

VENDIM
Nr.27, datë 26.5.2010

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 “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Vitore Tusha	Anëtare e “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “
Admir Thanza	Anëtar i “ “

me sekretare Blerina Çinari, në datë 24.11.2009 mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen me nr.27, 32 / 16 Akti, që i përket:

KËRKUES: GJYKATA E LARTË, AVOKATI I POPULLIT, përfaqësuar nga Florina Nuni dhe Frederik Paskali me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Mimoza Pano dhe Jonida Tafai, me autorizim.

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

AGJENCIA E KTHIMIT DHE KOMPENSIMIT TË PRONAVE, përfaqësuar nga Aulona Bodo, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si të papajtueshëm me Kushtetutën i neneve 16 dhe 18 të ligjit 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar me ligjin nr. 10207, datë 23.12.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar”.

BAZA LIGJORE: Nenet 4/1, 17, 41/1,2,3,4, 42/1, 60/1, 131 a), 134 d), dh), 145/2 të Kushtetutës dhe nenet 48 dhe 72 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Vladimir Kristo, përfaqësuesin e Avokatit të Popullit që kërkoi pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e palëve të interesuara Kuvendit të Shqipërisë, Këshillit të Ministrave, Agjencisë së Kthimit dhe Kompensimit të Pronave që kërkuan rrëzimin e kërkesave dhe pasi e bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Me vendimin nr. 75, datë 21.03.1995 të ish-Komisionit të Kthimit dhe Kompensimit të Pronave (në vijim KKKP) Vlorë, trashëgimtarëve të A. K. dhe A. A. u është njohur dhe kthyer në natyrë një sipërfaqe trualli në qytetin e Vlorës.

2. Në datën 12.12.1995, me vendimin nr.91 të ish- KKKP Vlorë, u është njohur dhe kthyer trashëgimtarëve të R. I. një banesë dhe disa sipërfaqe trualli në qytetin e Vlorës.

3. Me vendimin nr.100, datë 19.04.1996 të ish- KKKP Vlorë, u është njohur dhe kthyer trashëgimtarëve të Q. Ç. një sipërfaqe trualli në qytetin e Vlorës.

4. Duke pretenduar për një sipërfaqe më të madhe trualli dhe se prona e kthyer trashëgimtarëve të Q.Ç krijonte mbivendosje me pronën e tij, L. I. ka ngritur një padi në gjykatë me të

cilën ka kundërshtuar dy vendimet e KKKP Vlorë, respektivisht vendimin nr. 91, datë 12.12.1995 në favor të trashëgimtarëve të R. I. dhe vendimin nr. 100, datë 19.04.1996 në favor të trashëgimtarëve të Q.Ç.

5. Me vendimin nr.902, datë 17.05.2005 Gjykata e Rrethit Gjyqësor Vlorë ka vendosur rrëzimin e padisë duke çmuar se e drejta e pronës, njohur trashëgimtarëve të Q.Ç. me vendimin e sipërpërmendur të KKKP Vlorë, ka qenë e mbështetur në ligj dhe në prova dhe nuk ka krijuar mbivendosje me pronën e trashëgimtarëve të R. I.

6. Ky vendim është lënë në fuqi nga Gjykata e Apelit Vlorë me vendimin nr. 128, datë 01.03.2005. Gjykata e Lartë, me vendimin nr.147, datë 17.02.2006 ka vendosur mospranimin e rekursit.

7. Agjencia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave (në vijim AKKP) nëpërmjet vendimit të Drejtorit të Përgjithshëm të saj nr.186, datë 06.03.2008 ka vendosur shfuqizimin e vendimeve nr.75, datë 21.03.1993 dhe nr.100, datë 19.04.1996 të ish KKKP Vlorë në favor të trashëgimtarëve të Q.Ç. dhe A. K., duke e kthyer çështjet për rishqyrtim pranë zyrës rajonale të KKKP Vlorë.

8. Kundër këtij vendimi shtetasit A.Ç., F.K., M.R. dhe Xh.K. kanë bërë ankim pranë gjykatës së Rrethit Gjyqësor Vlorë me pretendimin se Drejtori i Përgjithshëm i AKKP ka disponuar në lidhje me një çështje që ishte zgjidhur më parë me vendim gjyqësor të formës së prerë dhe për rrjedhojë, akti i nxjerrë prej tij është absolutisht i pavlefshëm.

9. Gjykata e Rrethit Gjyqësor Vlorë, me vendimin nr.103, datë 21.01.2008, ka nxjerrë çështjen jashtë juridiksionit gjyqësor duke argumentuar se, në përputhje me nenin 18 të ligjit nr. 9235, datë 29.07.2004, kundër vendimit të Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP nuk mund të paraqitet ankim në gjykatë.

10. Kundër këtij vendimi paditësit kanë bërë rekurs në Gjykatën e Lartë, e cila më datë 26.03.2009 ka vendosur pezullimin e çështjes dhe dërgimin e saj në Gjykatën Kushtetuese për kontrollin e kushtetutshmërisë së neneve 16 dhe 18 të ligjit nr. 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar.

11. Të njëjtën kërkesë në objekt ka paraqitur në Gjykatën Kushtetuese, më datë 14.09.2009 edhe Avokati i Popullit.

Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, bazuar në nenin 1, pika 2 të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, në lidhje dhe me nenin 57 të Kodit të Procedurës Civile, vendosi bashkimin e shqyrtimit të çështjeve të paraqitura nga kërkuessit, për shkak të objektit të njëjtë.

Pretendimet e kërkuessve

A. Gjykata e Lartë ka pretenduar se:

12. Drejtori i Përgjithshëm i AKKP nuk mund të marrë në shqyrtim (mbi ankim administrativ apo edhe kryesisht) edhe vendimet e ish- KKKP, aq më tepër pa asnjë kufi kohor. Drejtori i Përgjithshëm i AKKP nuk mund të marrë në shqyrtim kryesisht vendimet e zyrave rajonale të AKKP. Nenet 16 dhe 18 të ligjit nr. 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar, me kompetencat që i japin Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP-së cenojnë parimin e sigurisë juridike. Gjithashtu, subjektet e shpronësuar dhe Avokati i Shtetit nuk mund t’i kundërshtojnë vendimet e ish- KKKP pa asnjë afat kohor.

13. Dispozitat e kundërshtuara kanë sjellë si pasojë mohimin e së drejtës së subjekteve, që janë përfitues nga një vendim i mëparshëm i KKKP, për t’u ankuar në gjykatë, në rast se Drejtori i Përgjithshëm i AKKP shfuqizon vendimin dhe kthen dosjen për shqyrtim pranë zyrës rajonale të AKKP.

14. Drejtori i Përgjithshëm i AKKP, si organ monokratik administrativ në vartësi të Këshillit të Ministrave, merr atributet e një gjykate duke shfuqizuar vendime *quasi* gjyqësore, të konsideruara të tilla nga jurisprudenca e GJEDNJ.

B. Avokati i Popullit ka pretenduar se:

15. Përmbajtja e pikës 1 “ç” të nenit 16 të ligjit objekt shqyrtimi dhe fjala “kryesisht”, në paragrafin e dytë të nenit 18 të të njëjtit ligj, bien ndesh me parimet e mbrojtjes së pronës private, të parashikuara në nenin 41 të Kushtetutës.

16. Kompetenca që i është dhënë Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP-ve për të shqyrtuar kryesisht dhe për të anuluar vendimet e ish- KKKP-ve është atribut vetëm i pushtetit gjyqësor;

17. Dispozitat objekt shqyrtimi cenojnë parimin e sigurisë juridike, sepse krijojnë pasiguri për një masë të madhe shtetasish dhe humbet besimi te shteti.

18. Ligji, në dispozitat e kundërshtuara, bie ndesh me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, cenon të drejtën për një proces të rregullt ligjor, si edhe parimin e ligjshmërisë, të parashikuara nga nenet 7, 42/2, dhe 15/1 të Kushtetutës.

