

VENDIM
Nr. 60, datë 29.12.2014

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	kryetari	Gjykatës Kushtetuese
Bashkim Dedja	kryetar i	Gjykatës Kushtetuese
Vladimir Kristo	anëtar	“ “
Sokol Berberi	anëtar	“ “

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

me sekretare Blerina Cinari, në datën 4.6.2014, mori në shqyrtim, në seancë plenare, çështjen nr. 12 Akti që i përket:

KËRKUES: KOMUNA KASHAR, përfaqësuar me autorizim nga z.Ivi Kaso dhe znj.Majlinda Shehu

KOMUNA FARKË, përfaqësuar me autorizim nga z.Ivi Kaso

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KËSHILLI KOMBËTAR I TERRITORIT, përfaqësuar me autorizim nga z.Artur Metani dhe znj.Jonida Gaba

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar me autorizim nga z.Engjëll Agaci, znj.Majlinda Dhuka dhe z.Artur Metani

OBJEKTI: 1. Zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencës ndërmjet qeverisjes vendore dhe pushtetit qendror (Këshilli i Ministrave/Këshilli Kombëtar i Territorit).

2. Shqyrtimi i pajtueshmërisë me Kushtetutën dhe me Kartën Europiane të Autonomisë Vendore, si dhe shfuqizimi si antikushtetues, si akte që bëhen shkak për lindje të konfliktit, i vendimit nr. 3, datë 18.10.2013 të Këshillit Kombëtar të Territorit “Për masat emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese në zonën me rëndësi të veçantë të Kurorës së Tiranës”;

3. Pezullimi i vendimit nr. 3, 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/c të Kushtetutës 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 relatorin e çështjes, Bashkim Dedja, shqyrtoi pretendimet e kërkuarit, i cili kërkoi pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, të cilët kërkuan rrëzimin e kërkesës, dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

1. Këshilli Kombëtar i Territorit (KKT) në mbështetje të neneve 3, 6, 8, 18/2, 26 dhe 32 të ligjit nr. 10119, datë 23.4.2009 “Për planifikimin e territorit” (ligji për planifikimin e territorit), të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 676, datë 20.12.2002 “Për shpalljen zonë mbrojtur të monumenteve të

natyrës shqiptare”, si dhe të 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. 3, datë 18.10.2013 “Për masat emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese në zonat me rëndësi të veçantë të Kurorës së Tiranës” (vendimi nr. 3/2013). Me anë të këtij vendimi ka vendosur të përcaktojë zonat ku do të ndërmerren masa të natyrës emergjente, me qëllim mbrojtjen dhe rehabilitimin mjedisor të Kurorës së Tiranës. Në zonat e Kurorës së Tiranës është pezulluar dhënia e të gjitha lejeve zhvillimore nga autoritetet e planifikimit deri në miratimin e Planit të Përgjithshëm Kombëtar, duke lejuar dhënien e lejeve zhvillimore ndërtimore vetëm për dy raste përjashtimore: a) punime mirëmbajtjeje; b) leje zhvillimore për interes publik, shtetëror dhe kombëtar. Vendimi ka përcaktuar institucionet që ngarkohen për marrjen e masave emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese në këto zona (pika 4), kurse për ndjekjen dhe zbatimin e pikave 2 dhe 3 të tij, vendimi ka ngarkuar autoritetet e planifikimit (pika 5).

2. Komuna Kashar i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me pretendimin se vendimi nr. 3/2013 ka cenuar nenin 13 të Kushtetutës mbi autonominë vendore dhe decentralizimin, si parimet themelore kushtetuese të funksionimit të pushtetit vendor. Komuna Farkë i është drejtuar Gjykatës me të njëjtat pretendime. Duke qenë se komunat Kashar dhe Farkë (kërkuesi) kanë ngriturtë njëjtat pretendime me të njëjtin objekt dhe me të njëjtin shkak si mosmarrëveshje kompetence, Mbledhja e Gjyqtarëve në datën 18.03.2014 ka vendosur bashkimin e çështjeve në një të vetme.

