

VENDIM
Nr. 4, datë 2.2.2015
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	"	"
Gani Dizdari	anëtar i	"	"
Fatos Lulo	anëtar i	"	"
Besnik Imeraj	anëtar i	"	"

me sekretare Blerina Basha, në datën 4.6.2014 mori në shqyrtim, në seancë plenare me dyer të hapura, çështjen nr. 17/1, 18/2 Akti që i përket:

KËRKUESE: Bashkia e Tiranës, Bashkia e Krujës dhe Komuna Katund i Ri Durrës, përfaqësuar nga z. Ivi Kaso, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Këshilli Kombëtar i Territorit, përfaqësuar nga znj. Jonida Gaba, me autorizim.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga znj. Majlinda Dhuka dhe z. Artur Metani, me autorizim.

OBJEKTI: 1. Zgjidhja e mosmarrëveshjes së kompetencave ndërmjet qeverisjes vendore: Bashkia e Tiranës, bashkia e Krujës, komuna Katund i Ri, 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 akte që bëhen shkak për lindje të konfliktit, i vendimeve nr. 1, datë 8.10.2013 të Këshillit Kombëtar të Territorit “Për masat emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese mjedisore në disa zona me rëndësi kombëtare dhe procedurën e hartimit të Planit të Integruar Sektorial për Brezin Bregdetar”, dhe 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. Pezullimin e vendimeve nr. 1, datë 8.10.2013 dhe nr. 3, datë 18.10.2013 të Këshillit Kombëtar të Territorit deri në përfundimin e shqyrtimit të çështjes nga Gjykata Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 124/1, 131/ç, dhe 134/1/c të Kushtetutës të 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 relatorin e çështjes, Fatmir Hoxha; pretendimet e kërkuësve, Bashkia e Tiranës, Bashkia e Krujës dhe komuna Katund i Ri Durrës, të cilët kërkuan pranimin e kërkesës; prapësimet e subjekteve të interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Këshilli Kombëtar i Territorit, të cilët kërkuar rrëzimin e kërkesës, dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Me vendimin nr. 1, datë 08.10.2013 të Këshillit Kombëtar të Territorit (KKT) “Për masat

emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese në disa zona me rëndësi kombëtare dhe procedurën e hartimit të Planit të Integruar Sektorial për Brezin Bregdetar” (vendimi nr. 1/2013), është bërë përcaktimi i zonave ku do të ndërhyhet me masa të natyrës emergjente, me qëllim mbrojtjen dhe rehabilitimin mjedisor të: brezit bregdetar, detit territorial dhe ishujve, bashkive Krujë, Berat e Gjirokastrë, rrugëve kombëtare kryesore dhe brezave të rezervuar të tyre, si edhe të hekurudhës Tiranë – Durrës dhe zonës së saj mbrojtëse.

2. Me vendimin nr. 3, datë 18.10.2013 të KKT-së “*Për masat emergjente të ndërhyrjes mbrojtëse dhe rehabilituese në zonën me rëndësi të veçantë të Kurorës së Tiranës*” (vendimi nr. 3/2013), është bërë përcaktimi i zonave ku do të ndërhyhet me masa të natyrës emergjente, me qëllim mbrojtjen dhe rehabilitimin mjedisor të Kurorës së Tiranës.

3. Me vendimet e mësipërme është vendosur, gjithashtu, “*pezullimi i dhënies së të gjitha llojeve të lejeve zhvillimore në këto zona, nga autoritetet e planifikimit, deri në miratimin e Planit të Përgjithshëm Kombëtar.*” Po sipas vendimeve, përjashtim nga pezullimi bëjnë punimet e mirëmbajtjes dhe lejet zhvillimore për interes publik, shtetëror dhe kombëtar.

