

VENDIM
Nr. 10, datë 29.2.2016

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	“	“

me sekretare Edmira Babaj, në datën 29.10.2015, mori në shqyrtim në seancë plenare, mbi bazë dokumentesh, çështjen me nr. 60/18 Akti, që i përket:

KËRKUES: Avokati i Popullit

SUBJEKETE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Këshilli i Ministrave

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, i paragrafit të dytë të nenit 17, të ligjit nr. 183/2014, datë 24.12.2014, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar”.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 5, 7, 15, 17, 18, 42, 131, shkronja “a”, dhe 134/1, shkronja “dh” të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 6, 8 dhe 13, të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut; Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Politike; ligji nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Fatos Lulo, mori në shqyrtim pretendimet me shkrim të kërkuarit, që është shprehur për pranimin e kërkesës, prapësimet me shkrim të subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, që ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (Kuvendi), në datën 24.12.2014, miratoi ligjin nr. 183/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9870, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar” (*këtu e në vijim ligji nr. 183/2014*). Ndër të tjera, ky ligj ka ndryshuar edhe përmbajtjen e nenit 14 të ligjit bazë, si vijon: “*Kundër vendimit të Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore lejohet ankim i drejtpërdrejtë në gjykatë, brenda 10 ditëve, duke filluar nga data e njoftimit të vendimit*”.

Ankimi gjyqësor kundër vendimit të Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore nuk pezullon ekzekutimin e tij.

Në rast se, në bazë të vendimit të formës së prerë të gjykatës, vendoset pranimi i padisë, i dëmtuari ka të drejtë të kërkojë nga inspektorati që ka dhënë vendimin dëmshpërblimin për dëmin e shkaktuar”.

2. Ligji nr. 183/2014 është shpallur me dekretin nr. 8900, datë 16.1.2015, të Presidentit të Republikës dhe është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 214, datë 21.1.2015. Sipas nenit 23 të këtij ligji, ku parashikohet hyrja në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare, rezulton se ka hyrë në fuqi në datën 5.2.2015.

3. Avokati i Popullit, në ushtrim të funksioneve të tij për të mbrojtur të drejtat dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të administratës publike, ka vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për shfuqizimin si antikushtetuese të dispozitës së sipërcituar.

II

4. **Kërkesi** i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me kërkesë për shfuqizimin e paragrafit të dytë të nenit 17 të ligjit nr. 183/2014, mbështetur në këto argumente:

4.1 *Është cenuar e drejta për jetën familjare*, për shkak se dispozita e kundërshtuar përbën një kufizim të së drejtës për sigurinë e banesës dhe ruajtjen nga dëbimet e detyrueshme, duke shkelur mbrojtjen që garanton neni 8 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Heqja e mundësisë së gjykatës për pezullimin e zbatimit të aktit administrativ, që passjell dëbimin (siç është vendimi për prishjen e banesës), u heq mundësinë individëve të prekur që të kërkojnë nga një gjykatë e paanshme të vlerësohet rast pas rasti nëse janë përpara kufizimit të së drejtës për strehim.

4.2 *Është cenuar parimi i proporcionitetit*, pasi rregulli i ri ligjor nuk respekton kërkesat e nenit 17 të Kushtetutës. Prishja e banesës sjell doemos dëbimin e individëve nga banesa përpara prishjes së saj dhe ky është një dëbim i detyrueshëm. Nëse gjykatat nuk kanë mundësinë që të marrin në konsideratë faktin se paditësit rrezikojnë të mbeten të pastrehë dhe për këtë arsye ta konsiderojnë këtë rrezik iminent, të rëndë dhe të pariparueshëm, në rastet kur individët mund të jenë në kushtet e pamundësisë financiare për të siguruar banesë alternative, atëherë jemi përpara shkeljes së nenit 8 të KEDNJ-së përmes një ndërhyrjeje joproporcionale.