II

3. **Kërkuesi** pretendon se janë cenuar funksionet e veta të qeverisjes vendore që lidhen me menaxhimin e tokës dhe kontrollin mbi territorin nëpërmjet vendimit të kundërshtuar si shkak konflikti. Për rrjedhojë, nuk është respektuar neni 13 i Kushtetutës, autonomia vendore dhe decentralizimi, si parimet themelore kushtetuese të funksionimit të pushtetit vendor. Më konkretisht, kërkuesi argumenton këto shkelje:

3.1 KKT-ja ka ushtruar disa prej kompetencave të organeve të qeverisjes vendore në fushën e kontrollit mbi territorin, përfshirë të drejtën e pezullimit të zhvillimit në rastet kur ka një rrezik të qartë e emergjent ndaj vlerave e karakteristikave të caktuara apo funksioneve vendore të objektit ose të zonës.

3.2 Veprimtaria e organeve vendore të planifikimit, në fushën e planifikimit urban dhe menaxhimit të tokës, është bllokuar a priori dhe në mënyrë disproporcionale, duke qenë të varur në ushtrimin e funksioneve të tyre nga një vendimarrje e organeve të pushtetit qendror (nga heqja e masës së pezullimit).

3.3 Organet e pushtetit qendror (Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizmit, Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës, Ministria e Mjedisit, Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Kulturës, AKPT-ja, ALUIZNI dhe INUK-u), janë autorizuar për marrjen e masave të nevojshme për mbrojtjen e territorit ose rehabilitimin e tij, duke uzurpuar disa prej kompetencave të organeve të pushtetit vendor lidhur me administrimin e territorit nën juridiksionin e tyre.

3.4 Pezullimi nuk është vendosur gjatë nismës për përcaktimin e rëndësisë kombëtare të çështjes, ashtu siç është parashikuar në nenin 32 të ligjit për planifikimin e territorit.

3.5 Vendimi nr. 3/2013 është marrë në kundërshtim me nenin 64 të ligjit për planifikimin e territorit, pasi afati i pezullimit i vendosur prej tij është i papërcaktuar, ndërkohë që ligji ka parashikuar një afat maksimal pezullimi 12 muaj.

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

3.7 Edhe pse pezullimi i njihet si kompetencë AKPT-së, në rastin konkret ai është vendosur nga KKT-ja.

4. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, pretendon se:

4.1 Gjykata Kushtetuese nuk ka juridiksion, pasi kompetenca pezulluese e KKT-së nuk është

kompetencë kushtetuese si kusht për shqyrtimin e çështjes nga gjykata.

4.2 Vendimi nr. 3/2013 është akt individual dhe si i tillë ai nuk i nënshtrohet juridiksionit kushtetues, por atij administrativ.

4.3 Kërkuuesi i ka orientuar kërkimet e tij në formën e një konflikti normativ, pra të krijuar nga ligji për planifikimin e territorit dhe si e tillë kërkesa është e pabazuar.

4.4 Ligji për planifikimin e territorit i jep rëndësi jo vetëm planifikimit, por edhe zhvillimit dhe kontrollit të territorit, prandaj edhe organet qendrore, si AKPT-ja dhe ministritë e linjës, hartojnë politika e plane territoriale që bëhen instrumente detyruese për territoret vendore. Instrumentet kombëtare kanë përparësi në raport me instrumentet vendore.

4.5 Zhvillimet e mundshme në zonat e prekura nga vendimi nr. 3/2013 do të kishin një impakt të drejtpërdrejtë e të pariparueshëm mbi zonat e rëndësisë së veçantë kombëtare të Kurorës së Tiranës, të cilat janë objekt i planifikimit kombëtar. Emergjencia e ruajtjes dhe rehabilitimit të Kurorës së Tiranës nuk është uzurpim kompetencash, por mbrojtje e interesit publik.

4.6 Vendimi nr. 3/2013, që përcakton pezullimin e lejeve të ndërtimit, është një masë e përkohshme, me afat, dhe si e tillë proporcionale me synimin që kërkon të arrijë.

5. **Subjekti i interesuar, Këshilli Kombëtar i Territorit**, ka paraqitur të njëjtat pretendime me Këshillin e Ministrave.

