

VENDIM
Nr. 54, datë 5.12.2014

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	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“
Gani Dizdari	anëtar i	“	“
Besnik Imeraj	anëtar i	“	“
Fatos Lulo	anëtar i	“	“
Altina Xhoxhaj	anëtare e	“	“

me sekretare Edmira Babaj, në datat 11.6.2014 dhe 1.7.2014, mori në shqyrtim në seancë plenare, mbi bazë dokumentesh, çështjen nr. 26 Akti, që i përket:

KËRKUES: Bashkia e Tiranës

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Këshilli i Ministrave, Këshilli Kombëtar i Territorit

OBJEKTI: 1. Zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet qeverisjes vendore, Bashkisë së Tiranës, dhe pushtetit qendror, Këshilli i Ministrave/Këshilli Kombëtar i Territorit.

2. Shqyrtimi i pajtueshmërisë me Kushtetutën dhe me Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore, si dhe shfuqizimi si antikushtetues, si akt që bëhet shkak për lindjen e konfliktit, i vendimit nr. 5, datë 18.10.2013 të Këshillit Kombëtar të Territorit “Për masat emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese mjedisore në zonat me rëndësi kombëtare të trashëgimisë kulturore dhe historike”.

3. Pezullimi i zbatimit të vendimit nr. 5, datë 18.10.2013 të Këshillit Kombëtar të Territorit deri në përfundimin e shqyrtimit nga Gjykata Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 124/1, 131/ç dhe 134/1/e të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe nenet 54, 55 dhe 56 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes, Altina Xhoxhaj, shqyrtoi dokumentet e paraqitura dhe pasi bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Këshilli Kombëtar i Territorit (KKT), në mbështetje të neneve 6, 8 dhe 32 të ligjit nr. 10119, datë 23.4.2009 “Për planifikimin e territorit” (*ligji nr. 10119/2009*), ligjit nr. 9048, datë 7.4.2003 “Për trashëgiminë kulturore”, vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 887, datë 3.10.2013 “Për përbërjen e Këshillit Kombëtar të Territorit”, me propozimin e Agjencisë Kombëtare të Planifikimit të Territorit (AKPT), ka miratuar vendimin nr. 5, datë 18.10.2013 “Për masat emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese mjedisore në zonat me rëndësi kombëtare të trashëgimisë kulturore dhe historike” (vendimi nr. 5/2013), me të cilin është vendosur përcaktimi i zonave ku do të ndërhyhet me masa të natyrës emergjente, sipas listës së inventarit të Ministrisë së Kulturës dhe hartave ilustruese (pika 1). Në

pikën 2 të tij, akti parashikon pezullimin e dhënies së të gjitha llojeve të lejes zhvillimore në këto zona, nga autoritetet e planifikimit, deri në miratimin e Planit të Përgjithshëm Kombëtar, kurse në pikën 3 parashikohen rastet përjashtimore të dhënies së këtyre lejeve. Vendimi ka përcaktuar institucionet që ngarkohen për marrjen e masave emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese në këto zona (pika 5), kurse për ndjekjen dhe zbatimin e pikave 2 dhe 3 të tij, vendimi ka ngarkuar autoritetet e planifikimit (pika 6).

II

Parashtrimet e palëve

2. **Bashkia e Tiranës (kërkuesi)**, e përfaqësuar nga kryetari i saj, pretendon se me miratimin e vendimit nr. 5/2013 ka lindur një konflikt kompetencash midis saj, si organ i pushtetit vendor, dhe KKT-së, si organ i qeverisjes qendrore dhe, për pasojë, i kërkon Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) zgjidhjen e këtij konflikti dhe shfuqizimin e aktit që është bërë shkak për lindjen e tij. Si argumente për të mbështetur pretendimet e saj, Bashkia e Tiranës parashtron, në mënyrë të përmbledhur:

2.1 Pavarësisht titullit të tij, vendimi nr. 5/2013, mbështetur në bazën ligjore dhe përmbajtjen e tij, është një vendim për shpalljen e zonave të rëndësisë kombëtare lidhur me trashëgiminë kulturore. Neni 32 i ligjit nr. 10119/2009 përcakton procedurën për këtë lloj vendimmarrje. Bashkia e Tiranës, si palë e interesuar, përderisa në territorin e saj administrativ ka objekte të trashëgimisë kulturore, të cilat janë marrë në konsideratë edhe në planin e përgjithshëm të qytetit, nuk ka pasur asnjë njoftim për nisjen e një procedure të tillë. Po ashtu, në vendim nuk është përcaktuar objekti dhe/ose zona konkrete, si dhe kufijtë apo vendi në territor i tyre. Edhe pse vendimi i referohet listës së inventarit të Ministrisë së Kulturës, ajo nuk gjendet bashkëlidhur dhe nuk i është përcjellë zyrtarisht Bashkisë së Tiranës.

2.2 KKT-ja ka vendosur apriori dhe në mënyrë abuzive pezullimin e dhënies së lejeve të reja zhvillimore nga të gjitha autoritetet e qeverisjes vendore të planifikimit, edhe pse nuk jemi në kushtet e parashikuara nga neni 32 i ligjit nr. 10119/2009, pasi pezullimi nuk është vendosur gjatë nismës për përcaktimin e rëndësisë kombëtare të çështjes dhe deri në miratimin e saj.