Prapësimet e subjekteve të interesuara

A) Kuvendi i Republikës së Shqipërisë

19. Organet administrative, në përputhje me nenin 16/1 të Kodit të Procedurave Administrative, për të mbrojtur të drejtat e shtetasve kanë kompetencë të kontrollojnë aktet e nxjerra prej tyre edhe kryesisht.

20. Afatet dhe procedurat e ankimit dhe ato të shqyrtimit kryesisht, nuk janë të pakufizuara si pretendon kërkuesi, por u nënshtrohen afateve kohore dhe kufizimeve procedurale.

21. Efektet prapavepruese të vendimeve të Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP-së janë në përputhje me nenin 112 të Kodit të Procedurave Administrative.

22. Neni 18 i ligjit të kundërshtuar nuk përmban dispozita ndaluese për sa i përket ankimit gjyqësor të aktit administrativ, konkretisht, vendimit të Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP, për kthimin për rishqyrtim në zyrën rajonale të AKKP-së. Gjithsesi, veprimtaria e Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP i nënshtrohet parimit të ligjshmërisë, i zbërthyer në parimet e paanësisë dhe pavarësisë në vendimmarje.

B) Këshilli i Ministrave

23. Gjykata e Lartë ka gabuar duke referuar çështjen në Gjykatën Kushtetuese, për një problem me karakter procedural që lidhet me juridiksionin. Në kundërshtim me objektin e kërkesës së paraqitur para saj, Gjykata e Lartë ka analizuar thelbin e mosmarrëveshjes, i cili nuk kishte rëndësi për zgjidhjen e çështjes.

24. Drejtori i AKKP, në ushtrimin e kompetencave të tij, nuk ka arsye të përmbushë kushtet e një organi të pavarur dhe të paanshëm pasi vendimet e tij janë gjithmonë objekt i shqyrtimit gjyqësor.

25. Dhënia e kompetencave për kthimin dhe kompensimin e pronave një organi administrativ, siç është AKKP, është një zgjidhje legjislative e bazuar, sepse ky organ merr përgjegjësi të zhvillimin e një politike të drejtë në rang vendi.

26. Çështja e referuar nga Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë vjen në kundërshtim me vendimin nr.2, datë 6.01.2009 të Kolegjeve të Bashkuara të të njëjtës gjykatë, i cili parashikon detyrimin për ankuesit që të shterojnë në fillim ankimin në rrugë administrative, para se të kenë të drejtën e rishikimit në rrugë gjyqësore të vendimeve të Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP.

27. Siguria juridike nuk është një parim absolut, por ajo mund të cenohet për interesa publike, ose në përmbushje të kërkesave të shtetit social.

28. Problemet në lidhje me kushtetutshmërinë e ligjit nr. 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar, mund të ngrihen në Gjykatën Kushtetuese nga gjykatat e të gjitha niveleve, por jo nga Avokati i Popullit.

29. Në përputhje me nenin 60 të Kushtetutës Avokati i Popullit vihet në lëvizje për të mbrojtur interesa të ligjshëm të shtetasve nga veprimet apo mosveprimet e paligjshme apo të parregullta të organeve të administratës publike. Në rastin konkret kemi një veprim të Avokatit të Popullit, në mbrojtje të individëve që kanë fituar të drejta në mënyrë të paligjshme.

30. Cenimi i parimit të ndarjes së pushteteve nuk mund të pretendohet nga Avokati i Popullit në Gjykatën Kushtetuese, pasi ai nuk legjitimohet nga neni 60 i Kushtetutës

C. Agjencia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave

32. Shoqëria “Dudaj Konstruktion”, e cila ka vënë në lëvizje Avokatin e Popullit për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese, nuk ka as cilësinë e ish-pronarit dhe as cilësinë e subjektit të shpronësuar. Personat që mbajnë këto cilësi për çështjen e referuar nga “Dudaj Konstruktion”, janë aktualisht në proces gjyqësor për të njëjtën çështje dhe duhet të ezauroheshin gjithë etapat e fazës gjyqësore të ankimit para se të investojë Gjykata Kushtetuese.

33. Pretendimet e shoqërisë “Dudaj Konstruktion” dhe për rrjedhojë edhe të Avokatit të

Popullit se i janë cenuar të drejtat e saj kushtetuese kanë të bëjnë me zbatimin e gabuar të ligjit nr.9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës” dhe jo me kushtetutshmërinë e tij.

Për sa më sipër të tre subjektet e interesuara kërkojnë rrëzimin e kërkesave si të pabazuara.

II

Në lidhje me legjitimimin e kërkuësve

34. Gjykata i konsideron si të pabaza pretendimet e palës së interesuar, Këshilli i Ministrave për mungesën e legjitimitit të kërkuësve.

35. Në lidhje me legjitimimin e Gjykatës së Lartë (në vijim gjykata referuese), Gjykata Kushtetuese çmon se ky organ, në përputhje me nenet 134/1 germa “d” dhe 145/2 të Kushtetutës, mund të ushtrojë kontrollin e kushtetutshmërisë së normave me kusht që kushtetutshmëria e tyre të jetë *conditio sine qua non* për zgjidhjen e çështjes konkrete.

36. Gjykata referuese, në përputhje me parimin e drejtësisë efektive, ka për detyrë të shohë në tërësi pozitat procedurale dhe materiale të palëve dhe gjendjen e tyre pas zgjidhjes së çështjes konkrete. Pra, gjykata referuese duhet të vlerësojë pozitën juridike të palëve pas zbatimit të ligjit konkret. Me fjalë të tjera, gjykata është e detyruar të bëjë një vlerësim apriori të pasojave të mundshme që do të kishte një vendim i saj duke zbatuar ligjin konkret.

37. Nëse gjykata referuese ka bazë të arsyeshme të vlerësojë se zgjidhja e çështjes nga ana e saj, duke aplikuar ligjin konkret, mund të çojë në cenimin e të drejtave kushtetuese të shtetasve, atëherë ajo autorizohet nga urdhërimi i normës kushtetuese që ta referojë çështjen për zgjidhje të problemit të kushtetutshmërisë pranë Gjykatës Kushtetuese.

38. Në rastin konkret, gjykata referuese ka konstatuar se pala ankuese është detyruar të mbrojë të drejta subjektive të saj, të cilat i ka fituar me vendime të formës së prerë.

39. Gjykata Kushtetuese (Gjykata) çmon se një konstatim i tillë nga ana e gjykatës referuese ngre, *prima facie*, probleme kushtetutshmërie, në lidhje me parimin e sigurisë juridike, duke legjitimuar këtë të fundit të kërkojë kontrollin e kushtetutshmërisë së neneve 16 dhe 18 të ligjit nr.9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar.

40. Gjykata referuese, edhe pse ka marrë nismën për kontrollin incidental, pasi Gjykata e Shkallës së Parë Vlorë ka nxjerrë çështjen jashtë juridiksionit, ka vlerësuar si antikushtetues, jo vetëm problemin e mosparashikimit të ankimit, ndaj vendimit të Drejtorit të Përgjithshëm, për të shfuqizuar dhe kthyer për rishqyrtim vendimet e KKKP-së, por ka kërkuar në tërësi kontrollin e normave që janë të lidhura pazgjidhshmërisht me ankimin, duke provuar kështu një lidhje të drejtpërdrejtë ndërmjet çështjes objekt gjykimi dhe kushtetutshmërisë së këtyre normave.