4.3 *Është cenuar parimi i sigurisë juridike*, pasi dispozita e kundërshtuar përkeqëson situatën juridike të shtetasve, të cilët eventualisht preken nga një akt administrativ i Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit (IKMT-ja) ose njësisë vendore. Në rastin konkret ndodhemi përpara një mase regressive, pasi dispozita e re heq një të drejtë të fituar (*pezullimi për shkak të një ankimi administrativ dhe gjyqësor*), duke mos u shoqëruar me asnjë justifikim dhe pa bërë asnjë analizë të burimeve në dispozicion të shtetit.

4.4 *Është shkelur parimi i mosdiskriminimit*, pasi familjet rome/egjiptiane përballen me një kërcënim veçanërisht akut të dëbimit për shkak të dështimit të vazhdueshëm të autoriteteve shqiptare që në mënyrë adekuate dhe efektive të respektojnë dhe mbrojnë të drejtën e tyre për strehim.

4.5 *Është cenuar e drejta për një ankim efektiv*, pasi dispozita e kundërshtuar pengon në mënyrë reale shqyrtimin gjyqësor, duke sjellë dëme të rënda dhe të pariparueshme. Fakti që ankimi gjyqësor sidoqoftë nuk pengohet, nuk është i mjaftueshëm për të parandaluar e aq më tepër për të dëmshpërblyer një situatë të pakëndshme, siç është ajo e krijuar nga pengesa për të mbrojtur sigurinë e banesës. Edhe pse teorikisht gjykata ka mundësi të marrë masën e pezullimit për sigurimin e padisë, ky instrument procedural mbetet i paefektshëm.

4.6 *Është cenuar parimi i ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve dhe e drejta për një proces të rregullt ligjor*, pasi është mohuar e drejta e pezullimit të aktit administrativ, e cila është një e drejtë që lidhet pazgjidhshmërisht me procesin e rregullt ligjor dhe përbën prerogativë të natyrshme të organeve gjyqësore.

5. **Subjekti i interesuar**, Këshilli i Ministrave (KM-ja), ka prapësuar:

5.1 *Në lidhje me pretendimin për cenimin e jetës familjare dhe parimin e proporcionalitetit*, KM-ja vlerëson se miratimi i këtij ligji është në funksion të mbrojtjes së interesit të gjerë publik duke synuar mbrojtjen e territorit. Për më tepër, ligji nr. 9780/2007 (*i ndryshuar*) parashikon masën e dënimeve administrative dhe afatet e marrjes së tyre, procedurën e ankimit në gjykatë kundër IKMT-së dhe dëmshpërblimin eventual për dëmin e shkaktuar. Në këto kushte është e paqartë se si mund të cenohet jeta familjare dhe private e subjekteve në bazë të nenit 8 të KEDNJ-së, për sa kohë funksioni i Gjykatës është të analizojë konfliktet konkrete dhe jo ato të mundshme apo hipotetike.

5.2 Në lidhje me cenimin e parimit të sigurisë juridike dhe mjeteve ankimore efektive, në kuptim të standardeve të elaboruara nga Gjykata lidhur me parimin e sigurisë juridike, KM-ja vlerëson se

ndryshimet në ligjin nr. 9780/2007 (i ndryshuar) janë imponuar nga situata shqetësuese e ndërtimeve në territorin e Republikës së Shqipërisë. Përveç të tjerash, ligjvënësi, duke sanksionuar se ankimi gjyqësor kundër vendimit të IKMT-së dhe atij të njësisë vendore nuk pezullon ekzekutimin e tij, nuk do të thotë se individit nuk ka mundësi apo aftësi të mbrohet ndaj cenimit eventual të të drejtave të tij. Për më tepër, legjislacioni në fuqi ofron mjetet e duhura të ankimit për individin dhe ky i fundit gëzon të drejtën e zhdëmtimit për dëmin e shkaktuar dhe rivënien në vend të së drejtës përkatëse.

