VENDIM
Nr. 191, datë 15.7.2019

NË EMËR TË REPUBLIKËS

Gjykata Administrative e Apelit me trup gjykues të përbërë nga:
Kryesuese: Alkelina Gazidedja,
Anëtar: Amarildo Laçi,
Anëtar: Bari Shyti,
Anëtar: Blerona Hasa,
Anëtare: Fjoralba Prifti,
asistuar nga sekretarja gjyqësore Raimonda Aliaj, sot më datë 15.7.2019 mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen administrative me palë:

PADITËS: Shoqata e Shoqërive të Veprimtarisë Minerare Berat, me adresë: lagjja "30 Vjetori", Berat.

Shoqëria "Emiljano" sh.p.k., me adresë Uznove Berat. Perfaqesuar nga Av. Alban Syri, anëtar i Dhomës së Avokatisë Berat me licencë nr. 5252 dhe av. Dhimiter Mici, anëtar i Dhomës së Avokatisë Tiranë, me licencë nr. 3062, me prokurë të përgjithshme nr. 563 Rep, nr. 100/2 kol datë 23.2.2019.

I PADITUR: Këshilli Ministrave i Republikës së Shqipërisë, në mungesë. Me pjesëmarrjen e Avokaturës së Shtetit, përfaqësuar nga Gramoz Meçani.

PERSONA TË TRETË: Ministria Turizmit dhe Mjedisit, përfaqësuar nga Gerzheta Akshia, në mungesë.

Bashkia Skrapar, në mungesë.

OBJEKTI: Shfuqizimin e aktit nënligjor normativ VKM nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e Sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit".

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 11, 17, 18, 41, 42, 118 të Kushtetutës, nenet 6 e 13 të KEDNJ, neni 1 i protokollit nr. 1 të KEDNJ, ligji nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", ligji nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura", si dhe ligji nr. 146/2014 "Për njoftimin dhe konsultimin publik".

Në përfundim të shqyrtimit gjyqësor të çështjes, Gjykata pasi mori në shqyrtim provat shkresore, dëgjoi dhe pretendimet përfundimtare të palëve, të cilat kërkuan:

Paditësi: Pranimin e padisë.

Avokatura e Shtetit që kërkoi: Rrëzimin e padisë.

VËREN:

Pranë Gjykatës Administrative të Apelit është paraqitur kërkesë padia me palë paditëse Shoqata e Shoqërive të Veprimtarisë Minerare Berat dhe Shoqëria "Emiljano" sh.p.k. me objekt shfuqizimin e aktit nënligjor normativ VKM nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e Sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit".

Shoqata e Shoqërive të Veprimtarisë Minerare Berat është një subjekt/person juridik jofitimprurës, i regjistruar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë me vendimin nr. 5960, datë 6.7.2018 dhe njëkohësisht në Drejtorinë Tatimore Berat e pajisur me aktin certifikatë regjistrimi me numër identifikimi (NIPT/SSN): L 83230131L.

Në aktin e themelimit nr. 907 rep. nr. 411 kol., datë 25.5.2018 dhe Statutin e Shoqatës së Shoqërive të Veprimtarisë Minerare Berat parashikohet ndër të tjera se qëllimi kryesor dhe objekti veprimtarisë, së shoqatës do të jetë:

1. Mbrojtja e interesave të anëtarëve dhe mbështetja e tyre në kryerjen e aktivitetit minerar të kërkimit, të zbulimit, të shfrytëzimit, të përpunimit, të mbylljes, rehabilitimit minerar apo/dhe mjedisor, proceseve dhe praktikave teknologjike të shfrytëzimit si dhe tregtimit në tregun vendos apo ndërkombëtar të nënprodukteve minerare.

2. Nxitjen e zhvillimit të sektorit të minerar për grup mineralet ndërtimore në qarkun e Beratit dhe më gjerë.

5. Identifikimin dhe promovimin vlerat e minerare, natyrore dhe mjedisore të këtij qarku duke nxitur krijimin dhe zhvillimin politikave dhe praktikave për ruajtjen dhe zhvillimin e qëndrueshëm të produkteve minerare.

7. Pjesëmarrjen e shoqatës në proceset e konsultimit publik në politikat kombëtare dhe vendore me interes e në mbrojtje të interesave të anëtarëve dhe mbështetja e tyre në kryerjen e aktivitetit minerar të kërkimit, të zbulimit, të shfrytëzimit, të përpunimit, të mbylljes, rehabilitimit minerar apo/dhe mjedisor, proceseve dhe praktikave teknologjike të shfrytëzimit si dhe tregtimit në tregun vendos apo ndërkombëtar të nënprodukteve minerare.

8. Përfaqësimin e interesave të anëtarëve para gjykatave kombëtare dhe ndërkombëtare si dhe para organeve të pushtetit vendor apo/dhe qendror në marrjen e masave të nevojshme në mbrojtjen e kësaj industrie që rrezikon të dëmtohen si rrjedhojë e faktorëve të ndryshëm.

Paditësi tjetër Shoqëria "Emiljano" sh.p.k. është shoqëri tregtare me seli në Berat e regjistruar në QKB si person juridik me NIPT – K63523001Ë dhe objekt veprimtarie: *Prodhim, tregtim materiale ndërtimi, shfrytëzim të karierave të gurit, inerte etj.*, dhe njëkohësisht mbajtëse edhe e lejes mjedisore me nr. serie PN-2789-05-2016,

Anëtarët themelues të Shoqatës së Shoqërive të Veprimtarisë Minerare Berat janë personat juridikë, shoqëri tregtare të pajisura me leje minerare shfrytëzimi e leje mjedisore dhe që ushtrojnë aktivitetin e tyre minerar të nxjerrjes dhe përpunimit të gurit në karrierat e vendosura në territorin në juridiksion të Bashkisë Skrapar, qarku Berat gjeografikisht të ndodhura në koordinatat e zonës minerare në afërsi me kufirin jug–perëndimor të Parkut Kombëtar të Ekosistemit Natyror Mali i Tomorit.

