

VENDIM
Nr. 25, datë 28.4.2014

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	kryetar i Gjykatës Kushtetuese		
Vladimir Kristo	anëtar i	“	“
Sokol Berberi	anëtar i	“	“
Vitore Tusha,	anëtare e	“	“
Altina Xhoxhaj	anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“
Besnik Imeraj	anëtar i	“	“
Fatos Lulo	anëtar i	“	“
Gani Dizdari	anëtar i	“	“

me sekretare Blerina Basha, në datën 29.1.2014, mori në shqyrtim, në seancë gjyqësore me dyer të hapura, çështjen nr. 54/26 Akti, që i përket:

KËRKUES: Një grup prej 36 deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga z. Ivi Kaso, z. Gazment Bardhi dhe z. Dorjan Teliti, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga znj. Edlira Jorgaqi dhe z. Sokol Pasho, me autorizim,

Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizmit, përfaqësuar nga z. Iglon Peçi dhe znj. Jonida Gaba, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i vendimit nr. 932, datë 30.9.2013 të Këshillit të Ministrave “Për unifikimin e kompetencave të Inspektoratit Ndërtimor Urbanistik Kombëtar (INUK) në zonat me rëndësi kombëtare dhe në territor”.

Pezullimi i vendimit nr. 932, datë 30.9.2013 të Këshillit të Ministrave “Për unifikimin e kompetencave të Inspektoratit Ndërtimor Urbanistik Kombëtar (INUK) në zonat me rëndësi kombëtare dhe në territor”, deri në shpalljen e vendimit nga Gjykata Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 5, 7, 13, 41, 42, 116, 118, 124, 131 shkronja “c” dhe 134 shkronja “c” të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 13 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut dhe neni 1 i Protokollit Shtesë nr. 1 të kësaj Konvente; ligji nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Gani Dizdari, përfaqësuesit e kërkuarit, një grup prej 36 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë, që kërkuan pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Këshillin e Ministrave dhe Ministrinë e Zhvillimit Urban dhe Turizmit, që kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe pasi bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Këshilli i Ministrave, në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës dhe të neneve 9, 10, 10/1 dhe 16 të ligjit nr. 9780, datë 16.7.2007 “Për inspektimin e ndërtimit” (më poshtë: ligji për inspektimin), me propozimin e Ministrit të Zhvillimit Urban dhe Turizmit, ka miratuar vendimin nr. 932, datë 30.9.2013 “Për unifikimin e kompetencave të Inspektoratit Ndërtimor Urbanistik Kombëtar (INUK) në zonat me rëndësi kombëtare dhe në territor” (më poshtë: VKM nr. 932/2013). Ky vendim, në mënyrë të përmblendhur, parashikon ndërhyrjen pa kufizim të Inspektoratit Urbanistik Kombëtar (më poshtë: INUK) për marrjen e masave të menjëhershme, në çdo rast kur ai konstaton objekte të kundërligjshme, me ose pa leje ndërtimi, në të gjitha zonat e përcaktuara si zona të rëndësisë kombëtare, të shpallura si të tilla me ligj, akte nënligjore apo me vendim të Këshillit Kombëtar të Territorit (KKT).

2. Referuar titullit dhe përmbajtjes së VKM-së nr. 932/2013, ai ka si qëllim të unifikojë kompetencat e INUK në zonat me rëndësi kombëtare dhe në territor në të gjithë vendin duke autorizuar veprimin e menjëhershëm dhe pa kufizim paraprak të INUK në rastet kur inspektoratet lokale nuk kanë vepruar për parandalimin ose eliminimin e

këtyre objekteve ose kur mjedisi i zonave të mbrojtura është dëmtuar. INUK ka të drejtë të marrë edhe masën e prishjes së ndërtimit pa leje ose me leje, kur leja është dhënë në shkelje të plotë të kushteve urbanistike të miratuara në lejen e ndërtimit, ose në kundërshtim me rregullat urbanistike, kur është tejkaluar afati i realizimit të lejes, objekti është pa dokumentacion tekniko-ligjor ose është në shkelje të lejes së legalizimit (neni 4).

II

Parashtrimet e palëve

3. **Kërkuesi, një grup prej 36 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë**, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesë për shfuqizimin e VKM-së nr. 932/2013 si antikushtetuese. Në mënyrë të përmblodhur, kërkuesi ka parashtruar:

3.1 Grupi prej 36 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë legjitimohet në paraqitjen e kërkesës për shfuqizimin si antikushtetues të VKM-së nr. 932/2013, pasi plotëson kriterin numerik të parashikuar nga neni 134, pika 1, shkronja “c”, që parashikon se: *“Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje vetëm me kërkesë të ...c) jo më pak se 1/5 e deputetëve”*. Po ashtu, grupi prej 36 deputetësh plotëson edhe kriterin tjetër që ka të bëjë me pasjen e qëllimit dhe nxitjes konkrete për të kërkuar kontrollin abstrakt të normës, pasi Këshilli i Ministrave ka miratuar një akt normativ nënligjor në tejkalim të kriteve të nenit 118 të Kushtetutës. Pakicës parlamentare i njihet nga Kushtetuta vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese në rrugën e një kontrolli abstrakt me qëllim garantimin e kushtetutshmërisë së qeverisjes, si një nga format e kontrollit që buron nga neni 7 i saj.

3.2 VKM-ja objekt kundërshtimi cenon parimin e hierarkisë së akteve normative dhe kriteret kushtetuese për nxjerrjen e akteve nënligjore. Ai është nxjerrë në kundërshtim me ligjin për inspektimin, pasi ky ligj nuk i ka deleguar shprehimisht Këshillit të Ministrave të drejtën për të detajuar më tej kompetencat e INUK, sepse ligji është shterues. Pavarësisht se VKM-ja nr. 932/2013 formalisht mbështetet në nenet 9, 10, 10/1 dhe 16 të këtij ligji, asnjë prej tyre nuk e autorizon Këshillin e Ministrave të miratojë një akt nënligjor që të unifikojë kompetencat e INUK në mënyrën se si është formuluar ky vendim.

3.3 Vendimi objekt gjykimi cenon parimin e sigurisë juridike duke ndryshuar në mënyrë të menjëhershme dhe abuzive situatën juridike të pronarëve të ndërtimeve. Ky vendim, duke parashikuar vlerësimin e ligjshmërisë së ndërtimeve me leje ose të legalizuara sipas ligjit për legalizimet nga inspektorati, bie ndesh me parimin e qëndrueshmërisë dhe qartësisë së situatës juridike në të cilën ndodhen pronarët e këtyre ndërtimeve. Në një shtet të së drejtës, shtetasit nuk duhet të shqetësohen vazhdimisht për ndryshueshmërinë e situatës juridike të tyre.

3.4 VKM-ja nr. 932/2013 cenon të drejtën e pronës, të garantuar nga neni 41 i Kushtetutës. Nëpërmjet këtij vendimi, INUK ka të drejtë të prishë jo vetëm ndërtime pa leje, por edhe ato me leje, duke prekur thelbin e së drejtës së pronës së shtetasve pa një proces të rregullt, gjë që bie ndesh me garantitë e nenit 42 të Kushtetutës. Kufizimi i së drejtës së pronës tejkalon edhe kufijtë e parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës. Ligjshmëria e një lejeje ndërtimi të dhënë nga një organ i administratës nuk mund të vlerësohet nga inspektorati, por vetëm nga gjykata.

3.5 Vendimi cenon parimin e decentralizimit të pushtetit vendor. VKM-ja objekt kundërshtimi i jep të drejtën INUK-ut që të vlerësojë veprimtarinë e strukturave vendore të planifikimit të territorit, nëse ato kanë vepruar apo jo në kundërshtim me ligjin për inspektimin. Kjo mënyrë veprimi bie ndesh me parimin e decentralizimit të pushtetit vendor garantuar nga neni 13 i Kushtetutës, pasi një organ i administratës qendrore nuk mund të vlerësojë në mënyrë arbitrare veprimtarinë e organeve të pushtetit lokal. Një gjë e tillë bie ndesh dhe me parimet e Kartës së Autonomisë Vendore, të ratifikuar nga shteti shqiptar.

3.6 Vendimi cenon të drejtën për ankim efektiv të shtetasve ndaj akteve të INUK-ut. VKM-ja nr. 932/2013 nuk parashikon asnjë mjet ankimi ndaj vendimit të INUK-ut për vlerësimin e ligjshmërisë së ndërtimit me leje apo lejes së legalizimit. Në këtë mënyrë, akti nënligjor i mohon individit të drejtën e ankimit efektiv të garantuar nga neni 43 i Kushtetutës.

3.7 Kërkuesi ka kërkuar edhe pezullimin e zbatimit të VKM-së nr. 932/2013, me arsyetimin se veprimi i mëtejshëm i këtij akti do të sillte pasoja të pariparueshme për pronarët e ligjshëm të ndërtimeve me leje që rrezikojnë të prishen sipas parashikimeve të këtij vendimi. Sipas kërkuesit, zbatimi i deritanishëm i këtij vendimi ka sjellë realisht një dëm të pariparueshëm për subjektet e prekura nga prishja e ndërtimeve me leje, por gjithashtu edhe për shtetin, pasi subjektet e dëmtuara, duke u shpronësuar në mënyrë arbitrare, duhet të dëmshpërblehen për prishjen e objekteve me leje nga INUK-u. Gjithashtu, zbatimi i mëtejshëm i këtij vendimi krijon gjendje pasigurie dhe ankthi për shtetasit, pasi INUK nuk ka asnjë kufizim të ndërhjyë në prishjen e objekteve me leje edhe në të ardhmen.

4. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, në mënyrë të përmblodhur, ka prapësuar si vijon:

4.1 Kërkuesi nuk legjitimohet t'i drejtohet kësaj Gjykate në rrugën e kontrollit kushtetues abstrakt, pasi nga

natyra e pretendimeve që ai paraqet duket se kërkon zgjidhjen e një mosmarrëveshje kompetence ndërmjet një organi të qeverisjes qendrore dhe atij të qeverisjes vendore. Megjithatë, edhe sikur kërkuesi të kërkonte zgjidhjen e një mosmarrëveshjeje të tillë, ai sërish nuk legjitimohet, pasi nuk është palë në konflikt dhe për këtë shkak nuk justifikon interesin para kësaj Gjykate.

4.2 VKM-ja objekt shqyrtimi respekton parimin e ligjshmërisë, të garantuar në nenin 118 të Kushtetutës, pasi ka dalë brenda kufijve të ligjit për inspektimin. Neni 16 i ligjit për inspektimin autorizon Këshillin e Ministrave që me akt nënligjor të unifikojë praktikën e inspektorateve ndërtimore, në ushtrim të kompetencave të veta të përcaktuara qartë nga ky ligj. Të gjitha parashikimet e VKM-së nr. 932/2013 janë brenda kufijve të parashikuar në ligjin për inspektimin e ndërtimit dhe planifikimin e territorit dhe nuk i japin INUK-ut kompetenca të reja.

4.3 Parimi i sigurisë juridike nuk është cenuar, pasi ky parim gjen zbatim në marrëdhëniet pronësore të ndërtuara mbi baza ligjshmërie dhe jo kundërligjshmërie. Prandaj situata e pasigurisë nuk krijohet për pronarët e ligjshëm dhe si e tillë nuk mund të ngrihet si pretendim para kësaj Gjykate. Edhe sikur të pranohet këtë fakt, vetë Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj ka pranuar se siguria juridike nuk mund të prevalojë në çdo rast. Nëse paraqitet rasti që një rregullim ligjor ndryshe i një marrëdhënie ndikohet drejtpërdrejt nga një interes publik, ky i fundit do të ketë përparësi ndaj parimit të sigurisë juridike.

4.4 VKM-ja nr. 932/2013 nuk ndërhyr në të drejtën e pronës së shtetasve kur prona është e ligjshme, por vetëm për situatat e paligjshme, sipas parashikimeve të ligjit për inspektimin dhe planifikimin e territorit. Rastet, për të cilat vendimi objekt gjykimi parashikon prishjen e objekteve, nuk mbrohen nga neni 1 i protokollit shtesë nr. 1 të KEDNJ-së, pasi ato janë situata të paligjshme të faktit. Megjithatë, edhe sikur të ishte ndryshe, e drejta e pronës nuk është absolute, ajo mund t'u nënshtrohet kufizimeve kur mbrojtja e një interesi publik është e nevojshme në një shoqëri demokratike dhe ndërhyrja është proporcionale. Në këtë kuptim, VKM-ja i ka respektuar këto kritere, pra interesin publik dhe ndërhyrjen proporcionale në të drejtën e pronës, për arritjen e synimit kryesor që është mbrojtja e zonave me rëndësi kombëtare nga ndërtimet e kundërligjshme.

