

VENDIM
Nr. 35, datë 15.6.2023

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Holta Zaçaj	kryetare;
Marsida Xhaferllari	anëtare;
Elsa Toska	anëtare;
Sonila Bejtja	anëtare;
Sandër Beci	anëtar;
Ilir Toska	anëtar;
Genti Ibrahim	anëtar;
Marjana Semini	anëtare;
Fiona Papajorgji	anëtare,

me sekretare Enina Kottoni, në datat 11.4.2023, 26.4.2023, 2.5.2023 dhe 29.5.2023 mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen me nr. 6 (Nj.) 2022, që u përket:

KËRKUES: JO MË PAK SE NJË E PESTA E DEPUTETËVE TË KUVENDIT TË SHQIPËRISË, përfaqësuar me autorizim nga Dhurata Çupi dhe Gazmend Bardhi, si dhe avokat Marash Logu.

SUBJEKT I INTERESUAR: KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar me autorizim nga Elira Kokona dhe Avokatja e Shtetit Irma Qosja.

OBJEKTI: Shfuqizimi i vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 589, datë 7.9.2022, “Për rregullat dhe procedurat për konfiskimin për interes publik të objekteve të ndërtuara pa leje, për qëllim fitimi”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 7, 18, 81, 116 dhe 118 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 27, 49, 50 dhe 51 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes Fiona Papajorgji, mori në shqyrtim pretendimet e jo më pak se një të pestës së deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë (*kërkesë*), që ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet e subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, i cili ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, mendimin me shkrim të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, konstatoi mungesën e mendimit me shkrim të Prokurorisë së Përgjithshme, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Këshilli i Ministrave, në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës, si dhe të nenit 52, pika 1, shkronja “e”, nënndarjet “iii” dhe “iv”, të ligjit nr. 107/2014, datë 31.7.2014 “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit” (*ligji nr. 107/2014*), ka miratuar vendimin nr. 589, datë 7.9.2022 “Për rregullat dhe procedurat për konfiskimin për interes publik të objekteve të ndërtuara pa leje, për qëllim fitimi” (*VKM nr. 589/2022*), i cili ka hyrë në fuqi pas botimit në Fletoren Zyrtare nr. 122, datë 12.9.2022.

2. Ligji nr. 107/2014 ka për qëllim, ndër të tjera, të vlerësojë dhe të sigurojë zhvillimin e qëndrueshëm të territorit në nivel kombëtar e vendor, të sigurojë që autoritetet kombëtare e vendore

të planifikimit të hartojnë e të përditësojnë rregullisht dokumentet e planifikimit, sipas kërkesave të tregut dhe nevojave sociale, si dhe të bashkërendojnë veprimtaritë e tyre planifikuese për të nxitur planifikimin e harmonizuar e të integruar të territorit (neni 1). Objekti i tij është përcaktimi i parimeve bazë, përgjegjësi dhe rregullave për planifikimin dhe zhvillimin e territorit në Republikën e Shqipërisë (neni 2).

3. Neni 52, pika 1, shkronja “e”, nënndarjet “iii” dhe “iv”, i këtij ligji ka këtë përmbajtje: “Në kuptim të këtij ligji, shkeljet e mëposhtme, pavarësisht nëse përbëjnë vepër penale, përbëjnë kundërvajtje administrative dhe dënohen si më poshtë: ... e) kryerja e punimeve pa leje dënohet me gjobë të barabartë me vlerën e punimeve të kryera pa leje, por në çdo rast jo më pak se 35 000 (tridhjetë e pesë mijë) lekë për metër katror kur ndërtimi bëhet për qëllime fitimi dhe me: ...iii. konfiskim për interes publik apo strehim social të punimeve të kryera pa leje kur ndërtimi pa leje rezulton si shtesë kati dhe si shtesë volumi anësor nëse tejkalon masën 2% të sipërfaqes totale ndërtimore mbi tokë, në të cilat për shkak të qëndrueshmërisë së objektit është e pamundur prishja e saj; iv. konfiskim për interes publik me propozim të IKMT-së ose IMT-së dhe vendim të KKT-së të të gjithë objektit kur ndërtimi pa leje rezulton si shtesë kati dhe si shtesë volumi anësor nëse tejkalon masën 10% të sipërfaqes totale ndërtimore mbi tokë, kur ndërtesa është e qëndrueshme dhe është në përputhje me planet e përgjithshme, si edhe me planet e detajuara vendore. Rregullat dhe procedurat përkatëse për konfiskimin për interes publik miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave.”.

4. Në zbatim të këtij delegimi, VKM-ja nr. 589/2022 ka përcaktuar rregullat dhe procedurat që ndiqen për konfiskimin e objekteve të ndërtuara pa leje ose në tejkallim të saj, në përputhje me parashikimet e ligjit nr. 107/2014, ku përfshihen organet kompetente, fillimi i procedurës dhe dokumentacioni përkatës, marrja e vendimit për konfiskim, zbatim i tij, si dhe e drejta e parablerjes së objektit.

5. Ministri i Financave dhe Ekonomisë, në mbështetje të nenit 102 të Kushtetutës dhe VKM-së nr. 589/2022, ka nxjerrë udhëzimin nr. 27, datë 23.9.2022 “Për zbatimin e vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 589, datë 7.9.2022 ‘Për rregullat dhe procedurat për konfiskimin për interes publik të objekteve të ndërtuara pa leje, për qëllim fitimi’” (udhëzimi nr. 27/2022).

6. Në datën 14.10.2022 një grup prej 28 deputetësh të Kuvendit të Shqipërisë (Kuvendi), në cilësinë e subjektit kushtetues, jo më pak se një e pesta e deputetëve, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) me kërkesë për shfuqizimin e VKM-së nr. 589/2022 si të papajtueshme me Kushtetutën, duke pretenduar se ajo bie në kundërshtim me nenet 4, 7, 18, 41, 42, 81, 116 dhe 118 të saj.

7. Në datën 30.11.2022 Kolegji i Gjykatës, bazuar në nenin 21, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike, duke përcaktuar edhe subjektet e interesuara që do të thirrreshin në këtë gjykim. Duke pasur parasysh natyrën e pretendimeve të parashtruara në kërkesë, si dhe të drejtat kushtetuese të përfshira në këtë çështje, Kolegji ka vlerësuar, gjithashtu, që të marrë mendim nga Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Prokuroria e Përgjithshme.

8. Në seancën plenare të datës 11.4.2023, gjatë parashtrimit të kërkesave paraprake, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, kërkoi pushimin e gjykimit të çështjes për shkak të parregullsisë së aktit të përfaqësimit dhe moslegjitimitimit *ratione personae* të kërkuesit. Gjykata, pasi mori në shqyrtim këto kërkesa paraprake, vendosi shtyrjen e seancës në datën 26.4.2023, për t’i dhënë mundësinë kërkuesit të paraqiste prapësime me shkrim në lidhje me këto kërkesa paraprake.

9. Për sa i përket pavlefshmërisë së aktit të përfaqësimit të kërkuesit, Gjykata, me vendimin e ndërmjetëm të datës 26.4.2023, vendosi se subjekti kushtetues, një e pesta e deputetëve, nuk mund të njësohet me subjektin parlamentar të grupit të deputetëve. Subjekti kushtetues i përcaktuar nga norma kushtetuese, neni 134, pika 1, shkronja “c”, mund të formohet nga deputetë të ndryshëm të Kuvendit, që i përkasin një ose shumë grupimeve parlamentare që organizohen brenda organit ligjvënës. Në këtë kuptim, edhe nëse shfaqet rasti që deputetët që kanë vënë në lëvizje gjykimin kushtetues i përkasin vetëm një grupimi të tillë, kjo nuk i jep të drejta dhe tagra drejtuesit të grupit parlamentar të përcaktojë përfaqësimin e subjektit kushtetues në Gjykatë. Këta tagra i përkasin vetëm subjektit kushtetues, vullneti i të cilit manifestohet përmes shprehjes së vullnetit të deputetëve që kanë formësuar këtë subjekt në çdo rast.

10. Në këtë drejtim, Gjykata konstatoi se edhe pse deputetët e subjektit kushtetues nuk kanë asnjë pengesë dhe mund të zgjedhin të marrin pjesë personalisht në procesin kushtetues, neni 24 i ligjit nr. 8577/2000 parashikon se kur objekt kërkesë është një ligj ose akt normativ, kërkuesi përfaqësohet në gjykim me avokat ose përfaqësues ligjor të specializuar. Në zbatim të këtij rregullimi ligjor, për t'u legjitimuar një avokat ose përfaqësues ligjor i specializuar, është e nevojshme pasja e një akti nga subjekti kushtetues, që përfaqëson vullnetin e deputetëve të këtij subjekti për përfaqësimin e detyrueshëm që kërkon ligji¹.

11. Në seancën e datës 2.5.2023, pas afatit kohor që u la në dispozicion nga Gjykata për të paraqitur dokumentacionin e duhur në lidhje me aktin e përfaqësimit, kërkuesi depozitoi autorizimin e 29 deputetëve për përfaqësuesit e tij në gjykim. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se akti i përfaqësimit i paraqitur nga kërkuesi, një e pesta e deputetëve të Kuvendit, plotëson kërkesat formale të përfaqësimit të tij.

12. Për sa i takon kërkesës tjetër paraprake të subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, që ka të bëjë me legjitimimin formal të kërkuetit, Gjykata do ta analizojë atë në vijim së bashku me kriteret e tjera të legjitimitetit të tij (*shih paragrafët 24–25 të vendimit*).

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

13. **Kërkuesi**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar si vijon:

13.1 Për legjitimimin

Kërkuesi legjitimohet *ratione personae* për vënien në lëvizje të Gjykatës, pasi në aspektin formal subjekti kushtetues, jo më pak se një pesta e deputetëve, formësohet në momentin e paraqitjes së kërkesës. Në këtë moment të gjithë nënshkruesit e kërkesës kanë qenë deputetë dhe dy prej tyre kanë hequr dorë nga mandati i deputetit një muaj më pas. Vetë Kolegji i Gjykatës ka verifikuar nëse kërkesa përmbushte kushtet formale dhe materiale për të kaluar në seancë plenare, në përputhje me nenet 27, 31 dhe 31/a të ligjit nr. 8577/2000. Ky ligj nuk parashikon verifikimin e legjitimitetit të kërkuetit në asnjë fazë tjetër të gjykimit. Gjithsesi, edhe dy deputetët e tjerë që kanë zëvendësuar deputetët që kanë hequr dorë nga mandati, si dhe një deputete tjetër, kanë shprehur vullnetin e tyre për t'iu bashkuar këtij gjykimi kushtetues. Po kështu, në kuptim të nenit 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, kërkuesi bën pjesë në subjektet që kanë të drejtë të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për një interes publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret. Kërkuesi legjitimohet edhe *ratione temporis*, pasi VKM-ja nr. 589/2022 është miratuar në datën 7.9.2022 dhe ka hyrë në fuqi në datën 12.9.2022, me botimin e saj në Fletoren Zyrtare, ndërsa kërkesa është paraqitur në Gjykatë në datën 14.10.2022, pra brenda afatit ligjor 2-vjeçar të parashikuar në nenin 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000.

13.2 Për themelin e kërkesës VKM-ja nr. 589/2022 cenon:

13.2.1 *Parimin e shtetit të së drejtës dhe hierarkisë së normave*, pasi akti noterial barazohet me kontratën e premtim shitjes, që përbën shprehje të interesit nga ana e zhvilluesit për ndryshimin e lejes së ndërtimit, duke ligjëruar në këtë mënyrë veprimtarinë e ndërtimit të paligjshëm. Ligji nr. 107/2014 ka parashikuar në mënyrë taksative kushtet për ndryshimin e lejes së ndërtimit duke referuar në VKM-në nr. 408, datë 13.5.2015 “Për miratimin e rregullores së zhvillimit të territorit”, (VKM nr. 408/2015) të ndryshuar me VKM-në nr. 457/2022 dhe kërkesa për këtë ndryshim nuk mund të bëhet në raste të tjera. VKM-ja nr. 589/2022 e konsideron aktin noterial si kërkesë për ndryshimin e lejes së ndërtimit, duke cenuar kështu parimin e hierarkisë së normave të parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës. Gjithashtu, VKM-ja bie në kundërshtim edhe me nenin 199/a të Kodit Penal (KP), pasi

¹ Gjyqtarja Marsida Xhaferllari votoi kundër këtij qëndrimi, me arsyetimin se praktika e deritanishme e Gjykatës, që ka pranuar aktet e përfaqësimit të lëshuara nga drejtuesit e grupeve parlamentare, nuk mund të ndryshohet për çështje që janë në proces dhe se rregullat e përfaqësimit të grupeve parlamentare duhet të respektojnë edhe parimin e autonomisë në aspektin e vetërregullimit.

objekti me ndryshimin e lejes së ndërtimit do të konsiderohet në kushtet e ndërtimit të ligjshëm, për rrjedhojë do të përjashtohet nga objekti i veprës penale.