41. Gjithashtu, Gjykata vlerëson si jo të drejta pretendimet e subjektit të interesuar Këshilli i Ministrave lidhur me moslegjitimimin e Avokatit të Popullit për të vënë në lëvizje këtë Gjykatë për të ushtruar kontrollin e kushtetutshmërisë së normës objekt shqyrtimi. Siç është shprehur edhe më parë, Gjykata çmon se: “*Sipas nenit 60 të Kushtetutës, Avokati i Popullit është organ kushtetues i krijuar për të mbrojtur të drejtat dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të administratës publike. Një nga mënyrat me të cilat ky organ realizon funksionin e tij është edhe vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e akteve normative të nxjerra nga administrata publike dhe që nga evidentimi i Avokatit të Popullit rezultojnë të jenë në papajtueshmëri me Kushtetutën.*” (shih vendimin nr. 40 të vitit 2007.)

42. Për sa më sipër Gjykata vlerëson se është në diskrecionin e Avokatit të Popullit të zgjedhë mjetet e nevojshme për mbrojtjen e individëve nëse një normë është *prima facie* si antikushtetuese. Pretendimi se nisma e Avokatit të Popullit është e pabazuar pasi norma nuk është antikushtetuese dhe se interesat e mbrojtur nuk janë të ligjshëm, nuk mund të shërbejë si bazë për të rrëzuar kërkesën e Avokatit të Popullit, pasi këto elemente vlerësohen nga Gjykata nëpërmjet procesit kushtetues dhe nuk mund të paragjykojnë, as prej saj dhe as nga palët e interesuara.

Për sa më sipër Gjykata çmon se të dy kërkuësit legjitimohen për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese.

III

Lidhur me pretendimin e cenimit të parimit të sigurisë juridike

43. Parimi i sigurisë juridike del nga preambula e Kushtetutës në të cilën përshkruhen aspiratat

e popullit shqiptar për një shtet të së drejtës, si edhe nga neni 4 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, i cili përcakton se e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë shtetërore.

44. Siguria juridike është një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës dhe ka si qëllim të garantojë shtetasit se një marrëdhënie juridike e përcaktuar nga një vendim i formës së prerë është e pandryshueshme.

45. Për t'u shprehur në lidhje me kushtetutshmërinë e neneve 16 dhe nenit 18 të ligjit nr.9235, datë 29.07.2004 "Për kthimin dhe kompensimin e pronës", i ndryshuar, Gjykata e shih me vend të konsiderojë nëse kompetenca e Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP për të shqyrtuar ankimet mbi vendimet e dhëna nga ish- KKKP dhe zyrat rajonale aktuale të agjencisë, si edhe për të shqyrtuar kryesisht këto vendime, është në përputhje me Kushtetutën. Për t'i dhënë përgjigje kësaj çështjeje Gjykata e çmon të arsyeshme të evidentojë dallimin ndërmjet të drejtave subjektive dhe interesave të ligjshëm të shtetasve, të cituara në nenin 32 të Kodit të Procedurës Civile. Kjo analizë bëhet akoma më e domosdoshme po të mbajmë parasysh se gjithë procesi i rregulluar nga nenet objekt kontrolli, i përket revokimit ose shfuqizimit të akteve administrative sipas nenit 121 të Kodit të Procedurave Administrative.

46. Sipas së drejtës administrative shqiptare, për të pasur një akt administrativ i cili të shprehë vullnetin e organit administrativ nevojitet një interes i ligjshëm publik. Kërkesa e një personi para organeve të kthimit dhe kompensimit të pronave synon njohjen e së drejtës së pronës mbi një send të caktuar. Kjo e drejtë e pretenduar nga subjekti para një organi shtetëror është një e drejtë subjektive dhe jo një interes i ligjshëm i tij, në kuptim të nenit 32 të Kodit të Procedurës Civile. Kjo do të thotë, nga ana tjetër, se vendimet e KKKP dispononin drejtpërsëdrejti mbi të drejta subjektive, të cilat janë ekskluzive të titullarëve të caktuar dhe jo të shtetasve apo publikut në tërësi siç janë interesat publikë. Ky fakt mund të konstatohet nga Gjykata, pasi e drejta e një personi për t'u njohur si pronar i një sendi rregullohet nga Kodi Civil, si rrjedhim Gjykata çmon se jemi jashtë fushës së veprimit të së drejtës publike, e cila rregullon veprimet e organeve shtetërore në mbrojtje të interesave publikë.

Për sa më sipër, vendimet e organeve administrative, që kanë pasur si kompetencë kthimin dhe kompensimin e pronave, në vite, nuk mund të konsiderohen akte administrative, në kuptimin normal juridik të termit (*strictu sensu*), por akte *sui generis* të nxjerra nga një organ *sui generis*, për të cilin Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut ka përdorur termin e ri leksikor, *quasi gjykatë*.

47. Në mbështetje të konstatimit të mësipërm, Gjykata ka vlerësuar faktet e mëposhtme: Gjykata çmon, mbështetur edhe në eksperiencën e vendeve të tjera, se në rastet kur kemi të bëjmë me të drejta subjektive, edhe pse enti shtetëror ka shprehur vullnetin e vet nëpërmjet akteve, këto të fundit nuk trajtohen dhe nuk goditen në gjykatë si akte administrative, por përkundrazi, shtetasi në gjykatë, në një gjykim të zakonshëm kërkon të drejtën e pronës duke paraqitur prova në mbështetje të kësaj të drejte.

48. Situata paraqitet ndryshe kur një subjekt pretendon se një akt shpronësimi i cenon të drejtat e veta pasurore ose reale. Duke qenë se në këtë rast jemi para një interesi publik, subjekti kërkon mbrojtjen e interesit të vet të ligjshëm dhe për këtë qëllim kundërshton aktin publik i cili ka karakteristikat e aktit administrativ.

Për pasojë, Gjykata konstaton se shqyrtimi i së drejtës së pronësisë mbi një send mund të bëhet vetëm nga gjykata e zakonshme, në përputhje me Kodin Civil.

49. Nisur nga arsyetimet e mësipërme, Gjykata çmon të nevojshme të marrë në shqyrtim se përse kërkesa për njohjen e së drejtës së pronës mbi sendet e paluajtshme bëhej pranë KKKP dhe jo në gjykatë. Dy ishin arsytet kryesore për këtë mënyrë zgjidhjeje; së pari, organet që duhet të merreshin me kërkesat për kthimin e pronës duhet të ishin të shpërndara në territor dhe të kishin kontrollin kapilar të këtij të fundit dhe së dyti, ato duhej të ishin organe që kishin njohuri specifike për fushën duke garantuar një proces sa më të shpejtë dhe të zhdërvjellë (lexo duke shkarkuar barrën e vlerësimit të kërkesave nga gjykatat).

Për sa më sipër edhe pse kërkesa e personit që pretendonte të rivendosej në të drejtën e pronës ishte një kërkesë tipike në lidhje me një të drejtë subjektive, ajo shqyrtohej nga një organ që nuk ishte një organ gjyqësor. Kjo lloj zgjidhjeje ishte e njëjtë ose e ngjashme në të gjitha vendet e Europës Lindore dhe Qendrore që dolën nga regjime totalitare.

50. Proceset e kthimit dhe kompensimit të pronës në Europë lindën si një nevojë për të vendosur drejtësinë sociale për arsye se individët ishin zhveshur nga prona në përputhje me

legjislationin e kohës, por në kundërshtim me elementet bazë të së drejtës të shteteve demokratike, në të cilat e drejta e pronës private njihet dhe mbrohet nga rendi juridik. Në këto kushte individëve të ndryshëm, të cilët ishin privuar nga e drejta e pronës gjatë regjimeve totalitare, u lindi e drejta që të kërkonin të viheshin në të njëjtat pozita juridike në lidhje me pronën, siç kishin qenë para shtetëzimit. Proceset rrezikonin të shkaktonin konflikte serioze sociale nëse do të kishin qenë thjesht procese ku shtetasit e shpronësuar padrejtësisht do të rivendikonin pronën, duke u mbështetur në aktet e disponuara para shtetëzimeve, pasi një pjesë e pronave u ishin dhënë personave të tjerë, të cilët i gëzonin prej vitesh. Për sa më sipër pronarëve u kthehej kryesisht prona e lirë dhe kompensoheshin nëse prona ishte e zënë. Megjithatë procesi në thelb kishte të bënte me drejtësinë sociale, kërkesa për njohjen e pronësisë lidhej drejtpërsëdrejti me rivendikimin e titullit të pronësisë, në kuptim të nenit 296 të Kodit Civil, i cili në frymën e ligjeve përkatëse për kthimin dhe kompensimin e pronës konstatohej si i përvetësuar padrejtësisht nga shteti.