4.5 Pretendimi se VKM-ja nr. 932/2013 nuk garanton të drejtën e ankimit ndaj akteve të INUK-ut, është i pabazuar. Neni 14 i ligjit për inspektimin parashikon shprehimisht ankimin administrativ dhe atë gjyqësor ndaj akteve të inspektoratit vendor ose kombëtar. Në rast se ankimi pranohet, i dëmtuari ka të drejtë të kërkojë nga inspektorati që ka dhënë vendimin dëmshpërblim për dëmin e shkaktuar. Pra, duke qenë se ligji e garanton të drejtën e ankimit, nuk është e nevojshme që edhe VKM-ja e dalë në bazë e për zbatim të tij të parashikojë sërish atë.

4.6 Pretendimi për ndërhyrjen e qeverisë qendrore në kompetencat e qeverisjes vendore nuk qëndron, pasi ndërhyrja e INUK-ut, e cila parashikohet drejtpërdrejt nga ligji për inspektimin, realizohet vetëm në rastet kur inspektoratet vendore nuk ushtrojnë përgjegjësitë e tyre. Pra, e drejta e INUK-ut për të ndërhyrë në këto raste nuk rrjedh nga VKM-ja objekt shqyrtimi, por nga vetë ligji për inspektimin. INUK ndërhyr vetëm në rast mosveprimi të inspektorateve vendore dhe në këtë mënyrë respekton tërësisht parimin e subsidiaritetit, në përputhje me parimet e Kartës së Autonomisë Vendore dhe Kushtetutës.

5. Subjekti i interesuar, Ministria e Zhvillimit të Territorit dhe Turizmit, prapëson në mënyrë të përmblodhur se:

5.1 Pretendimi i kërkuarit në lidhje mosrespektimin e kritereve të nenit 118 të Kushtetutës në hartimin e VKM-së nr. 932/2013 është i pabazuar. Ky vendim nuk parashikon kompetenca të reja për INUK-un, por vetëm unifikon praktikën, procedurën dhe terminologjinë e përdorur në ligje të ndryshme në fushën e inspektimit të ndërtimit. Ligjet për inspektimin e ndërtimit dhe për planifikimin e territorit i kanë dhënë kompetencë INUK-ut dhe inspektorateve vendore të kontrollojnë ligjshmërinë në fushën e zhvillimit të territorit, si dhe të ushtrojnë detyrat e tyre për çështje të rëndësishme kombëtare në planifikimin dhe kontrollin e territorit kur konstaton shkelje të ligjit dhe në rast se këto shkelje nuk janë identifikuar nga inspektoratet vendore. Këto nuk janë kompetenca të reja për INUK-un, pasi ato parashikohen shprehimisht në ligj.

5.2 Pretendimi i kërkuarit se kontrollin e ligjshmërisë së objektit të ndërtuar duhet ta bëjë vetëm gjykata, nuk është i bazuar. Në një shtet ku gjen zbatim parimi i ndarjes dhe i balancimit të pushteteve, çdo degë e pushtetit ka kompetencat e veta të njohura nga ligji. INUK, si një organ i krijuar me ligj për të kontrolluar dhe garantuar ligjshmërinë në fushën e planifikimit të territorit, ka të drejtë të ushtrojë kompetencat e tij për verifikimin e ligjshmërisë së ndërtimeve dhe lejeve të dhëna për to. Aktet administrative që nxirren nga INUK-u dhe inspektoratet e tjera mund t'i nënshtrohen kontrollit administrativ dhe gjyqësor, sipas ligjit.

5.3 VKM-ja objekt shqyrtimi nuk ndalon të drejtën e ankimit ndaj akteve të INUK-ut. Kjo e drejtë është e parashikuar në nenin 14 të ligjit për inspektimin dhe si e tillë ajo as nuk anashkalohet e as ndalohet nga VKM-ja ose ndonjë akt tjetër nënligjor dhe si e tillë nuk bie ndesh me nenin 43 të Kushtetutës.

5.4 VKM-ja nr. 932/2013 nuk ka për synim marrjen e kompetencave të inspektorateve vendore nga INUK-u, ai vetëm bën unifikimin e praktikave në rang vendi dhe specifikisht për zonat me rëndësi kombëtare që rrezikohen nga ndërtimet e kundërligjshme, kur inspektoratet vendore nuk kanë vepruar duke lejuar situata kundërligjshmërie. Në praktikë ka ndodhur shpesh që inspektoratet vendore nuk kanë ushtruar kompetencat e tyre për parandalimin ose eliminimin e shkeljeve të bëra në zonat me rëndësi kombëtare, sipas parashikimeve ligjore. Për këtë arsye, VKM-ja objekt shqyrtimi nuk cenon parimin e decentralizimit të pushtetit vendor.

III

Vlerësimi i Gjykatës

A. Mbi kërkesën për pezullimin e zbatimit të VKM-së nr. 932/2013

6. Gjykata, përpara shqyrtimit të pretendimeve të kërkuarit mbi themelin e çështjes, vlerëson të shprehet në lidhje me kërkesën për pezullimin e zbatimit të mëtejshëm të VKM-së nr. 932/2013 deri në shpalljen e vendimit të Gjykatës mbi themelin e kërkesës.

7. Kërkuari ka kërkuar pezullimin e zbatimit të aktit normativ objekt kundërshtimi, duke parashtruar në mënyrë të përmblodhur se zbatimi i mëtejshëm i këtij akti do të sillte pasoja të pariparueshme për pronarët e ligjshëm të ndërtimeve me leje që rrezikojnë të prishen sipas parashikimeve të këtij vendimi. Sipas kërkuarit, zbatimi i deritanishëm i këtij vendimi ka sjellë realisht një dëm të pariparueshëm financiar për subjektet e prekura, në rastet kur është prishur objekti në pronësi të tyre pa një proces të rregullt ligjor. Gjithashtu, dëmi financiar është i pariparueshëm edhe për shtetin, pasi subjektet e dëmtuara duhet të dëmshpërblehen për prishjen e objektit të ligjshëm nga INUK-u. Sipas kërkuarit, zbatimi i mëtejshëm i këtij vendimi krijon gjendje pasigurie dhe ankthi për shtetasit pronarë të objekteve me leje, pasi INUK ka të drejtë të veprojë pa asnjë kufizim dhe të prishë objektet me leje duke cenuar në thelb të drejtën e pronës.

8. Mbledhja e Gjyqtarëve vlerëson se kërkesa për pezullimin e zbatimit të VKM-së nr. 932/2013 nuk gjen mbështetje në kërkesat e nenit 45 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”. Për rrjedhojë, Gjykata vendosi rrëzimin e kësaj kërkeje si të papabazuar.

B. Mbi legjitimitimin e kërkuarit

9. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në seancë prapësoi se kërkuari nuk legjitimohet t’i drejtohet Gjykatës në rrugën e kontrollit abstrakt të normës, sipas nenit 134 shkronja “c” të Kushtetutës. Sipas tij, natyra e pretendimeve të kërkuarit lidhet më tepër me zgjidhjen e një mosmarrëveshjeje kompetence ndërmjet një organi të qeverisjes qendrore dhe atij të qeverisjes vendore, kërkesë e cila duhet t’i drejtohet Gjykatës duke iu referuar nenit 131 shkronja “ç” të Kushtetutës. Subjekti i interesuar argumenton se edhe sikur kërkuari të kërkonte zgjidhjen e një mosmarrëveshjeje të tillë, ai sërish nuk legjitimohet pasi nuk është palë në konflikt dhe për këtë shkak nuk justifikon interesin para kësaj Gjykate.

10. Gjykata rithekson se Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në nenin 134/1, ka përcaktuar në mënyrë shteruese rrethin e subjekteve kushtetuese, të cilat legjitimohen të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues. Kriteri kushtetues i “detyrimit për të justifikuar interesin”, i përcaktuar në paragrafin 2 të nenit të mësipërm, është interpretuar nga jurisprudenca kushtetuese si përcaktues në ndarjen e rrethit të subjekteve kushtetuese në dy kategori: subjekte të kushtëzuara dhe subjekte të pakushtëzuara. Në këtë kuptim, subjektet e parashikuara në shkronjat “dh”, “e”, “ë”, “p” dhe “g” të paragrafit 1 të nenit 134, të cilat mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre, janë subjekte të kushtëzuara. Parashikimi i këtij kriteri kushtetues vetëm për një numër të kufizuar subjektësh kushtetues, në një interpretim *a contrario*, do të thotë se ai nuk është i zbatueshëm për subjektet e tjera të parashikuara në pikat “a”, “b”, “c”, “ç” të pikës 1 të nenit 134 të Kushtetutës, të cilat nuk kanë detyrimin për të justifikuar interesin në rast se i drejtohen me kërkesë Gjykatës Kushtetuese.

11. Çështja e legjitimitimit (*locus standi*) të një të pestës së deputetëve ka qenë objekt i shqyrtimit nga kjo Gjykatë edhe në raste të tjera, në të cilat ajo, në mënyrë të vazhdueshme, ka vlerësuar se një e pesta e deputetëve përfaqëson një nga subjektet e parashikuara në nenin 134/1, shkronja “c” të Kushtetutës, të cilat kanë të drejtë të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret (*shih vendimin nr. 9, datë 23.3.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Interesi i këtyre funksionarëve publikë për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtetformuese si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar (*shih vendimin nr. 18, datë 29.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Gjykata, në asnjë rast, nuk e ka vënë në dyshim legjitimitimin e një të pestës së deputetëve kur ata i janë

drejtuar kësaj Gjykate për kontrollin abstrakt të normës juridike. Në këtë kuptim, referimi nga ana e subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, në vendimin nr. 25, datë 8.5.2012 të Gjykatës Kushtetuese është i gabuar, pasi në atë vendim Gjykata ka marrë në shqyrtim kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të ligjit nr. 10449, datë 14.7.2011 “Për rregullat dhe procedurat e ndërtimit të kompleksit të ri parlamentar të Kuvendit të Shqipërisë”, që kishte për objekt përcaktimin e rregullave dhe procedurave, të drejtat, detyrimet dhe afatet në dispozicion të institucioneve respektive për ndërtimin e kompleksit të ri parlamentar. Gjykata arriti në përfundimin se ndodhej përpara një mosmarrëveshje kompetencash ndërmjet një organi të pushtetit qendror, Kuvendit të Shqipërisë dhe një organi të qeverisjes vendore, Bashkisë Tiranë, dhe për këtë arsye nuk e legjitimoi një të pestën e deputetëve (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Nga sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se prapësimi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, në lidhje me mungesën e legjitimitetit të kërkuarit është i pabazuar pasi, në referim të nenit 134/1, shkronja “c”, grupi prej 36 deputetësh të Kuvendit, përfaqëson një subjekt me legjitimitet të pakushtëzuar dhe si i tillë ka të drejtë të kërkojë kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së një akti normativ nënligjor.

C. Mbi pretendimin për mosrespektim të nenit 118 të Kushtetutës

14. Kërkuari pretendon se VKM-ja nr. 932/2013 cenon parimin e hierarkisë së akteve normative dhe kriteret kushtetuese për nxjerrjen e akteve nënligjore të parashikuara nga neni 118 i Kushtetutës. Sipas tij, VKM-ja objekt shqyrtimi është nxjerrë në kundërshtim me ligjin për inspektimin, pasi ky ligj nuk i ka deleguar shprehimisht Këshillit të Ministrave të drejtën për të detajuar më tej kompetencat e INUK-ut, sepse ligji është shterues. Pavarësisht se VKM-ja nr. 932/2013 formalisht mbështetet në nenet 9, 10, 10/1 dhe 16 të këtij ligji, asnjë prej tyre nuk autorizon Këshillin e Ministrave të miratojë një akt nënligjor që të unifikojë kompetencat e INUK-ut në mënyrën se si është formuluar VKM-ja objekt kundërshtimi. VKM me përmbajtjen e tij ka tejkaluar autorizimin dhe kufijtë e ligjit mbi bazë të të cilit ai ka dalë dhe si i tillë është antikushtetues.