6. **Subjekti i interesuar**, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë megjithëse është njoftuar për gjykimin e çështjes, nuk ka paraqitur parashtrime përpara Gjykatës.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkesës

7. Gjykata e ka vlerësuar çështjen e legjitimitimit të kërkesës (*locus standi*) si një nga aspektet kryesore që lidhen me iniciimin e gjykimit kushtetues të normës (kontrolli abstrakt). Kushtetuta në nenin 134/1, shkronja “dh” parashikon si subjekt që mund ta vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese edhe Avokatin e Popullit. Megjithatë, kjo e drejtë është e kushtëzuar, ajo mund të ushtrohet vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre. Pra vetëm nëse e përmbushin kushtin e kërkuar nga paragrafi 2 i nenit 134 të Kushtetutës për të argumentuar “interesin e tyre” në një “çështje të veçantë”, subjektet e listuara në shkronjat “dh”, “e”, “ë” dhe “f”, të nenit 134/1 legjitimohen *ratione materiae* për t’iu drejtuar Gjykatës në lidhje me kompetencën e saj për të vendosur në këtë rast mbi pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 17, datë 25.7.2008*).

8. Në lidhje me legjitimitimin e Avokatit të Popullit, Gjykata në praktikën e saj ka theksuar se neni 134/1, shkronja “dh” i Kushtetutës e ka vendosur Avokatin e Popullit në rrethin e subjekteve që mund të iniciojnë një gjykim kushtetues abstrakt të normës, por sipas pikës 2 të po këtij neni, kjo e drejtë kufizohet vetëm për çështjet që lidhen me interesat e këtij subjekti. Sipas nenit 60 të Kushtetutës, Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike. Pra, edhe interesi i tij për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese duhet të lidhet me funksionin kushtetues që ushtron kur, si rrjedhojë e zbatimit të ligjit ose aktit normativ nënligjor, nga veprimet ose mosveprimet e administratës publike, janë cenuar të drejtat dhe liritë themelore të individëve apo edhe kur shkelja e të drejtave, lirive dhe interesave të individit vjen si rezultat i vetë përmbajtjes së këtyre ligjeve apo akteve, d.m.th. kur ato janë në kundërshtim me Kushtetutën. Këto shkelje duhet të evidentohen në procesin e veprimtarisë së Avokatit të Popullit gjatë shqyrtimit të ankesave, kërkesave dhe njoftimeve që i paraqiten atij. Në këtë rast ai ka të drejtë t’u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve apo të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me kërkesë për shfuqizimin e akteve të tilla (*shih vendimin nr. 29, datë 31.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Gjykata ka theksuar se kompetenca e Avokatit të Popullit për t’iu drejtuar kësaj Gjykate konsiderohet si një garanci shtesë që i është dhënë në mënyrë indirekte individit për të vënë në vend të drejtën e cenuar nga aktet e administratës publike dhe se është në diskrecionin e tij të zgjedhë mjetet e nevojshme për mbrojtjen e individëve nëse një normë është *prima facie* antikushtetuese (*shih vendimet nr. 27, datë 26.5.2010; nr. 20, datë 4.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Gjykata ka theksuar se interesi i Avokatit të Popullit për ta vënë atë në lëvizje, në kuptim të nenit 134/2 të Kushtetutës, shqyrtohet rast pas rasti. Në rastin konkret, Gjykata çmon se kërkesi ka interes në çështjen konkrete, pasi i plotëson kriteret e përcaktuara në standardet e mësipërme, për rrjedhojë legjitimohet të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues, duke karakterizuar kështu ekzistencën e lidhjes së drejtpërdrejtë ndërmjet pretendimeve të ngritura përpara Gjykatës dhe funksioneve të tij të parashikuara nga Kushtetuta.