13.2.2 *Rezervën ligjore*, të parashikuar në nenin 118 të Kushtetutës, pasi në asnjë dispozitë të ligjit nr. 107/2014 nuk parashikohet e drejta e parablerjes për ndërtimet e konfiskuara, për rrjedhojë nuk mund të ekzistojë as autorizimi për nxjerrjen e një akti nënligjor për këtë çështje. Për më tepër, ligji nr. 107/2014, në asnjë rast, nuk parashikon amnistinë e personave që kryejnë veprën penale të ndërtimit të paligjshëm nëpërmjet nënshkrimit të kontratës noteriale.

13.2.3 *Parimin e ndarjes dhe të balancimit ndërmjet pushteteve*, pasi VKM-ja nr. 589/2022 ka përjashtuar nga ndjekja penale të gjitha subjektet zhvilluese që kanë ndërtuar pa leje ose në tejkalim të saj, duke bërë amnistinë e tyre. Ndërkohë që amnistia, në referim të nenit 81, pika 2, të Kushtetutës, përbën një fushë, rregullimi i së cilës i rezervohet ekskluzivisht Kuvendit, përmes miratimit të ligjit me tre të pestat e të gjithë anëtarëve të tij. Këshilli i Ministrave nuk mund të ketë kompetenca legjislative, përveç rasteve të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës. Ai nuk mund të ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit ose me akte nënligjore në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit. Përjashtimi nga ndjekja penale bie në kundërshtim me nenin 199/a të KP-së, që ka parashikuar veprën penale “Ndërtimi i paligjshëm”. Sikurse miratimi, edhe shfuqizimi ose depenalizimi i një veprë penale duhet domosdoshmërisht të realizohet me shumicë të cilësuar dhe jo nëpërmjet një VKM-je. Nga ana tjetër, VKM-ja nr. 589/2022 cenon *autonominë e pushtetit vendor*, të parashikuar në nenin 13 të Kushtetutës, pasi sipas nenit 52, shkronja “e”, nënndarja “iv”, të ligjit nr. 107/2014, propozimi për konfiskim bëhet nga Inspektorati Kombëtar i Mbrojtjes së Territorit (IKMT) ose Inspektorati i Mbrojtjes së Territorit (IMT), dhe vendimi merret nga Këshilli Kombëtar i Territorit (KKT). VKM-ja nuk parashikon të drejtën e propozimit për konfiskim nga ana e IMT-së, por vetëm të drejtën e njoftimit të IKMT-së, sipas parashikimeve të pikës 6 të VKM-së.

13.2.4 *Parimin e barazisë përpara ligjit*, pasi VKM-ja objekt kundërshtimi ka parashikuar një trajtim të diferencuar të subjekteve, të cilat, duke pasur mundësinë financiare, arrijnë t’i kalojnë shtetit sipërfaqet e ndërtuara pa leje përmes nënshkrimit të aktit noterial të kontratës së premtim shitjes, duke i përjashtuar ata nga ndjekja penale, në dallim nga shtetasit e tjerë, të cilët nuk e kanë këtë mundësi financiare, për të cilët ndiqet procedura e konfiskimit. Dallimi qëndron edhe midis subjekteve që ndërtojnë pa leje për qëllime fitimi dhe që nënshkruajnë aktin noterial dhe atyre që ndërtojnë pa leje jo për qëllime fitimi, të cilëve nuk u amnistohet vepra penale.

13.2.5 *Të drejtën e pronës*, të parashikuar nga neni 41 i Kushtetutës dhe neni 1 i Protokollit nr. 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), pasi VKM-ja nr. 589/2022 nuk ka parashikuar çfarë ndodh me pronarët e tokës që mund të kenë lidhur një kontratë sipërmarrjeje me zhvilluesin të cilit i konfiskohen sipërfaqet e ndërtuara pa leje ose personat e tretë që mund të kenë lidhur kontrata për fitimin e pronësisë të njësive të ndërtimit. Kjo është një çështje e parregulluar dhe e paadresuar as nga ligji nr. 107/2014. Në këtë drejtim, ligji dhe VKM-ja cenojnë parimin e proporcionalitetit të parashikuar në nenin 17 të Kushtetutës, pasi edhe në rast se sipërfaqja e punimeve është në masën 10.01%, masa e konfiskimit merret për të gjithë ndërtimin. Megjithëse objekt kërkimi është VKM-ja nr. 589/2022, në zbatim të nenit 48, paragrafi 2, të ligjit nr. 8577/2000 dhe vendimit nr. 65, datë 10.2.1999 të Gjykatës, kjo e fundit mund të marrë në shqyrtim edhe papajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën në përputhje me parimin e disponibilitetit.

13.2.6 *Të drejtën për proces të rregullt ligjor*, pasi VKM-ja nr. 589/2022 nuk jep asnjë garanci lidhur me procesin e rregullt ligjor. E gjithë procedura e ndjekur për konfiskimin nuk parashikon të drejtën për t’u njoftuar paraprakisht, për të paraqitur prova, kundërshtime, dëshmi, për t’u dëgjuar, për të marrë pjesë, për të kundërshtuar gjetjet etj. Njoftimi sipas pikës 13 të VKM-së u bëhet subjekteve vetëm pasi e gjithë vendimarrja e KKT-së është ezauruar, madje pas daljes së urdhrat nga ministri përgjegjës për administrimin e pronave shtetërore.

14. ***Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave***, ka prapësuar si vijon:

14.. *Për juridiksionin e Gjykatës*

Gjykata nuk ka juridiksion për të shqyrtuar VKM-në nr. 589/2022, pasi ajo nuk është një akt me karakter normativ, i drejtohet një grupi personash të përcaktueshëm që në rastin konkret janë ndërtuesit (zhvilluesit) e ndërtimeve për qëllime fitimi, të cilët kanë tejkaluar lejen e ndërtimit sipas rastit në masën 2% ose 10%, si dhe nuk përcakton norma të përgjithshme sjelljeje, me karakter abstrakt. Akti i kundërshtuar ka karakter shterues dhe i shtrin efektet te subjektet e përcaktuara në të dhe pas konfiskimit nuk sjell më asnjë pasojë. Pra, në thelb, VKM-ja është një akt administrativ individual/kolektiv.

14.2 Për legjitimimin e kërkuarit

Në lidhje me legjitimimin formal, kërkuari nuk plotëson kriterin numerik të parashikuar nga neni 134, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës, pasi megjithëse në momentin e depozitimit kërkesa është nënshkruar nga 28 deputetë, në momentin e gjykimit të saj rezulton se dy nga deputetët nënshkruar nuk janë më deputetë. Kërkuari nuk legjitimohet *ratione personae*, pasi nuk ka arsyetuar se cili interes publik cenohet nga zbatimi i VKM-së nr. 589/2022 ose cili është qëllimi dhe nxitja konkrete për të kërkuar kontrollin abstrakt të normës. Gjithashtu, kërkuari nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi pavarësisht se objekt i kërkesës është VKM-ja nr. 589/2022, pretendimet e parashtruara, në thelb, lidhen me përmbajtjen e ligjit nr. 119/2020, që ka ndryshuar ligjin nr. 107/2014, i cili ka hyrë në fuqi në datën 24.11.2020. Për rrjedhojë, pretendimet në lidhje me përmbajtjen e tij janë paraqitur në tejkalim të afatit ligjor 2-vjeçar të parashikuar nga neni 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000. Kërkuari nuk legjitimohet as *ratione materiae*, pasi VKM-ja nr. 589/2022 është një akt me karakter individual dhe jo normativ, sepse i referohet një fakti konkret dhe i jep zgjidhje një çështjeje konkrete me natyrë teknike dhe jo normative.

14.3. Për themelin e kërkesës

14.3.1 Pretendimi për cenimin e *parimit të shtetit të së drejtës dhe hierarkisë së normave* nuk qëndron, pasi VKM-ja ka respektuar autorizimin e ligjit nr. 107/2014 në drejtim të autoritetit kompetent për nxjerrjen e aktit, përcaktimit të çështjeve që duhen rregulluar, si dhe organit kompetent që duhet të mbajë në konsideratë interesin publik. Mundësia e përdorimit të objekteve të konfiskuara përbën përmbushje të autorizimeve të ligjvënës. Pretendimi i kërkuarit se duke barazuar aktin noterial me kërkesën për ndryshimin e lejes së ndërtimit, ligjërohet veprimtaria e ndërtimit të paligjshëm, nuk i përket rrafshit kushtetues, por vetëm atij ligjor, pasi kërkuari ka pretenduar mospërputhjen e VKM-së me KP-në dhe ligjin nr. 107/2014, jo me Kushtetutën. Gjithashtu, ai, në mënyrë jo të saktë, ka pretenduar se pika 3 e VKM-së nr. 589/2022 është në kundërshtim me VKM-në nr. 408/2015, duke e konsideruar këtë të fundit si akt më të ulët në hierarkinë e normave, megjithëse këto dy akte renditen në të njëjtin nivel. Nga ana tjetër, VKM-ja nr. 589/2022 nuk parashikon asnjë përjashtim nga ndjekja penale ose përgjegjësia penale.

14.3.2 Në kuptim të *rezervës ligjore*, nuk qëndron pretendimi se e drejta e parablerjes del përtej parashikimeve të dispozitave të ligjit autorizues, pasi ajo përbën një aspekt procedural në kushtet kur ligji nuk mund të parashikojë çdo element të procesit të konfiskimit. E drejta e parablerjes shërben për të rregulluar situatën e paligjshmërisë dhe krijohet me kontratë për të garantuar ruajtjen e raportit midis sendit dhe personave që kanë marrëdhënie të veçantë me të, në ndryshim nga të tretët. Akti noterial lidhet në formë të vullnetshme nga subjekti përpara fillimit të procesit të konfiskimit për të përshpejtuar dhe ekonomizuar procesin e konfiskimit. Ky akt noterial në asnjë rast nuk shmang zbatimin e ligjit nr. 9874, datë 14.2.2008 “Për ankandin publik”, të ndryshuar (*ligji nr. 9874/2008*) dhe për më tepër udhëzimi nr. 27/2022 në pikën 9 ka referuar procedurat e transferimit të të tretët në zbatim të këtij ligji.

14.3.3 Pretendimet për cenimin e *parimit të ndarjes dhe të balancimit ndërmjet pushteteve* janë të pabazuara, pasi VKM-ja nr. 589/2022 nuk përmban asnjë dispozitë amnistuese, për rrjedhojë nuk cenon asnjë nga kompetencat e Kuvendit. Për më tepër, kjo VKM ka përcaktuar se nuk ka amnisti për kundërvajtjet administrative, pra aq më pak për veprat penale që ndërtuesit mund të kenë kryer. VKM-ja nuk ndalon ndjekjen penale ndaj personave që kanë kryer këtë vepër penale, pasi procedimi penal është i pavarur nga procedimi administrativ për vënien e gjobës ose konfiskimin e objektit si

dënim administrativ. Subjektet zhvilluese në mënyrë të vullnetshme pranojnë faktin se objekti është ndërtuar në tejkalim të lejes së ndërtimit.

14.3.4 Pretendimi për cenimin e *parimit të barazisë përpara ligjit* është i pabazuar, pasi VKM-ja nuk parashikon amnisti penale për asnjë subjekt, dhe as amnisti administrative. Ajo nuk ka përcaktuar ndonjë tarifë të cilën ndërtuesi duhet t'ia paguajë shtetit me rastin e kalimit të së drejtës së pronësisë për sipërfaqet e ndërtuara pa leje, përkundrazi, vetë shteti do të paguajë vlerën 1 euro. Në asnjë moment nuk konstatohet trajtimi i diferencuar i subjekteve, të cilëve u është dhënë mundësia t'i blejnë këto sipërfaqe me një vlerë jo më të vogël se sa çmimi i tregut. Në rastin konkret, të gjitha subjektet zhvilluese, që kanë tejkaluar masën 2% të sipërfaqes së ndërtimit, janë në pozicion të barabartë, pasi atyre u ofrohet njësoj mundësia e shfrytëzimit të procedurës së parashikuar në pikën 2 të VKM-së, për sa i përket aktit noterial.