II

4. *Kërkuesit, Bashkia e Tiranës, bashkia e Krujës dhe komuna “Katundi i Ri” Durrës*, i janë drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata), me dy kërkesa të ndryshme, me objekt: zgjidhjen e konfliktit të kompetencave të lindur mes tyre, si organe të qeverisjes vendore, dhe KKT-së, si organ i pushtetit qendror, si pasojë e miratimit të vendimeve nr. 1/2013 dhe nr. 3/2013, si dhe shfuqizimin e këtyre vendimeve, si akte që janë bërë shkas për lindjen e këtij konflikti. Pretendimet e kërkuesve janë bazuar në të njëjtat shkaqe, që në mënyrë të përmblodhur janë si vijon:

4.1 Mosmarrëveshja e kompetencës, e lindur ndërmjet organeve të qeverisjes vendore dhe pushtetit qendror, ka sjellë si pasojë bllokimin e veprimtarisë shtetërore në fushën urbane për njësitë e qeverisjes vendore, çka është e papajtueshme me parimet kushtetuese dhe ato të Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore.

4.2 Duke i atribuar pushtetit qendror çështje të administrimit të ndërtimeve dhe të territorit, si dhe duke u bllokuar vendimmarrja dhe veprimtaria e organeve të qeverisjes vendore në fushën e planifikimit, të menaxhimit urban dhe të kontrollit të territorit, është cenuar parimi i decentralizimit të pushtetit vendor, i autonomisë vendore dhe i proporcionalitetit të ndërhyrjes së pushtetit qendror.

4.3 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), ushtrojnë si funksione të vetat planifikimin urban dhe menaxhimin e tokës dhe, në përputhje me kompetencat e tyre, ato kanë hartuar planet e përgjithshme ose planet e detajuara vendore. Pezullimi i dhënies të lejeve të ndërtimit, i vendosur nga KKT-ja me vendimet e kundërshtuara, e bën të paretalizueshëm dhe joefektiv planin rregullues të hartuar prej organeve të qeverisjes vendore, duke cenuar drejtpërdrejt veprimtarinë e tyre.

4.4 Pezullimi i zhvillimit, megjithëse parashikohet nga ligji nr. 10119, datë 23.4.2009 “Për planifikimin e territorit” (ligji nr. 10119/2009), përcakton se ai (pezullimi) duhet të jetë proporcional me qëllimin që kërkon të arrijë organi i pushtetit qendror. Në rastin konkret, KKT-ja nuk i ka marrë parasysh kriteret ligjore për vendosjen e masës së pezullimit.

4.5 KKT-ja ka vendosur *apriori* dhe në mënyrë abuzive pezullimin e dhënies së lejeve të reja zhvillimore të ndërtimit për objekte individuale dhe grup-objekte individuale, si dhe pezullimin e planeve të detajuara vendore, nga të gjitha autoritetet e qeverisjes vendore të planifikimit.

4.6 Konsiderohet si cenim i së drejtës për vetëqeverisje të pushtetit vendor, nëse pushteti qendror, 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.

5. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Këshilli Kombëtar i Territorit kanë prapësuar para Gjykatës sa vijon:

5.1 Vendimi nr. 3/2013 i KKT-së nuk i shtrin efektet e tij në territorin administrativ të Bashkisë së Tiranës, ndërsa vendimi nr. 1/2013 nuk ndërhyr në kompetencat e Bashkisë së Tiranës, bashkisë së Krujës dhe komunës Katund i Ri Durrës. Për rrjedhojë, kërkuesit nuk janë subjekte të cenuara prej vendimmarrjes së KKT-së, objekt i këtij shqyrtimi.

5.2 Nga të tria kushtet që kërkon jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese për të pasur (dhe për të zgjidhur më pas) një mosmarrëveshje kompetencash, në rastin në shqyrtim plotësohen vetëm dy kushtet e para. Ndërkohë, rezulton se nuk plotësohet kushti i tretë (që lidhet me kompetencën kushtetuese), pasi kompetenca e KKT-së nuk është kompetencë kushtetuese, sepse në asnjë normë të Kushtetutës nuk parashikohen, as shprehimisht, por as në mënyrë të nënkuptuar, kompetencat e këtij organi të pushtetit qendror. Për më tepër, Gjykata Kushtetuese nuk ka juridiksion për të shqyrtuar çështje që sipas legjislacionit i përkasin juridiksionit të zakonshëm gjyqësor.