15. Gjykata, në jurisprudencën e saj, është shprehur se parimi i shtetit të së drejtës detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t’i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese. Aktet juridike që nxirren nga këto organe duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material. Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor (*shih vendimet nr. 2, datë 3.2.2010; nr. 1, datë 12.1.2011; nr. 23, datë 8.6.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Piramida e akteve normative, e sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfutur kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimet nr. 3, datë 20.2.2006; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Neni 118/1 i Kushtetutës sanksionon se “Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë.” Ndërsa paragrafi i dytë i këtij neni parashikon se: “Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjen që duhet rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.” Këto dispozita ndihmojnë për t’i dhënë kuptimin kushtetues dhe doktrinar konceptit “rezervë ligjore”, nëpërmjet të cilës kufizohet apo orientohet pushteti normativ i organeve ekzekutive për të rregulluar marrëdhënie të caktuara me akte nënligjore. Kjo rezervë ligjore krijon mundësinë që çështja konkrete e rregulluar pjesërisht me ligj të mund të detajohet më tej nga aktet nënligjore, duke iu përmbajtur parimeve dhe kufijve të përcaktuara nga ligji. Vetëm në këtë mënyrë autorizimi i ligjvënësit për nxjerrjen e akteve nënligjore mund të konsiderohet i realizuar brenda kufijve të kushtetutshmërisë.

18. Gjykata në disa raste e ka konsideruar veprimin e qeverisë për nxjerrjen e akteve nënligjore si cenim të kufijve të rezervës ligjore kur ligji nuk ka bërë asnjë delegim tek ekzekutivi për të rregulluar një çështje konkrete (rezervë ligjore absolute) ose kur ekzekutivi ka rregulluar çështje të tjera nga ato që i ka deleguar ligjvënësi (rezerva ligjore relative). Në rastin e rezervës ligjore relative, aktet nënligjore duhet të nxirren në respektim të kriterëve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës, të cilat nga njëra anë e detyrojnë ligjvënësin t’u përmbahet atyre në mënyrë rigorozë dhe nga ana tjetër orientojnë dhe kufizojnë pushtetin normativ të organeve të tjera shtetërore në nxjerrjen e akteve nënligjore (*shih vendimet nr. 17, datë 25.7.2008; nr. 12, datë 28.4.2009; nr. 24, datë 24.7.2009; nr. 7, datë 27.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Bazuar në standardet e mësipërme, nisur nga pretendimet e kërkuarit dhe prapësimet e subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, Gjykata vlerëson se përmbajtja e VKM-së nr. 932/2013 duhet parë në harmoni me normat që

sanksionojnë parimin e shtetit të së drejtës, konkretisht elementet që kanë të bëjnë me respektimin e hierarkisë së akteve normative. Një qëndrim i tillë bazohet në faktin se asnjë dispozitë e Kushtetutës nuk mund të nxirret jashtë kontekstit të saj dhe të interpretohet më vete, pasi çdo dispozitë kushtetuese duhet të interpretohet në mënyrë që të jetë e pajtueshme me parimet themelore kushtetuese. Kjo për arsye se të gjitha normat dhe parimet kushtetuese formojnë një sistem harmonik, pa kontradikta të brendshme (*shih vendimet nr. 25, datë 24. 7.2009; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Neni 4/1 i Kushtetutës përcakton se: “*E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit*”. Më tej, neni 116 i Kushtetutës përcakton hierarkinë e burimeve të së drejtës, si një prej vlerave themelore të shtetit të së drejtës, ku pushteti ligjvënës ka rol primar. Përcaktimi në Kushtetutë i hierarkisë së akteve, si dhe sanksionimi i parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve në ushtrimin e funksioneve të organeve kushtetuese, të cilat ushtrohen nëpërmjet nxjerrjes së akteve normative, është mishërimi më i plotë i parimit të shtetit të së drejtës në një sistem parlamentar. Parlamenti, me pushtetin e veshur nga sovrani për krijimin e burimeve primare të së drejtës, autorizon qeverinë të nxjerrë akte normative për materializimin konkret të vullnetit të tij. Ky autorizim duhet t’u përmbahet kriterëve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës për të qenë në harmoni me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve si dhe me hierarkinë e akteve normative, të sanksionuara përkatësisht në nenin 7 dhe nenin 116 të Kushtetutës (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Duke iu referuar çështjes konkrete në gjykim, Gjykata konstaton se VKM-ja nr. 932/2014 ka si bazë ligjore nenet 9, 10, 10/1 dhe 16 të ligjit për inspektimin. Neni 9 i ligjit për inspektimin parashikon përgjegjësitë e INUK-ut dhe rastet e ushtrimit të përgjegjësisë të inspektorateve vendore në zonat dhe objektet me rëndësi kombëtare. Kështu, INUK ndërhyr duke marrë përgjegjësitë e inspektorateve vendore kur konstaton shkelje të ligjshmërisë në fushën e urbanistikës dhe kur ato nuk janë ushtruar nga inspektorati vendor. Ky nen përcakton edhe zonat e objektet me rëndësi kombëtare duke ngarkuar INUK-un me detyrën për të kontrolluar zbatimin e dispozitave të këtij ligji nga inspektoratet vendore në këto zona.

22. Më tej, neni 10 parashikon në mënyrë shteruese detyrat e INUK-ut në ushtrim të kompetencave të veta, duke përfshirë: vendosjen e gjobave, pezullimin e punimeve të ndërtimit e deri në prishjen e objektit për subjektet që nuk respektojnë parashikimet e këtij ligji. Neni 10/1, i shtuar, parashikon përjashtimisht rastet kur INUK mund të marrë përsipër përgjegjësitë e inspektorateve vendore në zonat që nuk janë të rëndësishme kombëtare. Ndërsa neni 16 autorizon Këshillin e Ministrave të marrë vendim për unifikimin e praktikave të inspektimit ndërtimor urbanistik në ushtrim të kompetencave të tyre.

23. Nisur nga sa më sipër, Gjykata konstaton se nga të gjitha dispozitat ligjore të përdorura si bazë për nxjerrjen e VKM-së nr. 932/2013, vetëm neni 16 i ligjit për inspektimin parashikon një delegim për nxjerrjen e akteve nënligjore në zbatim të tij. Nenet e tjera nga përmbajtja e tyre janë shteruese në rregullimin e tyre dhe nuk përmbajnë asnjë delegim për rregullim të mëtejshëm me akte nënligjore. Për më tepër, Gjykata vëren se neni 10/1 nuk ka lidhje me objektin e VKM-së nr. 932/2013, pasi nuk gjen zbatim për zonat me rëndësi kombëtare, ndryshe nga sa shprehet në titullin e tij VKM-ja objekt shqyrtimi.

24. Gjithashtu, Gjykata konstaton se në bazë dhe për zbatim të nenit 16 të ligjit për inspektimin, Këshilli i Ministrave ka miratuar më parë VKM-në nr. 862, datë 5.12.2007 “Për unifikimin e procedurave të kontrollit të territorit nga inspektorati ndërtimor e urbanistik kombëtar dhe ai vendor” (më poshtë: VKM-ja nr. 862/2007). Ky vendim, i cili është në fuqi, parashikon me detaje procedurat e njësuara që duhet të ndjekin inspektoratet vendore në të gjithë vendin për zbatimin e ligjit për inspektimin në shërbim të ruajtjes së ligjshmërisë së territorit. Gjithashtu, ky vendim parashikon dhe procedurat që duhet të ndjekë INUK me qëllim inspektimin e objekteve që janë në juridiksion të inspektorateve vendore dhe rastet e ndërhyrjes së tij në këto objekte. Pra, përmbledhtazi mund të thuhet se VKM-ja nr. 862/2007 përmbush kriteret dhe qëllimin për të cilin është nxjerrë, pasi përcakton procedura dhe masa të njësuara për të gjitha inspektoratet vendore dhe procedurat e posaçme për INUK-un, në rastet e ndërhyrjes në fushën e kompetencave të inspektorateve vendore ose veprimin e tij në zonat me rëndësi kombëtare, sipas ligjit për inspektimin.

25. Duke pasur parasysh sa më lart, Gjykata vlerëson se miratimi i një akti tjetër nënligjor me qëllim unifikimin e kompetencave të INUK-ut në zonat me rëndësi kombëtare dhe në territor, bazuar në nenin 16 të ligjit për inspektimin është i paqartë sa i takon rolit që ai duhet të luajë në fushën ku do të veprojë dhe gjithashtu sa i takon raportit të tij me VKM-në nr. 862/2007. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, parashtroi se vendimi i dytë i nxjerrë në bazë të nenit 16 të ligjit për inspektimin, pra VKM-ja nr. 932/2013, doli si nevojë për ruajtjen e zonave me rëndësi kombëtare nga ndërtimet e kundërligjshme, me qëllim marrjen e masave të menjëhershme dhe pa kufizim nga ana e INUK-ut për eliminimin e paligjshmërisë në këto zona.

26. Gjykata nuk e gjen të argumentuar mjaftueshëm këtë prapësim për disa arsye. Së pari, VKM-ja nr. 862/2007, nisur nga titulli dhe përmbajtja e tij, rezulton se në vija të përgjithshme – duke qenë se ky vendim nuk është objekt i këtij gjykimi, një kontroll i detajuar i kushtetutshmërisë së tij nga Gjykata nuk është i justifikuar, – plotëson kërkesën e delegimit të dhënë nga ligjvënësi për njësimin e praktikës së inspektorateve të ndërtimit, duke përfshirë si ato vendore, ashtu dhe INUK. Nga ana tjetër, VKM-ja nr. 932/2013 ka si qëllim unifikimin e kompetencave (jo të praktikave, siç thotë neni 16 i ligjit për inspektimin) të INUK-ut në zonat me rëndësi kombëtare por dhe në territor. Gjykata vlerëson se, nisur nga titulli i vendimit, por dhe përmbajtja e nenit 4 që parashikon konkretisht objektet ndaj të cilave ushtron kontroll INUK, VKM-ja nr. 932/2013 del jashtë kufijve të parashikuar në nenin 9 dhe 10 të ligjit për inspektimin.

27. Gjykata konstaton se neni 9 i ligjit për inspektimin parashikon ndërhyrjen e INUK-ut në kontrollin e ligjshmërisë së ndërtimeve në zonat me rëndësi kombëtare, të tilla si: *zonat që kanë përparësi zhvillimore të turizmit, zonat/ndërtimet me vlera të trashëgimisë kulturore, parqet dhe zonat arkeologjike që gëzojnë mbrojtje, sipas ligjit, zonat e mbrojtura mjedisore, monumentet e natyrës, rrugët kombëtare, linjat hekurudhore dhe instalimet e infrastrukturës kombëtare, aeroportet, zonat bregdetare, liqenore, lagunat, lumenjtë, zonat me rrezik natyror*. Ndërsa neni 4 i VKM-së nr. 932/2013 parashikon ndërhyrjen e INUK-ut jo vetëm në këto zona, por edhe në zona “që paraqesin karakteristika të veçanta kulturore, historike, sociale, arsimore, shëndetësore, mjedisore, turistike, industriale apo infrastrukturë kur mjedisi i tyre është dëmtuar ose shkatërruar tërësisht nga zhvillimi i ndërtimeve të objekteve.” Pra, akti nënligjor objekt gjykimi ka zgjeruar fushën e ndërhyrjes apo kontrollit pa kufizim që ushtron INUK në ushtrim të kompetencave të tij sipas ligjit për inspektimin, duke përfshirë edhe zona të tjera përveç atyre me rëndësi kombëtare. Një gjë e tillë nuk është në pajtim me kërkesat e ligjit për inspektimin dhe si e tillë as me nenin 118 të Kushtetutës.

28. Për më tepër, neni 4 i VKM-së nr. 932/2013 parashikon që në këto zona të përcaktuara shprehimisht në të, INUK ka të drejtë të kontrollojë edhe objektet me leje ndërtimi të kundërligjshme ose ndërtimet në proces legalizimi ose të pajisur me leje legalizimi të miratuar në kundërshtim me aktet ligjore dhe nënligjore në fuqi për legalizimet. Nisur nga përmbajtja e nenit 4 të VKM-së nr. 932/2013, si dhe parashikimi i nenit 10/1 të ligjit për inspektimin, që parashikon ushtrimin e përgjegjësisë të INUK-ut për ndërtime të kundërligjshme, Gjykata çmon se rrethi i objekteve që përfshihen në VKM-në në shqyrtim ku mund të ndërhyjë INUK është më i gjerë se ai që parashikon ligji për inspektimin dhe planifikimin e territorit, pasi në këtë akt përfshihen edhe objektet e ndërtuara me leje ndërtimi (të kundërligjshme) ose ato të legalizuara (në kundërshtim me ligjin).