14.3.5 VKM-ja nr. 589/2022 nuk cenon *të drejtën e pronës*, pasi dispozita që pretendohet të jetë jo në përputhje me Kushtetutën, konkretisht neni 52, pika 1, shkronja “e”, nënndarja “iv”, i ligjit nr. 107/2014, është një dispozitë ligjore, e cila mund t'i nënshtrohej vlerësimit të kushtetutshmërisë vetëm nëse objekt i kërkesës do të ishte ligji nr. 107/2014 dhe jo VKM-ja nr. 589/2022. Ky pretendim, duke u konsideruar si një kërkesë e re, është edhe jashtë afatit ligjor 2 vjeçar, për rrjedhojë kërkuesi nuk legjitimohet *ratione temporis*. Në këtë drejtim, nuk gjen zbatim paragrafi 2 i nenit 48 të ligjit nr. 8577/2000, pasi Gjykata nuk mund të tejkalojë kufijtë e shqyrtimit të çështjes kushtetuese, që me rastin e vlerësimit të kushtetutshmërisë së VKM-së objekt gjykimi, të shfuqizojë edhe ligjin autorizues. Referenca e kërkuetit në vendimin nr. 65, datë 10.2.1999 të Gjykatës nuk është e saktë, pasi në atë rast Gjykata shfuqizoi dispozita që qëndronin në të njëjtin nivel hierarkik të normave juridike në shqyrtim, në ndryshim nga rasti konkret.

14.3.6 I pabazuar është edhe pretendimi për cenimin e *së drejtës për proces të rregullt ligjor*, pasi VKM-ja nuk ka shmangur asnjë procedurë ligjore, të cilën mund ta shfrytëzojnë subjektet që pretendojnë se u janë shkelur të drejtat nga zbatimi i këtij akti. Për më tepër, pika 13 e VKM-së parashikon të drejtën dhe detyrimin e autoritetit përgjegjës për ndjekjen e procedurës së konfiskimit që të njoftojë për masën e konfiskimit të objektit personat ose subjektet që preken nga kjo masë, brenda 7 ditëve nga nxjerrja e urdhrat të ministrit përgjegjës për administrimin e pronave shtetërore. Gjithashtu, në mbështetje të VKM-së nr. 589/2022, janë nxjerrë aktet përkatëse, të cilat parashikojnë në mënyrë të detajuar afatet dhe procedurat në zbatim të procedurës së konfiskimit të objekteve të ndërtuara pa leje për qëllime fitimi, për të siguruar të drejtën për proces të rregullt ligjor, siç është udhëzimi nr. 27/2022, si dhe vendimi i KKT-së për procedurat dhe afatet e konfiskimit për interes publik.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për juridiksionin e Gjykatës

15. Çështja e juridiksionit të Gjykatës është ngritur nga subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, i cili ka pretenduar se rasti në shqyrtim nuk hyn në juridiksionin kushtetues, pasi VKM-ja nr. 589/2022 nuk është një akt me karakter normativ. Ajo i drejtohet një grupi personash të përcaktueshëm që në rastin konkret janë ndërtuesit (zhvilluesit) e ndërtimeve për qëllime fitimi, të cilët kanë tejkaluar lejen e ndërtimit, të paktën në masën 2%. Po kështu, VKM-ja nuk përcakton norma të përgjithshme sjelljeje, me karakter abstrakt, por një situatë konkrete administrative nëpërmjet së cilës shtetit i kalojnë shtesat pa leje. Ajo ka karakter shtetëror dhe i shtrin efektet te subjektet e përcaktuara dhe pas konfiskimit nuk sjell më asnjë pasojë. Ndërkohë, kërkuesi nuk ka paraqitur prapësime në lidhje me juridiksionin e Gjykatës.

16. Në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “c”, të Kushtetutës, Gjykata në jurisprudencën e saj është shprehur se vetëm aktet normative mund të jenë objekt i kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës, ndërkohë që aktet individuale i nënshtrohen kontrollit të sistemit të zakonshëm gjyqësor. Karakteri normativ i aktit të kundërshtuar është elementi përcaktues që ndan juridiksionin kushtetues nga ai i gjykatave të zakonshme, prandaj gjatë ushtrimit të kontrollit

abstrakt të normës Gjykata ndalet, paraprakisht, në natyrën e aktit të kundërshtuar, çka lidhet drejtpërdrejt me juridiksionin e saj për shqyrtimin substancial të aktit (*shih vendimet 29, datë 2.7.2021; nr. 86, datë 30.12.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Gjithashtu, Gjykata ka theksuar se një akt me karakter normativ vendos norma të përgjithshme sjelljeje me karakter abstrakt, që rregullojnë marrëdhënie të caktuara juridike, të cilat i shtrijnë efektet e tyre për një kategori të pacaktuar subjektsh. Akti normativ është vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, që rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe që nuk është shterues në zbatimin e tij. Për sa i përket aktit individual, ai është vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, ndaj një ose disa subjekteve individualisht të përcaktuara të së drejtës që krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete. Ai i referohet një fakti konkret, jo një numri faktesh të mundshme ose hipotetike dhe i jep zgjidhje një çështjeje konkrete me natyrë teknike dhe jo normative (*shih vendimet nr. 29, datë 2.7.2021; nr. 86, datë 30.12.2016; nr. 59, datë 23.12.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Në kuptim të sa më sipër, Gjykata ka identifikuar tre kritere që përcaktojnë ndarjen e aktit nënligjor në individual ose normativ: i) sipas subjekteve të cilave u drejtohet akti – subjekte individualisht të përcaktuara të së drejtës/një grup personash të përcaktuar në bazë të karakteristikave të përgjithshme ose subjekte të papërcaktuara të së drejtës; ii) sipas objektit - krijimi, ndryshimi ose shuarja e një marrëdhënieje juridike konkrete e së drejtës administrative ose përcaktimi i normave të përgjithshme të sjelljes me karakter abstrakt; iii) sipas karakterit shterues/joshterues - efektet shtrihen te subjekte të përcaktuara dhe në mënyrë të njëhershme ose te subjekte të papërcaktuara të së drejtës në mënyrë të vazhdueshme dhe jo të njëhershme (*shih vendimet nr. 29, datë 2.7.2021; nr. 86, datë 30.12.2016; nr. 14, datë 21.3.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Në rastin në shqyrtim, Gjykata vëren se VKM-ja nr. 589/2022: i) u drejtohet zhvilluesve ose subjekteve të autorizuar prej tyre, që kanë ndërtuar pa leje ndërtimi ose në tejkallim të saj. Ajo i referohet të gjithë kategorisë së zhvilluesve, duke cilësuar karakteristikat e kësaj kategorie, por nuk përcakton në mënyrë nominative individët; ii) për sa i takon objektin të saj, procedura për konfiskimin e objekteve të ndërtuara pa leje ose në tejkallim të saj, për qëllime fitimi, nuk i referohet një marrëdhënieje juridike konkrete të së drejtës administrative, por përmban rregulla të përgjithshme në lidhje me këto procedura, të cilat nuk mund të zbatohen drejtpërdrejt. Zbatimi i këtij vendimi kërkon nxjerrjen e akteve të tjera rregullatore për zbatimin e tij, sikurse ka ndodhur në rastin konkret. Kështu, në mbështetje të VKM-së nr. 589/2022 ka dalë udhëzimi nr. 27/2022, vendime të KKT-së për procedurat e ndryshimit të lejes së ndërtimit, si dhe vendime individuale të konfiskimit për çdo objekt; iii) Gjithashtu, efektet e kësaj VKM-je nuk janë shteruese me rregullimin e një situate konkrete, ato shtrihen në mënyrë të vazhdueshme mbi të gjitha subjektet që ndërtojnë ose do të ndërtojnë në të ardhmen pa leje ose në tejkallim të lejes së ndërtimit. Pra, çdo subjekt i cili është zhvillues ose subjekt i autorizuar prej tij që ndërton pa leje ose në tejkallim të saj, apo do të jetë i tillë në të ardhmen, konsiderohet subjekt i kësaj VKM-je. Për rrjedhojë, nisur nga rrethi i subjekteve që u drejtohet dhe efektet që do të sjellë mbi to, VKM-ja nr. 589/2022 ka karakter joshterues.

20. Për sa më sipër, në ndryshim nga sa ka prapësuar subjekti i interesuar, Gjykata vlerëson se VKM-ja nr. 589/2022 ka karakter normativ dhe, në kuptim të nenit 131, shkronja “c”, të Kushtetutës, shqyrtimi i pajtueshmërisë së saj me Kushtetutën përfshihet në juridiksionin kushtetues.

B. Për legjitimitimin e kërkesës

B.1 Për legjitimitimin ratione personae

21. Kërkuesi ka parashtruar se legjitimohet *ratione personae* në paraqitjen e kërkesës për shfuqizimin e VKM-së nr. 589/2022, pasi në aspektin formal për vënien në lëvizje të Gjykatës, subjekti kushtetues, jo më pak se një pesta e deputetëve, formësohet në momentin e paraqitjes së kërkesës. Në këtë moment të gjithë nënshkruesit e kërkesës kanë qenë deputetë dhe rezulton se dy prej tyre kanë hequr dorë nga mandati i deputetit një muaj më pas. Kolegji i Gjykatës ka verifikuar nëse

kërkesa përmbushte kushtet formale dhe materiale për të kaluar në seancë plenare, në përputhje me nenet 27, 31 dhe 31/a të ligjit nr. 8577/2000. Ky ligj nuk parashikon verifikimin e legjitimitetit të kërkuar në asnjë fazë tjetër të gjykimit. Gjithashtu, edhe dy deputetët e tjerë që kanë zëvendësuar deputetët që kanë hequr dorë nga mandati, si dhe një deputetë tjetër, kanë shprehur vullnetin e tyre për t'iu bashkuar këtij gjykimi kushtetues. Nga ana tjetër, sipas kërkuar, referuar nenit 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, ai bën pjesë në subjektet që kanë të drejtë të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues për një interes publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret.

22. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në lidhje me legjitimitetin formal të kërkuar, ka prapësuar se ai nuk plotëson kriterin numerik të parashikuar nga neni 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, pasi, megjithëse në momentin e depozitimit kërkesa është nënshkruar nga 28 deputetë, në momentin e gjykimit të saj dy nga deputetët nënshkruar nuk e gëzonin më statusin e deputetit. Gjithashtu, kërkuar nuk legjitimohet *ratione personae*, pasi nuk ka përcaktuar interesin publik të cenuar nga zbatimi i VKM-së nr. 589/2022 ose se cili është qëllimi dhe nxitja konkrete për të kërkuar kontrollin abstrakt të këtij akti normativ.

23. Çështjen e legjitimitetit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhet me vënien në lëvizje të një procesi kushtetues. Kushtetuta, në nenin 134, pika 1, të saj, ka përcaktuar në mënyrë shteruese rrethin e subjekteve kushtetues që legjitimohen të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues. Për sa i takon legjitimitetin formal, të jo më pak se një të pestës së deputetëve, ky subjekt është i parashikuar në nenin 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenin 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000. Ky i fundit i njeh subjektit kushtetues, jo më pak se një e pesta e deputetëve, të drejtën e kontrollit të pajtueshmërisë me Kushtetutën të akteve normative.

24. Në rastin konkret, Gjykata konstaton se kërkesa me të cilën është vënë në lëvizje procesi kushtetues është paraqitur në datën 14.10.2022 nga një grup prej 28 deputetësh të Kuvendit, të cilët përbëjnë subjektin kushtetues, jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, në kuptim të nenit 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000. Gjatë shqyrtimit të kësaj çështjeje u konstatua se në datat 7.11.2022 dhe 8.11.2022, dy prej deputetëve nënshkruar të kërkesës kanë hequr dorë nga mandati i deputetit dhe me vendimet nr. 211 dhe nr. 212, datë 1.12.2022 të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, në zbatim të parashikimeve ligjore në fuqi, ata janë zëvendësuar nga dy deputetë të tjerë. Për rrjedhojë, në momentin që çështja ishte për shqyrtim në seancë plenare, dy nga deputetët nënshkruar të kërkesës nuk e gëzonin më këtë status. Gjithashtu, në datën 20.4.2023 tre deputetë të tjerë i kanë paraqitur Gjykatës kërkesën e tyre për shprehjen e vullnetit për t'iu bashkuar si nënshkruar kërkesës së paraqitur nga kërkuar.