Këshilli i Ministrave me VKM-në nr. 472, datë 18.7.2012 *"Për shpalljen Park Kombëtar të Ekosistemit Natyror Mali i Tomorit, me sipërfaqe të zgjeruar"*, i botuar në Fletoren Zyrtare nr. 111/2012, ka vendosur:

Shpalljen Park Kombëtar të ***ekosistemit natyror mali i Tomorit me sipërfaqe të zgjeruar, sipas përcaktimeve në hartën****, që i bashkëlidhet këtij vendimi. ....*

Parku Kombëtar Mali i Tomorit ka një sipërfaqe të përgjithshme 24 723.1 (njëzet e katër mijë e shtatëqind e njëzetë e tre pikë një) ha: (...)

Këshilli i Ministrave, me propozimin personit të tretë, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në bazë të nenit 100 të Kushtetutës dhe nenit 36, të ligjit nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura" ka miratuar VKM nr. 467, datë 26.7.2018 "*Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit*," në përmbajtjen e të cilës, përcaktohet:

1. Zgjerimin e sipërfaqes së parkut kombëtar "Mali i Tomorit", me një sipërfaqe prej 1383.0758 (një mijë e treqind e tetëdhjetë e tre pikë zero shtatëqind e pesëdhjetë e tetë) ha, sipas hartës dhe kufijve të paraqitur në tabelën e koordinatave, përkatësisht në shtojcat 1 e 2, që i bashkëlidhen këtij vendimi.

2. Nga ky zgjerim, kufiri i parkut kombëtar "Mali i Tomorit" do të ketë një sipërfaqe prej 26.106.1758 (njëzet e gjashtë mijë e njëqind e gjashtë pikë një mijë e shtatëqind e pesëdhjetë e tetë) ha.

3. Zona e zgjerimit të parkut përfshin zona bujqësore dhe pyjore, shkurre dhe kullota. Mbulesa e tokës brenda shtesës së sipërfaqes së parkut kombëtar "Mali i Tomorit" jepet në tabelën 1, që i bashkëlidhet këtij vendimi.

4. Sipas zonimit, zona shtesë bën pjesë në zonën e përdorimit tradicional (ZPT), ku zbatohet shkalla e dytë e mbrojtjes.

5. Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në bashkëpunim me ministritë e tjera të linjës dhe me njësitë e qeverisjes vendore, me institucionet kërkimore-shkencore, me përfaqësuesit e biznesit e të pronarëve privatë, organizata të shoqërisë civile, brenda 1 (një) viti nga hyrja në fuqi e këtij vendimi, hartojnë planin shtesë të menaxhimit të sipërfaqes

së zgjeruar, si pjesë e planit të menaxhimit të parkut kombëtar, i cili miratohet nga ministri përgjegjës për zonat e mbrojtura mjedisore.

6. Administrata rajonale e zonave të mbrojtura të qarkut Berat kryen funksionet e administratës së parkut kombëtar "Mali i Tomorit".

7. Ngarkohen Ministria e Turizmit dhe Mjedisit dhe organet përkatëse të qeverisjes vendore për zbatimin e këtij vendimi.

Ky akt normativ është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 112, datë 1.8.2018.

Ka rezultuar në gjykim se paditësi shoqëria "Emiljano" sh.p.k. dhe anëtarë të Shoqatës së Shoqërive të Veprimtarisë Minerare Berat ushtrojnë aktivitet e tyre minerar të nxjerrjes dhe përpunimit të gurit në karrierat e vendosura në territorin në juridiksion të Bashkisë Skrapar, qarku Berat gjeografikisht të ndodhura në koordinatat e zonës minerare në afërsi me kufirin jug–perëndimor të Parkut Kombëtar të Ekosistemit Natyror Mali i Tomorit, në bazë të lejeve minerare shfrytëzimi e leje mjedisore përkatëse dhe që përfshihen në sipërfaqen e zgjeruar prej 1383.0758 ha sipas hartës dhe kufijve të paraqitur në tabelën e koordinatave, përkatësisht në shtojcat 1 e 2, që i bashkëlidhen vendimit objekt gjykimi.

Paditësit duke pretenduar se ky vendim cenon interesat e tyre i janë drejtuar Gjykatës Administrative të Apelit me padi duke kërkuar shfuqizimin e tij.

Paditësit kërkojnë pranimin e padisë, shfuqizimin e aktit nënligjor normativ VKM nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e Sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit", duke pretenduar se:

Shoqata e Shoqërive të Veprimtarisë Minerare Berat, ka si anëtarësi dhe themelues të saj shoqëritë tregtare që ushtrojnë veprimtari minerare, ka për objekt të veprimtarisë mbrojtjen e interesave të anëtarëve dhe mbështetja e tyre në kryerjen e aktivitetit minerar të kërkimit, të zbulimit, të shfrytëzimit, të përpunimit, të mbylljes, rehabilitimit minerar apo/dhe mjedisor, pjesëmarrjen e shoqatës në proceset e konsultimit publik në politikat kombëtare dhe vendore me interes e në mbrojtje të interesave të anëtarëve dhe përfaqësimin e interesave të anëtarëve para gjykatave kombëtare dhe ndërkombëtare, si dhe para organeve të pushtetit vendor apo/dhe qendror në marrjen e masave të nevojshme në mbrojtjen e kësaj industrie që rrezikon të dëmtohen si rrjedhojë e faktorëve të ndryshëm dhe prandaj Shoqata si mbrojtëse dhe përfaqësuese e interesave të anëtarëve legjitimohet në kundërshtimin e aktit nënligjor.