11. Referuar standardeve të mësipërme, Gjykata çmon se kërkuesi legjitimohet *ratione personae* përderisa ai është në zbatim të funksioneve të tij të parashikuara nga Kushtetuta. Gjithashtu, ai legjitimohet edhe *ratione temporis*, pasi referuar datës së hyrjes në fuqi të ndryshimeve ligjore objekt kërkesë, kërkuesi është brenda afatit trevjeçar të parashikuar nga neni 50 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

B. Për themelin e pretendimeve

12. Gjykata paraprakisht vëren se pretendimet e ngritura nga kërkuesi lidhen me cenimin e së drejtës për jetën familjare, parimit të proporcionalitetit, sigurisë juridike, mosdiskriminimit dhe ndarjen e balancimit të pushteteve, si dhe të drejtën për një ankim efektiv. Si rrjedhim, Gjykata vlerëson t’i analizojë këto pretendime në kuptim të parimit të mosdiskriminimit, sigurisë juridike dhe së drejtës për një ankim efektiv.

i) Për cenimin e parimit të mosdiskriminimit

13. Kërkuesi pretendon se mungesa e një mjeti juridik që të sigurojë pezullimin e një vendimi dëbimi, me qëllim parandalimin e shkeljes së nenit 8 të Konventës, është në vetvete një shkelje e së drejtës për një proces të rregullt ligjor, pasi familjet romë/egjiptiane përballen me një kërcënim, veçanërisht akut të dëbimit për shkak të dështimit të vazhdueshëm të përpjekjeve të autoriteteve shqiptare për respektimin dhe mbrojtjen e së drejtës së tyre për strehim.

14. Në lidhje me mosdiskriminimin Gjykata ka përcaktuar disa standarde, me anë të të cilave ka synuar të vlerësojë nëse një ligj është diskriminues në termat e nenit 18 të Kushtetutës. Në këtë kuptim, Gjykata ka theksuar se parimi i barazisë, i parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, kërkon që të gjithë qytetarët të jenë të barabartë përpara ligjit jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Ky parim kërkon që të gjitha subjektet të trajtohen në mënyrë të njëjtë, por nuk formulon ndalime që të mund të bëhen trajtime të diferencuara kur individët e grupet nuk ndodhen në kushte të njëjta, apo kur ka justifikim të arsyeshëm e objektiv, duke vendosur një raport të arsyeshëm dhe përpjesëtimor midis mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të arrihet (*shih vendimet nr. 39, datë 16.10.2007; nr. 19, datë 9.7.2009; nr. 4, datë 12.2.2010; nr. 71, datë 27.11.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Referuar çështjes konkrete, Gjykata vëren se pretendimet e kërkuetit për cenimin e parimit të mosdiskriminimit i referohen një kategorie të caktuar individësh, konkretisht atyre që i përkasin komunitetit rom dhe egjiptian. Megjithatë, kërkuesi nuk ka arritur të argumentojë në nivel kushtetues se përmbajtja e dispozitës ligjore të kundërshtuar ka shkaktuar, në mungesë të një përligjijeje të arsyeshme dhe objektive, një pabarazi ligjore ndërmjet subjekteve që i përkasin komunitetit rom dhe egjiptian dhe subjekteve të tjera të cilave u drejtohet dispozita. Ligji nr. 9780/2007 ka për qëllim që të sigurojë respektimin e normave, standardeve dhe legjislacionit në fushën e ndërtimit, urbanistikës dhe rezervave ujore në të gjithë territorin e vendit, në mënyrë të decentralizuar dhe në përputhje me parimin e subsidiaritetit, në bazë të ndarjes administrative (*neni 1*) dhe objekt i tij është përcaktimi i organeve për inspektimin ndërtimor e urbanistik, i organizimit, i rregullave të funksionimit dhe i përgjegjësisve të tyre (*neni 2*). Në këtë kuptim, ky ligj gjen zbatim në të gjithë territorin dhe zbatohet ndaj të gjithë shtetasve që janë subjekt i tij.

16. Për më tepër, kërkuesi nuk ka arritur të argumentojë se ka pasur një cenim real dhe jo potencial të shkaktuar. Kërkuesi parashtron në kërkesë se është vënë në lëvizje nga shtetas të ndryshëm, duke përmendur edhe emrat e tyre, por nuk ka sjellë asnjë fakt që të provojë se në ç’mënyrë janë cenuar këto subjekte dhe që ky cenim ka ardhur nga përmbajtja e dispozitës konkrete të kundërshtuar.