25. Gjykata thekson se verifikimi i kriterëve formale të pranueshmërisë së kërkesës, pra dhe verifikimi i numrit të deputetëve që i drejtohen Gjykatës (jo më pak se një e pesta e deputetëve), realizohet në momentin e vënies në lëvizje të kontrollit kushtetues dhe ky kriter në atë fazë të shqyrtimit është plotësuar nga kërkuar. Po kështu, edhe në momentin e shqyrtimit të çështjes në seancë plenare, në vijim të shprehjes së vullnetit të tre deputetëve të tjerë, ky kriter ka rezultuar i plotësuar, për sa kohë që kërkuar ka përsëri numrin e kërkuar nga dispozita kushtetuese, sipas nenit 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës. Për rrjedhojë, kërkesa paraprake e subjektit të interesuar në këtë drejtim është e pabazuar.

26. Për sa i përket pretendimit të subjektit të interesuar se kërkesa në shqyrtim nuk mbron një interes publik dhe në këtë kuptim as kërkuar nuk ka arritur ta justifikojë këtë interes, si dhe qëllimin konkret që e ka nxitur për të vënë në lëvizje gjykimin abstrakt të aktit normativ, Gjykata rithekson se kriteri kushtetues i “detyrimit për të justifikuar interesin”, i përcaktuar në paragrafin 2 të nenit 134 të Kushtetutës është interpretuar nga jurisprudenca kushtetuese si përcaktues në ndarjen e rrethit të subjekteve kushtetues në dy kategori: subjekte të pakushtëzuara, që nuk kanë nevojë të provojnë ndonjë interes për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues dhe subjekte të kushtëzuara, që kanë legjitimitetet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre (*shih vendimet nr. 41, datë 16.5.2017; nr. 7, datë 24.2.2016; nr. 19, datë 15.4.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

27. Në lidhje me legjitimimin e subjektit kushtetues, jo më pak se një e pesta e deputetëve, Gjykata thekson se interesi publik i këtyre funksionarëve publikë është i prezumuar, pasi një kërkesë e tyre vë në lëvizje një kontroll abstrakt e objektiv të aktit normativ dhe interesi që kërkohet të mbrohet lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës. Mbrojtja e sistemit normativ dhe parimeve shtetformuese, ndër të tjera, si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale, të shpalosura në Kushtetutë, nuk është e kushtëzuar nga një interes subjektiv konkret. Në këtë kuptim, Gjykata pohon se qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre (*shih vendimet nr. 18, datë 7.7.2022; nr. 2, datë 18.1.2017; nr. 55, datë 27.7.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

28. Për sa më lart, Gjykata vlerëson se në çështjen në shqyrtim, kërkuesi, në cilësinë e një subjekti të pakushtëzuar, nuk ka nevojë të provojë interesin e tij për të vënë në lëvizje kontrollin kushtetues, për shkak të interesit publik që mbart dhe, si i tillë, legjitimohet *ratione personae* për të kërkuar kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së aktit të kundërshtuar. Ndërsa prapësimi i subjektit të interesuar, Këshilli të Ministrave, se kërkesa e paraqitur nga kërkuesi nuk mbron një interes publik, lidhet me natyrën e pretendimeve të ngritura në këtë gjykim kushtetues, prandaj do të analizohet në aspektin e legjitimit *ratione materiae* të kërkuetit.

B.2. Për legjitimimin *ratione temporis*

29. Kërkuesi ka parashtruar se legjitimohet *ratione temporis* për paraqitjen e kërkesës, pasi VKM-ja nr. 589/2022 është miratuar në datën 7.9.2022 dhe ka hyrë në fuqi në datën 12.9.2022, ndërsa kërkesa është depozituar në datën 14.10.2022, pra brenda afatit ligjor 2-vjeçar të parashikuar në nenin 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000.

30. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se kërkuesi nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi pavarësisht se objekt i kërkesës është VKM-ja nr. 589/2022, pretendimet e parashtruara në kërkesë, në thelb, lidhen me përmbajtjen e ligjit nr. 119/2020, që ka ndryshuar ligjin nr. 107/2014, i cili ka hyrë në fuqi në datën 24.11.2020. Për rrjedhojë, pretendimet në lidhje me përmbajtjen e tij janë paraqitur në tejkalim të afatit ligjor 2-vjeçar të parashikuar nga neni 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000.

31. Gjykata vëren se VKM-ja nr. 589/2022, objekt i këtij gjykimi kushtetues, ka hyrë në fuqi pas botimit në Fletoren Zyrtare nr. 122, datë 12.9.2022, ndërsa kërkesa është paraqitur në Gjykatë në datën 14.10.2022, pra brenda afatit ligjor të përcaktuar nga neni 50, pika 1, i ligjit nr. 8577/2000. Gjithashtu, në ndryshim nga sa pretendon subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, pretendimet e kërkuetit, në thelb, nuk lidhen me përmbajtjen e ligjit nr. 119/2020, i cili, mes të tjerash, me nenin 7 të tij ka ndryshuar edhe përmbajtjen e nenit 52, pika 1, shkronjat “e” dhe “ë”, të ligjit nr. 107/2014, duke parashikuar edhe kompetencën e Këshillit të Ministrave për miratimin e rregullave dhe të procedurave për konfiskimin për interes publik, që është edhe baza ligjore për miratimin e VKM-së së kundërshtuar. Pretendimet e kërkuetit lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me përmbajtjen e aktit normativ të kundërshtuar, për të cilin është pretenduar pikërisht se është nxjerrë në tejkalim të kompetencave të dhëna nga ky ligj.

32. Për sa më sipër, përderisa kërkesa është paraqitur brenda afatit ligjor 2-vjeçar të parashikuar nga neni 50, pika 1 i ligjit nr. 8577/2000, Gjykata vlerëson se kërkuesi legjitimohet *ratione temporis* për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues.

B.3 Për legjitimimin *ratione materiae*

33. Në drejtim të legjitimit *ratione materiae*, Gjykata vëren se pretendimet e kërkuetit lidhen me cenimin e parimit të shtetit të së drejtës, të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, të barazisë përpara ligjit, së drejtës së pronës dhe asaj për proces të rregullt ligjor, si dhe hierarkisë së normave dhe rezervës ligjore, të garantuara respektivisht nga nenet 4, 7, 18, 41, 42, 81, 116 dhe 118 të Kushtetutës.

34. Në lidhje me parimin e barazisë përpara ligjit, ndër të tjera, kërkuesi ka pretenduar se VKM-ja nr. 589/2022 parashikon trajtim të diferencuar midis subjekteve që ndërtojnë pa leje ose në tejkalim të saj për qëllime fitimi dhe që nënshkruajnë aktin noterial dhe atyre që ndërtojnë pa leje, jo për

qëllime fitimi, të cilëve nuk u amnistohet vepra penale. Gjykata vëren se VKM-ja nr. 589/2022 trajton vetëm rrethin e subjekteve që ndërtojnë për qëllime fitimi, ndërkohë që kërkuesi e lidh pretendimin e tij për cenimin e nenit 18 të Kushtetutës me diferencimin midis kësaj kategorie dhe individëve ose kategori personash që ndërtojnë pa qëllimi fitimi. Nisur nga fakti se këta të fundit nuk janë subjekte të VKM-së, Gjykata vlerëson se pretendimi për trajtim të diferencuar të këtyre dy lloj subjektesh nuk mund të gjejë zbatim në këtë rast, për pasojë pretendimi i kërkuetit nuk hyn në juridiksionin e Gjykatës. Ndërsa pretendimet e tjera të kërkuetit kanë natyrë kushtetuese dhe mbartin interes publik, ndaj, si të tilla, në vijim, do të analizohet bazueshmëria e tyre në themel.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1 Për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës në drejtim të hierarkisë së akteve normative dhe të rezervës ligjore

35. Kërkuesi ka pretenduar se akti noterial barazohet me kontratën e premtim shitjes, që përbën shprehje të interesit nga ana e zhvilluesit për ndryshimin e lejes së ndërtimit, duke ligjëruar në këtë mënyrë veprimtarinë e ndërtimit të paligjshëm. Ligji nr. 107/2014 në mënyrë taksative ka parashikuar kushtet për ndryshimin e lejes së ndërtimit duke referuar në Rregulloren e Zhvillimit të Territorit të miratuar me VKM-në nr. 408/2015 dhe kërkesa për këtë ndryshim nuk mund të bëhet në raste të tjera. VKM-ja nr. 589/2022 e konsideron aktin noterial si kërkesë për ndryshimin e lejes së ndërtimit, duke cenuar kështu parimin e hierarkisë së normave, të parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës. Gjithashtu, VKM-ja bie në kundërshtim edhe me nenin 199/a të KP-së, pasi objekti me ndryshimin e lejes së ndërtimit do të konsiderohet në kushtet e ndërtimit të ligjshëm, për rrjedhojë do të përjashtohet nga objekti i veprës penale. Sipas kërkuetit, akti ka dalë në kushtet e cenimit të rezervës ligjore të parashikuar në nenin 118 të Kushtetutës, pasi në asnjë dispozitë të ligjit nr. 107/2014 nuk parashikohet e drejta e parablerjes për ndërtimet e konfiskuara, për rrjedhojë nuk mund të ekzistojë as autorizimi për nxjerrjen e një akti nënligjor për këtë çështje. Për më tepër, ligji nr. 107/2014, në asnjë rast, nuk parashikon amnistinë e personave që kryejnë veprën penale të ndërtimit të paligjshëm, nëpërmjet nënshkrimit të kontratës noteriale.

36. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se mundësia e përdorimit të objekteve të konfiskuara përbën përmbyllje të autorizimeve të ligjvënës. Pretendimi i kërkuetit se duke barazuar aktin noterial me kërkesën për ndryshimin e lejes së ndërtimit, ligjërohet veprimtaria e ndërtimit të paligjshëm është e nivelit ligjor, pasi ka të bëjë me mospërpunjen e VKM-së me KP-në dhe ligjin nr. 107/2014. Gjithashtu, ai në mënyrë jo të saktë ka pretenduar se pika 3 e VKM-së nr. 589/2022 është në kundërshtim me Rregulloren e Zhvillimit të Territorit të miratuar me VKM-në nr. 408/2015, duke e konsideruar këtë të fundit si akt më të ulët në hierarkinë e normave, megjithëse këto dy akte renditen në të njëjtin nivel. VKM-ja nr. 589/2022 nuk parashikon në asnjë dispozitë të saj ndonjë përjashtim nga ndjekja penale ose përgjegjësia penale. Në kuptim të rezervës ligjore, e drejta e parablerjes përbën një aspekt procedural në kushtet kur ligji nuk mund të parashikojë çdo element të procesit të konfiskimit. E drejta e parablerjes shërben për të rregulluar situatën e paligjshmërisë dhe krijohet me kontratë për të garantuar ruajtjen e raportit midis sendit dhe personave që kanë marrëdhënie të veçantë me të, në ndryshim nga të tretët. Akti noterial lidhet në formë të vullnetshme nga subjekti përpara fillimit të procedurës së konfiskimit për të përshpejtuar dhe ekonomizuar këtë proces. Ky akt noterial, në asnjë rast, nuk shmang zbatimin e ligjit nr. 9874/2008 dhe për më tepër udhëzimi nr. 27/2022 në pikën 9 ka referuar procedurat e transferimit të të tretët në zbatim të këtij ligji.