Territori i zgjeruar sipas VKM-së nr. 476, datë 26.7.2018, ka shkallën e dytë të mbrojtjes dhe nënzonimin e përdorimit tradicional dhe të qëndrueshëm, në të cilat në referim të neneve 3, 16 e 49 të ligjit nr. 81/2018 "Për zonat e mbrojtura" përjashtohet njeriu nga shfrytëzimi i saj, për rrjedhojë aktivitetet e tyre të shfrytëzimit minerar që ndodhen në këtë territor të zgjeruar mbyllen duke cenuar në këtë mënyrë parimet kushtetuese të shtetit të së drejtës (ligjshmërisë), lirisë së veprimtarisë ekonomike, proporcionalitetit dhe sigurisë juridike.

Me qenë se akti normativ shtrin efektet ligjore duke prekur edhe operatoret minerare duke pas sjellë ndalimin e aktivitetit, që ushtrohet në këtë zonë të shpallur të mbrojtur, në kundërshtim me ligjin dhe cenon të drejtat e interesat ekonomike të anëtarësisë së shoqatës për rrjedhojë kemi një interes të sigurte, të drejtpërdrejtë dhe vetjak.

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë madje edhe Gjykata Kushtetuese (*shih vendimin e Kolegjit nr. 94, datë 2.7.2018*) në vendimet e tyre kanë theksuar se, kur akti normativ është i paligjshëm, por sipas rastit edhe në kundërshtim me kushtetutën nuk është objekt shqyrtimi i Gjykatës Kushtetuese, pasi sipas nenit 49/3, shkronja "e", të ligjit nr. 8577/2000, midis të tjerave parashikon si kriter edhe shterimin e mjeteve, i cili lidhet në mënyrë vendimtare me juridiksionin e posaçëm të Gjykatës Kushtetuese, duke iu drejtuar fillimisht Gjykatës Administrative të Apelit, për rrjedhojë ky akt administrativ nuk mund të mbetet jashtë kontrollit gjyqësor dhe do t'i nënshtrohet juridiksionit të Gjykatës Administrative të Apelit.

Paditësi Shoqëria "Emiljano" sh.p.k. është shoqëri dhe objekt veprimtarie: *prodhim, tregtim materiale ndërtimi, shfrytëzim të karrierave të gurit, inerte etj*., mbajtëse e lejes mjedisore me nr. serie PN-2789-05-2016 dhe në kryerjen e aktivitetit të tregtar kjo shoqëri, por edhe shoqëritë e tjera bashkëthemeluese në mënyrë të vazhdueshme e jo të justifikuar janë penguar nga organet e varësisë së personit të tretë Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, **e cila me qëllim pengimin e aktivitetit në kapërcim të procedurave dhe hapave ligjore i ka propozuar Këshillit të Ministrave zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar "Mali i Tomorit" duke u nxjerrë akti nënligjor VKM nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit".**

Ky akt nënligjor drejtpërdrejt cenon interesat paditësve dhe të anëtarëve të shoqatës, pasi në territorin e zonës së zgjeruar prej 1179.265 ha, që sipas palës së paditur ka vetëm shkurre dhe vegjetacion bimor e shtuar me aktin nënligjor objekt gjykimi në territorin e Parkut Kombëtar të Tomorit, aktualisht ushtrohet veprimtaria ekonomike minerare e nxjerrjes së gurit pllakor nga anëtarët e shoqatës, por edhe subjekte të tjera të licencuara.

VKM nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së parkut Kombëtar Mali i Tomorit" vjen në kundërshtim me nenin 118, pikat 1 e 2 të Kushtetutës, ligjin nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura" dhe aktet nënligjore.

Në referim të nenit 36 të ligjit premisa e nevojshme për nxjerrjen së VKM–së është propozimi i ministrit, i cili i dërgohet Këshillit të Ministrave, por pas vendimmarrjes së KKT-së, e para kësaj me konsultimin e synimit/propozimit me subjektet e interesuara private e publike, institucionet shkencore, organet e qeverisjes vendore etj.

Në rastin konkret personi i tretë ministri i Turizmit dhe Mjedisit, në kundërshtim me ligjin, para dërgimit të propozimit KM-së, nuk ka marrë vendimin e KKT-së që në rastin konkret mungon pasi KKT-ja nuk ka marrë një vendim për ndryshimin e sipërfaqes së zonës.

Sipas ligjit nr. 146/2014 "Për njoftimin dhe konsultimin publik" dhe neneve 36, pika 2 e 53, të ligjit nr. 81/2017, për ndryshimin e sipërfaqes duhet të merret pëlqimi paraprak i pronarëve dhe i përdoruesve të territorit që do të shtrihet zona shtese, të cilët kanë të drejtën e kundërshtimeve me shkrim ndaj synimit/propozimit për përfshirjen e pronësisë private në zonat e mbrojtura dhe Ministri i Mjedisit, pasi njihet me kundërshtimet ia dërgon ato KKT-së dhe kundër vendimit të KKT-së të interesuarit kanë të drejtën e ankimit në gjykatën administrative. Në rastin konkret nga Këshilli i Ministrave dhe ministri i Turizmit dhe Mjedisit nuk është respektuar procedura përkatëse, është shmangur konsultimit publik duke u zhvilluar një procedurë e fshehtë.

Në miratimin e zonës shtesë si nënzonë e përdorimit tradicional (ZPT), palës së paditur i mungonte përsëri premisa fillestare ajo e miratimit të zonimit të brendshëm nga organi kompetent që është Këshilli Kombëtar i Territorit (*neni 13, pika 5, i ligjit nr. 81/2018*), kjo edhe për faktin se në atë kohë *(qershor–korrik 2018*), mungonin aktet nënligjore të parashikuara nga neni 47 pika 3 e ligjit nr. 81/2018, të cilat janë nxjerrë me VKM nr. 57, datë 6.2.2019 *"Për Kriteret dhe Mënyrën e Zonimit të Territorit të një Zone të Mbrojtur Mjedisore*", akt me të cilin pala e paditur ka vendosur plotësimin e kuadrit nënligjor përkatës. Pra na rezulton se pala e paditur Këshilli i Ministrave ka miratuar VKM nr. 467, datë 26.7.2018 në mungesë të parakushteve ligjore në shkelje të procedurës e tejkalimin e kompetencat duke bërë përcaktimin edhe të zonimit të brendshëm të territorit të shtuar Parkut Kombëtar pa pranimin e subjekteve të tjera, sipas parashikimeve të VKM-së nr. 57, datë 6.2.2019.