29. Gjykata, nisur nga një interpretim literal, konstaton se e përbashkëta e këtyre dy grup objekteve është se ato kanë si karakteristikë termin “e kundërligjshme” (leje ndërtimi ose leje legalizimi). Koncepti i kundërligjshmërisë jepet në nenin 5 shkronja “b” të VKM-së nr. 932/2013. Sipas këtij neni, objekt i kundërligjshëm konsiderohet ai që “është me leje ndërtimi por (i) me shkelje të plotë të kushteve urbanistike të miratuara në lejen e ndërtimit, në kundërshtim me (ii) rregullat e përcaktuara në legjislacionin në fuqi ose në kundërshtim (iii) me planet kombëtare apo vendore të zhvillimit.”

30. Ndërsa referuar konceptit të kundërligjshmërisë të parashikuar në nenin 81 të ligjit për planifikimin e territorit, rezulton se: “Inspektimi ka për mision bazë parandalimin e (i) zhvillimeve të paautorizuara në territor apo (ii) të shkeljeve të kushteve të lejeve, sipas këtij ligji dhe akteve të nxjerra në zbatim të tij si dhe ndëshkimin e drejtë të kundërvajtësve, që shkelin dispozitat e këtij ligji.” Më tej, neni 83 pika 6 e tij parashikon “...Për punimet e kryera (i) pa leje ose (ii) në shkelje të kushteve të lejes, sipas këtij ligji, autoritetet e inspektimit, krahas dënimit për kundërvajtjet e konstatuara, sipas nenit 82 të këtij ligji, i kërkojnë kundërvajtësit të paraqesë pranë autoritetit përgjegjës të planifikimit, sipas seksioneve III, IV e V të këtij kreu, një kërkesë për pajisjen me leje të punimeve të paligjshme ose të kryera në shkelje të kushteve të lejes fillestare.”

31. Nga njëra anë VKM-ja nr. 932/2013 konsideron si të kundërligjshme ndërtimet e kryera pa leje ose në tejkalim të lejes së dhënë apo në kundërshtim me planet kombëtare e vendore të zhvillimit (neni 5), ndërsa ligji për planifikimin e territorit konsideron të tilla ndërtimet e bëra në shkelje të kushteve të lejes. Siç rezulton nga përmbajtja e këtyre akteve, akti nënligjor ka zgjeruar konceptin e kundërligjshmërisë duke përfshirë jo vetëm ndërtime në kushtet e shkeljes së lejes së ndërtimit, por edhe ndërtimet me leje të kundërligjshme, i cili është një koncept shumë më i gjerë se ai që përmban ligji për planifikimin e territorit.

32. Gjykata thekson se një leje e autoriteteve kompetente për zhvillimin e territorit për t’u vlerësuar nëse është apo jo e ligjshme nuk mund t’i delegohet me akt nënligjor një organi administrativ kur vetë ligji nuk e ka parashikuar një gjë të tillë. Një gjë e tillë bie ndesh me kërkesat e nenit 118 të Kushtetutës. Aktet nënligjore që dalin

në bazë e për zbatim të ligjit duhet jo vetëm të jenë në përputhje me përmbajtjen e tij, por edhe të jenë të qarta në formulimet që ato bëjnë sa i takon koncepteve të tilla që mund të çojnë në pasoja të pafavorshme për subjektet që preken nga veprimi i aktit. Qartësia dhe parashikueshmëria e pasojave që vijnë nga zbatimi i akteve normative janë ndër kriteret kryesore që duhet të zbatohen në hartimin e akteve normative. Kjo i shërben jo vetëm sigurisë së shtetasve në planifikimin dhe realizimin e veprimeve të tyre juridike, por edhe qëndrueshmërisë së sistemit normativ si element i shtetit të së drejtës.

33. Gjykata vlerëson si të nevojshme që konceptin e kundërligjshmërisë së ndërtimeve ta shohë edhe në vështirim krahasues ndaj legjislacioneve europiane në këtë fushë, duke marrë në konsideratë hapësirën e përgjegjësisë të organeve të inspektimit në ruajtjen e ligjshmërisë në territor. Kështu, duke iu referuar ligjeve të disa vendeve europiane për konceptin e ndërtimit të kundërligjshëm, rezulton se sipas legjislacionit gjerman¹, konsiderohen të tilla kur veprohet (i) në kundërshtim me lejen e ndërtimit të lëshuar; (ii) në kundërshtim me urdhërimet e inspektorit të ndërtimit, të lëshuara në zbatim të ligjit; (iii) nuk ka parashikuar daljet emergjente ose ato janë realizuar me pengesa (jo të lira); (iv) janë përdorur materiale ndërtimi të pacertifikuara; (v) janë ndërtuar ose riparuar ndërtime të pjesshme ose të plota pa leje; (vi) paraqet plane ose të dhëna të tjera të rreme duke qenë në dijeni të pavërtetësisë së tyre me qëllim që të nxirret një akt administrativ në favor të tij.

34. Ndërtime të kundërligjshme sipas legjislacionit italian² janë objektet e ndërtuara (i) pa lejen e ndërtimit ose (ii) e ndryshuar nga leja ose nga kërkesa e mëparshme për leje, të tilla si: ndërtimi i objektit pa kërkuar ose paraqitur kërkesën për leje ndërtimi; ndërtimi i objektit para marrjes së lejes së ndërtimit; ndërtimi i objektit i ndryshuar nga leja e ndërtimit.

35. Sipas ligjit estonez³ për ndërtimin, ndërtim i paligjshëm në Estoni konsiderohet ndërtimi, i cili (i) nuk është në përputhje me kufizimet e vendosura, udhëzimet apo lejen e ndërtimit. Legjislacioni kroat⁴ për ndërtimet parashikon që ndërtesa të ndërtuara në mënyrë të paligjshme në kuptim të këtij ligji janë ndërtesa ose pjesë të rikonstruktura të ndërtesës ekzistuese të ndërtuara (i) pa një akt që autorizon ndërtimin dhe (ii) në kundërshtim me këtë ligj.

36. Nisur nga sa më lart, Gjykata vlerëson se koncepti i kundërligjshmërisë duhet të jetë i lidhur qartë me rastet specifike të përcaktuara saktë si të tilla që bien ndesh me legjislacionin në fuqi. Përcaktimi i situatave të kundërligjshme duhet të jetë i tillë që të mos lërë vend për interpretim të zgjeruar të tij, me qëllim shmangien e situatave abuzive në të cilat mund të gjenden subjektet që preken nga veprimi i aktit konkret. Përveç qartësisë që duhet të ketë norma në parashikimin e rasteve të kundërligjshmërisë, Gjykata thekson se nisur edhe nga koncepti i dhënë për të në legjislacion shqiptar dhe atë të huaj, kundërligjshmëria duhet të lidhet me rastet e ndërtimeve pa leje të miratuar nga organet kompetente ose me mosrespektimin (tejkalimin, ndryshimin etj) e lejes së ndërtimit të dhënë nga autoritetet kompetente dhe jo me vlefshmërinë e lejes si akt administrativ. Vlefshmëria e lejes së ndërtimit, si çështje e shqyrtimit në themel të kompetencës së organit administrativ për nxjerrjen e një akti administrativ është prerogativë e pushtetit gjyqësor, i cili është kompetent të shprehet mbi ligjshmërinë e këtij akti.

37. Pavarësisht mundësisë për të ushtruar të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj akteve të INUK-ut, Gjykata vlerëson se parashikimet e VKM-së nr. 932/2013, në nenet 4 dhe 5 të tij, sipas të cilave vlefshmëria e lejes së ndërtimit ose të legalizimit është në kompetencë të INUK-ut, si organ i pushtetit ekzekutiv, i cili ka të drejtë të marrë masa të menjëhershme deri në prishjen e objekteve, tejkalon parashikimet e ligjit për inspektimin dhe planifikimin e territorit duke mosrespektuar kriteret e vendosura në nenin 116 dhe nenin 118 të Kushtetutës.

D. Mbi pretendimin për cenim të parimit të sigurisë juridike në lidhje me të drejtën e pronës.

38. Kërkuesi pretendon se VKM-ja nr. 932/2013 cenon parimin e sigurisë juridike duke i dhënë të drejtë INUK-ut të ndërhyjë arbitrarisht edhe në objektet mbi të cilat shtetasit kanë fituar në mënyrë të ligjshme të drejtën e pronësisë. Sipas kërkuesit, prishja e ndërtimeve me leje, pa vendim gjyqësor të formës së prerë, cenon në thelb të drejtën e pronës së shtetasve, të fituar në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe të garantuar nga neni 41 i Kushtetutës dhe neni 1 i protokollit shtesë nr. 1 të KEDNJ-së. Gjithashtu, cenimi i së drejtës së pronës pa një proces të rregullt ligjor bie ndesh edhe me garancitë e nenit 42 dhe 17 të Kushtetutës, duke mos respektuar kriteret e

¹ Neni 87 i ligjit gjerman për urbanistikën (Landesbauordnung (LBO) – Ligji për urbanistikën i Landit, datë 18 shkurt 2004 (sipas ndarjes së kompetencave federale-lande, çështjet e ndërtimit janë kompetencë e landeve).

² Neni 31 i Tekstit Unik (përmbledhja e të gjithë legjislacionit në fushën e ndërtimeve) dhe neni 7 i ligjit italian për mbrojtjen e territorit.

³ Ligji për planifikimin e territorit i vitit 2003 dhe ligji për ndërtimin i vitit 1995.

⁴ Ligji kroat për ndërtimet e paligjshme, 13 korrik 2012.

kufizimeve për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut.

39. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, e ka prapësuar si të pabazuar pretendimin e mësipërm, duke argumentuar se e drejta e pronës nuk garanton pronat e fituara në mënyrë të paligjshme. INUK ndërhyr vetëm në situata paligjshmërie me qëllim mbrojtjen e zonave me rëndësi kombëtare dhe kthimin e ligjshmërisë aty ku është shkelur ligji. Për pronat e fituara në mënyrë të paligjshme, garancitë kushtetuese nuk gjejnë zbatim. E drejta e pronës, megjithëse është e mbrojtur nga neni 41 i Kushtetutës, nuk është e drejtë absolute. Neni 17 i Kushtetutës parashikon mundësinë e kufizimit të të drejtave për një interes publik dhe për arritjen e një qëllimi që justifikon kufizimin e të drejtës. Në këtë rast, mbrojtja e zonave kombëtare është një interes publik që duhet të prevalojë mbi të drejtën e pronës së shtetasve.

40. Gjykata, në jurisprudencë të vazhdueshme, ka theksuar se siguria juridike, mbrojtja e të drejtave të fituara, si dhe pritshmëritë e ligjshme, si standarde kushtetuese të trajtuara vazhdimisht nga jurisprudenca kushtetuese, përbëjnë elementë të parimit të shtetit të së drejtës, të sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës. Parimi i sigurisë juridike përfshin, krahas qartësisë, kuptueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së sistemit normativ, edhe besimin tek sistemi juridik, pa marrë për sipër garantimin e çdo pritshmërie për mosndryshim të një situatë të favorshme ligjore. Besueshmëria 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. Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesat dhe pritshmëritë të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion. Shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasojë pozitive (*shih vendimet nr. 34, datë 20.12.2005; nr. 9, datë 26. 2.2007; nr. 24, datë 12.11.2008; nr. 4, datë 12.2.2010; nr. 31, datë 18.6.2010; nr. 43, datë 6.10.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

41. Në kuadrin e respektimit të parimit të sigurisë juridike, Gjykata vlerëson paraprakisht nëse akti nënligjor i kundërshtuar ka shtuar kritere ose procedura të reja për zbatim nga INUK, të cilat vijnë në kundërshtim me parimin e sigurisë juridike. Konkretisht, pika 1, pika 4 shkronjat “b”, “c”, “ç” dhe pika 5 shkronja “b” dhe “d” të VKM-së nr. 932/2013 parashikojnë kompetencën e INUK-ut për të vlerësuar ligjshmërinë e lejeve të ndërtimit ose të legalizimit të objekteve tashmë të ndërtuara. Në këtë grup objektesh hyjnë: (i) objektet me leje ndërtimi të kundërligjshme; (ii) strukturat/ndërtimet në proces legalizimi, të cilat bien ndesh me kërkesat ligjore; (iii) me leje ndërtimi në kundërshtim të plotë me kushtet urbanistike të miratuara në lejen e ndërtimit, në kundërshtim me legjislacionin në fuqi dhe planet kombëtare ose vendore të zhvillimit; (iv) objektet me leje legalizimi të miratuara në kundërshtim me legjislacionin për legalizimin.