Në këto kushte kur një person vinte në lëvizje me kërkesë KKKP kjo kërkesë ishte e barasvlefshme si të ishte bërë para gjykatës dhe vendimi KKKP ishte në gjendje që të krijonte te individit të njëjtën pritshmëri që krijon një vendim gjyqësor i cili i njeh individit pronësinë mbi një send. Në këtë përfundim ka arritur edhe Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut në çështjen Viasu kundër Rumanisë, Ramadhi, apo Hamzaraj, kundër Shqipërisë, duke barazuar vendimin e KKKP me një vendim gjyqësor i cili krijon pritshmërinë e ligjshme te individit se ose do të vihet në posedim të pronës, ose do të dëmshpërblehet.

51. Si argument shtesë në lidhje me konkluzionin se kemi të bëjmë me të drejta subjektive dhe jo me interesa të ligjshëm, gjithmonë në kuptimin e ndarjes së bërë nga neni 32 i Kodit të Procedurës Civile, gjykata vlerëson edhe faktin se gjykatat e Republikës së Shqipërisë, në momentin që investoheshin për të zgjidhur ankimet në lidhje me vendimet e KKKP, e zgjidhnin çështjen në themel njësoj sikur të ndodheshin para një konflikti të mirëfilltë pronësie. Pikërisht për këto arsye, legjislatori e kishte pajisur procesin e kthimit dhe kompensimit të pronave me garanci në mënyrë që të drejtat e shtetasve të kishin një mbrojtje maksimale. Procesi rregullohej nga një ent i cili nuk ishte i përfshirë në piramidën e ekzekutivit, por ishte i organizuar në qendër dhe në bazë në mënyrë të pavarur nga ekzekutivi, ndërsa drejtuesit e këtij institucioni emëroheshin direkt nga Kuvendi. Pikërisht kjo është edhe arsyeja se përse Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut, në çështjen Driza kundër Shqipërisë, i ka konsideruar KKKP organe të pavarura. Argumentimi që bën Këshilli i Ministrave, nëpërmjet përfaqësuesve të vet, se aktet nënligjore e vinin KKKP në varësi të tij është i pabazë, për arsye se Këshilli i Ministrave rregullonte vetëm mënyrën e funksionimit të këtyre organeve, pa pasur kompetenca emërimi ose shkarkimi që janë tipar karakterizues i raportit të varësisë ndërmjet organeve publike.

52. Nisur nga sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se KKKP nuk ishin organe administrative në kuptimin klasik juridik të termit. Ato nuk ishin të përfshira në piramidën e ekzekutivit, dispononin në lidhje me të drejta subjektive të shtetasve dhe vendimet e tyre kontrolloheshin drejtpërsëdrejti nga gjykatat në një gjykim që nuk ishte i njëjtë me atë në lidhje me pavlefshmërinë e aktit administrativ. Për rrjedhojë edhe vendimet e KKKP nuk ishin akte administrative në kuptimin juridik të termit. E drejta administrative nuk mund të rregullojë me akte detyruese (*imperium*) interesa të privatëve kur nuk ekziston një interes publik. Në rastin konkret, fakti që nuk ekziston një interes publik mund të konstatohet edhe nga analiza e nenit 1 të ligjit objekt shqyrtimi, i cili shprehimisht përcakton se objekti i ligjit është kthimi i pronës ish pronarëve në përputhje me nenin 41 të Kushtetutës.

Për sa më sipër, zbatimi, nga një organ administrativ si AKKP, i parimeve të revokimit dhe shfuqizimit të akteve të ish- KKKP është i pabazuar, pasi mungon një interes i ligjshëm shtetëror dhe aktet që shfuqizohen ose revokohen nuk janë akte tipike administrative të një organi tipik administrativ. Drejtori i AKKP është një organ në vartësi të Këshillit të Ministrave dhe në këtë kuptim vendimi i marrë prej tij për të ndërhyrë mbi interesa civilë të shtetasve, në kuptim të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut është i pajustifikuar.

53. Shtetasi subjekt i ligjit “Për kthimin dhe kompensimin e pronës” edhe në mungesë të titullit mund t’i drejtohet AKKP në rrugë administrative dhe pas konsumimit të saj, mund të vërë në lëvizje gjykatën për të kundërshtuar vendimin përfundimtar të organit administrativ. Në të dyja rastet shtetasit gëzojnë mbrojtje të të drejtave subjektive pa qenë nevoja të cenohen nga organi administrativ

vendimet e KKKP-ve. Gjykata çmon se në kushtet e mungesës së një interesi të ligjshëm publik, jemi para një cenimi të neneve 41/3, 42/2 dhe 17 të Kushtetutës, pasi Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nuk e pengon një organ administrativ të njohë të drejtën e pronës së shtetasve, por vë si kusht interesin publik për të kufizuar këtë të fundit. Duke qenë se procesi i rishikimit të vendimeve të KKKP-ve kryhet në kushtet e mungesës së interesit publik, duke zbatuar norma të së drejtës publike, të cilat janë të papërshtatshme për të rregulluar të drejta subjektive të shtetasve, kemi për rrjedhojë edhe një cenim të nenit 42/1 të Kushtetutës.

54. Cenimi i parimit të sigurisë juridike do të shkaktonte shumë probleme. Po të kemi parasysh sendet e paluajtshme, cenimi i sigurisë juridike do të shkaktonte një problem të përhapur në të gjithë sistemin ekonomik të një vendi të caktuar, pasi do të cenonte sigurinë e transaksioneve. Paqartësia mbi pronësinë e sendit të paluajtshëm kufizon investitorët dhe pengon zhvillimin ekonomik dhe financiar të vendit.

55. Përveç problemeve të besimit të investitorëve dhe pasojave negative në zhvillimin ekonomik të vendit, cenimi i parimit të sigurisë juridike ka një ndikim negativ edhe në besimin e qytetarëve se mund të gëzojnë një pronë të pasqetësuar pas një vendimi gjyqësor pozitiv, siç bëhet e qartë nga vendimi nr.9, datë 26.02.2007 të Gjykatës Kushtetuese, në të cilin thuhet se besimi: “... *ka të bëjë me bindjen e individit se nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht, ose të jetojë me frikë për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve juridike, të cilat mund të cenojnë jetën e tij private, ose profesionale dhe të përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme*”. Nëse ky besim cenohet atëherë mund të krijohen tensione sociale për të cilat rendi gjyqësor nuk jep përgjigje të shpejtë dhe përfundimtare duke rritur rrezikun e vetëgjyqësisë. Vendimi nr. 9, datë 26.02.2007 i Gjykatës Kushtetuese përcakton të drejtën e pronarit të ligjshëm për të gëzuar i qetë pronën pas një vendimi të formës së prerë. E parë në këndvështrimin e palës humbëse në një gjykim i cili është zgjidhur me vendim të formës së prerë, ky argumentim i Gjykatës nuk mund të lexohet ndryshe, përveçse si detyrim i palës humbëse për të mos shqetësuar pronarët e ligjshëm të sendit objekt gjykimi pasi i mungon legjitimitimi për të bërë diçka të tillë.