17. Për sa më sipër, Gjykata çmon se pretendimi për cenimin e parimit të mosdiskriminimit është i pabazuar dhe si i tillë nuk duhet pranuar.

ii) Për cenimin e parimit të sigurisë juridike

18. Kërkuesi pretendon se dispozita e re përkeqëson situatën juridike të shtetasve, të cilët mund të preken nga një akt administrativ i IKMT-së ose njësisë vendore, pasi heq një të drejtë të fituar, që sipas tij është pezullimi për shkak të ankimit.

19. Gjykata rithekson se duke qenë se një ndër elementet më thelbësore të parimit të shtetit të së drejtës është edhe ai i sigurisë juridike, del se rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesat dhe pritshmëritë të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasoja pozitive, konkretisht trajtim më të mirë financiar për subjektet përfituese. Sanksionimi i të drejtave dhe lirive të njeriut të pranuar në Kushtetutë dhe shoqërimi i tyre me masat për vënien në jetë të tyre duhet të synojë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave, forcimin e shtetit ligjor. Nëse masat e marra shpien në përkeqësimin në mënyrë të paarsyeshme të gjendjes ligjore të personave të tjerë, mohojnë të drejtat e fituara ose injorojnë interesat legjitime të këtyre, atëherë do të dhunohet parimi kushtetues i barazisë së të drejtave dhe, në përgjithësi, do të rrezikohet arritja e qëllimit madhor të ndërtimit të shtetit të së drejtës” (shih vendimin nr. 9/2007 të Gjykatës së Kushtetuesë). Në këtë kuptim, Gjykata vëren se parimi i sigurisë juridike nuk shfaqet asnjëherë si i tillë në vetvete, por shoqërohet me mbrojtjen e të drejtave të fituara, vazhdimësinë ligjore, ndalimin e ligjeve me fuqi prapavepruese, qartësinë dhe përcaktueshmërinë në normimin e marrëdhënieve juridike, respektimin e pritshmërive legjitime etj., ndaj dhe analiza e detajuar e këtij parimi nuk mund të realizohet veçse duke analizuar secilin prej këtyre elementeve.

20. Në këndvështrim të sa më sipër, Gjykata çmon se përmbajtja e ndryshuar disa herë e nenit 14, i cili parashikon çështjen e pezullimit të ekzekutimit të aktit, nuk lidhet me një vendim përfundimtar dhe, për rrjedhojë, nuk mund të analizohet në kuptimin e parimit të sigurisë juridike.

iii) Për pretendimin për cenimin e së drejtës për një ankim efektiv

21. Sipas kërkuesit është cenuar e drejta për një ankim efektiv, pasi dispozita e kundërshtuar pengon në mënyrë reale shqyrtimin gjyqësor, duke sjellë dëme të rënda dhe të pariparueshme. Sipas tij, mosparashikimi i pezullimit si një prerogativë e natyrshme e organeve gjyqësore në ushtrimin e pushtetit të tyre sjell cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve dhe mosrealizimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor.

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

23. Gjykata konstaton se neni 14 i ligjit objekt shqyrtimi parashikon të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj vendimeve të IKMT-së, duke përcaktuar dhe një afat të posaçëm 10-ditor për ushtrimin e ankimit. Në këtë kuptim, parashikimi në ligj i mjetit dhe afatit të ankimit është në përputhje me standardin kushtetues të së drejtës së ankimit. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se përderisa në rastin konkret ligji parashikon të drejtën e ankimit gjyqësor, ky parashikim është i mjaftueshëm për të realizuar të drejtën e ankimit gjyqësor ndaj akteve administrative që nxjerr IMKT-ja.