37. Gjykata vëren se sipas nenit 4, pika 1, të Kushtetutës, e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. Parimi i shtetit të së drejtës detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese. Aktet juridike që nxirren nga këto organe duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material. Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor (*shih vendimet nr. 23, datë 8.6.2011; nr. 1, datë 12.1.2011; nr. 2, datë 3.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

38. Piramida e akteve normative, e parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre.

Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfshirë kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 3, datë 20.2.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

39. Neni 118, pika 1, i Kushtetutës përcakton se aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë, ndërsa paragrafi i dytë i këtij neni parashikon se ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjen që duhet rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se këto dispozita i japin kuptimin kushtetues konceptit *rezervë ligjore*, nëpërmjet të cilit kufizohet ose orientohet pushteti normativ i organeve ekzekutive për të rregulluar marrëdhënie të caktuara me akte nënligjore. Kjo *rezervë ligjore* krijon mundësinë që çështja konkrete e rregulluar pjesërisht me ligj të mund të detajohet më tej nga aktet nënligjore, duke iu përmbajtur parimeve dhe kufijve të përcaktuar nga ligji. Vetëm në këtë mënyrë autorizimi i ligjvënësit për nxjerrjen e akteve nënligjore mund të konsiderohet i realizuar brenda kufijve të kushtetutshmërisë. Në këtë kuptim, nxjerrja e akteve nënligjore është konsideruar nga Gjykata si cenim i kufijve të rezervës ligjore kur ligji nuk ka bërë asnjë delegim tek ekzekutivi për të rregulluar një çështje konkrete (rezervë ligjore absolute) ose kur ekzekutivi ka rregulluar çështje të tjera nga ato që i ka deleguar ligjvënësi (rezerva ligjore relative) (*shih vendimet nr. 11, datë 9.3.2021; nr. 4, datë 15.2.2021; nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

40. Në rastin në shqyrtim, neni 52 i ligjit nr. 107/2014 parashikon kundërvajtjet administrative në rast të shkeljes së dispozitave të këtij ligji, pavarësisht nëse ato përbëjnë vepër penale. Ndër të tjera, në pikën 1, shkronja “e”, të këtij neni është parashikuar si masë administrative edhe konfiskimi për interes publik ose strehim social i punimeve të kryera pa leje kur ndërtimi pa leje rezulton si shtesë kati dhe si shtesë volumni anësor nëse tejkalon masën 2% të sipërfaqes totale ndërtimore mbi tokë, në të cilat për shkak të qëndrueshmërisë së objektit është e pamundur prishja e saj (*nëndarja “iii”*), si dhe konfiskimi për interes publik, me propozim të IKMT-së ose IMT-së dhe vendim të KKT-së, i të gjithë objektit kur ndërtimi pa leje rezulton si shtesë kati dhe si shtesë volumni anësor nëse tejkalon masën 10% të sipërfaqes totale ndërtimore mbi tokë, kur ndërtesa është e qëndrueshme dhe është në përputhje me planet e përgjithshme, si edhe me planet e detajuara vendore (*nëndarja “iv”*). Ligjvënësi në të njëjtën dispozitë ka autorizuar Këshillin e Ministrave për rregullimin dhe përcaktimin e procedurave të konfiskimit për interes publik.

41. Në zbatim të këtij autorizimi, VKM-ja nr. 589/2022 ka përcaktuar rregullat konkrete që duhet të zbatohen gjatë konfiskimit, duke parashikuar se përpara fillimit të kësaj procedure dhe deri në marrjen e vendimit të konfiskimit nga ana e KKT-së, zhvilluesi ose çdo subjekt i autorizuar prej tij, me akt noterial, kalon në favor të shtetit, me kontratë premtim shitjeje me vlerë 1 euro, të drejtën e pronës të sipërfaqeve të ndërtuara pa leje ose në tejkallim të lejes së ndërtimit, me qëllim përdorimin e tyre për nevoja të strehimit social apo për interes publik (*pika 2*). Sipas VKM-së, akti noterial përbën shprehjen e interesit të subjektit për një ndryshim të lejes së ndërtimit, e cila merret në shqyrtim nga KKT-ja. Nëse kërkesa pranohet, KKT-ja vendos ndryshimin e lejes përkatëse të ndërtimit, duke njohur të drejtën e ministrisë përkatëse për administrimin e pronave shtetërore si bashkëpërfutuese e objektit të ri, i cili do të konsiderohet si objekt i ndërtuar në kushtet e lejes së ndërtimit (*pika 3*). Ndërtimet e konfiskuara sipas këtij vendimi mund t’i transferohen me të drejtë parablerjeje subjektit zhvillues të objektit ose çdo subjekti i autorizuar prej tij, për një vlerë jo më të vogël se çmimi i tregut dhe fondet e siguruara do të përdoren për shpronësim, trajtim të posaçëm ose kompensime, me qëllim realizimin e punëve publike. Pagesa e çmimit të punimeve në tejkallim të lejes nuk e çliron subjektin nga detyrimi i pagesës së gjobës të parashikuar nga pika 1 e nenit 52 të ligjit nr. 107/2014 (*pika 4*).

42. Nga përmbajtja e këtyre dispozitave, Gjykata vlerëson të theksojë paraprakisht se me anë të konfiskimit për interes publik të ndërtimeve pa leje për qëllime fitimi, ndërtimi i paligjshëm kalon në pronësi të shtetit. Kjo mënyrë e kalimit të pronësisë për ndërtimet që tejkalojnë sipas rastit masën

2% ose 10% të lejes së ndërtimit, të cilat, për shkak të qëndrueshmërisë së objektit, është e pamundur të prishen, është parashikuar nga neni 52, pika 1, shkronja “e”, nënndarjet “iii” dhe “iv”, i ligjit nr. 107/2014. Duhet evidentuar, gjithashtu, se paligjshmëria e ndërtimit detyron shtetin që në procedurën e konfiskimit të gjejë mekanizmat e duhur për ta përshtatur ndërtimin me planet rregulluese të miratuara në funksion të zhvillimit të qëndrueshëm të territorit, por edhe për ta ligjësuar atë në funksion të administrimit të pronës, sipas rregullave të legjislacionit në fuqi.

43. Në zbatim të delegimit të ligjvënësit, VKM-ja nr. 589/2022 ka parashikuar të gjithë hapat e nevojshëm për kryerjen e procedurës së konfiskimit, duke përcaktuar rregullat konkrete për zbatimin e kësaj procedure, në drejtim të organit kompetent për nxjerrjen e aktit të konfiskimit, aspekteve procedurale që duhen rregulluar dhe përcaktimit të instrumenteve për të krijuar kushtet për ligjërimitin e ndërtimit të paligjshëm të konfiskuar, me qëllim futjen e tij në qarkullimin civil. Në këtë mënyrë, VKM-ja në fjalë ka detajuar bazën ligjore (nenin 52, pika 1, shkronja “e”, nënndarjet “iii” dhe “iv”, të ligjit nr. 107/2014) në lidhje me procedurën administrative të konfiskimit.

C.1.1. Për hierarkinë e akteve normative

44. Duke iu rikthyer pretendimeve të kërkuarit, Gjykata konstaton se ai pretendon cenimin e nenit 116 të Kushtetutës për dy arsye: i) ndryshimi i lejes së ndërtimit sipas pikës 3 të VKM-së nr. 589/2022 bie ndesh me nenin 48 të ligjit nr. 107/2014, që parashikon rastet e rishikimit të lejes së ndërtimit; ii) dhe objekti pa leje, me ndryshimin e lejes së ndërtimit sipas pikës 3 të VKM-së nr. 589/2022, do të konsiderohet në kushtet e ndërtimit të ligjshëm dhe, si i tillë, është në kundërshtim me nenin 199/a të KP-së që parashikon veprën penale të ndërtimit të paligjshëm.

45. Gjykata vëren se sipas përcaktimeve të VKM-së nr. 589/2022, akti noterial me anë të të cilit zhvilluesi ose çdo subjekt i autorizuar prej tij kalon në favor të shtetit të drejtën e pronës të sipërfaqeve të ndërtuara pa leje ose në tejkallim të lejes së ndërtimit, përbën shprehje të interesit për një ndryshim të lejes së ndërtimit. Nëse kërkesa pranohet nga KKT-ja, objekti do të konsiderohet si i ndërtuar në kushtet e lejes së ndërtimit (pika 3). Pra, “*ndryshimi i lejes së ndërtimit*” për ndërtimet pa leje ose në tejkallim të saj, i parashikuar në VKM-në nr. 589/2022, i referohet një situatë paligjshmërie të ndërtimit për shkaqe subjektive dhe ka si qëllim mundësinë e administrimit të objekteve të konfiskuara nga organet shtetërore sipas legjislacionit në fuqi, të cilat për shkak të qëndrueshmërisë së objektit të ndërtuar, janë të lidhura në mënyrë të pazgjidhshme me pjesën tjetër të tij. Në këtë kuptim, duke qenë se ndërtimi i paligjshëm nuk mund të priset (sikurse është parashikuar në nënndarjet “i” dhe “ii” të shkronjës “e” të pikës 1 të nenit 52 të ligjit nr. 107/2014), “*ndryshimi i lejes së ndërtimit*” është instrument i përshtatshëm për realizimin e procedurës së konfiskimit. Në këtë mënyrë, në përmbushje të delegimit të ligjvënësit, janë rregulluar pasojat e procedurës së konfiskimit, pra ligjërimiti i objektit të ndërtuar pa leje dhe i konfiskuar me qëllim përfshirjen e tij në qarkullimin civil.

46. Nga ana tjetër, neni 48 i ligjit nr. 107/2014 parashikon rastet e rishikimit të lejes së ndërtimit nëse gjatë kryerjes së punimeve të ndërtimit hasen situata të paparashikuara ekonomike dhe teknike që e bëjnë të pamundur realizimin e projektit të miratuar me lejen e ndërtimit. Kjo do të thotë se “*rishikimi i lejes së ndërtimit*” sipas ligjit nr. 107/2014 u referohet situatave për shkaqe objektive të paparashikuara në momentin e marrjes së lejes së ndërtimit dhe ka për qëllim përshtatjen e saj (lejes) me ndryshimin e projektit gjatë ndërtimit. Objekti i ndërtimit në këtë rast nuk është i paligjshëm, por për shkaqe ekonomike dhe teknike ai nuk mund të realizohet sipas kushteve të lejes së ndërtimit të miratuar. Rastet dhe procedura përkatëse për rishikimin e lejes së ndërtimit, sipas autorizimit në pikën 3 të nenit 48 të ligjit nr. 107/2014, detajohen në rregulloren e zhvillimit të territorit, e cila është miratuar me VKM-në nr. 408/2015.

47. Për sa më sipër, Gjykata konstaton se instrumenti i “*ndryshimit të lejes së ndërtimit*”, i parashikuar nga pika 3 e VKM-së nr. 589/2022 dallon nga ai i “*rishikimit të lejes së ndërtimit*”, i parashikuar nga neni 48 i ligjit nr. 107/2014, si në lidhje me situatat dhe shkaqet të cilave secili prej tyre u referohet, ashtu edhe me mënyrën e zgjidhjes së pasojave që synon të rregullojë. Prandaj, Gjykata vlerëson se, në ndryshim nga sa pretendon kërkuari, qëllimi i ligjvënësit nëpërmjet dispozitave në fjalë lidhet me rregullimin e aspekteve juridike të ndryshme të objekteve në ndërtim. Për rrjedhojë, pretendimi i

kërkuesit nuk hyn në sferën e nenit 116 të Kushtetutës dhe hierarkia e akteve normative nuk mund të gjejë zbatim në rastin konkret.

48. Nisur nga këto premisa, pretendimi i kërkuesit se VKM-ja nr. 589/2022 bie ndesh me Rregulloren e Zhvillimit Urban, të miratuar me VKM-në nr. 408/2015, nuk mund të merret në shqyrtim për sa kohë që, në thelb, lidhet me konfliktin ndërmjet normave ligjore të të njëjtut nivel, çka përbën një çështje që del jashtë juridiksionit kushtetues. Në këtë kuptim, Gjykata rithekson se nuk është detyrë e saj shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy akteve normative të të njëjtut nivel. Po kështu, mënyra e të kuptuarit, e të zbatuarit të akteve normative dhe e harmonizimit ndërmjet dispozitave të tyre me akte normative të tjera, nuk janë çështje që i përkasin kontrollit kushtetues, për rrjedhojë nuk janë objekt shqyrtimi nga Gjykata (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 5, datë 5.2.2015; nr. 2, datë 3.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Për sa i takon pretendimit të kërkuesit se objekti pa leje me ndryshimin e lejes së ndërtimit do të konsiderohet në kushtet e ndërtimit të ligjshëm, pra do të përjashtohet nga vepra penale, e, si i tillë, bie në kundërshtim me nenin 199/a të KP-së, që parashikon veprën penale të ndërtimit të paligjshëm, Gjykata vëren se VKM-ja nr. 589/2022 përcakton se me ndryshimin e lejes së ndërtimit, nëse kërkesa pranohet, objekti do të konsiderohet i ndërtuar në kushtet e lejes së ndërtimit (*pika 3*). Pavarësisht këtij parashikimi, në fjalinë e dytë të pikës 4 të kësaj VKM-je, kur sanksionohet e drejta e parablerjes e objektit të konfiskuar, në mënyrë të shprehur citohet se pagesa e çmimit të punimeve në tejkalim të lejes nuk e çliron subjektin nga detyrimi i pagesës së gjobës të parashikuar nga pika 1 e nenit 52 të ligjit nr. 107/2014. Ky parashikim ligjor, sikurse u theksua edhe më sipër, përfshin shkeljet që përbëjnë kundërvajtje administrative në kuptim të këtij ligji, pavarësisht nëse ato përbëjnë vepër penale.