III

A. Lidhur me kërkesën për pezullimin e zbatimit të vendimit nr. 3/2013 - objekt shqyrtimi.

6. Kërkuuesi ka kërkuar pezullimin e zbatimit të vendimit nr. 3/2013 të KKT-së deri në dhënien e vendimit përfundimtar të Gjykatës, me pretendimin se në rastin konkret, pezullimi i dhënies së lejeve të zhvillimit cenon si interesat e organeve vendore, ashtu edhe të individëve. Ai pretendon se vendimi nr. 3/2013, 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, në rastet kur organet vendore i kanë të miratuara plane të tilla. Sipas kërkuuesit, dëmi i shkaktuar nga zbatimi i këtij akti është i rëndë dhe pothuajse i pamundur për t'u riparuar.

7. Mbledhja e Gjyqtarëve, përpara zhvillimit të seancës plenare, mori paraprakisht në shqyrtim kërkesën për pezullimin e zbatimit të vendimit nr. 3/2013 - objekt shqyrtimi si shkak i mosmarrëveshjes së kompetencës. 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 provojë prekjen e interesave shtetërorë, shoqërorë ose të individëve, si dhe pasojat e pariparueshme që do të sillte zbatimi i aktit. Mbledhja e Gjyqtarëve nuk gjeti argumente bindëse për mundësinë e cenimit të interesave shtetërorë, shoqërorë ose të individëve si rrjedhojë e zbatimit të menjëhershëm të këtij vendimi. Për këtë arsye, në datën 18.3.2014, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullimin e zbatimit të vendimit nr. 3/2013.

B. Përlegjitimitimin e kërkuuesit

8. 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 apo 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 kushtetueshmërinë apo ligjshmërinë e aktit (*shih vendimin nr. 22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Gjykata ka theksuar: “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 mosmarrëveshje. (...). Zgjidhja e çështjeve të kësaj natyre nuk mund të bëhet me kontroll kushtetues *in abstracto* dhe duke abstraguar nga rasti konkret. 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”. (...) Bazuar në doktrinën kushtetuese, konflikti mund të lindë edhe kur një organ nuk kërkon për vete kompetencën për të përmbushur një akt të caktuar, por pretendon se sjellja mosvepruese e një organi tjetër ose një akt i tij kanë zvogëluar kompetencat e tij ose e kanë penguar në ushtrimin e tyre” (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Në rastin konkret, Gjykata vëren se KKT-ja është një organ që funksionon pranë Këshillit të Ministrave dhe Kryetar i saj është Kryeministri (neni 8 i ligjit për planifikimin e territorit). Pra, vendimi i kundërshtuar i KKT-së është një akt i qeverisjes qendrore. Me vendimin nr. 3/2013, KKT-ja ka vendosur të përcaktojë zonat me rëndësi të veçantë, ku do të ndërmerren masa të natyrës emergjente me qëllim mbrojtjen dhe rehabilitimin mjedisor të Kurorës së Tiranës. Në zonat e Kurorës së Tiranës është pezulluar dhënia e të gjitha lejeve zhvillimore nga autoritetet e planifikimit deri në miratimin e Planit të Përgjithshëm Kombëtar, me disa përjashtime. Zonat e Kurorës së Tiranës, referuar hartës bashkëlidhur vendimit nr. 3/2013, konsiderohen komunat Kashar, Paskuqan, Vaqarr, Farkë, Dajt. Komunat Kashar dhe Farkë, si njësi bazë të qeverisjes vendore, pretendojnë se pezullimi i dhënies së lejeve zhvillimore brenda juridiksionit territorial të tyre, pa asnjë afat dhe pa asnjë kriter, përbën cenim të kompetencave të organeve të qeverisjes vendore, në kundërshtim me parimet e decentralizimit të pushtetit dhe të autonomisë vendore, të parashikuara në nenin 13 të Kushtetutës. Organet ekzekutive të qeverisjes vendore të këtyre komunave, përkatësisht kryetarët e komunave Kashar dhe Farkë, i janë drejtuar Gjykatës, duke argumentuar se organet vendore janë cenuar në *funksionet e veta* të qeverisjes vendore, që lidhen me menaxhimin e tokës dhe kontrollin mbi territorin. Për këtë arsye kanë kërkuar edhe shfuqizimin e aktit, objekt të lindjes së konfliktit. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se formalisht janë të pranishme elementet e një mosmarrëveshjeje kompetencash, prandaj edhe kryetarët e komunave përkatëse, si organe ekzekutive të pushtetit vendor, në cilësinë e subjektit në konflikt, legjitimohen për t’iu drejtuar Gjykatës, *ratione personae*.