24. Për më tepër, Gjykata në jurisprudencën e saj ka konstatuar se kontrolli gjyqësor ndaj akteve me karakter administrativ, duke qenë shprehje e parimit të kontrollit dhe balancimit të pushteteve e duke qëndruar në themel të pavarësisë së organeve, ka ndryshime thelbësore nga kontrolli administrativ që kryhet në rrugë hierarkike apo nga organe të krijuara posaçërisht. Dallimet qëndrojnë, krahas të tjerave, në rrafshin procedural, në kuptim që gjykatat në kontrollin e këtyre akteve respektojnë rregullat e parashikuara në legjislacionin procedural dhe nuk mund të interferojnë e as të adaptojnë procedura

administrative. Ndër rregullat procedurale, rëndësi paraqet pezullimi i aktit objekt shqyrtimi nga gjykatat si një mundësi procedurale për të mënjeluar krijimin e pasojave negative nga një akt i kontestuar për kundërligjshmëri. Pezullimi i aktit administrativ si një veprim procedural gjyqësor kushtëzohet nga një sërë elementesh që e bëjnë atë të dallueshëm nga pezullimi si pasojë e ankimit administrativ (*shih vendimin nr. 32, datë 24.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*). Në mënyrë të përmbledhur, këto elemente janë: ngritja e padisë për shfuqizimin e aktit administrativ; akti administrativ duhet të jetë objekt shqyrtimi në referim të neneve 28–31, të ligjit nr. 49, datë 3.5.2012, “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, në padi të jetë kërkuar shprehimisht pezullimi i zbatimit të aktit; të ekzistojnë argumente bindëse për gjykatën se ekziston dyshimi i arsyeshëm i bazuar për mundësinë e shkaktimit të një dëmi të rëndë, të pakthyeshëm dhe të atëçastshëm për paditësin; vendimi gjyqësor për pezullim duhet të arsyetohet.

25. Referuar çështjes konkrete, Gjykata vëren se në nenin 14, të ligjit nr. 9870, datë 16.7.2007, i ndryshuar me ligjin nr. 183/2014, parashikohet se “ankimi gjyqësor kundër vendimit të Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore nuk pezullon ekzekutimin e tij”. Kjo do të thotë se vetëm paraqitja e ankimit në gjykatë për këto vendime nuk shkakton automatikisht pezullimin e tyre. Por, kur pala e interesuar kërkon njëkohësisht edhe pezullimin e këtyre akteve, atëherë gjykata nuk ka asnjë pengesë që kur janë kushtet e nenit 29, të ligjit nr. 49/2012, të vendosë pezullimin e aktit të nxjerrë nga këto organe. Në këtë këndvështrim, Gjykata çmon se përmbajtja e nenit 14 nuk e cenon kontrollin administrativ të gjykatës mbi veprimtarinë administrative, për rrjedhojë pretendimi për cenimin e së drejtës për ankim efektiv duhet rrëzuar si i pabazuar.

26. Për sa më sipër, Gjykata arrin në përfundimin se kërkuuesi nuk ka arritur të provojë në nivel kushtetues cenimin e të drejtave dhe lirive të individit si efekt real dhe i drejtpërdrejtë i dispozitës objekt shqyrtimi. Për rrjedhojë, pretendimet lidhur me karakterin antikushtetues të normës janë të pabazuara e për këtë arsye kërkesa duhet rrëzuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, shkronja “f”, dhe 134, pika 1, shkronja “dh”, të Kushtetutës, si dhe të neneve 72 dhe 77, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

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

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

Anëtar kundër: Vladimir Kristo

MENDIM PAKICE

1. Gjykata Kushtetuese (Gjykata) ka rrëzuar kërkesën e Avokatit të Popullit për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të paragrafit të dytë të nenit 17, të ligjit nr. 183/2014, datë 24.12.2014, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar”.

2. Neni 14 i ligjit nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, në formulimin e tij fillestar parashikonte, ndër të tjera, se ankimi administrativ dhe gjyqësor kundër vendimit të inspektoratit ndërtimor urbanistik të bashkisë/komunës/qarkut, si dhe ankimi gjyqësor kundër vendimit të Inspektoratit Urbanistik Kombëtar nuk pezullonte ekzekutimin e tij.