56. Gjykata çmon se vendimet e AKKP për të shfuqizuar vendimet e KKKP-ve, përbëjnë cenim të parimit të sigurisë juridike. Nga analiza e nenit 451 të Kodit të Procedurës Civile del se një vendim gjyqësor i shkallës së parë merr formën e prerë nëse nuk ankimohet, ose kur lihet në fuqi nga një gjykatë apeli, që do të thotë se pamundësia për të vënë në lëvizje gjykatën e apelit, ose vendimi i kësaj të fundit në favor të vendimit të shkallës së parë, i jep atij formë të prerë. Në këtë mënyrë duke arsyetuar *mutatis mutandis*, edhe vendimi i KKKP, i cili nuk është ankimuar brenda afateve ligjore merr formën e prerë. Në këtë konkluzion ka arritur edhe Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut në çështjen *Ramadhi dhe të tjerët kundër Shqipërisë* duke cilësuar vendimet e paankimuara të Komisioneve të Kthimit dhe Kompensimit të Pronave si “ *të formës së prerë dhe të ekzekutueshme*”.

Duke pasur parasysh këto cilësi të tyre, edhe në lidhje me vendimet e formës së prerë të Komisioneve të Kthimit dhe Kompensimit të Pronave, Gjykata mban të njëjtin qëndrim si të GJEDNJ në rastin e çështjes *Brumarescu*, të cituar shprehimisht në çështjen *Driza kundër Shqipërisë*, ku sipas saj një palë e cila ka humbur në bazë të një vendimi të formës së prerë nuk mund të pretendojë rishikimin e vendimit vetëm për arsye se është e pakënaqur me përmbajtjen e tij.

57. Arsyetimi i Këshillit të Ministrave se siguria juridike mund të kufizohet për hir të interesave publikë është i pabazuar, për arsye se vendimet e formës së prerë të gjykatave nuk mund të vihen në diskutim as nga palët që kanë marrë pjesë në proces dhe as nga organet shtetërore, të çfarëdolloj natyre qofshin. Kjo del dhe nga përmbajtja e nenit 451/a të Kodit të Procedurës Civile, në të cilin thuhet se vendimi i formës së prerë është detyrues për gjitha subjektet e sipërpërmendura. Për këto arsye nuk mund të cenohet situata juridike dhe faktike e palëve, e krijuar nga vendimi gjyqësor i formës së prerë, as me vendime të mëvonshme gjyqësore dhe as me akte të ndonjë lloji organi tjetër shtetëror. Nëse vendimeve të gjykatave apo, atyre *quasi* gjyqësore do t’u hiqej efekti i sigurisë juridike nga cilido qoftë, nuk mund të flitej më për pushtet gjyqësor, pasi vendimi do të kishte vetëm fuqi deklarative.

58. Për rrjedhojë nisma ligjore vjen në kundërshtim edhe me nenet 4 dhe 17 pika 2 të Kushtetutës, si dhe me nenin 6/1, e nenin 1, të Protokollit 1, të Konventës Europiane të të Drejtave të

Njeriut.

IV

59. Gjatë shqyrtimit të kërkesës, Gjykata konstatoi se Kuvendi miratoi ligjin nr. 10207, datë 23.12.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës” i ndryshuar”.

Gjykata vëren se neni 2 i këtij ligji, që ndryshon nenin 18 të ligjit objekt shqyrtimi ka parashikuar kompetenca të Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP, për të shqyrtuar vendime të ish-KKKP-ve, kryesisht, ose pas ankimit të shtetasve apo organeve shtetërore, duke disponuar mbi këto vendime të paankimuara të KKKP-ve. Gjithashtu, Gjykata konstaton se neni 3 i ligjit të sipërpërmendur, i cili ndryshon nenin 16 të ligjit objekt shqyrtimi, parashikon të njëjtat kompetenca të Drejtorit të Përgjithshëm në lidhje me vendimmarrjen e strukturave të AKKP-ve në nivel lokal.

Në përputhje me nenin 48 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, duke gjykuar se dispozitat e mësipërme kanë një lidhje të drejtpërdrejtë me objektin e këtij gjykimi, Gjykata çmon se legjitimohet të marrë në shqyrtim nenet 2 dhe 3 të ligjit të ri.

60. Vlerësimi i normave të sipërpërmendura nga ana e Gjykatës konsiderohet i domosdoshëm për faktin se Gjykata referuese ka pezulluar çështjen gjyqësore para saj dhe se është detyrim kushtetues për të dy gjykatat që të zgjidhin konfliktet gjyqësore për të cilat investohen. Këtë funksion gjykata referuese e kryen drejtpërsëdrejti, ndërsa Gjykata Kushtetuese, duke bërë interpretimin përfundimtar të normave që konsiderohen *prima facie* si antikushtetuese nga gjykata referuese.

61. Gjykata konstaton se dispozitat e sipërpërmendura, të cilat posaçërisht ndryshojnë nenet 15/1/ c, ç, d, dh dhe 16 të ligjit nr.9235, datë 29.07.2004 mbartin të njëjtat probleme të neneve 16 dhe 18 të të njëjtit ligj para ndryshimeve, të konsideruara më lart si të papajtueshme me Kushtetutën.

62. Lidhur me pretendimin e Avokatit të Popullit për cenim të neneve 5 dhe 7 të Kushtetutës, Gjykata arriti në përfundimin se këto pretendime nuk janë ngritur në nivel kushtetues.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, shkronja “a”, 134, germa “d” dhe “dh”, 145/2 të Kushtetutës dhe neneve 48 dhe 72 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “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 të neneve 15 pika 1, germa c, ç, d, dh dhe 16 të ligjit nr. 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, të ndryshuar me ligjin nr. 10207, datë 23.12.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës” i ndryshuar”.

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

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

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

MENDIMI I PAKICËS

Jemi kundër vendimit të shumicës për këto arsye:

1. Lidhur me legjitimitimin e kërkesës, Gjykata e Lartë e Republikës së Shqipërisë.

Gjykata e Rrethit Gjyqësor Vlorë, me vendimin nr.103, datë 21.01.2008, ka nxjerrë jashtë juridiksionit gjyqësor një çështje lidhur me një vendim të marrë nga Drejtori i Përgjithshëm i Agjencisë të Kthimit dhe Kompensimit të Pronave, duke argumentuar se në përputhje me nenin 18 të

ligjit nr. 9235, datë 29.7.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, kundër vendimit të Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP nuk lejohet ankimi në gjykatë.

Mbi rekursin e të interesuarve kundër vendimit të sipërcituar, Gjykata e Lartë me vendimin e datës 26.03.2009 ka pezulluar çështjen dhe në rrugën e kontrollit incidental ka vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, duke kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së neneve 16 dhe 18 të ligjit nr.9235, datë 29.7.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar.

Gjykata Kushtetuese (Gjykata), në jurisprudencën e saj, ka pranuar se ky lloj gjykimi kushtetues kërkon domosdoshmërisht ekzistencën e një lidhjeje të drejtpërdrejtë midis ligjit, antikushtetueshmëria e të cilit çmohet si e tillë nga gjykata, dhe zgjidhjes së çështjes konkrete. Që të ekzistojë lidhje e drejtpërdrejtë duhet të ketë një raport të domosdoshëm mes zgjidhjes së çështjes së antikushtetueshmërisë së ligjit nga Gjykata Kushtetuese dhe zgjidhjes së çështjes kryesore nga gjyqtari apo gjykata referuese, në kuptimin që gjykimi nga gjykata e zakonshme nuk mund të përfundojë në mënyrë të pavarur nga gjykimi në Gjykatën Kushtetuese. (*Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.13, datë 4.05. 2009*).

Gjykata e Lartë (gjykata referuese) nuk ka qenë në pamundësi për të zgjidhur çështjen konkrete duke zbatuar dispozitat përkatëse ligjore. Në rastin në fjalë gjykata referuese nuk mund të investonte Gjykatën Kushtetuese për kontrollin incidental të normës.

Së pari, çështja e paraqitur para saj shtronte për zgjidhje një problem të natyrës procedurale, siç është ajo e juridiksionit, dhe për rrjedhojë duhej të merrte një vendim në përputhje me objektin e kërkesës, për të cilën nuk kishte asnjë pengesë nga pikëpamja ligjore.

