneve 6, 7, 8, 10, 14, pika 3, 16, pika 2 e 5 dhe 17, përjashton organet e qeverisjes vendore nga ushtrimi i funksioneve të njohura si të veta, ku përfshihen domosdoshmërisht edhe çështjet e planifikimit, menaxhimit urban dhe të kontrollit të territorit.

Kompetencat e njohura (me nenin 6, shkronja “a” dhe “b” të ligjit të mëparshëm) njësitë të qeverisjes vendore për verifikimin e gjendjes reale të ndërtimeve në vend, për hartimin e hartografisë, si dhe për përditësimin teknik të planvendosjes në terren të ndërtimeve pa leje dhe të territoreve të zëna prej tyre, nëpërmjet shfuqizimit nga ligjvënësi i kalojnë sipas nenit 4 pika 2 shkronja “b”, ALUIZNI - t.

Gjykata vlerëson se, në veçanti, nenet 7, 8 dhe 10 të ligjit (që kanë shfuqizuar nenet 10, 11 dhe 14) kanë ndryshuar edhe procedurën e legalizimit të zonave informale, duke u hequr organeve të qeverisjes vendore kompetencat që lidhen me shqyrtimin e miratimit paraprakisht të zonave informale, emërtimin e përcaktimit e kufirit të tyre, ndryshimin e regjimit të tokës në tokë truall, si dhe ndryshimin e destinacionit të përdorimit në zonë banimi/ekonomike. Sipas dispozitave të sipërcituara, planifikimi i legalizimit të ndërtimeve nuk miratohet nga organet kompetente në fushën e planifikimit urban, të menaxhimit të tokës dhe të kontrollit mbi territorin, por i kalon në mënyrë ekskluzive ALUIZNI-it.

Njëkohësisht, me nenin 14 pika 3 të ligjit, i ka kaluar ALUIZNI-t edhe kompetenca e njohur më parë organeve të qeverisjes vendore për përcaktimin e destinacionit të objektit sipas verifikimit në terren. Sipas kësaj dispozite ligjore, përcaktimi i saktë i destinacionit të objektit është një kompetencë që ndikon drejtpërdrejt në çmimin e shitjes së truallit të objektit dhe që i paraprin procedurës së kalimit të pronësisë së parcelës ndërtimore të objekteve informale nga shteti te poseduesi i ndërtimit pa leje (neni 14 pika 1). Me kalimin e kësaj kompetence të organeve të qeverisjes vendore një agjencie shtetërore, në varësi të pushtetit ekzekutiv, Gjykata thekson se është shmangur njëkohësisht edhe rregullimi i parashikuar në nenin 32 të ligjit nr.8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”, sipas të cilit është këshilli komunal ose bashkiak që “miraton tjetërsimin ose dhënien në përdorim të pronave të tretëve”.

Nëpërmjet nenit 17, i cili ka ndryshuar nenin 28 të ligjit, sipas të cilit “...leja e legalizimit

është e barasvlershme me lejen e shfrytëzimit...”, merret një tjetër funksion i rëndësishëm i organeve të qeverisjes vendore, që lidhet me planifikimin urban dhe i kalon ALUIZNI-t.

Mbi bazën e kësaj analize, Gjykata konkludon se ndryshimet e kryera me nenet 3, pika 8; 4, pika 1, shkronjat “a”, “ç”, dhe pika 2, shkronja “b”; 5, pika 2; 6; 7; 8; 10; 14, pika 3; 16, pika 2, 5; 17; 20, pika 2 dhe 26 të ligjit objekt shqyrtimi, u kanë hequr organeve të qeverisjes vendore kompetencat bazë që lidhen me procesin e legalizimit, urbanizimit dhe integritit të ndërtimeve pa leje. Këto ndryshime ligjore i kanë zhveshur organet e qeverisjes vendore nga disa prej kompetencave të tyre, që në kuptim të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë, të Kartës Europiane të Autonomisë Vendore, si edhe të jurisprudencës kushtetuese, cenojnë parimin e decentralizmit të pushtetit dhe të autonomisë vendore dhe, për rrjedhojë, kërkesa duhet pranuar.

Lidhur me kërkimet e tjera të parashtruara në objektin e kërkesës, Gjykata çmon se kërkuesi nuk arriti të argumentojë papajtueshmërinë me Kushtetutën të dispozitave të ligjit dhe konkretisht të nenit 4, pika 1, shkronja “b”, “c”, “d”; pika 2, shkronja “a”, “c”, “ç”, e pika 3, si dhe të neneve 16, pika 1, 3, 4; 23; 24 e 28 të ligjit objekt shqyrtimi. Për rrjedhojë, për këto dispozita ligjore të kundërshtuara kërkesa konsiderohet e pabazuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “c” të Kushtetutës, si dhe në nenin 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe me Kartën Europiane të Autonomisë Lokale të neneve 3, pika 8; 4, pika 1, shkronjat “a”, “ç”, dhe pika 2, shkronja “b”; 5, pika 2; 6; 7; 8; 10; 14, pika 3; 16, pika 2, 5; 17; 20, pika 2; 26 të ligjit nr.9895, datë 9.6.2008 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.