5.3 Thelbi i mosmarrëveshjes nuk janë aktet e kundërshtuara, por interpretimi jokushtetues që kërkuesit i kanë bërë ligjit nr. 10119/2009 në tërësinë e tij, e në veçanti dispozitave të neneve 1, 2, 3, 6, 8, 18/2, 26, 32, 63, 64 e 70 të këtij ligji. Janë pikërisht këto dispozita që i japin subjektit të interesuar kompetencën për të miratuar aktet e kundërshtuara.

5.4 Pezullimi i përkohshëm i zhvillimit, si një instrument tipik dhe urgjent në dispozicion të autoritetit të planifikimit për kontrollin e zhvillimit të territorit, është vlerësuar të jetë i vetmi instrument që në kushtet aktuale garanton realizimin e interesit të gjerë publik të ruajtjes, në gjendjen aktuale, të Kurorës së Tiranës dhe zonave që përfshihen në bashkinë Krujë dhe komunën Katund i Ri Durrës, deri në miratimin e planit të përgjithshëm kombëtar.

5.5 KKT-ja, në zbatim të ligjit për planifikimin e territorit, ka marrë vendimet nr. 1/2013 dhe nr. 3/2013, duke pezulluar zhvillimin në zona të veçanta të rëndësisë kombëtare, sikurse edhe zona e Kurorës së Tiranës (dhe në mënyrë të ngjashme, zonat e bregdetit, qendrat historike etj.) deri në hartimin e Planit të Përgjithshëm Kombëtar, por pa marrë për vete asnjë nga kompetencat (planifikuese, menaxhuese apo ndërtimore) që u takojnë me ligj njësisë të qeverisjes vendore.

5.6 Edhe Karta Evropiane e Autonomisë Vendore që thekson parimin e subsidiaritetit, lejon dhënien e një përgjegjësie një autoriteti tjetër, me kusht që të mbahen parasysh disa kritere.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

6. Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, përpara fillimit të shqyrtimit të çështjes, për shkak se kërkesat kanë të njëjtin objekt dhe janë bazuar në të njëjtat shkaqe, vendosi bashkimin e tyre dhe shqyrtimin në një çështje të vetme.

A. Për kërkesën për pezullimin e zbatimit të vendimeve nr. 1/2013 dhe nr. 3/2013 të KKT-së

7. Kërkuesit kanë kërkuar edhe pezullimin e zbatimit të vendimeve nr. 1/2013 dhe nr. 3/2013 të KKT-së deri në dhënien e vendimit përfundimtar të Gjykatës, me pretendimin se pezullimi i dhënies së lejeve të zhvillimit dhe i planeve vendore cenon si interesat e bashkive e komunave, ashtu edhe të individëve.

8. Gjykata vëren se kompetenca e Gjykatës Kushtetuese për të pezulluar një akt normativ, zbatimi i të cilit mund të sjellë pasoja të rënda deri në dhënien e vendimit përfundimtar të Gjykatës për çështjen në shqyrtim, është parashikuar nga neni 45 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” (ligji nr. 8577/2000). Sipas kësaj dispozite, Gjykata Kushtetuese, kryesisht ose me kërkesë të palëve, mund të pezullojë zbatimin e normës që shqyrtohet deri në dhënien e vendimit nga kjo Gjykatë. Subjekti që

kërkon pezullimin e një akti duhet të provojë preken e interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve, si dhe pasojat e pariparueshme që do të sillte zbatimi i aktit të kundërshtuar.

9. Për sa më sipër, Mbledhja e Gjyqtarëve mori paraprakisht në shqyrtim kërkesën për pezullimin e zbatimit të vendimeve nr. 1/2013 dhe nr. 3/2013 të KKT-së, objekt shqyrtimi. Për arsye se Mbledhja e Gjyqtarëve nuk gjeti argumente bindëse për mundësinë e cenimit të interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve, si rrjedhojë e zbatimit të menjëhershëm të këtyre vendimeve, me vendimin e datës 09.04.2014 vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullim.