3. Me ligjin nr. 23, datë 14.2.2013, “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, përmbajtja e nenit 14 parashikonte të drejtën e ankimit duke iu referuar ligjit nr. 10433, datë 16.6.2011, i cili në nenin 51 parashikonte se e drejta e ankimit administrativ pezullonte ekzekutimin e vendimit përfundimtar të ankimuar (por nuk cenonte ekzekutimin e masave urgjente të marra sipas nenit 43 të tij).

4. Sikurse konstaton edhe shumica, neni 17 i ligjit nr. 183, datë 24.12.2014, ka ndryshuar, ndër të tjera, nenin 14 të ligjit nr. 9870, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar si më poshtë:

“Kundër vendimit të Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore lejohet ankim i drejtpërdrejtë në gjykatë brenda 10 ditëve, duke filluar nga data e njoftimit të vendimit.

Ankimi gjyqësor kundër vendimit të Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore nuk pezullon ekzekutimin e tij.

Në rast se në bazë të vendimit të formës së prerë të gjykatës, vendoset pranimi i padisë, i dëmtuari ka të drejtë të kërkojë nga inspektorati që ka dhënë vendimin dëmshtëpërblimin për dëmin e shkaktuar”.

5. Avokati i Popullit ka pretenduar se paragrafi i dytë i nenit 17 të ligjit nr. 183, datë 24.12.2014 (neni 14 i ligjit bazë) cenon disa parime kushtetuese, që lidhen me të drejtën për jetën familjare, proporcionalitetin, sigurinë juridike, mosdiskriminimin dhe ndarjes e balancimit të pushteteve, si dhe të drejtën për një ankim efektiv.

6. Shumica në vendimin e saj ka arsyetuar se nuk cenohet parimi i mosdiskriminimit, pasi në kuptim të neneve 1 dhe 2 të ligjit objekt shqyrtimi, ai nuk i referohet një kategorie të caktuar individësh, konkretisht atyre që i përkasin komunitetit rom dhe egjiptian, por gjen zbatim në të gjithë territorin dhe zbatohet ndaj të gjithë shtetasve që janë subjekt i tij (*shih paragrafin nr. 15 të vendimit të shumicës*). Lidhur me parimin e sigurisë juridike, shumica ka vlerësuar se përmbajtja e ndryshuar disa herë e nenit 14, i cili parashikon çështjen e pezullimit të ekzekutimit të aktit, nuk lidhet me një vendim përfundimtar dhe, për rrjedhojë, nuk mund të analizohet në kuptimin e parimit të sigurisë juridike (*shih paragrafin nr. 20 të vendimit të shumicës*). Ndërsa për sa i përket cenimit të së drejtës së ankimit të pretenduar nga Avokati i Popullit, shumica është shprehur se pavarësisht se neni 14 i ligjit në fjalë parashikon se vetëm paraqitja e ankimit në gjykatë për këto vendime nuk shkakton automatikisht pezullimin e tyre, kur pala e interesuar kërkon njëkohësisht edhe pezullimin e këtyre akteve, atëherë gjykata nuk ka asnjë pengesë që kur janë kushtet e nenit 29, të ligjit nr. 49/2012, të vendosë pezullimin e aktit të nxjerrë nga këto organe. Prandaj, sipas shumicës, përmbajtja e nenit 14, nuk e cenon kontrollin administrativ të gjykatës mbi veprimtarinë administrative (*shih paragrafin nr. 25 të vendimit të shumicës*).

7. Arsyetimin e shumicës e gjej të sforcuar, të paargumentuar në raport me parimin e sigurisë juridike si një nga parimet themelore të funksionimit të shtetit të së drejtës.

8. Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se siguria juridike, si element i shtetit të së drejtës, ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi apo dispozita të veçanta të tij, në përmbajtjen e tyre të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme (*shih vendimin nr. 43, datë 26.6.2015 i Gjykatës Kushtetuese*). Për të kuptuar dhe zbatuar drejt parimin e sigurisë juridike, kërkohet, nga njëra anë, që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t'i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të dhe, nga ana tjetër, që vetë ligji të mos qëndrojë statik nëse duhet t'i japë formë një koncepti. Një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t'i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma (*shih vendimin nr. 43, datë 26.6.2015 i Gjykatës Kushtetuese*).