50. Gjykata, referuar përmbajtjes së VKM-së nr. 589/2022, vëren se ajo nuk ka parashikuar në dispozitat e saj, në mënyrë të shprehur, rregulla për përjashtimin nga përgjegjësia penale të subjekteve që kanë ndërtuar pa leje ose në tejkalim të lejes së ndërtimit. Parashikimi i pikës 3 të saj, sipas të cilit objekti i paligjshëm me ndryshimin e lejes së ndërtimit do të konsiderohet në kushtet e lejes së ndërtimit, edhe pse *prima facie* krijon idenë se riparson faktin e paligjshëm në drejtim të autorit të tij, pra amnistion veprën penale, në fakt ka për qëllim rregullimin e pasojave të procedurës së konfiskimit për interes publik. Në këtë kuptim, ligjërimi i ndërtimit të paligjshëm synon mundësinë e administrimit të objekteve të konfiskuara nga organet shtetërore sipas legjislacionit në fuqi dhe nuk zhbën në vetvete veprimin e paligjshëm të ndërtimit pa leje ose në tejkalim të saj. Kjo do të thotë se ndryshimi i lejes së ndërtimit nuk nënkupton ligjërimin e sjelljes penale ose administrative të subjektit zhvillues. Për më tepër, ky shkak, duke mos u parashikuar si rast i parashkrimit të ndjekjes penale ose i dënimit penal, sipas dispozitave relevante të KP-së, nuk mund të sjellë në asnjë rast shuarjen e veprës penale.

51. Për rrjedhojë, në situatën kur subjektet që kanë ndërtuar pa leje ose në tejkalim të saj procedohen penalisht, parashikimi i pikës 3 të VKM-së nr. 589/2022 rregullon pasojat civile të kundërvajtjes administrative, por nuk përjashton përgjegjësinë penale të tyre. Në këtë kuptim, Gjykata thekson se procedimi penal është i pavarur nga procedimi administrativ i konfiskimit të objektit të paligjshëm. Për më tepër, duke qenë se sipas pikës 4 të VKM-së këto subjekte nuk çlirohen as nga detyrimi për pagesën e kundërvajtjes administrative, aq më pak ata mund të përjashtohen në mënyrë të nënkuptuar ose indirekte nga përgjegjësia penale. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuesit për cenimin e nenit 116 të Kushtetutës është i pabazuar.

C.1.2. Për rezervën ligjore

52. Sipas kërkuesit, VKM-ja ka dalë edhe në kushtet e cenimit të rezervës ligjore të parashikuar në nenin 118 të Kushtetutës, për dy arsye: i) në asnjë dispozitë të ligjit nr. 107/2014 nuk parashikohet e drejta e parablerjes për ndërtimet e konfiskuara e parashikuar në VKM-në nr. 589/2022; ii) dhe ligji nr. 107/2014 nuk parashikon amnistinë e personave që kryejnë veprën penale të ndërtimit të paligjshëm, nëpërmjet nënshkrimit të kontratës noteriale, sikurse ata do të konsiderohen nga VKM-ja nr. 589/2022.

53. Në pikën 4 të VKM-së nr. 589/2022 parashikohet e drejta e parablerjes e subjektit zhvillues të objektit të konfiskuar ose e çdo subjekti të autorizuar prej tij për një vlerë jo më të vogël se sa çmimi i tregut. Gjithashtu, nëse subjekti shpreh interesin për të parablerë punimet pa leje, ministri përgjegjës për administrimin e pronave shtetërore kryen procedurën e parablerjes dhe bën derdhjen e fondit përkatës në llogarinë e të ardhurave të thesarit në degë me destinacion llogarinë speciale të shpronësimeve pranë Bankës së Shqipërisë (*pika 12*).

54. Gjykata konstaton se e drejta e parablerjes mund të burojë nga ligji (kur parashikohet shprehimisht nga ligji ose një akt nënligjor) ose nga kontrata (kur palët parashikojnë, rast pas rasti, njohjen e kësaj të drejte në marrëveshjet e tyre). Në çdo rast koncepti i së drejtës së parablerjes ligjore jepet nga Kodi Civil (KC), i cili në nenin 204 parashikon se bashkëpronari, përpara se t'ia shesë pjesën e vet në sendin e paluajtshëm një personi që nuk është bashkëpronar, detyrohet të njoftojë me shkrim bashkëpronarët e tjerë nëse dëshirojnë të blejnë pjesën me të njëjtat kushte që do t'ia shesë personit të tretë.

55. Gjykata vëren se sipas parashikimit të nënndarjes “iii” të shkronjës “e” të pikës 1 të nenit 52 të ligjit nr. 107/2014, në rastin kur ndërtimi tejkalon 2% të sipërfaqes ndërtimore, shteti konfiskon vetëm punimet e kryera pa leje, ndërsa sipas parashikimit të nënndarjes “iv” të po të njëjtit nen, kur ndërtimi tejkalon 10% të sipërfaqes ndërtimore konfiskohet për interes publik i gjithë objekti. Pra pavarësisht masës së objektit që konfiskohet, në çdo rast, me konfiskimin e ndërtimeve pa leje, krijohet një situatë bashkëpronësie mbi një send të paluajtshëm midis shtetit, nga njëra anë, dhe subjektit zhvillues dhe/ose pronarëve të truallit apo personave të tretë, nga ana tjetër. Prandaj, nëpërmjet parashikimit të institutit të parablerjes, VKM-ja, me qëllim garantimin e të drejtave të bashkëpronarëve të sendit, ka disiplinuar situatën juridike të kësaj bashkëpronësie sipas rregullave të legjislacionit civil në fuqi. Kjo do të thotë që edhe nëse VKM-ja nr. 589/2022 nuk do të parashikonte në mënyrë të shprehur të drejtën e parablerjes, ajo, gjithsesi, do të gjente zbatim sipas përcaktimeve të KC-së.

56. Nga sa më lart, Gjykata vlerëson se e drejta e parablerjes e parashikuar nga VKM-ja është një instrument për të realizuar procedurën e konfiskimit për interes publik në kuadër të delegimit të nenit 52 të ligjit nr. 107/2014. Në rast të shfaqjes së vullnetit për të ushtruar të drejtën e parablerjes, shteti realizon interesin publik nëpërmjet arkëtimit të vlerës së sendit, sipas çmimit të tregut. Nëse kjo e drejtë nuk ushtrohet, shteti do të vazhdojë të ketë pronësinë e sendit, i cili do t'u nënshtrohet rregullave të administrimit të pasurive publike, përfshirë zbatimin e shitjes së tij në ankand. Në këtë këndvështrim, Gjykata çmon se qëllimi i ligjit “konfiskimi për interes publik” në çdo rast realizohet, pasi objektet e ndërtuara pa leje ose në tejkallim të lejes së ndërtimit, ose vlera e tyre sipas çmimit të tregut, në përfundim të procedurës së konfiskimit, i kalojnë shtetit. Prandaj, pretendimi i kërkuarit për cenimin e rezervës ligjore është i pabazuar.

57. Pretendimi i dytë i kërkuarit për cenimin e nenit 118 të Kushtetutës lidhet me amnistinë nga ana e VKM-së të personave subjekt të veprës penale, në mungesë të delegimit nga ana e ligjit nr. 107/2014. Në këtë drejtim, jurisprudenca kushtetuese është shprehur edhe për kuptimin kushtetues e ligjor të amnistisë. Gjykata ka pohuar se amnistia përbën një masë të përgjithshme faljeje për kategori të përcaktuara veprash penale të kryera në një periudhë të caktuar kohe, ose dënimeve përkatëse. Amnistia e veprës penale vepron përpara dhënies së vendimit përfundimtar të dënimit, me pasojë shuarjen e veprës penale të kryer, ndërsa amnistia e dënimit ndërhyr pas dhënies së një vendimi përfundimtar dënimi, duke shuar ekzekutimin e dënimit dhe të dënimeve plotësuese, edhe pse mbeten efektet e tjera penale. Ndryshimi midis tyre qëndron në faktin se amnistia e veprës penale sjell si pasojë mosfillimin ose pushimin e ndjekjes penale përpara se të jetë dhënë një vendim përfundimtar dënimi (i ekzekutueshëm), ndërsa amnistia e dënimit sjell efekte pas dhënies së vendimit të ekzekutueshëm (*shih vendimet nr. 1, datë 20.1.2014; nr. 16, datë 19.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

58. Duke marrë në konsideratë se ky pretendim është trajtuar tek analiza e përgjegjësisë penale të subjekteve që kanë kryer veprime të paligjshme (*shih paragrafin 50*), Gjykata me të njëjtin arsyetim, vlerëson se VKM-ja nuk sjell amnistinë e personave që kanë kryer ndërtime pa leje.

59. Për sa më lart, Gjykata çmon se pretendimi i kërkuesit për cenimin e parimit të shtetit të së drejtës, në drejtim të parimit të hierarkisë së akteve normative dhe rezervës ligjore, nuk është i bazuar.

C.2 Për cenimin e parimit të ndarjes dhe të balancimit ndërmjet pushteteve

60. Kërkuesi pretendon se: i) VKM-ja nr. 589/2022 ka përjashtuar nga ndjekja penale të gjitha subjektet zhvilluese që kanë ndërtuar pa leje ose në tejkalim të saj, duke bërë amnistinë e tyre. Ndërkohë që amnistia, në referim të nenit 81, pika 2, të Kushtetutës, përbën një fushë, rregullimi i së cilës i rezervohet ekskluzivisht Kuvendit, përmes miratimit të ligjit me tre të pestat e të gjithë anëtarëve të tij. Këshilli i Ministrave nuk mund të ketë kompetenca legjislative, përveç rasteve të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës. Ai nuk mund ndërhyjë me akte normative me fuqinë e ligjit ose me akte nënligjore në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit. Përjashtimi nga ndjekja penale bie në kundërshtim me nenin 199/a të KP-së që ka parashikuar veprën penale “Ndërtimi i paligjshëm”. Sikurse miratimi, edhe shfuqizimi ose depenalizimi i një veprë penale duhet domosdoshmërisht të realizohet me shumicë të cilësuar dhe jo nëpërmjet një VKM-je; ii) Gjithashtu, sipas kërkuesit, VKM-ja nr. 589/2022 cenon edhe autonominë e pushtetit vendor, të parashikuar në nenin 13 të Kushtetutës, pasi sipas nenit 52, pika 1, shkronja “e”, nënndarja “iv”, të ligjit nr. 107/2014, propozimi për konfiskim bëhet nga IKMT-ja ose IMT-ja dhe vendimi merret nga KKT-ja. VKM-ja nuk parashikon të drejtën e propozimit për konfiskim nga ana e IMT-së, por vetëm të drejtën e njoftimit të IKMT-së sipas parashikimeve të pikës 6 të VKM-së.

61. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se VKM-ja nr. 589/2022 nuk përmban asnjë dispozitë amnistuese, rrjedhimisht nuk cenon asnjë nga kompetencat e Kuvendit. Për më tepër, ajo ka përcaktuar se nuk ka amnisti për kundërvajtjet administrative, pra aq më pak për veprat penale që ndërtuesit mund të kenë kryer. VKM-ja nuk ndalon ndjekjen penale ndaj personave që kanë kryer këtë vepër penale, pasi procedimi penal është i pavarur nga procedimi administrativ për vënien e gjobës ose konfiskimin e objektit si dënim administrativ. Subjektet zhvilluese, në mënyrë të vullnetshme, pranojnë faktin se objekti është ndërtuar në tejkalim të lejes së ndërtimit.