B Për legjitimimin e kërkuësve

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

11. 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 gjithashtu edhe kushtetueshmërinë apo ligjshmërinë e aktit (*shih vendimin nr. 22, datë 05.05.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Gjykata vëren se kërkuesi, Bashkia e Tiranës, bashkia e Krujës dhe komuna Katund i Ri Durrës, të cilat, në kuptim të ligjit nr. 8652/2000, janë njësi bazë të qeverisjes vendore, i janë drejtuar kësaj Gjykate duke pretenduar se me anë të akteve të kundërshtuara të miratuara nga KKT-ja është ndërhyrë në sferën e veprimtarisë së tyre, pra në ushtrimin e kompetencave të këtyre organeve për planifikimin dhe menaxhimin e territorit. Ato pretendojnë se pezullimi i së drejtës të ushtrimit të funksioneve të tyre nga ana e këtij organi të pushtetit vendor (KKT-ja) pa asnjë afat dhe pa asnjë kriter, përbën cenim të kompetencave të tyre, në kundërshtim me parimin 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 organe të qeverisjes vendore, të cilat pretendojnë se një organ i qeverisjes qendrore e ka konsideruar veten kompetent për pezullimin e lejeve të zhvillimit të territorit, çka, sipas tyre, bën pjesë në funksionet e veta të tyre, të njohura nga Kushtetuta, dhe kanë kërkuar edhe shfuqizimin e akteve që janë bërë shkak për lindjen e kësaj mosmarrëveshjeje.

13. Për sa i përket legjitimitetit formal dhe procedural, është pikërisht kryetari i komunës/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 komunës/bashkisë ushtron të gjitha kompetencat që ligji u ka njohur njërive bazë të qeverisjes vendore në fushën e planifikimit urban, kurse bazuar në nenin 70/10 të ligjit nr. 10119/2009, kryetari i komunës/bashkisë është autoriteti përgjegjës për pranimin, shqyrtimin dhe vendimmarrjen për kërkesa për leje zhvillimore, leje objekti, leje infrastrukture apo leje të veçantë, brenda territorit në juridiksion të bashkisë. Për sa më sipër, kërkuesi legjitimohen edhe *ratione personae* në paraqitjen e kësaj kërkesë.

14. Kërkuesi legjitimohen edhe *ratione temporis*, sepse kërkesa është paraqitur në Gjykatë brenda afatit ligjor 6-mujor nga lindja e shkakut të konfliktit, në përputhje me nenin 50 të ligjit nr. 8577/2000.

C Për juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

15. **Subjekti i interesuar**, Këshilli i Ministrave, ka ngritur edhe pretendimin për mungesën e juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e vendimeve të KKT-së, për shkak të karakterit individual dhe jo normativ të këtyre akteve. Sipas këtij subjekti, vendimet nr. 1/2013 dhe nr. 3/2013 janë akte me karakter individual dhe, si të tilla, nuk i nënshtrohen kontrollit kushtetues, sipas nenit 131/c të Kushtetutës. Në këto kushte, sipas subjektit të interesuar, kërkesit nuk legjitimohen *ratione materiae*.

16. Gjykata vëren se në shkronjën “c” të nenit 131 të Kushtetutës është parashikuar kompetenca e saj për të vendosur për pajtueshmërinë me Kushtetutën 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 vlerësimin e natyrës së aktit të kundërshtuar, çka lidhet drejtpërdrejt me juridiksionin e saj mbi shqyrtimin substancial të aktit normativ.

17. Ndërsa 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 mosmarrëveshje. Mosmarrëveshjet e kompetencës mund të shkaktohen edhe kur një ligj u atribuon të njëjtën kompetencë dy a më shumë institucioneve, kur e njëjta kompetencë u atribuohet sipas ligjeve të ndryshme dy institucioneve, si dhe kur ligji parashikon kompetencën, por pa saktësuar organin që duhet ta ushtrojë. 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 04.12.2006; nr. 29, datë 21.12.2006 dhe nr. 22, datë 05.05.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Neni 54/4 i ligjit nr. 8577/2000 parashikon se “*çdo lloj akti me karakter ligjor e nënligjor, veprim ose mosveprim i organeve të pushteteve ose i organeve të qeverisjes vendore, që kanë çuar në mosmarrëveshje kompetencash midis tyre, përbëjnë bazat për fillimin e shqyrtimit të këtyre çështjeve.*” 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. 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 (*shih vendimin nr. 22, datë 05.05.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Gjykata vëren se vendimet objekt kërkesë janë akte të një organi të qeverisjes qendrore, i cili ka për funksion miratimin e instrumenteve kombëtare të planifikimit të territorit, sipas ligjit. Ai është një organ që funksionon pranë Këshillit të Ministrave dhe kryetar i KKT-së është Kryeministri (neni 8 i ligjit nr. 10119/2009). Për pasojë, në kushtet kur aktet objekt kërkesë janë akte të qeverisjes qendrore, ato i plotësojnë kushtet për t’u marrë në shqyrtim nga Gjykata.