11. Në lidhje me legjitimimin *ratione temporis*, bazuar në nenin 55 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, kërkesa për zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencave paraqitet brenda 6 muajve nga data e lindjes së konfliktit. Gjykata vëren se vendimi 3/2013, i cili është bërë shkak për lindjen e mosmarrëveshjes objekt gjykimi, është miratuar nga KKT-ja në datën 18.10.2013, kurse kërkesa është paraqitur në datën 28.01.2014, pra brenda afatit ligjor 6-mujor, prandaj kërkuesi ka edhe legjitimim *ratione temporis*.

12. Për sa i përket legjitimitimit *ratione materiae*, Gjykata çmon të shprehet veçmas, përderisa nga subjektet e interesuara janë ngritur pretendime që kanë lidhje me juridiksionin e Gjykatës.

C. Për juridiksionin e Gjykatës në shqyrtimin e vendimit nr. 3/2013

13. 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, kërkuesi nuk legjitimohet *ratione materiae*, pasi vendimi 3/2013 është një akt me karakter individual dhe, si i tillë, nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues, sipas nenit 131/c të Kushtetutës.

14. 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 kushtetueshmërisë 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.

15. 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 a 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 dhe nr. 29, datë 21.12.2006; nr. 22, datë 5.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

16. 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.

17. 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.

Ç. Për themelin e kërkesës

18. Kërkuesi 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 njërive të qeverisjes vendore në fushën e planifikimit, menaxhimit urban dhe të kontrollit të territorit. Një nga kërkuesit, komuna Kashar, pretendon se është penguar në ushtrimin e kompetencave, që kanë të bëjnë me dhënien e lejeve zhvillimore bazuar në planin e përgjithshëm vendor të kësaj komune. Sipas kërkuesit, 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.

19. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, argumenton se KKT-ja ka ushtruar të drejtën për vendimmarrje pezulluese për shkak të vlerësimit të ekzistencës së rrezikut të qartë ndaj vlerave, karakteristikave apo funksioneve kombëtare të objektit apo të zonës, si një nga kushtet ligjore të marrjes së nismës për pezullimin e lejeve ndërtimore. Po sipas subjektit të interesuar, kjo vendimmarrje nuk është uzurpim kompetencash, por mbrojtje e interesit publik, sepse ka lidhje me emergjencën e ruajtjes dhe rehabilitimit të Kurorës së Tiranës. Gjithashtu, kjo ndërhyrje është proporcionale në raport me qëllimin që ka dashur të realizojë autoriteti i planifikimit kombëtar.

20. 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 ndërhyrja 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 kushtetueshmërisht 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.

21. 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.

22. Gjykata ka theksuar se thelbi i nenit 13 të Kushtetutës janë parimet e decentralizimit 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 decentralizimit 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 decentralizimit 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 decentralizimit 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*).

23. Gjykata vëren se standardet e sipërpërmendura janë reflektuar në ligjin për planifikimin e territorit, i cili si një nga parimet kryesore për planifikimin e territorit ka përcaktuar bashkërendimin horizontal dhe vertikal ndërmjet autoriteteve kombëtare e vendore të planifikimit dhe palëve të interesuara, që garanton që instrumentet e planifikimit të miratohen në përputhje me instrumentet e planifikimit të miratuara nga autoritetet e tjera dhe që ato të harmonizojnë interesat publikë e privatë, kombëtarë e vendorë (*neni 4/b*). Më tej ligji përcakton se Plani i Përgjithshëm Kombëtar zbatohet në të gjithë territorin kombëtar. Hartim dhe miratimi i tij mbështeten në planet kombëtare, ndërsektoriale dhe sektoriale, në rastet kur këto janë miratuar më parë (*neni 26/2*). Objektivat e planifikimit kombëtar janë: (...) orientimi i objektivave për planifikimin ndërvendor e vendor (*neni*

26/4/d). 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 rëndësishë së përbashkët (*neni 27/2*).

24. 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 rëndësishë 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.