2.3 Vendimi nr. 5/2013 është marrë në kundërshtim me nenin 64 të ligjit nr. 10119/2009, pasi afati i pezullimit i vendosur prej tij është i papërcaktuar, ndërkohë që ligji ka parashikuar një afat maksimal pezullimi 12 muaj.

2.4 Vendimi nr. 5/2013 cenon parimin e decentralizimit të pushtetit vendor, duke i atribuar pushtetit qendror çështje të administrimit të territorit dhe dhënies së lejeve të ndërtimit dhe duke bllokuar vendimmarrjen lokale dhe veprimtarinë e njëjësive të qeverisjes vendore në fushën e planifikimit, menaxhimit urban dhe të kontrollit të territorit. Pezullimi i dhënies së lejeve të ndërtimit cenon drejtpërdrejt veprimtarinë e organeve të planifikimit urban dhe ndërhyrja e KKT-së nuk është e justifikueshme.

2.5 Vendimi nr. 5/2013 cenon parimin e autonomisë vendore dhe të proporcionalitetit të ndërhyrjes së pushtetit qendror, duke shkelur edhe standardet e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore. Organet e qeverisjes vendore, në përmbushje të detyrimeve që rrjedhin nga ligji nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” (ligji nr. 8652/2000), kanë hartuar planet e përgjithshme vendore ose planet e detajuara vendore. Vendimmarrja e KKT-së për të pezulluar zhvillimin e zonave nuk i krijon mundësi autoritetit vendor të gëzojë instrumentet e nevojshme ligjore për ushtrimin normalisht të funksionit dhe të vendimmarrjes në fushën e planifikimit urban, duke e vendosur atë, në këtë mënyrë, nën vullnetin e pushtetit qendror.

2.6 Pezullimi nuk është përdorur në proporcion me rrethanat që e diktojnë atë dhe kur rezulton se instrumente të tjera në fuqi nuk do jepnin zgjidhje të përshtatshme.

2.7 Edhe pse pezullimi i njihet si kompetencë AKPT-së, në rastin konkret ai është vendosur nga

KKT-ja.

2.8 Në pikën 5 të tij, vendimi nr. 5/2013 ngarkon organet e pushtetit qendror për të ndërmarrë masat emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese të këtyre zonave, përcaktim ky që bie ndesh me parimin e autonomisë vendore dhe proporcionalitetit, pasi funksioni parësor i pushtetit vendor është administrimi i territorit nën juridiksionin e tyre, që përfshin edhe masat për mbrojtjen apo rehabilitimin e tij.

3. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar para Gjykatës sa vijon:

3.1 Kërkuesi nuk ka arritur të argumentojë ekzistencën e interesit të drejtpërdrejtë, vetjak dhe të ligjshëm, çka është kusht për legjitimimin e tij.

3.2 Vendimi nr. 5/2013 i KKT-së është një akt me karakter individual dhe jo normativ, pasi ai përmban rregulla konkrete që përcaktojnë vetëm zonat ku do të ndërmerren masa me natyrë emergjente dhe nuk vendos rregulla me karakter të përgjithshëm dhe abstrakt. Si i tillë, ai nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues, në kuptim të nenit 131/c të Kushtetutës.

3.3 Në rastin konkret nuk jemi në asnjë nga përcaktimet që i ka bërë jurisprudenca kushtetuese mosmarrëveshjes së kompetencave. Përdorimi i formës së konfliktit “normativ” do të kërkonte që si kërkim fillestar të vinte pajtueshmëria me Kushtetutën e ligjit ku është bazuar subjekti i interesuar për nxjerrjen e aktit. Kërkuesi nuk ka zgjedhur formën e duhur të mosmarrëveshjes për të realizuar kërkimin e saj, pasi në rastin konkret objekt është shfuqizimi i një akti të KKT-së dhe jo i një ligji apo dispozitave të caktuara të tij. Akti i kundërshtuar nuk është shkaku i mosmarrëveshjes së pretenduar nga kërkuesi, pasi ai nuk i merr kërkuesit asnjë nga kompetencat që Kushtetuta parashikon në nenin 108 të saj.

3.4 Vendimi nr. 5/2013 nuk është një vendim për shpalljen e zonave të rëndësisë kombëtare lidhur me trashëgiminë kulturore, por në tërësinë e tij ai vetëm rregullon marrëdhëniet e të gjitha subjekteve të interesuara në zona të rëndësisë kombëtare, sipas listës së inventarit ekzistues të Ministrisë së Kulturës. Kërkuesi nuk ka evidentuar ndonjë ndryshim apo shtesë në listën ekzistuese të këtij inventari. Në këto kushte kërkesa nuk përcakton thelbin e konfliktit. Për sa kohë nuk ka përcaktim të zonave të reja, kjo do të thotë se nuk ka nisur asnjë proces për përcaktimin e tyre që do të kërkonte edhe përmbushjen e attributeve të kërkuesit për të qenë pjesë e tërësisë së vendimmarrjes në këtë proces.