Së dyti nga pikëpamja e thelbit të problemit, gjykata referuese e kishte të lehtë të konstatonte dhe të vendoste lidhur me një vendimarrje haptazi të pabazuar të gjykatës së shkallës së parë. Kjo gjykatë, nisur nga rrethanat e çështjes, në përputhje me nenin 16 të Kodit të Procedurës Penale detyrohej të merrte një vendim, duke shmangur çështjen e juridiksionit. Para saj ishte paraqitur një çështje për të cilën pretendohesh se ishte cenuar parimi i gjësë së gjykuar (*res iudicata*). Drejtori i Përgjithshëm i AKKP kishte shfuqizuar një vendim të marrë vite më parë nga ish- komisioni i kthimit dhe kompensimit të pronave, për të cilin ishte shprehur edhe gjykata me një vendim gjyqësor të formës së prerë. Në këto kushte, duke qenë se çështja e paraqitur për shqyrtim kishte të njëjtat palë dhe të njëjtin objekt, gjykata e shkallës së parë dhe më pas Gjykata referuese e kishin të lehtë të konstatonin se ndodheshin para një ndalimi absolut për të marrë në shqyrtim një vendim të formës së prerë i cili, sipas nenit 451/a të Kodit të Procedurës Civile, është i detyrueshëm për të gjitha organet shtetërore. Në këto rrethana si gjykata e rrethit ashtu dhe Gjykata referuese, të cilat nuk mund t'i shmangen respektimit dhe mbrojtjes të një prej parimeve themelore të shtetit të së drejtës, parimit të sigurisë juridike, e kishin për detyrë të konstatonin pavlefshmërinë absolute të vendimit të Drejtorit të Përgjithshëm të AKKP dhe ta shfuqizonin atë si të tillë. Padia, për kundërshtimin dhe anulimin e një vendimi të organit administrativ për pavlefshmëri absolute, paraqitet në gjykatë dhe zgjidhet nga kjo e fundit e pakushtëzuar nga ankimi administrativ dhe baza juridike e tij.

Janë këto arsye për të cilat mendojmë se në çështjen objekt shqyrtimi nuk ekziston një lidhje e drejtpërdrejtë ndërmjet kushtetutshmërisë së neneve 16 dhe 18 të ligjit nr.9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar dhe zgjidhjes të çështjes konkrete. Për rrjedhojë Gjykata e Lartë nuk legjitimohej për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, në rrugën e kontrollit incidental të normës.

2. Lidhur me legjitimitimin e Avokatit të Popullit.

Legjitimitimi i Avokatit të Popullit për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese buron nga nenet 60 pika 1 dhe 134 pika 1, germa “dh” të Kushtetutës. Sipas nenit 60, pika 1 të Kushtetutës, Avokati i Popullit “mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike”.

Në këtë formulim tërheqin vëmendjen dy çështje: së pari termi i përdorur “individ” dhe së dyti, cenimi i të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme të organeve të administratës publike.

Lidhur me çështjen e parë, jemi të mendimit se termi “individ” nuk mund t'i referohet edhe entiteteve të tjera, jashtë subjekteve njerëzore dhe kjo për arsye se tashmë ekziston një praktikë e konsoliduar legjislative në Republikën e Shqipërisë sipas së cilës kur legjislatori ka dashur të përfshijë edhe entitete materiale siç janë personat fizikë apo entitete të tjera siç janë personat juridikë përdor

termin gjithëpërfshirës “persona” (shih nenin 16/2 të Kushtetutës) dhe asnjëherë termin “individë”, i cili nënkupton ekskluzivisht qytetarët si të tillë. Nëse qëllimi i kushtetutëbërësit do të ishte edhe përfshirja e personave juridikë në sferën e mbrojtjes të të drejtave të tyre kushtetuese nga Avokati i Popullit, do të ishte përdorur termi “persona” dhe jo “individë”. Në të njëjtin përfundim arrijmë edhe nga një analizë gjuhësore e termave të sipërpërmendur, pasi gjuha shqipe nuk e përdor në asnjë rast termin individë për t’iu referuar personave juridikë (Fjalori i Shqipes së Sotme, botim Toena, viti 2002).

Edhe në terma historikë, instituti i Ombudsmanit lindi në Europë për të mbrojtur të drejtat kushtetuese të shtetasve, pavarësisht nëse këta të fundit ishin apo jo në gjendje të paguanin për një mbrojtje adekuate. Në këto kushte ky institut ishte një risi që do të ndihmonte në demokratizimin e mëtejshëm të shoqërive perëndimore. Edhe në ditët e sotme, kudo në Europë, Ombudsmani mbron interesat kushtetues të shtetasve ose grupimeve të shtetasve, por kurrësi ky institut nuk lindi për të garantuar mbrojtjen e interesave të personave juridikë të cilët supozohet të kenë mundësinë t’i ofrojnë vetes një mbrojtje adekuate nëpërmjet profesionistëve të lirë të së drejtës me anën e shfrytëzimit të rrugës normale gjyqësore.

Lidhur me çështjen e dytë, kushtetutëbërësi e ka çmuar të arsyeshme që veprimtaria e Avokatit të Popullit të jetë e kufizuar vetëm në mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të ligjshëm të individit nga veprimet apo mosveprimet e kundërligjshme të administratës publike. Ndryshe nga kushtetutat e disa vendeve të tjera në të cilat Ombudsmanit i është njohur e drejta për të vënë në lëvizje drejtpërsëdrejti Gjykatën Kushtetuese krahas subjekteve të tilla, si Presidentit, Kryeministrit apo një grupi deputetesh, në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Avokati i Popullit bën pjesë në rrethin e subjekteve që kanë të drejtë ta vënë në lëvizje këtë gjykatë në mënyrë të kushtëzuar. Sipas pikës 2 të nenit 134 të Kushtetutës, Avokati i Popullit mund të bëjë kërkesë në Gjykatën Kushtetuese vetëm për çështje që lidhen me interesat e tij. Në këtë kuptim, me të drejtë, kjo Gjykatë në jurisprudencën e vet e ka lidhur çështjen e interesave, rrethin e të cilave mbron Avokati i Popullit, me interesat që burojnë nga objekti kushtetues i veprimtarisë të këtij organi dhe jo me interesat e punonjësve të vet. Por nga ana tjetër, mendojmë se kjo Gjykatë do të zgjeronte në mënyrë të gabuar hapësirën kushtetuese të lejuar në qoftë se do të pranonte të vihej në lëvizje nga Avokati i Popullit edhe për çështje që nuk kanë të bëjnë me “mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshme të individit nga veprimet e parregullta të organeve të administratës publike”. Duke mos marrë përsipër interpretimin e nenit 60, në kuptimin kushtetues, është e lehtë të konstatohet se qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë që Avokati i Popullit të kujdeset për mbrojtjen e të drejtave të individëve të cenuara nga veprimet e kundërligjshme të nëpunësve të administratës publike, të tilla që kërkojnë një ndërhyrje të menjëhershme me qëllim shmangien e pasojave të kundërligjshme, pa pritur ezaurimin e rrugëve gjyqësore që kërkojnë procedura të shumta dhe një kohë relativisht të gjatë për t’u zgjidhur. Në këtë kuptim Avokati i Popullit legjitimohet gjithashtu ta vërë në lëvizje këtë Gjykatë edhe për kontrollin e kushtetutshmërisë të normave juridike të një ligji të cilat janë bërë shkas i cenimit të të drejtave dhe interesave të ligjshëm të individëve nga veprimet apo mosveprimet e parregullta të “administratës publike”. Për sa sipër vlerësoj se shumica ka gabuar duke legjitimuar Avokatin e Popullit për mbrojtjen e interesave të një personi juridik, siç është në rastin konkret shoqëria “Dudaj konstruksion”.