Këshilli i Ministrave në rastin e VKM nr. 467, datë 26.7.2018 ka marrë vendimin pa pasur një argument mbi vlerat e biodiversitetit dhe pa zhvilluar paraprakisht konsultime me komunitetin vendas, me pronarët, me subjektet që ushtrojnë veprimtari brenda zonës, me institucionet shkencore, ministritë e linjës dhe me organet e qeverisjes vendore në shkelje të neneve 11 e 16 të ligjit nr. 81/2018, prandaj edhe për faktin se sipërfaqes shtesë i mungojnë vlerat e biodiversitetit, ajo nuk përmban lloje bimore apo shtazore me status mbrojtje me rëndësi kombëtare dhe habitate për

ruajtjen dhe zhvillimin e kësaj zone, pasi ajo është sipërfaqe joproduktive shkëmbore dhe njëkohësisht, shfrytëzimi minerar i nxjerrjes së gurëve dekorative nuk ka ndikim negativ në parkun kombëtar, përkundrazi është përjashtuar kjo sipërfaqe në vitin 2012 kur është shpallur parku kombëtar.

Në rastin konkret kjo ndërhyrje nuk është mbështetur në ndonjë studim paraprak dhe të thelluar, madje Ministri i Turizmit dhe Mjedisit nuk ka miratuar sipas nenit 5 e 10 të Ligjit Nr. 81/2017 dokumentin e Planit Specifik të tërësisë së zonave, dokument ky i cili përfshin objektivat e tërësisë së zonave të mbrojtura mjedisore; kontributin e secilës zonë të mbrojtur mjedisore në arritjen e objektivave të tërësisë dhe atyre të rrjetit ekologjik; planin e veprimit për të zbatuar dhe zhvilluar më tej sistemin, si dhe identifikimin e zonës etj.

Shpallja e një zone të mbrojtur mjedisore bëhet në përputhje me planin kombëtar të zonave të mbrojtura, pas marrjes së mendimit të institucioneve akademike e shkencore në vend, të bashkisë, brenda territorit administrativ të së cilës ndodhet zona, të shoqërisë civile dhe ekspertë të fushës, të komunitetit të zonës dhe të pronarëve privatë, pronat e të cilëve do të përfshihen në zonën e mbrojtur, por që në rastin konkret nuk ka asnjë premisë për zgjerimin e zonës dhe mbylljen e çdo aktiviteti në këtë zonë dhe përdorimi i këtij mjeti dhe forme të papërshtatshme për të mbyllur guroret e qarkut të Beratit, bie ndesh me parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Parimi kushtetues i lirisë ekonomike, parashikohet në përmbajtjen e nenit 4, të ligjit nr. 81/2017, ku parashikohet: *b) Parimi i integrimit. Integrimi i politikave të mbrojtjes së mjedisit në atë të zhvillimit ekonomik, pasi zhvillimi i mjedisit është i lidhur ngushtë me zhvillimin ekonomik të vendit.*

Gjykata Kushtetuese ka theksuar se parimi i sigurisë juridike, në thelb, garanton individin se shteti nuk do të përkeqësojë në mënyrë arbitrare pozitën e tij ligjore, çka do të thotë pa një shkak të bazuar në interesin legjitim publik që mbizotëron. Gjykata ka theksuar se ndryshimi i një situate ligjore të caktuar nuk duhet bërë në mënyrë arbitrare, pa kritere të qarta apo në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës. Çdo ndryshim duhet të vlerësohet edhe në raport me interesat publikë të cilët e kanë detyruar ligjvënësin, në rastin konkret Këshillin e Ministrave, të ndryshojë një situatë juridike të caktuar. Parimi i sigurisë juridike, si standard kushtetues, i zhvilluar nga jurisprudenca, krahas parimeve të tjera kushtetuese, i imponon ligjvënësit detyrimin për të përcaktuar kritere ligjore të qarta, të qëndrueshme dhe mbi të gjitha joarbitrare.

Në rastin konkret KM ka vepruar në kundërshtim me kriteret e parashikuara në ligj si në nenin 9 e 10 mbi objektivat e shpalljes së territoreve si zona të mbrojtura dhe shkalla e mbrojtjes së nënzonave të zonës së mbrojtur, nenin 11 e 12 mbi kriteret dhe procedurën për shpalljen e territoreve si zona të mbrojtura. Ndryshimet në aktin nënligjor ka sjellë pa qëndrueshmëri që mohon dhe nuk siguron vijimësinë e së drejtës së fituar duke cenuar besimin dhe pritshmërive legjitime të këtyre subjekteve, të cilat aktualisht e ushtrojnë këtë lloj aktiviteti.

Ndryshimet e bëra në mungesë të argumenteve nga ekspertet dhe të interesuarit dhe që janë të pajustifikuara, nuk garantojnë stabilitet dhe qartësi të mjaftueshme për të shmangur arbitraritetin, për rrjedhojë ndërhyrja e Këshillit të Ministrave ka cenuar parimin e sigurisë juridike, në kundërshtim me qëllimin e ligjit e konkretisht nenin 10, pika 6, germa "dh", për mosparashikimin e përshkrimin e masave kompensuese të nevojshme për të adresuar transferimin e pronësisë dhe të të drejtave të përdorimit e zhvillimit aktivitetit ekonomik.