3.5 Vendimi nr. 5/2013 motivohet nga gjendja e emergjencës në territor dhe objekt i tij janë zonat me rëndësi kombëtare, për të cilat ka akte të miratuara nga organet përkatëse qendrore. Pezullimi i përkohshëm i zhvillimit, si instrument tipik dhe urgjent në dispozicion të autoritetit të planifikimit, është vlerësuar të jetë i vetmi instrument që, në kushtet aktuale, garanton realizimin e interesit publik në mbrojtjen dhe rehabilitimin mjedisor të zonave me rëndësi kombëtare të trashëgimisë kulturore dhe historike.

3.6 Kërkuesi nuk mohon kompetencën e pushtetit qendror për vendimmarrjen objekt gjykimi, por pretendon se këtë kompetencë e ka AKPT-ja dhe jo KKT-ja, pra, sipas tij, kemi të bëjmë me një konflikt civil/administrativ për tejkallim të kompetencave të KKT-së dhe jo me një konflikt kushtetues kompetencash.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për kërkesën për pezullimin e zbatimit të vendimit nr. 5/2013

4. Kërkuesi ka kërkuar pezullimin e zbatimit të vendimit nr. 5/2013 të KKT-së deri në dhënien e vendimit përfundimtar të Gjykatës, me pretendimin se në rastin konkret, pezullimi i dhënies së lejeve të zhvillimit dhe i planeve vendore cenon si interesat e bashkive e komunave, ashtu edhe të individëve. Ai pretendon se vendimi nr. 5/2013, nga njëra anë i vendos organet e qeverisjes vendore në pamundësi për të përmbushur funksionet e tyre në shërbim të qytetarëve dhe ato nuk arrijnë dot të mbledhin të ardhurat që vijnë nga procesi i zhvillimit të zonave dhe, nga ana tjetër, cenon të

drejtat e pronarëve të ligjshëm për të zhvilluar pronat e tyre në përputhje me planet vendore të zhvillimit. Sipas kërkesës, dëmi i shkaktuar nga zbatimi i këtij akti është i rëndë dhe pothuajse i pamundur për t'u riparuar.

5. Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, përpara zhvillimit të seancës plenare, mori në shqyrtim kërkesën për pezullimin e zbatimit të vendimit nr. 5/2013. Në kuptim të nenit 45, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë" (ligji nr. 8577/2000), subjekti që kërkon pezullimin e një akti duhet të provojë prekjën e interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve, si dhe pasojat e pariparueshme që do të sillte zbatimi i aktit. Në kuptim të sa më sipër, Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese nuk gjeti argumente bindëse për mundësinë e cenimit të interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve si rrjedhojë e zbatimit të menjëhershëm të këtij vendimi dhe për këtë arsye, në mbledhjen e datës 7.5.2014, vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullim.

B. Për pretendimin për legjitimitetin e Bashkisë së Tiranës

6. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në prapësimet e tij ka pretenduar se kërkuesi nuk legjitimohet për iniciimin e këtij gjykimi kushtetues, për arsye se ai nuk është as subjekt në konflikt dhe as subjekt i prekur drejtpërdrejt nga konflikti.

7. Bazuar në nenin 131, shkronja "ç", të Kushtetutës, Gjykata vendos për mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve në rrafsh horizontal (ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor) si dhe në rrafsh vertikal (pushtet qendror - qeverisje vendore). Kjo dispozitë kushtetuese është detajuar në nenin 54 të ligjit nr. 8577/2000, i cili parashikon se kërkesa ngrihet nga subjektet në konflikt ose nga subjektet e cenuara drejtpërdrejt nga konflikti (pika 3) dhe se bazë për fillimin e shqyrtimit të këtyre çështjeve përbën çdo lloj akti me karakter ligjor e nënligjor, veprim ose mosveprim i organeve të pushteteve ose i organeve të qeverisjes vendore që ka çuar në mosmarrëveshje kompetencash midis tyre (pika 4). Pavarësisht nga karakteri i shkakut që lind mosmarrëveshjen, Gjykata vendos, sipas nenit 56 të po këtij ligji, se cili organ i pushtetit ka në kompetencë zgjidhjen e çështjes konkrete për të cilën ka lindur mosmarrëveshja. Veç kësaj, kur zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencës ka të bëjë me akte ligjore ose nënligjore të nxjerra nga organet palë në konflikt, Gjykata shqyrton edhe kushtetutshmërinë apo ligjshmërinë e aktit (*shih vendimin nr. 22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