42. Nga parashikimet e mësipërme të VKM-së objekt kundërshtimi, Gjykata konstaton se përfshirja në grupin e objekteve ndaj të cilave mund të ushtrohet kontroll nga INUK për vlerësimin e ligjshmërisë së tyre edhe të ndërtimeve me leje ose të legalizuara sipas ligjit, jo vetëm tejkalon kufijtë e ligjit për inspektimin dhe planifikimin e territorit, por cenon dhe pritshmëritë e ligjshme të pronarëve të këtyre objekteve, të cilët, në përputhje me legjislacionin në fuqi, kanë fituar tashmë të drejtën e pronësisë mbi këto objekte. Gjykata çmon se kontrolli administrativ i një organi të pushtetit ekzekutiv mbi ligjshmërinë e ndërtimeve dhe si rrjedhojë e të drejtës së pronës mbi to, me pasojë shpronësimin de facto të tyre si masë ekstreme e kufizimit të të drejtës së pronës, krijon situatë pasigurie dhe frikë tek të gjithë subjektet potencialë që mund të preken nga ky rregullim. Pronarët e objekteve të ndërtuara me leje ose të legalizuara sipas ligjit, sipas përmbajtjes së VKM-së objekt shqyrtimi, duhet të ndjehen gjatë gjithë kohës të kërcënuar nga kontrolli i INUK, i cili mund të vlerësojë ligjshmërinë e pronësisë së tyre dhe të marrë masa për eliminimin e paligjshmërisë së mundshme që ai mund të konstatojë, deri në prishje të objektit, që përbën zhveshje de facto nga e drejta e pronësisë. Një veprim i tillë i një organi administrativ bie ndesh me parimin e sigurisë juridike në gëzimin e së drejtës së pronës së individëve dhe si i tillë është antikushtetues.

43. Gjykata thekson se e drejta e pronës, si e drejtë universale e njeriut, përfshin çdo posedim të sendeve ose të drejtave të tjera materiale pasurore. Në një shtet demokratik, individit duhet t’i garantohet gëzimi i qetë dhe pa pengesa të paarsyeshme ose joproporcionale i të drejtës së pronës. E drejta e pronës në çdo rast shtrihet ndaj sendeve pronësia mbi të cilat është fituar në përputhje me ligjin. Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se, me gjithë mbrojtjen që ajo gëzon, e drejta e pronës mund t’i nënshtrohet kufizimeve. Këto kufizime duhen bërë sipas disa kritereve të përcaktuara në mënyrë shteruese në nenin 17 të Kushtetutës.

44. Gjykata kur i duhet të vlerësojë nëse ndodhet apo jo para cenimit të së drejtës së pronës, i referohet testit të nenit 17/1 të Kushtetutës, i cili shtrihet ndaj të gjitha të drejtave dhe lirive të parashikuara në të. Ky nen parashikon se “kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj, për një

interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë”. Kjo dispozitë, përveç parashikimit të kufizimit me ligj dhe arsyes publike që përligj kufizimin, përmban detyrimin për të respektuar edhe kritere të tjera, si: kufizimi për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve dhe ekzistenca e raportit të drejtë midis kufizimit dhe gjendjes që e dikton atë, i njohur ndryshe si parimi i proporcionalitetit. Ky i fundit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte apo lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që i përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet (*shih vendimet nr. 10, datë 19.3.2008; nr. 12, datë 28.4.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

45. Bazuar në standardet kushtetuese që duhen respektuar për të kufizuar të drejtat dhe liritë themelore, Gjykata vlerëson fillimisht ekzistencën ose jo të një kufizimi nga ana e VKM-së nr. 932/2013. Vlerësimi përfshin elementet nëse kufizimi i pretenduar është bërë sipas kritereve të përcaktuara shprehimisht në Kushtetutë, pra me ligj, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve dhe në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. Duke u ndalur te kriteri i parë i kufizimit, pra parashikimi i tij në ligj, Gjykata rithekson se shprehja “vetëm me ligj” ka kuptimin që në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në diskrecion vetëm të Kuvendit dhe jo të organeve të tjera, përfshi edhe Këshillin e Ministrave. Në këtë përfundim, arrihet duke iu referuar fjalës “vetëm” që përmend neni 17/1 të Kushtetutës. Parashikimi i kësaj fjale është bërë për të treguar se kufizime të tilla nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër normativ përveç se me ligj. Gjykata Kushtetuese ka çmuar se shprehja “vetëm me ligj” referon në kompetencën e organit ligjvënës dhe nxjerrja e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla cenon kompetencat e këtij organi (*shih vendimet nr. 20, datë 11.7.2006, nr. 12, datë 28.4.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

46. Duke iu referuar kushteve të nenit 17/1 në lidhje dhe me nenin 41 të Kushtetutës, Gjykata e sheh të arsyeshme të vlerësojë edhe dy kritere të tjera: interesin publik dhe proporcionalitetin e ndërhyrjes në të drejtën e pronës, të cilët, si rregull, bashkërendohen dhe plotësohen nga njëri tjetri. Lidhur me interesin publik, Gjykata Kushtetuese ka konfirmuar se pranohen si kufizime të arsyeshme të së drejtës së pronës iniciativat e ligjvënësit, të cilat shërbejnë për një interes publik në kthimin e ligjshmërisë së territorit apo interesave të një shteti social (vendimi i qiramarrësve të banesave ish-pronë private). Ajo që ka rëndësi është që thelbi i aktivitetit të individit të mos cenohet deri në atë masë sa të bëhet i pamundur ushtrimi i tij (*shih vendimet nr. 26, datë 2.11.2005; nr. 35, datë 10.10.2007; nr. 10, datë 19.3.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

47. Lidhur me kriterin tjetër që duhet të respektojë ligjvënësi në vendosjen e kufizimit, përpjesëtimin e drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjen që e dikton atë, Gjykata ka vlerësuar se ky kusht e imponon ligjvënësin të evidentojë nevojën reale të ndërhyrjes në të drejtat individuale në një situatë konkrete. Baraspeshimi i ndërhyrjes, me gjendjen që e ka diktuar ndërhyrjen, imponon ligjvënësin të zbatojë mjete të tilla ligjore, të cilat duhet të jenë efektive, d.m.th. të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, çka do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria ka të bëjë, gjithashtu, edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i përpjesëtimit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar, konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, të dobishmërisë dhe proporcionalitetit, në kuptimin strikt të kufizimeve të imponuara. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin me ato të drejta që i nënshtrohen kufizimit, si dhe duke vlerësuar edhe mënyrën e kufizimit. Në këtë drejtim Gjykata thekson se respektimi i përmbushjes së kushteve të mësipërme të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar, në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit (*shih vendimet nr. 16, datë 25.7.2008; nr. 4, datë 23.2.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

48. Në zbatim të kritereve të mësipërme kushtetuese dhe jurisprudencës së saj, Gjykata vlerëson se kufizimet e të drejtës së pronës nuk janë vendosur në përputhje me kriteret e nenit 17 të Kushtetutës. Ato nuk respektojnë kriterin formal të parashikimit të kufizimeve me ligj të Kuvendit. Gjithashtu, nuk është i qartë përse Këshilli i Ministrave ka zgjedhur këtë mënyrë për të kthyer ligjshmërinë në zonat ku ka ndërtime të kryera jo në përputhje me kërkesat e legjislacionit për ndërtimet në territor. Interesi publik, i cili pretendohet nga Këshilli i Ministrave si qëllimi që kërkohet të arrihet nëpërmjet kufizimit të të drejtës së pronës, nuk mund të mbrohet me veprime arbitrare të organeve administrative dhe tej parashikimeve të ligjit, siç parashikohet në përmbajtjen e VKM-së nr. 932/2013.

E. Mbi pretendimin për cenim të së drejtës së ankimit

49. Kërkuesi pretendon se VKM-ja nr. 932/2013 cenon të drejtën për ankim efektiv të shtetasve ndaj aktit të INUK-ut. Ky vendim nuk parashikon asnjë mjet ankimi ndaj vendimit të INUK-ut për vlerësimin e ligjshmërisë së ndërtimit me leje apo lejes së legalizimit. Në këtë mënyrë, akti nënligjor i mohon individit të drejtën e ankimit efektiv të garantuar nga neni 43 i Kushtetutës.

50. Gjykata e vlerëson këtë pretendim në lidhje me të drejtën për një proces të rregullt ligjor, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës. E drejta për t'iu drejtuar gjykatës është një nga aspektet e së drejtës për gjykim, e sanksionuar në nenin 42 të Kushtetutës. Kjo e drejtë kushtetuese, ndër të tjera, ka për qëllim të garantojë shtetasit nga çdo veprim që u shkakton cenim të të drejtave të tyre, pa përjashtuar rastet kur cenimi vjen nga ndonjë akt i administratës shtetërore. Shteti i së drejtës presupozon që çdo ndërhyrje e autoriteteve ekzekutive në të drejtat e individit apo të personave juridikë, duhet të jetë objekt i një kontrolli efektiv nga një organ që ofron garantimin e pavarësisë dhe paanësisë gjatë procesit të shqyrtimit të procesit (*shih vendimin nr. 10, datë 4.4.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). E drejta për t'iu drejtuar gjykatës nënkupton të drejtën që ka çdo individ për të ngritur padi në një gjykatë që ka juridiksion të plotë për të zgjidhur çështjen (*shih vendimin nr. 10, datë 11.5.2006; nr. 43, datë 6.10.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

51. Gjykata konstaton se neni 14 i ligjit për inspektimin parashikon të drejtën e ankimit administrativ dhe gjyqësor ndaj vendimeve të INUK-ut duke përcaktuar dhe një afat të posaçëm 10-ditor për ushtrimin e ankimit. Në këtë kuptim, parashikimi në ligj i mjetit dhe i afatit të ankimit është në përputhje me standardin kushtetues të të drejtës së ankimit. Standardi kushtetues i parashikimit të së drejtës së ankimit ndaj akteve të pushtetit publik nuk kërkon detyrimisht që edhe akti nënligjor, që del në bazë dhe për zbatim të ligjit, të parashikojë sërish këtë të drejtë, e cila është njohur nga një akt me fuqi juridike më të lartë në hierarkinë e akteve normative (*shih vendimin nr. 17, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata vlerëson se e drejta e ankimit të shtetasve ndaj çdo veprimi/akti të paligjshëm të administratës publike rrjedh direkt nga neni 43 i Kushtetutës, prandaj për këtë arsye ajo prevalon ndaj të gjitha akteve që nuk pajtohen me të, parim që buron nga zbatueshmëria direkt e Kushtetutës, garantuar në nenin 4 të saj.

52. Nga sa më lart, Gjykata çmon se, përderisa në rastin konkret ligji parashikon të drejtën e ankimit gjyqësor, ky parashikim është i mjaftueshëm për të realizuar të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj akteve administrative që nxjerr INUK, pavarësisht se VKM-ja objekt shqyrtimi nuk shprehet për të.

F. Mbi pretendimet e tjera

53. Kërkuesi ka pretenduar se vendimi objekt shqyrtimi cenon parimin e decentralizimit të pushtetit vendor dhe parimin e ndarjes së pushteteve. VKM-ja objekt kundërshtimi i jep të drejtën INUK-ut që të vlerësojë veprimtarinë e strukturave vendore të planifikimit të territorit, nëse ato kanë vepruar apo jo në kundërshtim me ligjin për inspektimin. Kjo mënyrë veprimi bie ndesh me parimin e decentralizimit të pushtetit vendor garantuar nga neni 13 i Kushtetutës, pasi një organ i administratës qendrore nuk mund të vlerësojë në mënyrë arbitrare veprimtarinë e organeve të pushtetit lokal. Një gjë e tillë bie ndesh dhe me parimet e Kartës së Autonomisë Vendore, të ratifikuar nga shteti shqiptar.

54. Gjykata, në lidhje me pretendimet e mësipërme, duke iu referuar qëndrimin të saj të shprehur më sipër mbi ndërhyrjen ose veprimin pa kufizim paraprak të INUK në fushën e kompetencave të inspektorateve vendore, e sheh përmbajtjen e VKM-së nr. 932/2013 në tejkalim të parashikimeve të ligjit për inspektimin dhe si të tillë nuk e sheh të nevojshme ta analizojë sërish në lidhje me parimin e decentralizimit të pushtetit vendor.