Avokatura e Shtetit dhe personi i tretë Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, kërkuan rrëzimin e padisë si të pambështetur në prova e në ligj duke prapësuar se:

Në aspektin procedural:

Në lidhje me legjitimimin *ratione materiae*, nisur nga objekti i kërkimit pretendimi i paditësve është ngritur në nivel kushtetues dhe për këtë arsye pretendimet e tyre bëjnë pjesë në juridiksionin kushtetues.

Paditësit pretendojnë se nëpërmjet aktit normativ, objekt gjykimi, iu është cenuar liria ekonomike, e cila gëzon mbrojtje kushtetuese, por edhe të KEDNJ–së dhe të Protokollit nr. 1 të saj, marrëveshje ndërkombëtare të ratifikuara me ligj dhe që janë pjesë e sistemit të brendshëm juridik të Republikës së Shqipërisë dhe pothuajse i gjithë arsyetimi i kërkesë padisë, dhe bazës ligjore të saj është i mbështetur dhe argumentuar, referuar dhe cituar Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Kufizimi i kësaj të drejte të sanksionuar me Kushtetutë mund të vendoset vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. Janë cenuar sipas paditësit parimet themelore të shtetit të së drejtës, parimi i ligjshmërisë, lirisë së veprimtarisë ekonomike, parimi i proporcionalitetit, parimi i sigurisë juridike, si dhe për kjo çështje është në diskrecionin e Kuvendit dhe jo të Këshillit të Ministrave.

Në aspektin material:

VKM-ja është në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, dhe me kuadrin ligjor kombëtar të fushës së mbrojtjes së natyrës dhe hartohet në zbatim të pikës 1, të nenit 36, të ligjit "Për zonat e mbrojtura" nr. 81/2017, datë 4.5.2017.

Qëllimi i kësaj VKM-je është të zgjerojë ekosistemin natyror Mali i Tomorit Park Kombëtar (kategoria II), në përputhje me dispozitat e ligjit "Për zonat e mbrojtura", nr. 81/2017, datë 4.5.2017.

Ekosistemi natyror Mali i Tomorit është Park Kombëtar ekzistues, pjesë e rrjetit kombëtar të zonave të mbrojtura, miratuar me VKM 432, datë 18.7.2012, që mbrohet dhe menaxhohen për nga vlerat kombëtare unike dhe ndërkombëtare, që ruhen dhe menaxhohen për mbrojtjen e ekosistemeve, llojeve, për edukim dhe rekreacion (çlodhje e argëtim), që rregullojnë përdorimin e qëndrueshëm nga ana e njeriut të burimeve natyrore.

Zgjerimi i kufijve të Parkut Kombëtar konsiston në zgjerimin e kufijve të Parkut Kombëtar "Mali i Tomorit" me një sipërfaqe prej 1383 ha. Sipërfaqja e Parkut Kombëtar "Mali i Tomorit" të zgjeruar arrin në një sipërfaqe prej 26106.2743 ha (nga 24.723,1 ha që ishte sipërfaqja ekzistuese). Në kuadër të zbatimit të ligjit nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura", Ministria e Turizmit dhe Mjedisit ka iniciuar këtë projektvendim duke kontribuar në këtë mënyrë në shtimin e sipërfaqes së zonave të mbrojtura në Shqipëri, dhe arritjen e objektivave kombëtarë për sipërfaqen e zonave të mbrojtura, të paraqitura në Dokumentin e Politikave Strategjike për Mbrojtjen e Biodiversitetit.

VKM-ja është në përputhje me programin politik të Këshillit të Ministrave për fushën e veprimtarisë së Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit për mbrojtjen e florës së egër dhe biodiversitetit dhe kontribuon gjithashtu në zbatimin e masave të parashikuara në Dokumentin e Politikave Strategjike për Mbrojtjen e Biodiversitetit deri në vitin 2020 për Shqipërinë.

Eksperti, i paraqitur nga vetë pala paditëse në gjykim, i pohoi gjykatës që për të gjithë sipërfaqen e Malit të Tomorit ka një studim të detajuar në vite. Studimi i parë, pohoi ai, daton që në vitin 1999 dhe forma përfundimtare ka gjetur miratimin e VKM-së nr. 432, datë 18.7.2012 "Për miratimin si Park Kombëtar të "Malit të Tomorit".

Ministria e Mjedisit dhe Turizmit i depozitoi gjykatës dokumentacionin ligjor shoqërues për miratimin e VKM nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit".

Në lidhje me themelin e padisë:

Normat, objekt shqyrtimi, bëjnë pjesë në kategorinë e normave nënligjore, për të cilat parimisht dhe efektivisht duhet t'i referohen Gjykatës Kushtetuese për të vlerësuar papajtueshmërinë e tyre me Kushtetutën, ligjin themeltar të shtetit shqiptar, që kryeson hierarkinë e normave ligjore.

Aktet normative, objekt shqyrtimi, janë nxjerrë nga Këshilli i Ministrave në kuadër të kompetencave të veta, duke njohur dhe respektuar rezervën ligjore, në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit, për të arritur qëllimin e ligjit dhe në një raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë.

Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e Sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit", sikurse arsyetuam edhe më sipër, në procedurën e miratimit të tij, është zbatuar saktësisht ligji pasi a) organi kompetent i caktuar nga ligji është Këshilli i Ministrave dhe b) sikurse e ka përcaktuar ligji, çështjet që ka rregulluar Këshilli i Ministrave me anë të kësaj VKM-je kanë të bëjnë pikërisht me zonat e mbrojtura ku prevalon interesi publik.

Ministri i Mjedisit dhe Turizmit ka zhvilluar disa herë takime e konsultime me banorë e biznese të zonës fakt që është transmetuar edhe nga mediat kombëtare të vendit.

Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj ka theksuar se respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor. Parimi i shtetit të së drejtës nënkupton veprimin e të gjitha institucioneve shtetërore sipas së drejtës në fuqi, si dhe supremacisë së Kushtetutës ndaj akteve të tjera normative. 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 përftuar kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Piramida e akteve normative, e sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimet nr. 55, datë 27.7.2016; nr. 16, datë 10.4.2015; nr. 5, datë 5.2.2015; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

Paditësi ka pretenduar se normat objekt kundërshtimi kanë vendosur një barrë të tepruar duke cenuar liritë ekonomike, mungon një marrëdhënie e arsyeshme proporcionaliteti. Për rrjedhojë, normat e reja ligjore, që parashikojnë zgjerim të sipërfaqes së zonës së mbrojtur, çojnë pothuajse me shkatërrim të biznesit dhe janë të papërshtatshme për shkeljen me natyrën e veprimtarisë tregtare, kufizojnë në mënyrë joproporcionale lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe të drejtën e pronës, në referim të neneve 11 dhe 41 të Kushtetutës.

Pretendimi për kufizimin joproporcional të lirisë ekonomike, është i pabazuar për faktin se situata aktuale e vlerësuar, në lidhje me politikën aktuale në drejtim të mbrojtjes së mjedisit për të përmbushur interesin publik.

Paditësi nuk paraqet asnjë argument kushtetues apo fakt se ku është cenuar parimi i sigurisë juridike, me ndryshimet e vendimit të Këshillit të Ministrave.

Vlerësimi i kolegjit administrativ

Kolegji Administrativ pasi shqyrtoi çështjen, dëgjoi palët, analizoi rrethanat, faktet dhe ligjin çmon se padia duhet të pranohet me arsyetimin si më poshtë vijon:

Së pari, në lidhje me kompetencën lëndore dhe funksionale të gjykimit të mosmarrëveshjes administrative të çështjes objekt gjykimi.

Neni 10/2/b, i ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative" parashikon:

2. Gjykata Administrative e Apelit shqyrton:

a) ankimet kundër vendimeve të gjykatës administrative të shkallës së parë;

b) në shkallë të parë, mosmarrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative, si dhe raste të tjera të parashikuara me ligj.

Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 467 datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së parkut Kombëtar Mali i Tomorit" sipas përkufizimit të nenit 2 pika 3 të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", përbën akt nënligjor normativ pasi në rastin konkret, organi publik ka shprehur vullnetin në ushtrim të funksionit të tij publik, që

rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe që nuk shteron në zbatimin e tij.

Ky vendim ka dalë në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës dhe të nenit 36 të ligjit nr. 81/2018 "Për zonat e mbrojtura", me propozimin e ministrit të Turizmit dhe Mjedisit dhe është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 112 të datës 1.8.2018, si i tillë është një akt me fuqi të plotë.

Nga analiza e dispozitave të mësipërme, kolegji vlerëson se kjo çështje është në kompetencën lëndore dhe funksionale të gjykimit nga Gjykata Administrative e Apelit, juridiksion fillestar, si gjykatë e shkallës së parë.

Së dyti: Në lidhje me afatin e ngritjes së padisë kolegji vlerëson se pala paditëse kërkon shfuqizimin e VKM-së nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së parkut Kombëtar Mali i Tomorit", padia është paraqitur në sekretarinë e Gjykatës Administrative të Apelit në datë 26.2.2019 pra brenda afatit 3-mujor të parashikuar nga neni 18, pika 3, e ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", i cili sanksionon se *padia kundër aktit nënligjor normativ duhet të paraqitet në gjykatë brenda 3 vjetëve nga data e hyrjes në fuqi të aktit.*

Sikundër u citua më sipër, kjo VKM është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 112, të datës 1.8.2018, për sa më sipër konkludohet se padia është paraqitur brenda afatit 3-vjeçar.

Së treti: Në lidhje me pretendimet e ngritura nga Avokatura e Shtetit dhe personi i tretë Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, se pretendimet e palës paditëse janë ngritur në nivel kushtetues, për rrjedhojë çështja bën pjesë në juridiksionin kushtetues, kolegji vlerëson se ky pretendim nuk qëndron. Kolegji vlerëson se Gjykata Administrative e Apelit ka juridiksion dhe kompetencë lëndore e funksionale për gjykimin e kësaj çështje pasi objekt shqyrtimi është një akt nënligjor normativ konform nenit 10/2/b, të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative". Gjykata Administrative e Apelit shqyrton çështjen e shtruara përpara saj brenda kufijve të përcaktuar në nenin 37, të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", sipas të cilit parashikohet se:

Kufijtë e shqyrtimit të çështjes

1. Gjykata shqyrton ligjshmërinë e veprimit administrativ që kundërshtohet, në bazë të provave të paraqitura nga palët dhe të situatës ligjore dhe faktike që ekzistonte në kohën e kryerjes së veprimit konkret administrativ.

2. Në rastet kur paditësi ose kur ligji material kërkojnë nxjerrjen e një akti administrativ, gjykata e bazon vendimin e saj në situatën faktike dhe ligjore në kohën e marrjes së vendimit.

3. Në rastin kur ligji i jep organit publik të drejtën për zgjedhje alternative, në nxjerrjen e një akti administrativ apo në kryerjen e veprimit tjetër administrativ, gjykata shqyrton edhe nëse:

a) zgjedhja nga organi publik është bërë në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit;

b) zgjedhja nga organi publik është bërë vetëm për të arritur qëllimin e ligjit;

c) zgjedhja nga organi publik është në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë.

4. Në rastin e aktit nënligjor normativ, gjykata shqyrton ligjshmërinë e aktit që kundërshtohet, duke vlerësuar të tria kriteret e përcaktuara në pikën 3, të këtij neni.

Në këto kushte Gjykata Administrative e Apelit e merr në shqyrtim çështjen objekt gjykimi, mbi ligjshmërinë ose jo të aktit nënligjor normativ, konkretisht VKM nr. 467, datë 26.7.2018 "Për Zgjerimin e sipërfaqes së parkut Kombëtar Mali i Tomorit", brenda kufijve të shqyrtimit të përcaktuar në nenin 37 të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative".