8. Në mënyrë që të arrihet në një përfundim lidhur me ekzistencën ose jo të mosmarrëveshjes së pretenduar, Gjykata duhet të analizojë se midis cilave organe ekziston konflikti, cila është kompetenca që ushtrohet nga organi tjetër dhe në ç'mënyrë pengohet ushtrimi i saj ose në ç'mënyrë një organ e ushtron pa të drejtë një kompetencë të një organi tjetër. Në këtë kuptim, Gjykata vëren se KKT-ja është një organ që funksionon pranë Këshillit të Ministrave dhe Kryetar i saj është Kryeministri (neni 8 i ligjit nr. 10119/2009). Pra, vendimi i kundërshtuar i KKT-së është një akt i qeverisjes qendrore. Bashkia e Tiranës, e cila në kuptim të ligjit nr. 8652/2000 është njësi bazë e qeverisjes vendore, pretendon se pezullimi i dhënies së lejeve zhvillimore në zonat e përcaktuara, pa asnjë afat dhe pa asnjë kriter, përbën cenim të kompetencave të këtij organi të qeverisjes vendore, në kundërshtim me parimet e decentralizimit të pushtetit, të autonomisë vendore, të subsidiaritetit dhe të proporcionalitetit, të parashikuara në nenin 13 të Kushtetutës dhe në Kartën Evropiane të Autonomisë Vendore. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se në rastin konkret, formalisht, janë të pranishme elementet e një mosmarrëveshjeje kompetencash. Kërkesa është ngritur nga një organ i qeverisjes vendore, i cili pretendon se një organ i qeverisjes qendrore ka ndërhyrë në mënyrë të drejtpërdrejtë në veprimtarinë e tij si autoritet vendor i planifikimit, duke e penguar në përdorimin e instrumenteve ligjore për ushtrimin normalisht të funksionit, çka ka çuar në mosushtrimin e kompetencës në fushën e planifikimit, të menaxhimit urban dhe të kontrollit mbi territorin, të cilat bëjnë pjesë në funksionet e veta të saj, të njohura nga Kushtetuta. Për pasojë, organi i qeverisjes vendore ka kërkuar edhe shfuqizimin e aktit që është bërë shkak për lindjen e kësaj mosmarrëveshjeje.

9. Gjykata vëren, gjithashtu, se vendimi nr. 5/2013 i shtrin efektet e tij në të gjitha zonat me rëndësi kombëtare të trashëgimisë kulturore dhe historike, pra në të gjithë territorin e vendit dhe nuk iu referohet specifikisht zonave të ndodhura në një njësi të caktuar të qeverisjes vendore. Bazuar në parashtrimet e kërkuarit dhe subjektit të interesuar, rezulton se Bashkia e Tiranës ka në territorin e saj administrativ objekte të trashëgimisë kulturore, të cilat, sipas kërkuarit, janë marrë në konsideratë dhe vlerësuar edhe në miratimin e planit të përgjithshëm vendor të qytetit të Tiranës. Për pasojë, Gjykata vlerëson se vendimi nr. 5/2013 i shtrin efektet e tij edhe mbi territorin e Bashkisë së Tiranës.

10. Për sa i përket legjitimitetit formal dhe procedural, është pikërisht kryetari i bashkisë, si organ i qeverisjes vendore, që justifikon interesin e tij për të vënë në lëvizje Gjykatën në këtë rast. Bazuar në ligjin nr. 8652/2000 kryetari i bashkisë ushtron të gjitha kompetencat që ligji i ka njohur bashkisë në fushën e planifikimit urban, kurse bazuar në nenin 70/10 të ligjit nr. 10119/2009, kryetari i bashkisë është autoriteti përgjegjës për pranimin, shqyrtimin dhe vendimmarrjen për kërkesa për leje zhvillimore, për leje objekti, leje infrastrukture apo leje të veçantë, brenda territorit në juridiksion të bashkisë. Për sa më sipër, kërkuari legjitimohet edhe *ratione personae* në paraqitjen e kësaj kërkeje.

11. Në lidhje me legjitimitetin *ratione temporis*, bazuar në nenin 55 të ligjit nr. 8577/2000, kërkesa për zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencave paraqitet brenda 6 muajve nga data e lindjes së konfliktit. Gjykata vëren se vendimi nr. 5/2013 i cili, sipas kërkuarit, është bërë shkak për lindjen e mosmarrëveshjes objekt gjykimi, është miratuar nga KKT-ja në datën 18.10.2013, kurse kërkesa në Gjykatë është paraqitur në datën 15.4.2014, pra brenda afatit ligjor 6 muajor.

C. Për pretendimin për mungesën e juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese

12. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka ngritur edhe pretendimin për mungesën e juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e vendimit të KKT-së, për shkak të karakterit të tij individual dhe jo normativ. Sipas këtij subjekti, kërkuari nuk legjitimohet *ratione materiae*, pasi vendimi nr. 5/2013 është një akt me karakter individual dhe, si i tillë, nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues, sipas nenit 131/c të Kushtetutës.

13. Gjykata vëren se në shkronjën “c”, të nenit 131 të Kushtetutës është përcaktuar kompetenca e saj për të shqyrtuar pajtueshmërinë me Kushtetutën edhe të akteve normative të organeve qendrore dhe vendore. Në kuptim të kësaj dispozite kushtetuese vetëm aktet normative mund të jenë objekt i kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës, ndërkohë që aktet individuale i nënshtrohen kontrollit të sistemit të zakonshëm gjyqësor. Karakteri normativ i aktit të kundërshtuar është elementi përcaktues që ndan juridiksionin kushtetues nga ai i gjykatave të zakonshme, prandaj, gjatë ushtrimit të kontrollit abstrakt të normës, Gjykata ndalet, paraprakisht, në natyrën e aktit të kundërshtuar, çka lidhet drejtpërdrejt me juridiksionin e saj mbi shqyrtimin substancial të aktit normativ.