3. Lidhur me themelin e kërkesës

Gjykata e Lartë dhe Avokati i Popullit kanë vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese duke kërkuar shfuqizimin si të papajtueshme me Kushtetutën të neneve 16 dhe 18 të ligjit nr.9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronave”, të ndryshuar. Gjatë shqyrtimit të kërkesës, Gjykata u vu në dijeni se Kuvendi miratoi ligjin nr.10207, datë 23.12.2009, për disa ndryshime në ligjin e sipërpërmendur. Shumica, duke iu referuar në mënyrë të gabuar nenit 48 të ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese e legjitimoi veten të marrë në shqyrtim edhe përmbajtjen e neneve 2 dhe 3 të ligjit të ri me arsyetimin se kanë lidhje të drejtpërdrejtë me objektin e gjykimit.

Duke vepruar në këtë mënyrë mendoj se shumica jo vetëm ka gabuar në zbatimin e ligjit, por ka vepruar edhe në kundërshtim me jurisprudencën e kësaj Gjykate.

Neni 48 i ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të cilit i referohet shumica në vendimin e saj, duke përcaktuar kufijtë e shqyrtimit të çështjes nga Gjykata, që duhet të jenë si rregull brenda objektit të kërkesës dhe shkaqeve të parashtruara në të, ka parashikuar edhe një përjashtim sipas të cilit i lejohet

Gjykatës të vendosë për të marrë në shqyrtim edhe “akte të tjera normative” që kanë lidhje me objektin e kërkesës. Në rastin konkret nuk kemi të bëjmë me akte të tjera që kanë lidhje me objektin e kërkesës siç mund të jenë p.sh vendime të Këshillit të Ministrave apo akte të tjera nënligjore të dala në bazë dhe për zbatim të ligjit objekt shqyrtimi por me një ligj të ri, të ndryshuar, i cili ndryshon vetë objektin e gjykimit kushtetues.

Një qëndrim i tillë i shumicës është i gabuar edhe për një arsye tjetër parimore. Shumica i ka dhënë të drejtë vetes që në mënyrë indirekte të vihet në lëvizje me nismën e saj, një kompetencë kjo që nuk i është njohur kësaj Gjykate nga Kushtetuta. Në rastin më të mirë, gjithsesi i diskutueshëm, shumica ishte e detyruar të vendoste riçeljen e seancës gjyqësore për të kërkuar shpjegime nga subjektet e interesuara, Kuvendi apo Këshilli i Ministrave lidhur me natyrën, përmbajtjen dhe shkaqet e ndryshimeve në ligjin e ri nr.10207, datë 23.12.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr.9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar”.

Vendimi i shumicës vjen në kundërshtim edhe me jurisprudencën tashmë të konsoliduar të kësaj Gjykate, që ka të bëjë me qëndrimin e mbajtur më parë për raste të ngjashme. Mjafton të përmendim vendimin nr.4, datë 12.02.2010 me të cilin njëzëri kjo Gjykatë vendoste pushimin e gjykimit të çështjes lidhur me papajtueshmërinë me Kushtetutën të disa dispozitave të ligjit nr.9831, datë 12.11.2007 “Për dëshmipërblimin e ish- të dënuarve politikë të regjimit komunist” me arsyetimin se gjatë shqyrtimit të çështjes ligjvënësi miratoi një ligj të ri që ndryshonte dispozitat objekt shqyrtimi.

Në zbatim të Kushtetutës e ligjit dhe në respekt të jurisprudencës së saj, Gjykata duhet të kishte vendosur edhe për çështjen në fjalë pushimin e gjykimit.¹

Anëtarë: Vladimir Kristo (kryetar), Admir Thanza

MENDIM PAKICE

Jam kundër vendimit të shumicës në lidhje me legjitimitimin e kërkuësve, si dhe mënyrën e zgjidhjes në themel të çështjes.

A. Në lidhje me legjitimitimin e Gjykatës së Lartë dhe Avokatit të Popullit

1. Gjykata e Lartë është një nga subjektet e parashikuara në nenin 134/1, germa “d” e Kushtetutës që legjitimohet të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese kur gjatë gjykimit të çështjes çmon se ligjet vijnë në kundërshtim me Kushtetutën. Gjykata Kushtetuese ka theksuar në mënyrë të vazhdueshme në jurisprudencën e saj se, për iniciimin e një gjykimi kushtetues nëpërmjet kontrollit incidental, në kuptim të nenit 145/2 të Kushtetutës dhe nenit 68 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”, gjykata referuese duhet të plotësojë dy kushte: së pari, gjatë një procesi gjyqësor ajo duhet të përcaktojë/identifikojë ligjin që zbatohet për zgjidhjen e çështjes konkrete, pra lidhjen e drejtpërdrejtë midis ligjit dhe zgjidhjes së çështjes në gjykim; së dyti, duhet të parashtrijë arsye serioze për jokushtetutshmërinë e këtij ligji (të një ose të disa dispozitave të ligjit) duke referuar në normat ose parimet konkrete të Kushtetutës. Gjykata (trupi gjyqësor) duhet të krijojë mendimin se ligji që vlerëson si antikushtetues do të zbatohet për zgjidhjen e çështjes. Në të kundërt, nëse gjykata vlerëson se një ligj është antikushtetues, por zbatimi i tij nuk lidhet me zgjidhjen e çështjes, ajo duhet të vazhdojë me gjykimin e çështjes (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 2, datë 3.02.2010*).

2. Gjykata e Lartë (gjykata referuese) në gjykimin e rekursit të ushtruar kundër vendimit të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Vlorë, me të cilin është nxjerrë jashtë juridiksionit gjyqësor gjykimi i çështjes, ka vendosur pezullimin e gjykimit dhe dërgimin e çështjes në Gjykatën Kushtetuese për kontrollin e kushtetutshmërisë të neneve 16 e 18 të ligjit nr. 9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin e kompensimin e pronës” (i ndryshuar).

3. Sipas neneve 59 dhe 472 të Kodit të Procedurës Civile është kompetencë e Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë që të gjykojë rekursin e veçantë që ushtohet për të kundërshtuar juridiksionin. Rekursi i drejtpërdrejtë është një mjet që shërben për të verifikuar para se çështja të jetë gjykuar në shkallë të parë juridiksionin gjyqësor, me fjalë të tjera sferën e të drejtave/funksioneve që ligji i ka

¹ Gjyqtari i Gjykatës Kushtetuese Admir Thanza është shprehur *pro* përse i përket çështjes së legjitimitimit të subjekteve kërkuese Gjykata e Lartë dhe Avokati i Popullit.

caktuar gjykatës apo organeve të tjera për zgjidhjen e çështjes. Një situatë konflikti midis dy organeve të pajisura me pushtet publik ekziston atëherë kur të dy organet pretendojnë se duhet të ushtrojnë funksionin e vet, secili me përjashtim të tjetrit, mbi të njëjtin rast konkret, ose në të kundërt që nuk duhet ta ushtrojnë atë, pasi secili organ e konsideron çështjen kompetencë e tjetrit. Rekursi i drejtpërdrejtë mund të ushtrohet si në rastin kur gjyqtari i shkallës së parë ka mohuar gabimisht pasjen e juridiksionit, ashtu edhe rastin kur gjyqtari ka ushtruar gabimisht pushtetin duke gjykuar çështjen, kur ky pushtet i mungonte. Gabimi mbi juridiksionin ka të bëjë me një cilësim të gabuar të lëndës objekt i mosmarrëveshjes, që ndikon mbi veprimtarinë e gjyqtarit (gjykatës), pasi përbën të metë të procedimit.