62. Gjykata në jurisprudencën e saj, duke iu referuar nenit 7 të Kushtetutës, që parashikon parimin e ndarjes së pushteteve, ka theksuar se ai synon të mënjanojë rrezikun e përqendrimit të pushtetit në duart e një organi ose të personave të caktuar, gjë që praktikisht mbart me vete rrezikun e shpërdorimit të tij. Nëpërmjet këtij parimi kushtetutëbërësi ka përcaktuar për secilin nga organet që përfaqësojnë këto pushtete kompetencat që i përgjigjen qëllimit të tij. Për sa kohë këto kompetenca janë të përcaktuara nga normat kushtetuese, është e palejueshme që një organ tjetër t’i marrë ose t’i anashkalojë ato me vullnetin e tij. Ky parim përfshin pushtetet në rrafsh horizontal (ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor) dhe në rrafsh vertikal (pushtet qendror - qeverisje vendore) (*shih vendimet nr. 29, datë 2.7.2021; nr. 24, datë 9.6.2011; nr. 19, datë 3.5.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

63. Gjykata vëren se VKM-ja nr. 589/2022 ka përcaktuar rregullat dhe procedurat e konfiskimit të sipërfaqeve të ndërtuara pa leje ose në tejkalim të lejes së ndërtimit. Sikurse u theksua më sipër, akti i kundërshtuar nuk i përjashton subjektet nga përmbushja e detyrimeve dhe përgjegjësisë ligjore penale, për rrjedhojë ndaj tyre nuk zbatohet ndonjë formë amnistie ndaj këtyre përgjegjësive (*shih paragrafin 50*). Në këtë situatë, Gjykata vlerëson se në kushtet kur akti i kundërshtuar nuk parashikon amnistinë e ndonjë veprimi të paligjshëm, kompetencat e Kuvendit lidhur me dhënien e amnistisë për kategori të caktuara të individëve që kanë kryer vepra penale nuk janë cenuar.

64. Në lidhje me pretendimin e kërkuesit për cenimin e autonomisë së pushtetit vendor, të parashikuar në nenin 13 të Kushtetutës, pasi VKM-ja nr. 589/2022 nuk parashikon të drejtën e propozimit për konfiskim nga ana e IMT-së, por vetëm të drejtën e njoftimit IKMT-së, sipas parashikimeve të pikës 6 të saj, Gjykata vëren se sipas nenit 52, pika 1, shkronja “e”, nënndarja “iv”, të ligjit nr. 107/2014, konfiskimi për interes publik bëhet me propozim të IKMT-së ose IMT-së dhe vendimi merret nga KKT-ja. Ndërkohë, VKM-ja nr. 589/2022 në pikën 6 parashikon se procedura e konfiskimit fillon me propozimin e IKMT-së, sipas inspektimeve periodike të kryera kryesisht ose pas marrjes së njoftimit nga IMT-ja.

65. Gjykata vëren se ligji nr. 107/2014 ka parashikuar të drejtën e propozimit të konfiskimit në mënyrë alternative, IKMT-ja ose IMT-ja, ndërsa VKM-ja ka detajuar dhe saktësuar këtë të drejtë, duke ia atribuar atë IKMT-së, bazuar edhe në njoftimin e IMT-së, sipas fushës së përgjegjësisë, të parashikuar po në pikën 6 të VKM-së. Në këtë mënyrë, në vlerësimin e Gjykatës, në thelb, IMT-ve nuk i është cenuar sfera e tyre e kompetencave, duke qenë se edhe nëpërmjet këtij parashikimi ato kanë të njëjtin rol të atribuar me ligj në fillimin e procedurës së konfiskimit.

66. Për sa më lart, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuesit për cenimin e parimit të ndarjes së pushteteve nuk është i bazuar.

C.3 Për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit

67. Kërkuesi ka pretenduar cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit, pasi VKM-ja objekt kundërshtimi ka parashikuar një trajtim të diferencuar të subjekteve, të cilat, duke pasur mundësinë financiare, arrijnë t'i kalojnë shtetit sipërfaqet e ndërtuara pa leje përmes nënshkrimit të aktit noterial të kontratës së premtim shitjes, duke i përjashtuar ata nga ndjekja penale, në dallim nga shtetasit e tjerë, të cilët nuk e kanë këtë mundësi financiare, për të cilët ndiqet procedura e konfiskimit.

68. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se VKM-ja nr. 589/2022 nuk parashikon amnisti penale për asnjë subjekt dhe as amnisti administrative. Ajo nuk ka përcaktuar ndonjë tarifë të cilën ndërtuesi duhet t'ia paguajë shtetit me rastin e kalimit të së drejtës së pronësisë për sipërfaqet e ndërtuara pa leje, përkundrazi, vetë shteti do të paguajë vlerën 1 euro. Në asnjë moment nuk konstatohet trajtimi i diferencuar i subjekteve që u është dhënë mundësia t'i blejnë këto sipërfaqe me një vlerë jo më të vogël se sa çmimi i tregut. Në rastin konkret, të gjitha subjektet zhvilluese që kanë tejkaluar masën 2% të sipërfaqes së ndërtimit janë në pozicion të barabartë, pasi atyre u ofrohet njësoj mundësia e shfrytëzimit të procedurës së parashikuar në pikën 2 të VKM-së, për sa i përket aktit noterial.

69. Në mendimin e tij me shkrim të datës 30.1.2023, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, fillimisht, ka evidentuar se VKM-ja objekt kundërshtimi ka parashikuar diferencim midis subjekteve që bëjnë marrëveshje noteriale dhe atyre që nuk e bëjnë një të tillë, por u nënshtrohen procedurave të konfiskimit. Pavarësisht se ky akt është me natyrë administrative dhe nuk ndikon në juridiksionin penal, baza për trajtimin e diferencuar duhet të arsyetohet lidhur me qëllimet që synohen të arrihen. Sipas këtij mendimi, nëse lidhja e marrëveshjes noteriale mund të krijojë dyshime, duke sjellë trajtim të diferencuar të subjekteve për të njëjtën shkelje, ky parashikim mund të krijojë premisa për dyshim të arsyeshëm të shkeljes së parimit të barazisë përpara ligjit. Në vijim, në datën 19.5.2023, pas marrjes dijeni të informacionit të dërguar nga organet ligjzbatuese, të cilat ndjekin procedurat administrative dhe penale për subjektet që kanë ndërtuar pa leje për qëllime fitimi, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi iu drejtua sërish Gjykatës me një mendim të dytë, me argumentin se mendimi i dërguar më herët nuk reflektonte situatën faktike juridike. Nisur nga fakti se sipas informacioneve të vëna në dispozicion rezulton se të gjitha rastet e proceduara nga IKMT-ja në zbatim të VKM-së nr. 589/2022 janë kallëzuar në prokurori, në referim të nenit 199/a të KP-së, Komisioneri ka shprehur mendimin se akti objekt shqyrtimi nuk ka ndikuar në zbatueshmërinë efektive të juridiksionit penal, duke mos vendosur në pozita të pabarabarta subjekte të ndryshme që ndodhen në situata të njëjta.

70. Kushtetuta në nenin 18 të saj parashikon se të gjithë duhet të jenë të barabartë përpara ligjit. Kjo dispozitë, në paragrafin e dytë, sanksionon ndalimin e diskriminimit, ndër të tjera, për shkak të gjendjes ekonomike, ndërsa paragrafi i tretë mishëron në vetvete kufizimin e kësaj të drejte, por vetëm nëse ekziston një përligje e arsyeshme dhe objektive. Parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në/përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe përpara ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjlojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Ky parim presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta dhe vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive mund të përligjet trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë (*shih vendimet nr. 27, datë 29.6.2021; nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 10, datë 29.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

71. Për të vlerësuar nëse një akt normativ është diskriminues, Gjykata shqyrton nëse ai parashikon trajtim të diferencuar të subjekteve dhe në rast se e konstaton këtë fakt, ajo vlerëson nëse diferencimi ka qenë i përligjur dhe për një arsye objektive. Kjo përligje vlerësohet e lidhur me qëllimet dhe efektet e masave të marra. Gjithashtu, nuk mjafton vetëm diferencimi i përligjur, por duhet edhe që mjeti i përzgjedhur për arritjen e qëllimit të ligjvënës të jetë i arsyeshëm dhe i përshtatshëm. Veçanërisht për sa u takon mjeteve të përdorura, ato duhet të jenë efektive, pra të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton diferencimin e përligjur dhe arsyen objektive (*shih vendimet nr. 34, datë 10.4.2017; nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

72. Në rastin konkret, Gjykata vëren që pavarësisht se VKM-ja nr. 589/2022 i ka dhënë mundësinë e së drejtës së parablerjes subjektit zhvillues ose çdo subjekti të autorizuar prej tij, i cili ka ndërtuar pa leje ose në tejkalim të lejes së ndërtimit, ky fakt nuk përbën diferencim midis subjekteve që ushtrojnë këtë të drejtë dhe atyre që nuk e ushtrojnë. Sipas rregullave të parashikuara nga VKM-ja në rast të ndërtimeve pa leje ose në tejkalim të saj, gjithmonë subjektet do t'i nënshtrohen procedurës së konfiskimit të pasurisë nga ana e shtetit, pasi janë në të njëjtat kushte paligjshmërie. Konfiskimi në çdo rast do të kryhet dhe ndërtimi i paligjshëm do të bëhet pronë shtetërore. Nëse ndërtimet e konfiskuara i transferohen për shkak të së drejtës së parablerjes subjektit zhvillues, shteti do të përfitojë vlerën e sendit sipas çmimit të tregut. Për më tepër, theksohet se subjektet e kësaj VKM-je i përkasin kategorisë së subjekteve që kanë ndërtuar pa leje ose në tejkalim të lejes së ndërtimit për qëllime fitimi, për të cilët VKM-ja parashikon të njëjtën mundësi, atë të parablerjes së objektit me çmimin e tregut. Për pasojë, pretendimi i kërkuarit për diferencim të këtyre subjekteve për shkak të mundësive financiare nuk është i bazuar.

73. Gjithashtu, Gjykata evidenton se me anë të VKM-së subjektet që nënshkruajnë aktin noterial nuk përjashtohen nga ndjekja penale ose kundërvajtja administrative. Me fjalë të tjera, pavarësisht mundësisë që atyre u jepet për të ndryshuar lejen e ndërtimit ose më pas për të parablerë ndërtimin pa leje, ata sërish u nënshtrohen të njëjtave normave dhe procedurave për ndëshkimin e paligjshmërisë së kryer (*shih paragrafin 50*). Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se edhe pretendimi i kërkuarit për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit, për shkak të amnistisë së veprës penale, nuk është i bazuar.

74. Gjykata thekson se arriti në përfundimin e mësipërm, duke mos u mbështetur në asnjë nga opinionet e dhëna nga Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi. Në këtë drejtim, Gjykata thekson se për nga natyra e tyre të tilla mendime (*amicus curia*), të kërkuara gjatë procesit kushtetues, kanë natyrë këshillimore dhe se ajo në çdo rast arrin në përfundimin e saj në lidhje me çështjen mbi bazën e vlerësimit të pavarur të të gjitha fakteve të saj dhe parashtrimeve e pretendimeve të palëve pjesëmarrëse në gjykimin kushtetues.

C.4 Për cenimin e së drejtës së pronës

75. Kërkuari ka pretenduar se VKM-ja nr. 589/2022 dhe ligji nr. 107/2014 nuk kanë parashikuar se çfarë ndodh me pronarët e tokës që mund të kenë lidhur një kontratë sipërmarrjeje me zhvilluesin, që i konfiskohen sipërfaqet e ndërtuara pa leje ose personat e tretë, të cilët mund të kenë lidhur kontrata për fitimin e pronësisë së njësive të ndërtimit, duke cenuar në këtë mënyrë të drejtën e pronës të parashikuar nga neni 41 i Kushtetutës dhe neni 1 i Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së. Në këtë drejtim, nuk respektohen garancitë e nenit 17, për sa i përket parimit të proporcionalitetit, pasi edhe në rast se sipërfaqja e punimeve është në masën 10.01%, merret masa e konfiskimit për të gjithë ndërtimin. Megjithatë objekt kërkitimi është VKM-ja nr. 589/2022, në zbatim të nenit 48, paragrafi 2, të ligjit nr. 8577/2000 dhe vendimit nr. 65, datë 10.2.1999, Gjykata mund të marrë në shqyrtim edhe papajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën në përputhje me parimin e disponibilitetit.

76. Subjekti i interesuar ka prapësuar se pretendimi për cenimin e së drejtës së pronës është jashtë objektit të kërkesës, pasi dispozita që pretendohet të jetë jo në përputhje me Kushtetutën është një dispozitë ligjore, e cila mund t'i nënshtrohej vlerësimit të kushtetutshmërisë vetëm nëse objekt i kërkesës do të ishte ligji nr. 107/2014 dhe jo VKM-ja nr. 589/2022. Ky pretendim, duke u

konsideruar si një kërkesë e re, është edhe jashtë afatit ligjor 2 vjeçar, për rrjedhojë kërkuesi nuk legjitimohet *ratione temporis*. Në këtë drejtim, Gjykata nuk mund të tejkalojë kufijtë e shqyrtimit të çështjes kushtetuese, që me rastin e vlerësimit të kushtetutshmërisë së VKM-së objekt gjykimi, të shfuqizojë edhe ligjin autorizues.