14. Kompetenca e Gjykatës për të vendosur për mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve është parashikuar në shkronjën “ç” të nenit 131 të Kushtetutës. Gjykata ka theksuar se mosmarrëveshja e kompetencës mund të paraqitet në formën e konfliktit “*normativ*”, kur kompetenca që përbën objektin e mosmarrëveshjes parashikohet në ligje, ashtu si edhe në formën e konfliktit “*individual*”, kur institucionet në konflikt nxjerrin aktet përkatëse për zbatimin e një ligji konkret, akt i cili bëhet shkak për mosmarrëveshjen. Mosmarrëveshjet e kompetencës mund të shkaktohen edhe kur një ligj u atribuon të njëjtën kompetencë dy ose më shumë institucioneve, apo kur ligje të ndryshme u atribuojnë të njëjtën kompetencë dy a më shumë institucioneve, si dhe kur ligji parashikon kompetencën, por pa saktësuar organin që duhet ta ushtrojë atë. Zgjidhja e çështjeve të kësaj natyre nuk mund të bëhet me kontroll kushtetues *in abstracto*. Prandaj, fakti se cilit organ i takon një kompetencë e debatuar përcaktohet duke u nisur nga një çështje konkrete, kur organi e ka zbatuar ligjin konfliktual dhe ka nxjerrë, mbi këtë bazë, aktin individual të zbatimit (*shih vendimet nr. 26, datë 4.12.2006; nr. 29, datë 21.12.2006; nr. 22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Në praktikë, një konflikt i tillë mund të lindë si pasojë e nxjerrjes së një akti juridik, por që përmban një shprehje të qartë të vullnetit, me të cilën pohohet e drejta e ushtrimit të pushtetit (*shih vendimin nr. 22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë mënyrë, vlerësimi i Gjykatës përqendrohet mbi mosmarrëveshjen në lidhje me kryerjen e funksioneve të nivelit kushtetues, për të cilin akti është thjesht (edhe pse i nevojshëm) një tregues. Gjykata zgjidh konfliktin që i nënshtrohet gjykimit të saj duke deklaruar pushtetin të cilit i takojnë kompetencat në diskutim, çka është edhe qëllimi i këtij lloj kontrolli dhe, kur është nxjerrë një akt i vesuar nga moskompetenca, e shfuqizon atë. Në çështje të tilla, ushtrimi i kësaj kompetence të Gjykatës nuk kufizohet nga natyra e aktit që është bërë shkak për lindjen e konfliktit, prandaj ai mund të jetë një akt çfarëdo me karakter ligjor e nënligjor ose edhe një akt formalisht dhe materialisht administrativ.

16. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimi i subjektit të interesuar për mungesën e juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e kësaj çështjeje është haptazi i pabazuar.

D. Për thelbin e pretendimeve

17. Gjykata vëren se pretendimet e kërkuarit janë përqendruar në dy argumente kryesore. Së pari, kërkuari pretendon se pavarësisht nga titulli i tij, vendimi nr. 5/2013 është një vendim për shpalljen e zonave të rëndësisë kombëtare lidhur me trashëgiminë kulturore dhe se nuk është respektuar procedura e parashikuar nga ligji nr. 10119/2009 për këtë lloj vendimmarrjeje, pasi në raste të tilla ligji parashikon, nga ana e organeve përgjegjëse, edhe organizimin e një procesi dëgjimi publik për të marrë vërejtjet apo propozimet e palëve të interesuara. Sipas kërkuarit, edhe pse Bashkia e Tiranës ka në territorin e saj objekte të trashëgimisë kulturore, nuk ka pasur asnjë njoftim për nisjen e një procedure të tillë. Së dyti, kërkuari pretendon se KKT-ja, pa mbajtur në konsideratë kushtet e përcaktuara nga ligji, si dhe kompetencat e organeve të qeverisjes vendore, ka vendosur, në mënyrë abuzive, pezullimin e dhënies së lejeve të reja zhvillimore nga të gjitha autoritetet e qeverisjes vendore të planifikimit. Sipas tij, i vetmi rast kur autoriteti i planifikimit në nivel kombëtar vendos pezullimin është ai i parashikuar në nenin 32 të ligjit, por, në këtë rast, nuk janë respektuar kushtet ligjore, pasi: pezullimi nuk është vendosur gjatë nismës për përcaktimin e rëndësisë kombëtare të çështjes; pezullimi i njihet si kompetencë AKPT-së dhe jo KKT-së dhe pezullimi i zhvillimit nuk është përdorur në proporcion me rrethanat që e diktojnë atë.

18. Gjykata rithekson se një mosmarrëveshje kompetencash ndërmjet pushteteve mund të lindë kur një akt ose një sjellje, që konsiderohet e paligjshme, i sjell kërkuarit një dëm, sepse ndërhyr në sferën e kompetencave tërësisht ose pjesërisht të njohura atij. Pra, që të lindë një konflikt i tillë duhet të ketë një shkelje të sferës së kompetencave. Konflikti gjykohet i pranueshëm edhe kur, dhe pse nuk është kundërshtuar përkatësia e pushtetit, “përdorimi i keq” që i është bërë atij pasqyron një zvogëlim të kompetencave të garantuara kushtetutshmërisht subjektit kërkuar. Në një rast të tillë organi i cenuar nuk kërkon për vete kompetencën për të përmbushur një akt të caktuar, por pretendon se një akt i një organi tjetër ose sjellja mosvepruese e tij i kanë zvogëluar kompetencat apo e kanë penguar në ushtrimin e tyre.