55. Gjithashtu, edhe lidhur me pretendimin e kërkuesit se VKM-ja objekt kundërshtimi cenon parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, pasi kompetenca e INUK-ut për të vlerësuar ligjshmërinë e lejeve të ndërtimit ose të legalizimit është ndërhyrje në kompetencat e pushtetit gjyqësor, Gjykata çmon se edhe ky pretendim nuk është i nevojshëm të shqyrtohet më vete, pasi ai është analizuar më sipër në dritën e parimit të hierarkisë së akteve normative dhe sigurisë juridike në lidhje me të drejtën e pronës. Në këtë këndvështrim, ajo e konsideron të mjaftueshëm kontrollin e saj lidhur me kushtetutshmërinë e përmbajtjes së VKM-së nr. 932/2013.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 131, 132 të Kushtetutës, si dhe të neneve 49 dhe 72 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Pranimin e kërkesës.
- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të vendimit nr. 932, datë 30.9.2013 të Këshillit të Ministrave “Për unifikimin e kompetencave të INUK në zonat me rëndësi kombëtare dhe në territor”.

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

Anëtarë pro: Vladimir Kristo, Fatmir Hoxha, Vitore Tusha, Gani Dizdari, Fatos Lulo
Anëtare pjesërisht kundër: Altina Xhoxhaj
Anëtarë kundër: Bashkim Dedja (kryetar), Sokol Berberi, Besnik Imeraj

MENDIM PAKICE

Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje dhe argumentet mbi të cilat mbështetet ky qëndrim, e çmojmë të rëndësishme të shprehemi me mendim pakice.

Nëpërmjet arsyetimit të saj, shumica ka vlerësuar se parashikimet e VKM-së nr. 932/2013, në pikat 4 dhe 5 të tij, sipas të cilave vlefshmëria e lejes së ndërtimit ose të legalizimit është në kompetencë të INUK-ut, si organ i pushtetit ekzekutiv, i cili ka të drejtë të marrë masa të menjëhershme deri në prishjen e objekteve, tejkalojnë parashikimet e ligjit për inspektimin dhe planifikimin e territorit, duke mos respektuar kriteret e vendosura në nenin 116 dhe nenin 118 të Kushtetutës (prg. 37 i vendimit). Ajo ka konstatuar se përfshirja në grupin e objekteve, ndaj të cilave mund të ushtrohet kontroll nga INUK për vlerësimin e ligjshmërisë së tyre, edhe të ndërtimeve me leje ose të legalizuara sipas ligjit, jo vetëm tejkalon kufijtë e ligjit për inspektimin dhe planifikimin e territorit, por cenon dhe pritshmëritë e ligjshme të pronarëve të këtyre objekteve, të cilët, në përputhje me legjislacionin në fuqi, kanë fituar tashmë të drejtën e pronësisë mbi këto objekte (prg. 42 i vendimit). Shumica ka vlerësuar se kufizimet e të drejtës së pronës nuk janë vendosur në përputhje me kriteret e nenit 17 të Kushtetutës për arsye se nuk respektojnë kriterin formal të parashikimit të kufizimeve me ligj dhe qëllimi që kërkohet të arrihet nuk mund të mbrohet me veprime arbitrare të organeve administrative dhe tej parashikimeve të ligjit, siç parashikohet në përmbajtjen e VKM-së nr. 932/2013 (prg. 48 i vendimit).

Nuk pajtohem me këtë përfundim të shumicës për arsyet që do të parashatrojmë më poshtë.

Kërkuesi ka pretenduar se VKM-ja, objekt shqyrtimi, cenon parimin e hierarkisë së akteve normative dhe kriteret kushtetuese për nxjerrjen e akteve nënligjore të parashikuara nga neni 118 i Kushtetutës, bie ndesh me parimin e sigurisë juridike dhe cenon të drejtën e pronës së shtetasve, pasi vlerësimi i ligjshmërisë së objekteve të ndërtuara me leje ose të legalizuara sipas ligjit për legalizimet përbën cenim të qëndrueshmërisë së situatës juridike në të cilën ndodhen shtetasit, pronarë të tyre.

Sipas ligjit nr. 9780/2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar, INUK është krijuar me qëllim “*respektimin e normave, standardeve dhe legjislacionit në fushën e ndërtimit, urbanistikës dhe rezervave ujore, në të gjithë territorin e vendit*”.⁵ Në funksion të kompetencës së tij për ruajtjen e ligjshmërisë në ndërtimet që bëhen në territorin e vendit, INUK dhe inspektoratet e tjera vendore kanë detyrimin të ruajnë ose të kthejnë situatën e ligjshmërisë kur kjo është cenuar nga ndërtimet pa leje ose në tejkalim të lejeve të ndërtimit.

Në rastin në shqyrtim, para Gjykatës kundërshtohet një akt nënligjor, pra një akt i cili, nga pikëpamja formale, del në bazë dhe për zbatim të ligjit. Si i tillë, akti nënligjor duhet t’u përmbahet referencave dhe hapësirës rregulluese të ligjit. Duke iu referuar kompetencave të INUK, sipas ligjit për inspektimin, rezulton se ky inspektorat kontrollon nëse subjekti ndërtimor ka respektuar lejen e dhënë për ndërtim, sipas kushteve urbanistike apo i ka tejkaluar ato. Gjithashtu, ai kontrollon nëse dhënia e lejes nga autoritetet përkatëse është bërë apo jo në përputhje me ligjin. Në rast se ndodhet para shkeljes së kriterëve ligjore për këtë qëllim, atëherë e drejta e pronës nuk mund të mbrohet individin. INUK në asnjë rast nuk kontrollon mënyrën e fitimit të pronësisë mbi objektin, pasi nuk është detyrë funksionale e tij. Ai vetëm ushtron kompetencat e veta të parashikuara nga ligji për inspektimin dhe ligji për planifikimin e territorit dhe jo nga VKM-ja, objekt shqyrtimi. Kërkuesi, gjatë seancës, nuk arriti të sjellë argumente bindëse që është VKM-ja dhe jo ligji, akti që i jep INUK-ut kompetencat për të ushtruar kontroll ndaj ndërtimeve pa dhe me leje ose të legalizuara.

Në funksion të qëndrimit tonë, i referohemi përmbajtjes së ligjit për inspektimin, konkretisht nenit 5 të tij, i cili parashikon një sërë masash që duhet të marrin inspektoratet vendore, lidhur me objektet pa leje ose me leje në kapërcim të ligjit. E njëjta kompetencë është parashikuar në nenin 9 të po këtij ligji edhe për INUK, në rastet kur nuk veprojnë inspektoratet vendore. Gjithashtu, në nenin 9, shkronja “c”, është parashikuar veprimi i INUK-ut për të ushtruar përgjegjësitë e parashikuara shprehimisht në ligje të tjera.

Gjithashtu, duke iu referuar neneve 82/2 dhe 83/2 të ligjit për planifikimin e territorit, të ndryshuar, parashikohet se autoriteti kombëtar i inspektimit të ndërtimit (që sipas ligjit është INUK), ka të drejtë të vendosë gjoba për kundërvajtje administrative, kur nuk përbën vepër penale, midis të tjerave, edhe për “*miratim të lejes së zhvillimit*,

⁵ Neni 1 i ligjit nr.9780/2007 Për inspektimin e ndërtimit, i ndryshuar.

lejes së ndërtimit, lejes së infrastrukturës apo lejes së përdorimit, në kundërshtim me këtë ligj”. Më tej, neni 83 parashikon: “Autoriteti kombëtar i inspektimit vendos gjatë e përcaktuara, sipas nenit 82 të këtij ligji, për shkeljet e konstatuara në nivel kombëtar, sipas përcaktimeve të këtij ligji. Autoriteti kombëtar i inspektimit kontrollon zbatimin e dispozitave të këtij ligji nga autoriteti vendor i inspektimit dhe ushtron detyrat e tij për çështje të rëndësishme kombëtare në planifikimin dhe kontrollin e zhvillimit të territorit, kur konstaton shkelje të dispozitave të këtij ligji dhe kur ato nuk janë ushtruar nga autoriteti vendor i inspektimit...Procedurat e konstatimit të kundërvajtjes, të njoftimit të kundërvajtësit, vendimit, ankimit dhe masave të tjera administrative, kundrejt shkeljeve të këtij ligji, rregullohen sipas ligjit nr. 9780, datë 16.7.2007 “Për inspektimin e ndërtimit” dhe dispozitave të këtij ligji.”

Pikërisht, në bazë dhe për zbatim të ligjit për inspektimin, ka dalë VKM-ja nr. 932/2013, që specifikon më hollësisht kompetencat e INUK-ut vetëm për zonat me rëndësi kombëtare dhe në territor. Pra, nëse INUK ka autorizim për të urdhëruar prishjen e një objekti pa leje ose me leje të kundërligjshme apo në shkelje të kushteve urbanistike, atëherë kufizimi i mundshëm rezulton të vijë nga ligji dhe jo nga VKM-ja, objekt shqyrtimi.

Shumica ka argumentuar se VKM-ja tejkalon kriteret e nenit 118 për nxjerrjen e akteve nënligjore, duke parashikuar më tej nga sa autorizon ligji. Sipas shumicës, VKM-ja shkon tej konceptit ligjor të ndërtimit të kundërligjshëm. Pakica nuk e mbështet këtë qëndrim. Pikat ku shumica mbështetet në arsyetimin e saj, për sa i takon veprimtarisë së INUK-ut për ndërtimet e kundërligjshme, janë pika 4, shkronjat “b” dhe “c” dhe pika 5, shkronjat “b” dhe “d”, të VKM-së objekt shqyrtimi, që kanë të bëjnë me ndërhyrjen e INUK-ut për të marrë masa ndaj ndërtimeve me leje të kundërligjshme ose me leje legalizimi të miratuara në kundërshtim me ligjin. Koncepti i lejes së kundërligjshme të ndërtimit është dhënë në mënyrë të shprehur në dy ligje: konkretisht në ligjin për inspektimin dhe në ligjin për planifikimin e territorit. Është kjo arsyeja që pakica nuk shikon asnjë arsye apo bazë ligjore për ta interpretuar më gjerë ose më ngushtë konceptin e kundërligjshmërisë. Parimi i përgjithshëm i së drejtës është që çdo veprim i cili bie ndesh me kuadrin ligjor në fuqi konsiderohet i kundërligjshëm. Megjithatë kundërligjshmëria është e parashikuar në ligjet e mësipërme, pika 5, shkronja “b” e VKM-së objekt shqyrtimi, jep edhe një herë konceptin e kundërligjshmërisë, duke theksuar se objekt i tillë do të konsiderohet ai që “është me leje ndërtimi por me shkelje të plotë të kushteve urbanistike të miratuara në lejen e ndërtimit, në kundërshtim me rregullat e përcaktuara në legjislacionin në fuqi ose në kundërshtim me planet kombëtare apo vendore të zhvillimit.”

Neni 81 i ligjit për planifikimin e territorit parashikon: “Inspektimi ka për mision bazë parandalimin e zhvillimeve të paautorizuara në territor apo të shkeljeve të kushteve të lejeve, sipas këtij ligji dhe akteve të nxjerra në zbatim të tij si dhe ndëshkimin e drejtë të kundërvajtësve, që shkelin dispozitat e këtij ligji.”

Më tej, neni 83 pika 6 e tij parashikon “...Për punimet e kryera pa leje ose në shkelje të kushteve të lejes, sipas këtij ligji, autoritetet e inspektimit, krahas dënimit për kundërvajtjet e konstatuara, sipas nenit 82 të këtij ligji, i kërkojnë kundërvajtësit të paraqesë pranë autoritetit përgjegjës të planifikimit, sipas seksioneve III, IV e V të këtij kreu, një kërkesë për pajisjen me leje të punimeve të paligjshme ose të kryera në shkelje të kushteve të lejes fillestare.

Pra, në këtë kuptim, pakica nuk sheh ndonjë tejkalim të përcaktimit të kundërligjshmërisë së shprehur në ligj nga ai i shprehur në aktin nënligjor apo, në këtë aspekt, të veprimtarisë së INUK-ut në vlerësimin e ndërtimeve të kundërligjshme.