77. Gjykata ka evidentuar se garantimi i së drejtës së pronës përbën një ndër aspektet më thelbësore të shoqërisë demokratike. Sipas nenit 41 të Kushtetutës, e drejta e pronës private është e garantuar dhe askush nuk mund të privohet nga prona e tij, përveçse për arsye të interesit publik. E drejta e pronës, si e drejtë universale e njeriut, përfshin çdo posedim të sendeve ose të të drejtave të tjera materiale pasurore dhe se në një shtet demokratik individit duhet t'i garantohet gëzimi i qetë dhe pa pengesa të paarsyeshme ose joproporcionale i kësaj të drejte. Në çdo rast, kjo e drejtë shtrihet ndaj sendeve, pronësia e të cilave është fituar në përputhje me ligjin (*shih vendimet nr. 36 datë 21.4.2017; nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

78. Gjykata rithekson se objekt i VKM-së nr. 589/2022 janë ndërtimet pa leje ose në tejkallim të saj, pra ndërtimet e paligjshme, që për shkak të qëndrueshmërisë së objektit, nuk mund të prishen. Fakti që ajo nuk ka parashikuar në mënyrë të shprehur pasojat që vijnë për pronarët e truallit ose personat e tretë që kanë blerë në mënyrë të ligjshme dhe në mirëbesim, nuk do të thotë se atyre u është cenuar e drejta e pronës.

79. Në këtë kuptim, Gjykata konstaton se kur ndërtimet pa leje tejkalojnë në masën 2% sipërfaqen totale ndërtimore (*sipas nenit 52, pika 1, shërkronja "e", nënndarja "iii" e ligjit*) konfiskohet vetëm pjesa e ndërtimit pa leje, ndërsa në rastin kur ndërtimi i paligjshëm tejkalon masën 10% të sipërfaqes totale ndërtimore (*sipas nënndarjes "iv" të të njëjtit nen*) konfiskohet i gjithë objekti i ndërtuar. Gjithsesi, nuk rezulton që VKM-ja, e nxjerrë në zbatim të ligjit, të mohojë apo kufizojë në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të nënkuptuar të drejtat e pronarëve të truallit dhe personave të tretë. Në çdo rast ata kanë në dispozicion mjetet e mbrojtjes së të drejtave të tyre sipas legjislacionit në fuqi, përfshirë edhe mbrojtjen e tyre gjyqësore, sipas rastit ndaj shtetit, subjektit zhvillues të pronës, ose personave të tjerë me të cilët kanë krijuar marrëdhënie juridike, pasi në këtë rast do të gjejnë zbatim parimet dhe parashikimet e legjislacionit civil në fuqi që rregullojnë marrëdhëniet e pronësisë dhe marrëdhëniet e tjera me natyrë kontraktore. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuetit se VKM-ja cenon të drejtën e pronës të pronarëve të truallit apo të personave të tretë nuk është i bazuar.

80. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se të drejtat e pronarëve të truallit dhe personave të tretë nuk cenohen, në rastin kur ndërtimet pa leje tejkalojnë në masën 2% sipërfaqen totale ndërtimore (*sipas nenit 52, pika 1, shërkronja "e", nënndarja "iii", të ligjit*), sepse konfiskohet vetëm pjesa e ndërtimit pa leje, ndërkohë që pjesa e ndërtimit të ligjshëm vazhdon të jetë në pronësi të zhvilluesit. Po kështu, në rastin kur ndërtimi i paligjshëm tejkalon masën 10% të sipërfaqes totale ndërtimore (*sipas nënndarjes "iv" të të njëjtit nen*) dhe konfiskohet i gjithë objekti, konfiskimi nuk shtrihet mbi të drejtën e pronësisë së pronarit të truallit. Gjithsesi, pronarët e truallit dhe personat e tretë, në çdo rast, kanë në dispozicion mjetet e mbrojtjes së të drejtave të tyre sipas legjislacionit në fuqi. Ata kanë të drejtë të kërkojnë në rrugë gjyqësore të drejtat e tyre, sipas rastit, ndaj shtetit, subjektit zhvillues të pronës ose personave të tjerë me të cilët kanë krijuar marrëdhënie juridike, pasi në këtë rast do të gjejnë zbatim parimet dhe parashikimet e legjislacionit civil në fuqi që rregullojnë marrëdhëniet e pronësisë dhe marrëdhëniet e tjera me natyrë kontraktore². Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuetit se VKM-ja cenon të drejtën e pronës të pronarëve të truallit ose të personave të tretë nuk është i bazuar.

81. Në lidhje me pretendimet e kërkuetit se nuk respektohen garancitë e nenit 17, për sa i përket parimit të proporcionalitetit, pasi edhe në rast se sipërfaqja e punimeve është në masën 10.01%, merret masa e konfiskimit për të gjithë ndërtimin, Gjykata vlerëson se ato kanë të bëjnë me përcaktimin e masës së tejkallimit të lejes së ndërtimit, për të cilën konfiskohet i gjithë objekti i

² Gjyqtarja Marjana Semini në shtesë të analizës së mësipërme, mban qëndrimin se me kalimin e të drejtave nga një kreditor i vjetër te një i ri (shteti pas konfiskimit), të drejtat e fituara me kontratat përkatëse mbi ndërtimin e sendit të ardhshëm nga pronarët e truallit dhe personat e tretë nuk cenohen, sepse çdo e drejtë që i kalon shtetit me konfiskimin shtrihet deri në masën dhe kufijtë që i ka pasur zhvilluesi dhe bashkë me të drejtën/at kalojnë edhe detyrimet që burojnë sipas rastit nga marrëdhëniet kontraktore ose ato të pronësisë, sipas parashikimeve të legjislacionit civil.

ndërtuar, e cila, sikurse u përmend edhe më sipër, nuk është parashikuar nga VKM-ja, por nga neni 52, pika 1, shkronja “e”, nënndarja “iv”, i ligjit nr. 107/2014. Duke qenë se ky i fundit nuk është objekt i kërimit të këtij gjykimi kushtetues, Gjykata çmon se ky pretendim i kërkuarit nuk mund të merret në shqyrtim.

82. Në përmbledhje të argumenteve si më sipër, Gjykata vlerëson se VKM-ja nuk cenon të drejtën e pronës. Për këtë arsye, pretendimi i kërkuarit për shqyrtimin e ligjit nr. 107/2014 për shkak të lidhjes me VKM-në (neni 48, pika 2, i ligjit nr. 8577/2000), nuk mund të merret në shqyrtim.

C.5 Për cenimin e së drejtës për proces të rregullt ligjor

83. Kërkuari ka pretenduar se e gjithë procedura e ndjekur për konfiskimin e rregulluar nga VKM-ja nr. 589/2022 nuk ka parashikuar të drejtën për t’u njoftuar paraprakisht, të drejtën për të paraqitur prova, kundërshtime, dëshmi, për t’u dëgjuar, për të marrë pjesë, për të kundërshtuar gjetjet etj. Njoftimi sipas pikës 13 të VKM-së objekt kundërshtimi u bëhet subjekteve vetëm pasi e gjithë vendimmarrja e KKT-së është ezauruar, madje pas daljes së urdhrit nga ministri përgjegjës për administrimin e pronave shtetërore.

84. Subjekti i interesuar ka prapësuar se VKM-ja nr. 589/2022 nuk ka shmangur asnjë procedurë ligjore, të cilën mund ta shfrytëzojnë subjektet që pretendojnë se u janë shkelur të drejtat nga zbatimi i këtij akti. Për më tepër, pika 13 e VKM-së parashikon të drejtën dhe detyrimin e autoritetit përgjegjës për ndjekjen e procedurës së konfiskimit që të njoftojë për masën e konfiskimit të objektit personat ose subjektet që preken nga kjo masë brenda 7 ditëve nga nxjerrja e urdhrit të ministrit përgjegjës për administrimin e pronave shtetërore. Gjithashtu, nëpërmjet VKM-së nr. 589/2022 janë nxjerrë aktet përkatëse, të cilat parashikojnë në mënyrë të detajuar afatet dhe procedurat në zbatim të procedurës së konfiskimit të objekteve të ndërtuara pa leje për qëllime fitimi, për të siguruar të drejtën për proces të rregullt ligjor.

85. Neni 42, paragrafi 2, i Kushtetutës parashikon se kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe interesave të tij kushtetues dhe ligjorë ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj.

86. Në jurisprudencën e saj Gjykata ka theksuar se e drejta e individit për proces të rregullt ligjor nuk kufizohet vetëm në procesin gjyqësor, por përfshin edhe atë me karakter administrativ. Në këtë kuptim, çdo organ i pushtetit publik, gjatë ushtrimit të funksioneve të tij kushtetuese e ligjorë, është i detyruar të respektojë standardet e gjithëpranuara demokratike që lidhen me procesin e rregullt, të cilat kanë gjetur pasqyrimin e tyre në Kushtetutë. Gjykata, gjithashtu, është shprehur se parametrat kushtetues që garantojnë të drejtën për proces të rregullt ligjor, në radhë të parë, duhet të parashikohen nga legjislacioni procedural dhe, më pas, duhet të përmbushen nga organet e administratës publike nëpërmjet zbatimit të dispozitave ligjore, konkretisht të Kodit të Procedurave Administrative (KPA) (*shih vendimet nr. 13, datë 9.3.2021; nr. 11, datë 16.4.2018; nr. 83, datë 26.12.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

87. Nën dritën e standardeve të mësipërme, Gjykata vëren se VKM-ja nr. 589/2022 ka parashikuar në mënyrë të shprehur njoftimin e individit për vendimin e konfiskimit. Konkretisht, ajo ka parashikuar se autoriteti përgjegjës për ndjekjen e procedurës së konfiskimit të objektit, brenda 7 ditëve nga nxjerrja e urdhrit të ministrit përgjegjës për administrimin e pronave shtetërore, i njofton masën e konfiskimit të objektit personave ose subjekteve që preken nga masa (*pika 13*). Në kushtet kur VKM-ja ka parashikuar njoftimin e masës së konfiskimit të objektit personave dhe subjekteve që preken nga masa, përfshirë, edhe siç pretendohet nga kërkuari, pronarët e tokës ose personat e tretë, të cilët mund të kenë lidhur kontrata për fitimin e pronësisë të njërive të ndërtimit dhe që janë lehtësisht të identifikueshëm nga regjistrat publikë, ky rregullim ligjor është i mjaftueshëm për t’u garantuar këtyre subjekteve të drejtat e tyre gjatë procedurës administrative të konfiskimit.

88. Nga ana tjetër, VKM-ja në fjalë nuk përjashton parashikimet e KPA-së në lidhje me procedurën e nxjerrjes së aktit administrativ, të cilat zbatohen edhe në rastin e procedurës së konfiskimit. Për më tepër, Gjykata vëren se VKM-ja nr. 589/2022 nuk përmban ndonjë ndalim të shprehur në lidhje me të drejtën për të ankmuar masën e konfiskimit të objektit të ndërtuar pa leje

dhe subjektit i lind e drejta për t'iu drejtuar gjykatave të juridiksionit të zakonshëm për ta kundërshtuar ose kërkuar pezullimin e saj, kur kjo masë është marrë në kundërshtim ose duke mos u respektuar legjislacioni në fuqi, duke i garantuar në këtë mënyrë elementet e procesit të rregullt ligjor. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se në thelbin e vet e drejta e individit për proces të rregullt ligjor, në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës, nuk cenohet, ndaj ky pretendim i kërkesit është i pabazuar.

89. Në përfundim, Gjykata çmon se kërkesa nuk është e bazuar, sipas arsytimit të mësipërm të këtij vendimi, për rrjedhojë ajo duhet të rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

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

VENDOSI:

1. Rrëzimin e kërkesës.

Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë më 15.6.2023.

Shpallur më 10.7.2023.

Kryetare: Holta Zaçaj

Anëtarë: Elsa Toska, Marsida Xhaferllari, Ilir Toska, Sandër Beci, Sonila Bejtja, Fiona Papajorgji, Marjana Semini, Genti Ibrahim.