19. Në rastin konkret, kërkuari pretendon lindjen e konfliktit për shkak se organi i qeverisjes qendrore, me anë të aktit që ka miratuar, ka ndërhyrë drejtpërdrejt në veprimtarinë e organeve të planifikimit urban, duke bllokuar vendimmarrjen lokale dhe veprimtarinë e njësisë të qeverisjes vendore në fushën e planifikimit, menaxhimit urban dhe të kontrollit të territorit.

20. Gjykata ka theksuar se thelbi i nenit 13 të Kushtetutës janë parimet e decentralizmit të pushtetit dhe të autonomisë vendore. Qeverisja vendore nënkupton të drejtën e njerëzve në bashkësinë e caktuar territoriale që në mënyrë të pavarur të qeverisin punët e tyre nëpërmjet organeve të cilat i zgjedhin vetë ose në mënyrë të drejtpërdrejtë. Parimi i decentralizmit të pushtetit është parim thelbësor mbi të cilin ngrihet dhe funksionon qeverisja vendore. Ai ushtrohet nëpërmjet parimit kushtetues të autonomisë vendore dhe kushtëzon ekzistencën e një pushteti vetëqeverisës vendor, sipas koncepteve të përparuara të organizimit të shtetit demokratik. Mënyra e organizimit

dhe e funksionimit të qeverisjes vendore si dhe raporti që ajo ka me pushtetin qendror varen nga kuptimi kushtetues dhe ligjor që u jepet decentralizmit të pushtetit, autonomisë vendore dhe vetëqeverisjes (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Decentralizmi është një proces, ku autoriteti dhe përgjegjësia për funksione të caktuara transferohet nga pushteti qendror në njësitë e qeverisjes vendore. Në themel të decentralizmit qëndron parimi i subsidiaritetit, sipas të cilit “ushtrimi i përgjegjësisë publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t’u takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve.” Kurse autonomia është një regjim i tillë juridik, në të cilin organet e njësisë vendore veprojnë në pavarësi për zgjidhjen e atyre çështjeve që Kushtetuta dhe ligjet ua kanë lënë atyre në kompetencë. Aspektin e vet më të dukshëm, autonomia e pushtetit vendor e shpreh në ndarjen e kompetencave, e cila ka të bëjë me iniciativën që kanë ose duhet të kenë, në bazë të Kushtetutës dhe të ligjit, organet e qeverisjes vendore për të vendosur vetë për problemet që hyjnë në juridiksionin e tyre (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Gjykata vëren se standardet e përgjithshme të evidentuara më sipër janë reflektuar edhe në ligjin nr. 10119/2009, i cili ka për objekt përcaktimin e parimeve bazë, përgjegjësisë, rregullave dhe procedurave për planifikimin e territorit (neni 2). Sipas tij, planifikimi i territorit është një veprimtari ndërdisiplinore për planifikimin e përdorimit të tokës, përcaktimin e kushteve për zhvillimin e territorit dhe të strukturave natyrore e të ndërtueshme në të, kurse instrumentet e planifikimit janë politikat, planet dhe rregulloret, që zbatohen në mënyrë të përgjithshme ndaj një territori, pjesë të tij apo ndaj një tipi zhvillimi (neni 3, pikat 1 dhe 2). Po në bazë të këtij ligji, nivelet e instrumenteve të planifikimit përfshijnë planifikimin kombëtar dhe atë vendor. Instrumentet kombëtare të planifikimit përcaktojnë ose orientojnë zhvillimin e ardhshëm, në të gjithë territorin kombëtar ose në një pjesë të tij, kushtet e zhvillimit të strukturave të përfshira në to dhe vendndodhjen e përbërësve kryesorë të infrastrukturës publike kombëtare (neni 26). Kurse instrumentet vendore të planifikimit përcaktojnë zhvillimin e ardhshëm në të gjithë ose në një pjesë të territorit vendor, kushtet e zhvillimit të strukturave të përfshira në to dhe vendndodhjen e përbërësve kryesorë të infrastrukturës publike, për trajtimin e çështjeve të rëndësisë, vendore e kombëtare, të deleguara (neni 27). Plani i Përgjithshëm Kombëtar zbatohet në të gjithë territorin kombëtar dhe hartimi e miratimi i tij mbështeten në planet kombëtare, ndërsektoriale dhe sektoriale, në rastet kur këto janë miratuar më parë, kurse instrumentet vendore të planifikimit të territorit hartohen dhe miratohen në përputhje me instrumentet kombëtare të planifikimit të territorit, si dhe me instrumentet e planifikimit të njësisë kufizuese të qeverisjes vendore për çështje të rëndësisë së përbashkët.

22. Ligji i ka ndarë autoritetet e planifikimit të territorit në autoritete kombëtare dhe vendore, duke parashikuar edhe kompetencat e tyre. Sipas nenit 5 të ligjit, autoritetet kombëtare të planifikimit të territorit janë Këshilli i Ministrave, KKT-ja, AKPT-ja si dhe çdo organ publik qendror që ka detyra dhe përgjegjësi në planifikimin e territorit ose i janë deleguar detyra e përgjegjësi të caktuara për planifikimin e territorit dhe kontrollin mjedisor. Këto autoritete ushtrojnë funksionet, kompetencat dhe përgjegjësitë përkatëse, që burojnë nga dhe/ose bazohen në legjislacionin në fuqi për çështje të rëndësisë kombëtare të planifikimit të territorit. Sipas nenit 8 të ligjit, KKT-ja është organi vendimmarrës përgjegjës për miratimin e instrumenteve kombëtare të planifikimit të territorit. Për sa u përket autoriteteve vendore të planifikimit, neni 12 i ligjit parashikon se ato janë bashkia/komuna, qarku dhe organet, që janë në varësi të bashkisë/komunës/qarkut, të cilat ushtrojnë përgjegjësitë e tyre në të gjithë territorin e tyre administrativ.