25. Përveç sa më sipër, ligji ka parashikuar edhe instrumentet e veçanta të kontrollit të zhvillimit, të cilat janë instrumente që miratohen e zbatohen nga autoritetet e planifikimit për të garantuar një interes publik. Një 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 i 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.

26. 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*), dhe në ekzistencën e mjeteve financiare e të mjeteve të tjera, të cilat ajo i disponon në mënyrë të pavarur (*nenet 111 dhe 113, shkronjat “b”, “c”, “ç”, të Kushtetutës*) (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). 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 një masë që ndërhyr në ushtrimin e funksioneve të veta nga ana e autoriteteve vendore.

27. 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 t'i 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 së 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 bëhej e pandjeshme (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

28. 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 cilën propozohet përcaktimi si i rëndësisë kombëtare në planifikim. Në këtë kuptim, në rastin konkret, KKT-ja, si një nga autoritetet kombëtare të planifikimit, ka vendosur pezullimin e lejeve të zhvillimit në zonën që është vlerësuar se paraqet rëndësi të veçantë në planifikim dhe zhvillim territori, sikundër është Kurora e gjelbër e Tiranës.

29. Për më tepër, Gjykata çmon se nga i gjithë konceptualizimi i ligjit për planifikimin e territorit, planet vendore duhet të kenë përshtatshmëri me Planin e Përgjithshëm Kombëtar. Prandaj edhe kompetencat vendore ndërthuren me kompetencat kombëtare, me qëllim interesin e përgjithshëm të drejtimit të zhvillimit në rrafsh kombëtar. Planet rregulluese të territoreve vendore nuk mund të jenë të shkëputura nga politikat kombëtare për zhvillimin e qëndrueshëm të vendit. Në këto kushte, pezullimi i dhënies të lejeve të ndërtimit, edhe pse organet vendore mund të kenë në dispozicion planet vendore, për shkak të hartimit të Planit të Përgjithshëm Kombëtar është masë dhe instrument i përkohshëm i lejuar nga ligji, pikërisht për harmonizimin dhe përshtatshmërinë e politikave kombëtare dhe vendore mes tyre. Vetë ky ligj urdhëron pezullimin e zhvillimit nëpërmjet një akti administrativ të nxjerrë nga autoritetet e planifikimit sipas formës dhe procedurës përkatëse ligjore, duke u respektuar dhe kufizimet në lidhje me qëllimin e miratimit të tij.

30. Nga analiza e sipërpërmendur, Gjykata vlerëson se përderisa organet qendrore, ashtu si dhe organet vendore kanë kompetenca të pezullimit të zhvillimit sipas kriterëve ligjore, nuk jemi para cenimit apo bllokimit të kësaj kompetence vendore me natyrë kushtetuese në fushën e planifikimit. Edhe pse pezullimi i dhënies së lejeve zhvillimore në komunat e përfshira në Kurorën e Tiranës 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.

31. Po kështu, sipas kërkesës, vendimi 3/2013 është në kundërshtim me nenin 64 të ligjit për planifikimin e territorit, pasi sipas këtij vendimi afati i pezullimit është i papërcaktuar, ndërkohë që ligji ka parashikuar një afat maksimal prej 12-muajsh.

32. 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*).

33. Gjykata vëren se bazuar në nenin 64/4 të ligjit për planifikimin e territorit, 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. 3/2013, nuk e bën këtë akt të cenueshëm. Për sa më sipër, ky pretendim i kërkuarit është i pabazuar.

34. Në lidhje me pretendimet e tjera të kërkuarit, që lidhen me organin kompetent për miratimin e vendimit nr. 3/2013 ose me mosrespektimin e procedurës paraprake për miratimin e aktit, Gjykata vlerëson se janë pretendime të orientuara drejt paligjshmërisë së vendimit nr. 3/2013 dhe si të tilla nuk do të analizohen, pasi nuk janë pjesë e juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese. Ato janë çështje që lidhen me ligjshmërinë dhe vlefshmërinë e aktit të kundërshtuar dhe, si të tilla, hyjnë në juridiksionin gjyqësor administrativ.

35. Si konkluzion, Gjykata vlerëson se pretendimet e paraqitura nga kërkuari janë të pabazuara dhe, për pasojë, kërkesa duhet të rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

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

VENDOSI:

-Rrëzimin e kërkesës¹.

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

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

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