Pakica nuk pajtohet as me qëndrimin e shumicës lidhur me nxjerrjen e VKM-së tej kufijve të ligjit për shkak të mungesës së autorizimit të shprehur të ligjvënësit për të miratuar akte nënligjore përkatëse. Ligji për inspektimin, në nenet 16 dhe 20 të tij, autorizon shprehimisht Këshillin e Ministrave të miratojë akte nënligjore për unifikimin e praktikës së inspektorateve ndërtimore. Mbi këtë bazë, është miratuar VKM-së nr. 862, datë 5.12.2007 “Për unifikimin e procedurave të kontrollit të territorit nga inspektorati ndërtimor e urbanistik kombëtar e ai vendor”. Më pas, u miratua dhe VKM-së nr. 932/2013, objekt shqyrtimi. Të dyja këto akte, ndryshe nga sa argumenton shumica, nuk përjashtojnë njëra-tjetrën, por ndërthuren dhe bashkëveprojnë, pasi vendimi i parë lidhet me procedurat e punës së inspektorateve, ndërsa i dyti rregullon specifikisht mënyrën e rikthimit të gjendjes së ligjshmërisë në zonat me rëndësi kombëtare. Referuar përmbytjes së të dyja akteve dhe ligjit që autorizon nxjerrjen e tyre, pakica nuk arrin në përfundimin se ka tejkalim të ligjit për inspektimin, pasi qëllimi i ligjit është respektimi i ligjshmërisë në ndërtime, në territorin e vendit.

Në këtë kuptim, për sa më lart, pakica vlerëson se, pretendimi i kërkuarit në drejtim të cenimit të parimit të hierarkisë së akteve normative dhe kriterëve kushtetues për nxjerrjen e akteve nënligjore, të parashikuara nga neni 118 i Kushtetutës, nuk është i bazuar dhe nuk duhej pranuar.

Lidhur me pretendimin tjetër të kërkuarit se VKM-së objekt shqyrtimi, cenon të drejtën e pronës pasi kufizimet e të drejtës së pronës nuk janë vendosur në përputhje me kriteret e nenit 17 të Kushtetutës, pakica është e mendimit se

ky pretendim nuk qëndron.

Siç ka pohuar edhe shumica, e drejta e pronës, si e drejtë universale e njeriut, përfshin çdo posedim të sendeve ose të drejtave të tjera materiale pasurore. Individit duhet t'i garantohet gëzimi i qetë dhe pa pengesa të paarsyeshme dhe joproporcionale i të drejtës së pronës. E drejta e pronës në çdo rast shtrihet ndaj sendeve pronësia mbi të cilat është fituar në përputhje me kriteret ligjore. Megjithatë, edhe e drejta e pronës i nënshtrohet kufizimeve. Këto kufizime duhen bërë sipas disa kriterëve të përcaktuara qartë në nenin 17 të Kushtetutës (prg. 43 i vendimit).

Duke iu referuar pretendimit të kërkuarit se INUK, me anë të VKM-së objekt shqyrtimi, ka në kompetencë të prishë edhe ndërtimet me leje, pakica konstaton se ky argument nuk rezulton i saktë. Nëse i referohemi nenit 5, shkronja "d" dhe nenit 9 të ligjit për inspektimin, prishja e objektit është vetëm një nga mundësitë e riparimit të shkeljes së konstatuar nga inspektoratet ndërtimore. Për të arritur deri në marrjen e kësaj mase, inspektorati (vendor apo kombëtar) duhet të ndjekë të gjithë hapat e parashikuar nga ligji në rastet kur shkelja është bërë ose po bëhet në terren dhe më pas, nëse nuk ka asnjë mënyrë tjetër riparimi ose kur objekti është tërësisht i paligjshëm, atëherë mund të vendosë prishjen e tij, madje edhe kallëzimin penal për përgjegjësit (individë ose zyrtarë).

Në mbështetje të qëndrimit të pakicës në këtë çështje, sjellim në vëmendje edhe një vendim të GJEDNJ-së, lidhur me rastet e prishjes së ndërtimeve të paligjshme. Në rastin Saliba kundër Maltës, datë 8.11.2005, GJEDNJ-ja ka theksuar se: *"prishja e objektit është bërë me qëllim sigurimin e përputhjes së situatës me rregullat e përgjithshme të ndalimit të ndërtimit dhe për këtë arsye, klasifikohet brenda normave të kontrollit të përdorimit të pronës, sipas përcaktimeve të kësaj dispozite (nenit 1 protokollit 1 të KEDNJ –shënim imi). Prandaj, masa e marrë i plotëson kërkesat e paligjshmërisë sipas kuptimit të kësaj dispozite. kjo masë, gjithashtu i shërben qëllimit legjitim të ruajtjes së mjedisit dhe sigurimit të zbatimit të rregullave mbi ndërtimin. Lidhur me faktin nëse masa ishte e justifikueshme, efekti i urdhrat të prishjes së një ndërtimi të paligjshëm ishte mënyra për t'i kthyer gjërat në pozitën që ishin para se të injoroheshin rregullat e ndërtimit. Po të mbash qëndrim të ndryshëm, do të thotë t'u hapësh rrugë autoriteteve vendase të tolerojnë ndërtime të paligjshme herë pas here."*

Gjithashtu theksojmë se, siç ka konstatuar edhe shumica, neni 14 i ligjit për inspektimin parashikon të drejtën e ankimit administrativ dhe gjyqësor ndaj vendimeve të INUK-ut, duke përcaktuar dhe një afat të posaçëm 10-ditor për ushtrimin e ankimit (prg. 51 i vendimit). Ky parashikim ligjor, që shkon në funksion të realizimit të së drejtës së ankimit gjyqësor ndaj akteve administrative që nxjerr INUK-u, është një garanci më tepër për mbrojtjen e të drejtave kushtetuese të qytetarëve.

Si përfundim, për sa më lart, ndryshe nga shumica, çmojmë se pretendimet e kërkuarit në drejtim të cenimit nga VKM-ja nr. 932/2013, të kriterëve kushtetuese për nxjerrjen e akteve nënligjore, të parashikuara nga neni 118 i Kushtetutës dhe të drejtës së pronës, janë të pabazuara, ndaj kërkesa e paraqitur prej tij duhej rrëzuar.

Anëtarë: Bashkim Dedja(kryetar), Sokol Berberi, Besnik Imeraj

MENDIM PAKICE

1. Unë, gjyqtarja në pakicë, nuk jam dakord me vendimin e shumicës për shfuqizimin në tërësi të VKM-së nr. 932, datë 30.9.2013 "Për unifikimin e kompetencave të Inspektoratit Ndërtimor Urbanistik Kombëtar (INUK) në zonat me rëndësi kombëtare dhe në territor". Në vlerësimin tim, ky akt normativ paraqet probleme kushtetutshmërie vetëm në lidhje me parashikimin e bërë në shkronjën "c", të pikës 4, sipas të cilës *"INUK-ja, qoftë dhe kryesisht, kryen inspekte dhe kur është rasti ushtron kompetencat e përcaktuara në nenet 9, 10, 10/1 të ligjit nr. 9780, datë 16.7.2007 "Për inspektimin e ndërtimit"..... kur mjedisi i tyre është dëmtuar ose shkatërruar tërësisht nga zhvillimi i ndërtimeve të objekteve: ...*

c) me leje ndërtimi të kundërligjshme.

2. Në vlerësimin tim, përmbajtja e pikës 4/c, të VKM-së nr. 932/2013, e cila i njeh të drejtën INUK-ut të bëjë vlerësimin e ligjshmërisë së lejeve të ndërtimit dhe, për pasojë, të ndërhyjë në ato struktura, të përfunduara ose jo, të ndërtuara në bazë të këtyre lejeve, përbën cenim të së drejtës së pronës private, të garantuar nga neni 41 i Kushtetutës dhe neni 1, i protokollit nr. 1, të KEDNJ-së. Edhe pse shumica është ndalur në vendimin e saj në vlerësimin e respektimit të së drejtës së pronës private, ajo e ka parë atë të lidhur me parimin e sigurisë juridike, duke vlerësuar se kufizimet e të drejtës së pronës, në rastin konkret, nuk janë vendosur në përputhje me kriteret e nenit 17 të Kushtetutës, pra nuk respektojnë kriterin formal të parashikimit të kufizimeve me ligj të Kuvendit. Po ashtu, ajo thekson se interesi publik, i cili pretendohet nga Këshilli i Ministrave si qëllimi që kërkohet të arrihet nëpërmjet kufizimit të të drejtës së pronës, nuk mund të mbrohet me veprime arbitrare të organeve administrative dhe tej parashikimeve të ligjit (*shih paragrafin 48 të vendimit*).

3. Neni 1 i protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, parashikon se “Çdo person fizik ose juridik ka të drejtën që t’i respektohet pasuria e tij. Askush nuk mund të privohet nga prona e tij, përveçse për arsye të interesit publik dhe në kushtet e parashikuara nga ligji dhe nga parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare.

Megjithatë, dispozitat e mëparshme nuk cenojnë të drejtën e shteteve për të nxjerrë ligje, që i gjykojnë të domosdoshme për të rregulluar përdorimin e pasurive në përputhje me interesin e përgjithshëm ose për të siguruar pagimin e taksave ose të kontributeve të tjera ose të gjobave”.

4. Sipas GJEDNJ-së, neni 1 i protokollit nr. 1 përfshin tre rregulla të qarta. Rregulli i parë, i cili ka natyrë të përgjithshme, formulon parimin e gëzimit paqësor të pasurive dhe përcaktohet në fjalinë e parë të paragrafit të parë. Rregulli i dytë mbulon privimin e pronësisë dhe ia nënshtron atë kushteve të caktuara. Rregulli i tretë i njeh shteteve, ndërmjet të tjerash, të drejtën për të kontrolluar dhe përdorur pronën në përputhje me interesin e përgjithshëm, duke zbatuar ligje që ato i gjykojnë të nevojshme për këtë qëllim (*Sporrong and Lonnroth kundër Suedisë*, 23 shtator 1982). Kur vlerëson nëse ka një shkelje të këtij neni të Konventës, Gjykata shqyrton së pari nëse ekziston një e drejtë pronësie, hapi i dytë është nëse ka pasur ndërhyrje në këtë të drejtë dhe së fundmi natyra e kësaj ndërhyrjeje.

5. GJEDNJ-ja ka vlerësuar se nocioni i “pasurisë” i parashikuar në nenin 1 të protokollit nr. 1, ka një kuptim autonom i cili, sigurisht, nuk kufizohet vetëm në pronësinë e sendeve fizike dhe është i pavarur nga klasifikimi formal në të drejtën e brendshme; disa të drejta dhe interesa të tjera që përbëjnë asete mund të shihen gjithashtu si “të drejta pronësie” dhe, pra, si “pasuri”. Sipas kësaj Gjykate, çështja që duhet të shqyrtohet në secilin rast është nëse rrethanat e çështjes, të vlerësuara në tërësinë e tyre, i japin aplikantit titullin për një interes thelbësor të mbrojtur nga neni 1 i protokollit nr. 1 (*Broniowski kundër Polonisë [GC]*, nr. 31443/96, § 129; *Anheuser-Busch Inc. kundër Portugalisë [GC]*, nr. 73049/01, § 63). Në rastin e aseteve jo fizike, GJEDNJ-ja ka shqyrtuar, në veçanti, faktin nëse situata ligjore në fjalë ka lindur të drejta dhe interesa financiare, dhe pra ka një vlerë ekonomike. Në këtë kuptim, ajo ka vlerësuar se bëjnë pjesë në nocionin e “pasurisë” pronësia intelektuale (*Anheuser-Busch Inc. kundër Portugalisë*, nr. 73049/01); e drejta për të përdorur apo vendosur fusha interneti (*Paeffgen GMBH kundër Gjermanisë*, 18 Shtator 2007); dhënia e licencës vepruese tregtare nga autoritetet (*Pine Valley Developments Ltd Etj. kundër Irlandës*, 29 Nëntor 1991); licencat për të shërbyer pije alkoolike (*Tre Traktörer AB kundër Suedisë*, 7 Korrik 1989).