23. Përveç sa më sipër, ligji ka parashikuar edhe instrumentet e veçanta të kontrollit të zhvillimit, që miratohen e zbatohen nga autoritetet e planifikimit për të garantuar një interes publik. Njëri prej tyre është edhe pezullimi i zhvillimit, që nënkupton ndalimin e përkohshëm të zhvillimit ose shtyrjen e shqyrtimit të kërkesave për leje zhvillimi, në të gjithë territorin ose në një pjesë të tij për një, disa ose çdo tip zhvillimi, në mënyrë që të ruhet territori në fjalë gjatë periudhës së hartimit të një instrumenti të planifikimit (neni 3, pika 39/a). Neni 63 i ligjit e ka përcaktuar pezullimin e zhvillimit si një ndër

instrumentet e veçanta të kontrollit të zhvillimit në territor, të cilat zbatohen kur është i domosdoshëm realizimi i një qëllimi apo përdorimi publik të dokumentuar dhe kur rezulton të jetë metoda e vetme, e përshtatshme për realizimin e tij. Sipas nenit 64, pezullimi i zhvillimit përdoret, në proporcion me rrethanat që e diktojnë atë, vetëm kur rezulton se instrumente të tjera në fuqi nuk do të jepnin një zgjidhje të përshtatshme. Autoriteti i planifikimit mund të vendosë pezullimin e zhvillimit gjatë miratimit të nismës për hartimin e instrumentit të planifikimit ose gjatë procesit të hartimit të tij.

24. Gjykata ka theksuar se vetëqeverisja vendore paraqitet me një status kushtetues që konsiston, midis të tjerave, në ushtrimin nga organet e qeverisjes vendore të funksioneve brenda juridiksionit të tyre, pa ndërhyrjen e organeve të pushtetit qendror (neni 113 i Kushtetutës), në ekzistencën e mjeteve financiare dhe të mjeteve të tjera, me të cilat ajo disponon në mënyrë të pavarur (nenet 111, 113, shkronjat “b”, “c”, “ç”, të Kushtetutës) (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 29, datë 21.12.2006*). Në jurisprudencën kushtetuese, për çështje që kanë pasur për objekt zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore, Gjykata ka konkluduar se planifikimi urban dhe menaxhimi i tokës janë kompetenca të plota dhe ekskluzive të autoriteteve vendore dhe përfshihen në konceptin ligjor “funksionet e veta”, sipas të cilit, nëpërmjet lirisë dhe autoritetit për të marrë vendime, ato janë përgjegjëse për realizimin e tyre (shih vendimet nr. 29, datë 21.12.2006 dhe nr. 22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese). Në këtë kuptim, pezullimi i dhënies së lejeve zhvillimore konsiderohet *prima facie*, një masë që ndërhyr në ushtrimin e funksioneve të veta nga ana e autoriteteve vendore.

25. Gjykata ka theksuar se shumë çështje kanë implikime si vendore, ashtu edhe kombëtare dhe përgjegjësia për to ndryshon në hapësirë dhe në kohë dhe, për më tepër, kjo përgjegjësi mund të ndahet edhe ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes. Gjithsesi, kufizimi i veprimtarisë së autoriteteve vendore vetëm në çështje që nuk kanë implikime të gjera, mbart rrezikun për t'i shndërruar ato në autoritete me një rol të parëndësishëm. Nga ana tjetër, është e nevojshme që pushtetit qendror t'i rezervohen disa funksione të rëndësishme me rëndësi kombëtare e strategjike. Përcaktimi i interesit të komunitetit lidhet edhe me nevojën e ekzistencës së kufijve për vetë pushtetin vendor, i cili nuk duhet të tejkalojë kompetencat e tij duke vendosur për çështje që i përkasin një vendimmarrjeje të pastër politike ose për çështje që kanë pasoja ekonomike për të gjithë vendin dhe jo vetëm për komunitetin vendor përkatës. Është e lejueshme që çështje me rëndësi kombëtare e strategjike për interesat e vendit dhe që lidhen me miratimin e masterplaneve dhe të studimeve urbanistike rajonale e më gjerë, të ushtrohen nën autoritetin e pushtetit qendror, i cili është përgjegjës për politikën e zhvillimit ekonomik e politik të vendit. Megjithatë, do të konsiderohej si cenim i të drejtës për vetëqeverisje të pushtetit vendor, nëse ligjvënësi, duke u hequr kompetenca organeve vendore, do ta dobësonte aq shumë rolin e këtyre sa që ekzistenca ose vetëqeverisja e tyre do të bëheshin të pandjeshme (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