Kolegji në zgjidhjen e shqyrtimin e kësaj çështje, sa i përket elementëve që kanë të bëjnë me gjykatën kompetente, legjitimin e palëve, ka në konsideratë edhe praktikën e krijuar tashmë nga Gjykata e Lartë Kolegji Administrativ pikërisht për të bërë dallimin midis kufijve të shqyrtimit të akteve nënligjore nga kjo gjykatë, dhe shqyrtimit të tyre nga Gjykata Kushtetuese.

Kështu Gjykata e Lartë Kolegji Administrativ do të arsyetonte në një vendim të saj se:

10. Ky kolegj vlerëson të evidentojë faktin se kjo çështje është duke u gjykuar nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë për faktin se natyra juridike e këtij gjykimi është administrative. Konflikti ka lindur si pasojë e nxjerrjes nga ana e paditur Këshilli i Ministrave të vendimit nr. 953, datë 29.12.2014 "Për dispozitat zbatuese të ligjit nr. 92/2014 "Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë".

11. Akti administrativ objekt gjykimi është akt nënligjor/akte administrative të cilat në bazë të nenit 10/2/b, të ligjit nr. 49/2012 gjykohen nga Gjykata Administrative e Apelit. Në këtë dispozite parashikohet shprehimisht se gjykata administrative e apelit shqyrton në shkallë të parë mosmarrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative si dhe rastet e tjera të parashikuara nga ligji.

12. Do të jenë objekt i gjykimit nga kjo gjykatë pikërisht rastet kur këto akte goditen për ligjshmërinë e tyre (nëse ato kanë dalë në bazë dhe zbatim të ligjit) fushë kjo zbatimi e cila është përcaktuar qartë në nenin 37/4, të ligjit nr. 49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", në të cilin thuhet se: "Në rastin e aktit nënligjor normativ, gjykata shqyrton ligjshmërinë e aktit që kundërshtohet, duke vlerësuar të tria kriteret e përcaktuara në pikën 3 të këtij neni".

13. Në analizë të kësaj dispozite si dhe të shkakut ligjor të kërkimeve (nga ku rezulton se kërkohet pavlefshmëria absolute e aktit administrativ) arrihet në konkluzionin se është pikërisht Gjykata Administrative e Apelit, gjykata kompetente që duhet të shqyrtojë ligjshmërinë e këtyre akteve dhe jo një gjykatë tjetër. Është kjo gjykatë që në rastin kur këto akte kundërshtohen ***me shkakun ligjor që ato mund të mos kenë dalë në përputhje me ligjin dhe mund të paraqesin kundërligjshmëri, të shqyrtojë ligjshmërinë e tyre në bazë të provave të paraqitura nga palët dhe situatës ligjore e faktike që ekzistonte në kohën e daljes së akteve****.*

14. Ky parashikim vjen në përputhje dhe me nenin 118/2 të Kushtetutës (kushtetuta që ka qenë në fuqi në momentin e daljes së akteve objekt shqyrtimi) në të cilën thuhet se: " 1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë. 2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të cilave nxirren këto akte. 3. Organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore, siç specifikohet në paragrafin 2 të këtij neni, nuk mund t'ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër".

15. Janë pikërisht këto parime bazë dhe këto kritere të përcaktuara në kushtetutë cilat jo vetëm ligji specifik por edhe organi kompetent shtetëror që nxjerr akte administrative duhet t'i zbatojë dhe nuk duhet t'i kapërcejë apo t'i shkelë. Sa më sipër përbën atë që quhet respektimi i "parimit të ligjshmërisë "i cili qëndron në themel të veprimtarisë së organeve administrative dhe që siç do të analizojmë më poshtë në këtë vendim nuk është respektuar nga ana e paditur. ***Duke pasur parasysh hierarkinë e normave ky kolegj evidenton faktin që çdo organ në veprimtarinë e tij duhet të ketë parasysh normat kushtetuese dhe duhet t'i respektojë dhe t'i zbatojë ato duke qenë se këto të fundit përbejnë aktin më të lartë të shtetit. Rendi juridik është një sistem hierarkik ku secila nga aktet që nga piramida dhe deri në bazë kanë vlera të ndryshme. Nga vlefshmëria e këtyre akteve përcaktohet dhe fuqia e zbatimit të tyre. (Për më tepër shih vendimin nr. 00-2017-1809 vendimit (776), datë 19.7.2017 me palë Dhoma Kombëtare e Avokatisë kundër KM, vendimi datë 19.7.2017.)***

Së katërti: në lidhje me legjitimin e palës paditëse në ngritjen e kësaj padie, Kolegji Administrativ i Gjykatës Administrative të Apelit vlerëson se paditësit legjitimohen në ngritjen e kësaj padie, në referim të nenit 15, germa a/d, të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", sipas të cilit parashikohet se:

Të drejtën e ngritjes së padisë e ka:

a) çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik;

d) çdo shoqatë apo grup interesi që pretendon se është cenuar një interes i ligjshëm publik;

i) nga një akt normativ;

Paditësi shoqëria "Emiljano" sh.p.k. dhe anëtarë të Shoqatës së Shoqërive të Veprimtarisë Minerare Berat ushtrojnë aktivitet e tyre minerar të nxjerrjes dhe përpunimit të gurit në karrierat e

vendosura në territorin në juridiksion të Bashkisë Skrapar, qarku Berat gjeografikisht të ndodhura në koordinatat e zonës minerare në afërsi me kufirin jug–perëndimor të Parkut Kombëtar të Ekosistemit Natyror Mali i Tomorit, në bazë të lejeve minerare shfrytëzimi e leje mjedisore përkatëse dhe që përfshihen në sipërfaqen e zgjeruar prej 1383.0758 ha sipas hartës dhe kufijve të paraqitur në tabelën e koordinatave, përkatësisht në shtojcat 1 e 2, që i bashkëlidhen vendimit objekt gjykimi. Në këtë kontekst vlerëson se Shoqata e Veprimtarisë Minerare Berat së bashku me Shoqërinë "Emiljano" sh.p.k., konsiderohet grup interesi në referim të nenit 2, pika 4, të ligjit nr. 146/2014 "Për njoftimin dhe konsultimin publik", ku parashikohet:

4. Grup interesi është çdo organizatë jofitimprurëse që përfaqëson interesat e një grupi personash fizikë ose juridike, si dhe subjektet e tjera të prekura apo të interesuara për projektaktet që i nënshtrohen procesit të konsultimit publik.