6. Në çështjen Mullai etj. kundër Shqipërisë, vendim i datës 23.6.2010, GJEDNJ-ja vlerësoi nëse rrethanat e çështjes, të konsideruara si një e tërë, i jepnin shoqërisë ankuese dhe ankuesve një interes të mbrojtur nga neni 1 i protokollit nr. 1. Në këtë drejtim, ajo vërejti se kërkesa për leje ndërtimi nuk mund të krijojë një interes të mirë përcaktuar të pronësisë. Një interes i tillë do të materializohej nëse kërkesa, pas shqyrtimit dhe përfundimit që përmbush kushtet formale dhe procedurale përkatëse, do të pranohej nga autoritetet përkatëse duke dhënë leje ndërtimi. GJEDNJ-ja vërejti që shoqërisë ankuese i ishte dhënë një leje ndërtimi nga Bashkia e Tiranës, për të ndërtuar në parcelën e tokës së ankuesve dhe, si rrjedhim, leja e ndërtimit përbënte “zotërim” për shoqërinë ankuese. Në këtë drejtim, gjykata vlerësoi se kundërshtimi i palës shqiptare, në lidhje me mungesën e “pronës” të shoqërisë ankuese nuk mund të pranohej. GJEDNJ-ja vlerësoi, gjithashtu, se në vetvete leja e ndërtimit ka sjellë edhe përfitime nga kontrata e negociuar ndërmjet shoqërisë ankuese dhe ankuesve për ndërtimin e bllokut të kullave, prandaj ajo krijoi aset kapital dhe kishte vlerë ekonomike të përcaktuar për ankuesit.

7. Ligji nr. 8405, datë 17.9.1998 “Për urbanistikën” (i shfuqizuar) parashikonte të gjitha procedurat që duhet të ndiqeshin nga çdo person fizik e juridik, për ndërtimin e një strukture ndërtimore mbitokësore e nëntokësore. Sipas nenit 38 të ligjit, mund të paraqitej kërkesë për miratim ose vetëm të sheshit të ndërtimit dhe pas saj, në një procedim të ri, të kërkohej miratim i lejes së ndërtimit; ose të sheshit dhe të lejes së ndërtimit në një procedim të vetëm administrativ. Kërkesa për shesh ndërtimi paraqitej në zyrën e urbanistikës, e cila bënte shqyrtimin e dokumentacionit tekniko-ligjor dhe, nëse ai ishte në përputhje me kërkesat ligjore, vazhdonin procedurat për paraqitje dhe shqyrtim në KRRT-në përkatëse (neni 39). Neni 45 parashikonte detyrimin për pajisjen me leje ndërtimi, dokumentacioni i vetëm ligjor mbi bazën e të cilit lejohej ndërtimi, dhe shqyrtimi i kërkesës kalonte në dy faza: a) procedimi për shqyrtimin administrativ të kërkesës; b) shqyrtimi dhe miratimi i lejes së ndërtimit nga organi kompetent, KRRT vendore. Në rast se gjatë shqyrtimit viheshin re mangësi në dokumentacionin e kërkuar, aplikimi nuk pranohej dhe kërkesa së bashku me dokumentet shoqëruese i ktheheshin mbrapsht kërkuarit. Ligji parashikonte afatet nga data e miratimit të destinacionit të funksionit dhe të kushteve urbanistike të sheshit të ndërtimit, deri në paraqitjen e kërkesës për leje ndërtimi (neni 46). Sipas nenit 50 të ligjit, KRRT miratonte, ose kundërshtonte dhënien e lejes së ndërtimit dhe kjo dispozitë parashikonte edhe rastet kur KRRT-ja nuk kishte të drejtë të miratonte lejen. Ligji parashikonte edhe detyrimin për pranimin e kontrollit të realizimit të ndërtimit nga zyrat përkatëse të urbanistikës, të cilat duhet të njoftonin me shkrim sekretarinë teknike të KRRT për çdo kontroll. Në përfundim të afatit 30-ditor, nëse KRRT ose KRRTRSH nuk shprehej me vendim, atëherë inspektoratit ndërtimor e urbanistik të

bashkisë/komunës/qarkut ose INUK i lindte e drejta për të vazhduar procedurat për prishjen e objektit (neni 54), që i referohej volumit shtesë të objektit, që ndërtohej jashtë kushteve të projektit të miratuar në lejen e ndërtimit. Ky ligj, në nenin 76 të tij, jepte edhe konceptin e kundërligjshmërisë së ndërtimit, i cili i referohej ndërtimeve të bëra pa leje ndërtimi dhe ndalonte hipotekimin dhe regjistrimin e tyre. Sipas nenit 78 të ligjit, në konceptin e kundërligjshmërisë përfshiheshin edhe ndërtimet e kryera pa leje ndërtimi në sheshin e miratuar.

8. Ligji në fuqi, nr. 10119, datë 23.4.2009 “Për planifikimin e territorit”, i cili ka shfuqizuar ligjin e mësipërm, parashikon se çdo person fizik ose juridik, vendas apo i huaj, që synon të kryejë një zhvillim të ri në Republikën e Shqipërisë, duhet të pajiset me leje zhvillimi (neni 71) dhe në nenet 73-74 përcaktohet se çfarë përmban kërkesa për zhvillim, ku paraqitet ajo si dhe autoritetin përgjegjës për shqyrtimin e lejes. Në bazë të nenit 77 të ligjit, lëshimi i lejes së ndërtimit kryhet vetëm pas shqyrtimit e verifikimit të përputhshmërisë së kërkesës me rregulloret e ndërtimit në fuqi dhe/ose me përcaktimet e lejes të zhvillimit. Në fund të procesit të zhvillimit, autoriteti përgjegjës i planifikimit lëshon lejen e përdorimit të strukturës që konfirmon, sipas rastit, përfundimin e punimeve, në përputhje me kushtet e lejes së zhvillimit dhe/ose lejes së ndërtimit apo zbatimin e kritereve të instrumenteve të planifikimit dhe të kontrollit të zhvillimit, për rastet e punimeve që kryhen me deklaram paraprak të punimeve. Leja e përdorimit lëshohet, kur aktet e kontrollit vërtetojnë realizimin e punimeve, në përputhje me kushtet e lejes, sipas fazave të përcaktuara në rregulloret e kontrollit të zhvillimit si, por jo vetëm, për themelin, karabinanë, punimet mekanike, hidraulike, të izolimit, rifiniturat dhe sistemet e jashtme, kurse në rastet e refuzimit të lejes së përdorimit, lëshohet akti i konstatimit të mospërputhshmërisë, i cili, në pjesën e arsyetimit u referohet dokumenteve e akteve të kontrollit të përmendura në pikën 2 të këtij neni, të dhënave dhe argumenteve të hollësishme mbi mospërputhjet e konstatuara, rëndësinë e tyre, përshkruan mënyrën se si është arritur në këtë përfundim dhe jep sugjerime për sigurimin e përputhshmërisë nga zhvilluesi (neni 79). Po ashtu, sipas nenit 81 të ligjit, inspektimi ka për mision bazë parandalimin e zhvillimeve të paautorizuara në territor apo të shkeljeve të kushteve të lejeve, sipas këtij ligji dhe akteve të nxjerra në zbatim të tij si dhe ndëshkimin e drejtë të kundërvajtësve, që shkelin dispozitat e këtij ligji.

9. Për sa më sipër, që një individ të pajiset me leje ndërtimi, ai duhet të kalojë një zinxhir të gjatë procedurash administrative, ku organeve kompetente i njihet edhe e drejta për të kontrolluar jo vetëm respektimin e lejeve të dhëna por edhe për të marrë masa administrative në rast të konstatimit të shkeljeve.

10. GJEDNJ-ja ka vlerësuar se një leje ndërtimi përbën aset dhe një individ, i cili është pajisur me një leje ndërtimi, të dhënë nga organet e parashikuara nga ligji për këtë qëllim, mund të pretendojë një të drejtë “pronësie” në kuptim të nenit 1 të protokollit nr. 1 të Konventës. Ndërkohë që VKM-ja nr. 932/2013 ndërhyr në çdo strukturë nëntokësore dhe/ose të ngritur mbi tokë, në fazën fillestare apo të përfunduar të ndërtimit, pra edhe në rastet kur këto leje ndërtimi janë materializuar, fizikisht, në ndërtimin e objekteve përkatëse, të cilat nga ana e tyre kanë gjeneruar pasuri dhe kanë edhe një vlerë të caktuar ekonomike për pronarët e tyre. Në këto kushte, në rastet në të cilat ndërhyr parashikimi i shkronjës “c” të pikës 4 të VKM-së nr. 932/2013 kemi të bëjmë me pasuri, në kuptim të nenit 41 të Kushtetutës dhe nenit 1 të protokollit nr. 1 të Konventës, ndaj për kufizimin e kësaj të drejtë, shteti duhet të respektojë parimet e kufizimit të të drejtave.

11. Gjykata ka vlerësuar se formulimi i parashikuar në nenin 41 të Kushtetutës pranon në mënyrë pohuese se e drejta e pronësisë mund të kufizohet. Termi që përdoret në Kushtetutë është se e drejta e pronësisë është e garantuar, por jo e paprekshme, por kjo e drejtë është e garantuar, nëse në rast të kufizimit të pronësisë private (*shpronësimi apo kufizime që barazohen me shpronësimin*) shteti merr përsipër që të respektojë kufizimin në përmbushje të një interesi publik, kundrejt një shpërblimi të drejtë dhe në respektim të së drejtës së ankimit të individit të cenuar për masën e shpërblimit (*shih vendimin nr. 35, datë 10.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Në rastin konkret, VKM-ja nr. 932/2013 përbën një ndërhyrje në të drejtën e shtetasve, të cilët kanë ndërtuar në bazë të një lejeje të dhënë në përputhje me procedurën e parashikuar më sipër, për gëzimin e pronës së tyre, e cila rrjedh nga kompetenca që i njihet INUK-ut për të vlerësuar ligjshmërinë e lejes së ndërtimit, ndërtimit në tërësi, dhe për të ndërhyrë, pa kufizim, në këto pasuri, duke i prishur ato. Sigurisht që shteti ka një hapësirë të

gjerë vlerësimi për të përcaktuar se cili është interesi i përgjithshëm, edhe pse kjo hapësirë nuk është e pakufizuar. Mbrojtja e zonave me një rëndësi kombëtare,

në vlerësimin tim, përbën një interes publik, por mjetet e zgjedhura në këtë rast nuk plotësojnë kushtin e vendosjes së balancës së drejtë midis kërkesave të interesit të përgjithshëm të komunitetit dhe kritereve të mbrojtjes së të

drejtave themelore të individit. Lejet e ndërtimit të dhëna nga organet kompetente, për sa kohë janë përdorur nga personat në emër të të cilëve janë lëshuar dhe për sa kohë ato nuk janë kundërshtuar në rrugë administrative apo në gjykatë, të cilat janë organet e vetme që mund të shprehen lidhur me ligjshmërinë ose kundërligjshmërinë e tyre, si dhe zgjidhjen e pasojave, nuk mund të vihen në dyshim nga një organ si INUK.

13. Nëse i referohem frymës së ligjeve të sipërcituara për planifikimin e territorit, qëllimi i inspektimit të territorit është parandalimi i zhvillimeve të paautorizuara, pra pa leje ndërtimi, apo ndërtimeve në shkelje të kushteve të lejeve të dhëna nga autoritetet, ku përfshihen mosrespektimi i kushteve të projektit të ndërtimit, ndryshimet në volumnin e miratuar etj. Sa më sipër përfshihen në konceptin e paligjshmërisë të përcaktuar nga ligji dhe që mund të konstatojë dhe vlerësojë autoriteti i inspektimit. Ligji ka parashikuar në mënyrë të qartë të gjitha fazat dhe procedurat që duhet të respektohen për t'u pajisur me një leje ndërtimi, ku autoritetet përkatëse kanë dhe detyrimin e vlerësimit të dokumentacionit në përputhje me aktet ligjore në fuqi si dhe planet përkatëse të zhvillimit. Pas pajisjes me një leje ndërtimi, çështja nëse ndërtimi është i ligjshëm dhe vlerësimi nëse autoriteti administrativ ka tejkaluar kompetencat e tij apo nuk ka respektuar kufizimet ligjore, është një çështje që i takon shqyrtimit gjyqësor. Rastet që përfshihen në fushën e rregullimit të shkronjës “c”, të pikës 4 të VKM-së nr. 932/2013, janë të ndryshme nga ato që kanë rregulluar ligjet për rregullimin e territorit, pra nga ato raste kur individit ka ndërtuar pa leje ndërtimi ose nuk ka respektuar lejen e dhënë nga autoritetet.

14. Për sa argumentova më sipër, vlerësoj se parashikimi i shkronjës “c” të pikës 4 të VKM-së nr. 932/2013, i cili i jep të drejtë INUK-ut për të ndërhyrë në objektet e ndërtuara me leje ndërtimi, përbën cenim të së drejtës së pronës private dhe, për sa kohë ky kufizim nuk plotëson kriterin e kufizimit me ligj të së drejtës, bie në kundërshtim edhe me nenet 17 dhe 118 të Kushtetutës.

Anëtare: Altina Xhoxhaj