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

21. Kërkuesit pretendojnë se aktet objekt shqyrtimi cenojnë parimin e decentralizimit të pushtetit vendor, duke i atribuar pushtetit qendror çështje të administrimit të ndërtimeve dhe territorit, të autonomisë vendore dhe të proporcionalitetit të ndërhyrjes së pushtetit qendror, në kundërshtim edhe me standardet e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore. Kërkuesit pretendojnë, gjithashtu, se aktet në fjalë e bëjnë të paralizueshëm dhe joefektiv planin rregullues të hartuar prej tyre, duke u cenuar drejtpërdrejt veprimtaria e organeve të qeverisjes vendore dhe shërbimi ndaj qytetarëve, si pasojë e mosrealizimit në kohë të funksioneve të veta të këtyre organeve.

22. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe KKT-ja, i kanë prapësuar këto pretendime me argumentin se qëllimi i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore është që shtetet palë të krijojnë kuadrin e nevojshëm që autoritetet vendore të kenë një diapazon të gjerë përgjegjësish, të mundshme për t'u realizuar në nivel vendor. Sipas tyre, kjo vendimmarrje nuk është uzurpim kompetencash, por mbrojtje e interesit publik, sepse ka lidhje me emergjencën e ruajtjes dhe rehabilitimit të zonave me rëndësi të veçantë. Kjo ndërhyrje, gjithashtu, është proporcionale në raport me qëllimin që ka dashur të realizojë.

23. Gjykata, në vendimet e saj, ka theksuar se thelbi i nenit 13 të Kushtetutës të Republikës të Shqipërisë janë parimet e decentralizimit të pushtetit dhe 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*).

24. Decentralizmi është një proces, ku autoriteti dhe përgjegjësia për funksione të caktuara transferohen nga pushteti qendror në njësitë e qeverisjes vendore. Në themel të decentralizimit qëndron parimi i subsidiaritetit, sipas të cilit *“ushtrimi i përgjegjësiave publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t'u takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve”*. Në realitet, shumë çështje kanë implikime si vendor, 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 vendimmarrje të pastër politike ose për çështje që kanë pasojë ekonomike për të gjithë vendin dhe jo vetëm për komunitetin vendor përkatës (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Karta Evropiane e Autonomisë Vendore, e ratifikuar me ligjin nr. 8548, datë 11.11.1999, në nenin 4, pika 3, të saj, rritet parimin e subsidiaritetit sipas të cilit: *“Ushtrimi i përgjegjësiave publike duhet, në mënyrë të përgjithshme, t'u takojë më tepër autoriteteve më të afërta të qytetarëve. Dhënia e një përgjegjësie një autoriteti tjetër duhet të bëhet duke pasur parasysh rëndësinë dhe natyrën e detyrës, si dhe kërkesat e aftësisë dhe të ekonomisë”*. Dispozita e sipërcituar e Kartës lejon dhënien e një përgjegjësie një autoriteti tjetër, me kusht që të mbahen parasysh disa kritere, si rëndësia, natyra e detyrës, si dhe kërkesat e aftësisë e të ekonomisë. Gjykata ka theksuar se qëllimi i Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore është që shtetet palë të krijojnë kuadrin e nevojshëm që autoritetet vendore të kenë një diapazon të gjerë përgjegjësish, të mundshme për t'u realizuar në nivel vendor. Kur fushat e veprimtarisë kanë implikime në nivel vendor, është e rëndësishme që në konceptimin e autoriteteve vendore që veprojnë për të zhvilluar mirëqenien e përgjithshme të banorëve

të tyre, ato të kenë të drejtën për të ushtruar iniciativën në këto çështje. Prandaj, sipas paragrafit 3, të nenit 4 të kësaj Karte, ushtrimi i përgjegjësiëve duhet të shkojë drejt decentralizimit. Ky parim kërkon që, përveç rasteve kur natyra dhe përmasa e problemit është e tillë që i takon një zone shumë të madhe territoriale dhe me interesa të rëndësishme ekonomike, zgjidhja i duhet besuar qeverisë vendore (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