9. Në rastin në shqyrtim, jam i mendimit se paragrafi i dytë i nenit 14 të ndryshuar, duke përcaktuar se *ankimi gjyqësor kundër vendimit të Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore nuk pezullon ekzekutimin e tij*, është i paqartë dhe kontradiktor në raport me parashikimet e neneve 28–31 të ligjit nr. 49, datë 3.5.2012, “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, në të cilat përcaktohet si rregull i përgjithshëm e drejta e pezullimit për shkak të ankimit gjyqësor. Edhe pse, sikurse konstaton edhe shumica (*shih paragrafin nr. 25 të vendimit të*

shumicë), gjykata nuk ka asnjë pengesë që kur janë kushtet e përcaktuara në nenin 29 të ligjit nr. 49, datë 3.5.2012, të vendosë, si masë për sigurimin e padisë, pezullimin e aktit të nxjerrë nga këto organe, në këndvështrimin tim këto procedura kërkojnë kohë. Për rrjedhojë, heqja e së drejtës së pezullimit të aktit administrativ për shkak të ankimit gjyqësor nga formulimi i ri i paragrafit të dytë të nenit 14 të ligjit në fjalë krijon premisa reale për ndërmarjen e veprimeve arbitrare nga organet e zbatimit të ligjit. Këto organe stimulohen nga ky formulim për të ndërhyrë me shpejtësi në ekzekutimin e menjëhershëm të aktit administrativ duke shmangur gjykatën ose, e thënë ndryshe, duke i mohuar *de facto* të drejtën e ankimit efektiv individit.

10. Bazuar në sa më lart, mendoj se parashikimi i ri i nenit 14 të ligjit objekt shqyrtimi jo vetëm mbart rrezikun që pezullimi i vendimeve të Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore të bëhet praktikisht i pamundur, por edhe krijon përplasje me dispozitat e ligjit nr. 49, datë 3.5.2012. Në këtë drejtim, Gjkata është shprehur se ligjet e zakonshme duhet të nxirren jo vetëm në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës, por duhet treguar kujdes i veçantë që ato të mos prekin rregullimet që përfshihen natyrshëm në sferën ekskluzive të ligjeve të cilësuar (*shih vendimin nr. 43, datë 26.6.2015 i Gjykatës Kushtetuese*).

11. Gjithashtu, Gjkata në jurisprudencën e saj ka theksuar se mungesa e harmonizimit të dispozitave të një ligji me ato të ligjeve të tjera mund të mos krijojë në vetvete antikushite-tutshmëri, por kur paqartësia krijon probleme të tilla që çojnë në zbatim të gabuar të dispozitave ligjore dhe në cenim të parimit të shtetit të së drejtës e të sigurisë juridike, atëherë nuk mund të pranohet se këto norma janë të pajtueshme edhe me frymën e Kushtetutës (*shih vendimin nr. 43, datë 26.6.2015 i Gjykatës Kushtetuese*).

12. Si përfundim, jam i mendimit se ka disa të drejta personale të lidhura ngushtë me sigurinë juridike të individit, për të cilat ligjvënësi, pavarësisht situatës shqetësuese të ndërtimeve në territorin e Shqipërisë, të cilat kanë diktuar ndryshimet në ligj (*shih propësimet e subjektit të interesuar, paragrafi 5.2 i vendimit të shumicës*), duhet të tregojë vetëpërmbytje. Për rrjedhojë, çmoj se parashikimi ligjor i paragrafit të dytë të nenit 14, të ligjit nr. 9870, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar, ofron një zgjidhje që shkon në kundërshtim me qëllimin që synon ligjvënësi, sepse bie ndesh me parimet kushtetuese dhe si e tillë mund të çojë në cenimin e shtetit të së drejtës dhe të të drejtave dhe lirive të individit.

13. Për këto arsye, mendoj se paragrafi i dytë i nenit 14 i ligjit nr. 9870, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar, duhej të shfuqizohej.

Anëtar: Vladimir Kristo