- Rrëzimin e kërkesës për shfuqizimin si antikushtetues të nenit 4, pika 1, shkronja “b”, “c”, “d”; pika 2, shkronja “a”, “c”, “ç”; pika 3, si dhe të neneve 16, pika 1, 3, 4; 23; 24 dhe 28 të ligjit nr.9895, datë 9.6.2008 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.

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

Anëtarë pro: Fehmi Abdiu, Gjergj Sauli, Kujtim Puto, Sokol Sadushi, Sokol Berberi

Anëtarë kundër: Vladimir Kristo (kryetar), Petrit Plloçi, Xhezair Zaganjori, Vitore Tusha

MENDIM PAKICE

1. Nuk jemi të një mendimi me shumicën për shfuqizimin si jokushtetuese të disa dispozitave të ligjit nr.9895, datë 9.6.2008 “Për disa ndryshime e shtesa në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje””. Shumica, në esencë, ka argumentuar se me këto ndryshime janë cenuar disa dispozita të Kushtetutës dhe konkretisht neni 13, i cili sanksionon parimet e decentralizmit të pushtetit dhe të autonomisë vendore, si dhe nenet 112 e 113 të Kushtetutës, të cilat rregullojnë çështjen e delegimit të kompetencave – njësisë të qeverisjes vendore dhe funksionet kryesore të organeve të njësisë të qeverisjes vendore.

2. Lidhur me rëndësinë e parimeve të decentralizmit dhe të autonomisë vendore për statusin e qeverisjes vendore në një shtet demokratik të së drejtës, pakica ka të njëjtat vlerësime me shumicën, gjë që është shprehur edhe në vendimet e mëparshme të kësaj gjykate. Këto parime janë detajuar në kuadrin ligjor që rregullon qeverisjen vendore, ku mes të tjerash janë përcaktuar edhe ato funksione të njësisë të qeverisjes vendore, të cilat quhen funksione të veta. Në këto funksione të veta përfshihen

edhe *planifikimi urban, menaxhimi i tokës* (neni 10/3/I/g i ligjit “Për qeverisjen vendore”).

3. Në esencë, argumenti i shumicës konsiston në atë se ndryshimet ligjore të kontestuara, duke u marrë organeve të qeverisjes vendore funksionin e mësipërm të *planifikimit e menaxhimit të tokës*, kanë cenuar parimin e autonomisë vendore.

4. Ne mendojmë se argumenti i mësipërm nuk është i bazuar. Është e vërtetë se me ndryshimet ligjore të kundërshtuara janë marrë disa nga funksionet e mësipërme të qeverisjes vendore, por në rastin në shqyrtim një gjë e tillë nuk vjen në kundërshtim me kuadrin juridik në këtë drejtim. Pjesë e këtij kuadri juridik është edhe Karta Europiane e Autonomisë Vendore e ratifikuar më ligjin nr.8548, datë 11.11.1999. Sipas nenit 4 pika 3 të kësaj Karte, “*Ushtrimi i përgjegjësisë publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t’u takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve. Dhënia e një përgjegjësie një autoriteti tjetër duhet të bëhet duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e aftësisë dhe ekonomisë*”.

5. Dispozita e sipërcituar e Kartës lejon dhënien e një përgjegjësie një autoriteti tjetër me kusht, që të mbahen parasysh disa kriterë si: *rëndësia, natyra e detyrës, si dhe kërkesat e aftësisë e të ekonomisë*.

6. Ne mendojmë se në rastin në shqyrtim janë plotësuar kërkesat e mësipërme të Kartës për marrjen e një kompetence/funksioni të qeverisjes vendore. Subjektet e interesuara, argumentuan përpara Gjykatës Kushtetuese se ndryshimi ligjor i kundërshtuar ka pasur si qëllim, mes të tjerash, edhe thjeshtimin e procedurave ligjore të legalizimit dhe ka mbajtur parasysh pamundësinë e organeve të qeverisjes vendore për të administruar procesin e legalizimit, përmasat e informalitetit si dhe rëndësinë kombëtare të zgjidhjes së këtij problemi. Ne mendojmë se ligjvënësi ka diskrecion të bëjë vlerësime të kësaj natyre dhe në rastin konkret, ky vlerësim është i balancuar. Nga ana tjetër, ndërtimet pa leje janë një fenomen i jashtëzakonshëm, që nga pikëpamja territoriale prekin pjesë të kufizuara të njësive të qeverisjes vendore. Marrja e kufizuar e kompetencave, duke ia ngarkuar ALUIZNI-t përmbushjen e procesit të legalizimit të ndërtimeve pa leje, është e përkohshme. Për pasojë, me përfundimin e procesit të legalizimit, ALUIZNI nuk do të ketë asnjë kompetencë që lidhet me *menaxhimin e tokës*, në kuptim të nenit 10/3/I/g të Ligjit “Për qeverisjen vendore”.

Për sa sipër, ne mendojmë se duke prezumuar kushtetutshmërinë e ligjit të kundërshtuar, si parim i vetëpërmbajtjes gjyqësore dhe në mungesë të argumenteve të forta për jokushtetutshmërinë e ligjit, Gjykata Kushtetuese duhet të kishte rrëzuar kërkesën e paraqitur.

Anëtarë: Petrit Plloçi, Xhezair Zaganjori, Vladimir Kristo, Vitore Tusha