26. Gjykata vëren se standardet e përgjithshme të evidentuara më sipër janë reflektuar në ligjin nr. 10119/2009, i cili përbën edhe bazën ligjore për miratimin e akteve të kundërshtuara. Duke u ndalur, në mënyrë të përmbledhur, në përcaktimet dhe dispozitat e veçanta të këtij ligji, Gjykata vëren se ai ka për objekt përcaktimin e parimeve bazë, përgjegjësiëve, 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 instrumente të planifikimit janë: politikat, planet dhe rregulloret, që zbatohen në mënyrë të përgjithshme ndaj një territori, pjese 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 atë 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 rëndësishme 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 rëndësishme së përbashkët.

27. 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 rëndësishme 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.

28. 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 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.

29. 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 05.05.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, Gjykata rithekson se pezullimi i dhënies së lejeve zhvillimore konsiderohet *prima facie* një masë që ndërhyr në ushtrimin e funksioneve të autoriteteve vendore.

30. 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 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 bëheshin të pandjeshme (*shih vendimin nr. 29, datë 21.12.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

31. Bazuar në sa më sipër, Gjykata vlerëson se në rastin konkret vendimet e kundërshtuara nr. 1/2013 dhe nr. 3/2013 të KKT-së janë marrë në përputhje me parashikimet e sipërcituara të ligjit nr. 10119/2009. 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 rëndësishme 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 ose të zonës, për të cilin propozohet përcaktimi si i rëndësishme 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. Bazuar në parashtrimet e subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, Gjykata vëren se në rastin konkret arsyeja për miratimin e vendimeve objekt shqyrtimi është 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.

32. Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuesve për cenimin e parimeve të autonomisë vendore, të decentralizimit dhe proporcionalitetit të ndërhyrjes janë të pabazuara, pasi organi i pushtetit qendror ka ushtruar një kompetencë të tijën ligjore, në përputhje me përcaktimet e ligjit për planifikimin e territorit. Me anë të vendimeve të kundërshtuara, KKT-ja nuk ka ushtruar apo marrë asnjë kompetencë 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 i referohet vetëm zonave me rëndësi të veçantë kombëtare, Gjykata rithekson se edhe në rastin konkret në shqyrtim, 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.

33. Kërkuesit kanë pretenduar, gjithashtu, se vendimet nr. 1/2013 dhe nr. 3/2013 të KKT-së janë në kundërshtim me nenin 64 të ligjit nr. 10119/2009, pasi sipas këtyre vendimeve afati i pezullimit është i papërcaktuar, ndërkohë që ligji ka parashikuar një afat maksimal prej 12 muajsh.

34. 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 vendimet e kundërshtuara, nuk e bën këtë akt të cënueshëm. Po ashtu, norma ligjore ka parashikuar se edhe në rastet kur pezullimi i zhvillimit qëndron në fuqi për një periudhë më të gjatë se 12 muaj, palët e prekura nga zbatimi i tij kanë të drejtë të kompensohen financiarisht në masën e humbjes apo dëmit të shkaktuar realisht nga zbatimi i këtij instrumenti (neni 64/5). Në këto kushte, edhe ky pretendim i kërkuesve është i pabazuar.

35. Në përfundim, Gjykata vlerëson se kërkesat e paraqitura nga Bashkia e Tiranës, Bashkia e Krujës dhe Komuna Katund i Ri Durrës, janë të pabazuara dhe, për pasojë, ato duhet të rrëzohen.

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 neneve 54, 55, 56, 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “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), Vladimir Kristo, Sokol Berberi , Vitore Tusha, Altina Xhoxhaj, Fatmir Hoxha, Gani Dizdari, Fatos Lulo, Besnik Imeraj

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.