26. Bazuar në sa më sipër, Gjykata vlerëson se e drejta e pezullimit të zhvillimit është një kompetencë që ligji ia ka njohur autoritetit përkatës të planifikimit, i cili mund të jetë ai kombëtar apo vendor, në varësi të instrumentit të planifikimit. Sipas nenit 32 të ligjit, KKT-ja, me propozimin e AKPT-së, përcakton një çështje si të rëndësisë kombëtare në planifikim dhe dispozita përcakton edhe procedurën që ndiqet deri në miratimin e aktit si dhe të drejtën e pezullimit, në bazë të nenit 64 të ligjit, në rastet kur ka një rrezik të qartë e emergjent ndaj interesave, karakteristikave apo funksioneve kombëtare të objektit apo të zonës, për të cilin propozohet përcaktimi si i rëndësisë kombëtare në planifikim. Në këtë kuptim, në rastin konkret, KKT-ja, si një nga autoritetet kombëtare të planifikimit dhe autoriteti përgjegjës për miratimin e Planit të Përgjithshëm Kombëtar, ka vendosur pezullimin e lejeve të zhvillimit në zona që janë vlerësuar se paraqesin rëndësi kombëtare në planifikim. Sipas subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, arsyet për miratimin e vendimit nr. 5/3013

janë gjendja e emergjencës në territor, si pasojë e mungesës së kontrollit apo abuzimeve me pasuritë e vlerat e trashëgimisë ambientale, kulturore dhe historike, deri në miratimin e Planit të Përgjithshëm Kombëtar.

27. Gjykata vlerëson se në rastin konkret nuk është cenuar parimi i autonomisë vendore, pasi organi i pushtetit qendror ka ushtruar një kompetencë të tijën ligjore, në përputhje me përcaktimet e ligjit për planifikimin e territorit. Nëpërmjet këtij vendimi KKT-ja nuk ka përcaktuar zona të reja me rëndësi kombëtare të trashëgimisë kulturore dhe historike, si dhe nuk ka marrë ose ushtruar asnjë kompetencë tjetër, të cilën ligji ua ka njohur autoriteteve të qeverisjes vendore dhe që lidhet me menaxhimin dhe kontrollin e territorit në administrim. Ndërsa pezullimi i përkohshëm i dhënies së lejeve zhvillimore u referohet vetëm zonave me rëndësi kombëtare të trashëgimisë kulturore e historike, organet e qeverisjes vendore nuk pengohen në ushtrimin e kompetencave në pjesën tjetër të territorit të tyre. Edhe pse pezullimi i dhënies së lejeve zhvillimore në disa zona të caktuara sjell një pengesë të përkohshme në ushtrimin e funksioneve të organeve të qeverisjes vendore, kjo ndërhyrje është e justifikuar nga rëndësia e çështjes që rregullohet.

28. Kërkuesi ka pretenduar, gjithashtu, se vendimi nr. 5/2013 është në kundërshtim me nenin 64 të ligjit nr. 10119/2009, pasi sipas këtij vendimi afati i pezullimit është i papërcaktuar, ndërkohë që ligji ka parashikuar një afat maksimal prej 12 muajsh.

29. Parimi i shtetit të së drejtës i 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. Bazuar në nenin 116 të Kushtetutës, marrëdhëniet midis normave juridike bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre dhe 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. 6, datë 17.2.2012 dhe nr. 20, datë 4.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

30. Gjykata vëren se bazuar në nenin 64/4 të ligjit nr. 10119/2009, pezullimi i zhvillimit mund të vendoset për një periudhë kohore deri në 12 muaj dhe ai mund të zgjatet edhe për 6 muaj të tjerë, për shkaqe specifike të përligjura. Në këto kushte, për sa kohë që afati brenda të cilit mund të zbatohet një instrument i tillë kontrolli i territorit është parashikuar nga norma ligjore, fakti që ai nuk ka gjetur pasqyrim në vendimin nr. 5/2013, nuk e bën këtë akt të cenueshëm. Për sa më sipër, ky pretendim i kërkuetit është i pabazuar.

31. Në lidhje me pretendimet e tjera të kërkuetit, që lidhen me mospasjen e një njoftimi për nisjen e ndonjë procedure për shpalljen e zonave të rëndësisë kombëtare, mospërcaktimin e objektit dhe/ose të zonës konkrete dhe kufijve apo vendit në territor të tyre, apo lidhur me organin kompetent për miratimin e vendimit nr. 5/2013, Gjykata vlerëson se janë çështje që lidhen me ligjshmërinë dhe vlefshmërinë e aktit të kundërshtuar dhe, si të tilla, nuk hyjnë në juridiksionin kushtetues, por në atë gjyqësor administrativ.

32. Në përfundim, për sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimet e paraqitura nga Bashkia e Tiranës janë të pabazuara dhe, për pasojë, kërkesa e paraqitur prej saj duhet të rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE:

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, shkronja “ç” dhe 134, pika 1, shkronja “e” të Kushtetutës, si dhe të neneve 54, 55, 56, 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.¹
- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

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

¹ Gjyqtari S. Berberi votoi për rrëzimin e kërkesës për mungesën e juridiksionit kushtetues me argumentin se kërkuesi, në thelb, kërkon kontrollin e ligjshmërisë së aktit individual të kundërshtuar, për të cilin, kërkuesi mund t'i drejtohet juridiksionit administrativ gjyqësor.