4. Nga sa më sipër vlerësoj se kërkuesi (gjykata referuese) duhet të argumentonte jo vetëm shkaqet për të cilat normat e kundërshtuara janë antikushtetuese, por edhe faktin se këto norma shërbejnë për zgjidhjen e konfliktit të juridiksionit. Këtë standard që lidhet me legjitimitimin në gjykimin incidental shumica e ka bërë pjesë të arsytimit të saj, por nga ana tjetër nuk ka analizuar se si normat e kundërshtuara ndikojnë në zgjidhjen e çështjes së juridiksionit gjyqësor.

5. Përmbajtja e nenit 16 të ligjit trajton çështje që kanë të bëjnë me kompetencën e organit administrativ për të ndërhyrë në vendimmarrjet e mëparshme të këtij organi. Kjo normë ka të bëjë me zgjidhjen në themel të çështjes që gjykata e zakonshme ka në shqyrtim dhe jo me juridiksionin, në mënyrë që të legjitimonte Gjykatën e Lartë të pezullonte gjykimin dhe të referonte çështjen në Gjykatën Kushtetuese. Gjithashtu, përmbajtja e nenit 18 të ligjit (para ndryshimit) nuk e pengonte gjykatën e zakonshme (Kolegjin Civil) që të shprehej mbi juridiksionin në gjykimin e çështjes, në kushtet kur objekti i padisë përbën “gjë të gjykuar” dhe sipas nenit 451/a të Kodit të Procedurës Civile dhe parimit të sigurisë juridike nuk mund të cenohet. Vlerësoj se normat objekt kundërshtimi nuk i shërbejnë zgjidhjes së konfliktit të juridiksionit. Sa më sipër mendoj se nuk jemi në kushtet e parashikuara nga neni 145/2 i Kushtetutës dhe neni 68 i ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” për iniciimin e një gjykimi incidental.

6. Avokati i Popullit është parashikuar se bën pjesë në rrethin e subjekteve të kushtëzuara për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese (shkronjat “dh”, “e” “ë”, “f” të nenit 134 të Kushtetutës), subjekte këto që duhet të provojnë interesin në një çështje konkrete. Interesi quhet i justifikuar kur kërkuesi provon se pasoja është e drejtpërdrejtë, pra rrjedh direkt nga akti objekt shqyrtimi, është aktuale, dhe sipas rastit, është e lidhur ngushtë me detyrat dhe funksionet e institucionit ose organizatës respektive, në rastin konkret me ato të Avokatit të Popullit. Interesi i këtij subjekti për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me qëllim shfuqizimin si antikushtetues të aktit të ligjvënësit duhet të provohet edhe në këtë gjykim, pasi ky është edhe kuptimi i nenit 134/2 të Kushtetutës (*shih vendimin nr.40, datë 16.11.2007*)

7. Në arsytimin e saj shumica pranon se “*Pretendimi se nisma e Avokatit të Popullit është e pabazuar, pasi norma nuk është antikushtetuese dhe se interesat e mbrojtura nuk janë të ligjshme, nuk mund të shërbejë si bazë për të rrëzuar kërkesën e Avokatit të Popullit pasi këto elementë vlerësohen nga Gjykata nëpërmjet procesit kushtetues dhe nuk mund të paragjykojnë, as prej saj dhe as nga palët e interesuara*”(paragrafi 42). Nga konkluzioni në cilin ka arritur shumica kuptohet se Gjykata Kushtetuese nuk mund të paragjykojë interesat e mbrojtura, nëse janë të ligjshme apo jo, por çdo nisëm e Avokatit të Popullit duhet t’i nënshtrohet procesit kushtetues. Duke e arsytuar çështjen e legjitimitimit në këtë mënyrë, shumica i jep Avokatit të Popullit karakteristikat e subjekteve që mund të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në mënyrë të pakushtëzuar (neni 134, pika 1 germet “a”, “b”, “c”, “ç”). Konkluzioni në të cilin ka arritur shumica nuk është bazuar në vendimmarrjen e mëparshme të kësaj Gjykate. Gjithashtu, paragrafi i shkëputur nga vendimi nr.40, datë 16.11.2007 është cituar në kontekst të ndryshëm nga kuptimi që ka në të vërtetë.

8. Përsa i përket interesit të drejtpërdrejtë të Avokatit të Popullit në mbrojtje të të drejtave të ligjshme të individit nga veprimet e paligjshme e të parregullta të administratës publike, vlerësoj se ky interes nuk ekziston. Ky subjekt i është drejtuar me kërkesë Gjykatës Kushtetuese vetëm mbi bazën e një ankese të paraqitur nga Shoqëria “Dudaj Konstruktion”, pa vlerësuar edhe interesin e subjekteve të tjera. Kompetencat e këtij subjekti për mbrojtjen e interesave të ligjshme të individëve në procesin legjislativ para miratimit të ligjit apo aktit normativ, përfshijnë si veprimtarinë parandaluese ashtu edhe iniciimin e një procesi kushtetues (neni 24 i ligjit nr.8454, datë 4.02.1999 “Për Avokatin e

Popullit”, i ndryshuar). Në këtë vështrim, Avokati i Popullit duhet të provojë cenimin e interesave të individit, duke mos e kuptuar individin në kuptimin e ngushtë, por në tërësisë e subjekteve për të cilat sjell efekte ligji, si një tërësi normash me karakter të përgjithshëm dhe abstrakt. Nga sa më sipër, vlerësoj se Avokati i Popullit nuk arriti të provojë se mbron interesat e individëve të cenuara nga ligji objekt shqyrtimi, por interesat e një subjekti të vetëm.

B. Në lidhje me themelin e çështjes

1. Gjatë shqyrtimit të kësaj çështje nga Gjykata Kushtetuese, ligjvënësi miratoi ligjin nr.10207, datë 23.12.2009 “Për disa ndryshime në ligjin nr.9235, datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, me të cilin u ndryshuan konkretisht edhe nenet 16 dhe 18 të ligjit nr. 9235.

2. Në vendimin e saj shumica, bazuar në nenin 48 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, arsyeton se dispozitat e reja (nenet 15-16 të ligjit nr.10207, datë 23.12.2009) mbartin të njëjtat probleme si ato të neneve 16 e 18 të ligjit objekt shqyrtimi (paragrafi 61), pa arsyetuar në mënyrë të hollësishme këtë problematikë, sidomos në vështrim të nenit 18 të ligjit të kundërshtuar, analizë e cila mungon plotësisht në arsyetimin e vendimit. Gjithashtu, dispozitivi i vendimit është i paplotë, pasi nuk shprehet në lidhje me vendimmarrjen e kësaj Gjykate për nenin 18 të ligjit objekt kundërshtimi.

3. Kushtetuta nuk i njeh të drejtën Gjykatës Kushtetuese të vihet në lëvizje kryesisht, por ajo investohet vetëm nga subjektet e parashikuara shprehimisht (neni 134). Neni 48 i ligjit nr. 8577, parashikon se kufijtë e shqyrtimit të çështjes janë brenda objektit të kërkesës dhe shkaqeve të parashikuara në të. Me zgjidhjen që shumica ka bërë në çështjen konkrete, duke vendosur shfuqizimin e dispozitave të ndryshuara nga ligji nr. 10207 (neni 15 dhe 16), pra të dispozitave të tjera nga ato që ishin objekt i kërkesës dhe për të cilat ajo legjitimoi subjektet kërkuuese, vlerësoj se Gjykata është vënë kryesisht në lëvizje, në kundërshtim me dispozitat e Kushtetutës.

4. Nga ana tjetër, shumica, në një vendimmarrje të mëparshme të ngjashme me situatën e krijuar në rastin konkret, që ka të bëjë me ndryshime të ligjit të kundërshtuar pas shqyrtimit të çështjes në seancë plenare, njëzëri ka vlerësuar se çështja mbetet pa objekt dhe për rrjedhojë e pushoi atë (*shih vendimin nr.4, datë 12.02.2010*). Në këto kushte, vlerësoj se në rastin konkret shumica, i ka anashkaluar këto standarde të vendosura në jurisprudencën kushtetuese.

Anëtare: Vitore Tusha