Gjithashtu territori i zgjeruar sipas VKM-së nr. 476, datë 26.7.2018, ka shkallën e dytë të mbrojtjes dhe nënzonimin e përdorimit tradicional dhe të qëndrueshëm, në të cilat përjashtohet njeriu nga shfrytëzimi i saj duke u ndaluar aktiviteti i nxjerrjes së mineraleve e gurëve, në referim të neneve 3, 14, 16 e 49, të ligjit nr. 81/2018 "Për zonat e mbrojtura", ku parashikohet se:

Neni 3
Përkufizime

Në këtë ligj termat e mëposhtëm kanë këto kuptime:

36. "Shkallë e dytë mbrojtjeje" është shkalla e mbrojtjes që ka si funksion ruajtjen parësore të biodiversitetit dhe sigurimin e një zone natyrore pak të shqetësuar nga veprimtaritë tradicionale dhe ekoturistike.

Neni 14
Kategoritë e zonave të mbrojtura

Kategoritë e zonave të mbrojtura mjedisore janë:

a) Rezervë striktë natyrore / rezervat shkencor (kategoria I);

b) Park Kombëtar (kategoria II); ...

Neni 16
Parku kombëtar (kategoria II)

1. "Park kombëtar" shpallen territoret e gjera, zakonisht jo më të vogla se 1 000 ha, unike për nga vlerat kombëtare dhe ndërkombëtare, që ruhen dhe menaxhohen për mbrojtjen e ekosistemeve, llojeve, për edukim dhe rekreacion (çlodhje e argëtim), që rregullojnë përdorimin e qëndrueshëm nga ana e njeriut të burimeve natyrore.

2. Në "Parkun kombëtar" zbatohet shkalla e mbrojtjes mjedisore të zonës që ka si objektiv të mbajë territorin në gjendje natyrore, ku të ruhen komunitetet biotike, të resurseve gjenetike dhe llojeve për të siguruar stabilitetin ekologjik dhe diversitetin dhe ku:

a) përjashtohet njeriu nga shfrytëzimi ose zënia me aktivitete intensive;

Neni 49
Nënzona e përdorimit tradicional dhe të qëndrueshëm

Në nënzonën e përdorimit tradicional dhe të qëndrueshëm të një zone të mbrojtur mjedisore zbatohet shkalla e dytë e mbrojtjes, ***ku janë të ndaluara****:*

ç) mbledhja intensive e bimëve, ***mineraleve, gjetjeve paleontologjike dhe e gurëve;***

Së pesti: Në lidhje me shqyrtimin e themeltësisë, ligjshmërisë dhe procedurën e nxjerrjes së aktit, VKM-së nr. 467 datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit", Kolegji Administrativ i referohet akteve objekt shqyrtimi, provave të nënshtruara debatit gjyqësor, kuadrit ligjor të aplikueshëm në rastin konkret.

Pala paditëse pretendoi në gjykim se akti objekt gjykimi është nxjerrë në kundërshtim me procedurën dhe në mungesë të parakushteve të kërkuar nga ligji nr. 81/2017, ligjit nr. 114/2014. Pala paditëse pretendon se sipërfaqes së shtuar me vendimin objekt ankimi i mungojnë vlerat e biodiversitetit, ajo nuk përmban lloje bimore apo shtazore me status mbrojtje rëndësi kombëtare dhe habitate për ruajtjen dhe zhvillimin e kësaj zone, pasi ajo është sipërfaqe joproduktive, shkëmbore dhe njëkohësisht, shfrytëzimi minerar i nxjerrjes së gurëve dekorativë nuk ka ndikim negativ në parkun kombëtar përkundrazi është përjashtuar kjo sipërfaqe në vitin 2012 kur është shpallur mali i Tomorit Park Kombëtar.

Kolegji Administrativ i Apelit merr fillimisht në analizë pretendimin e palës paditëse për paligjshmërinë e aktit për shkak të shkeljes së dispozitave lidhur me procedurën administrative të nxjerrjes së tij.

Neni 118 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon se:

1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë.

2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.

3. Organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore, siç specifikohet në paragrafin 2 të këtij neni, nuk mund t'ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër.

Sipas nenit 109 të K.Pr.Administrative një akt administrativ është i paligjshëm nëse:

a) organi publik që e ka nxjerrë ka vepruar në mungesë të kompetencës;

b) është rezultat i shkeljes të dispozitave lidhur me procedurën administrative;

c) është në kundërshtim me dispozitat që rregullojnë formën apo elementet e detyrueshme të aktit administrativ;

ç) është nxjerrë në mungesë të autorizimit nga një ligj, sipas pikës 2, të nenit 4, të këtij Kodi;

d) është në kundërshtim me ligjin material;

dh) është rezultat i diskrecionit të ushtruar në mënyrë jo të ligjshme; apo

e) nuk është në përputhje me parimin e proporcionalitetit.

Referuar analizës së dispozitave të sipër cituara pala e paditur në bashkërendim me personin e tretë organin propozues Ministra e Mjedisit dhe Turizmit, kanë detyrimin ligjor që në nxjerrjen e aktit objekt gjykimi VKM-së nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit", t'i referohen procedurës administrative që ligji nr. 81/2017 dhe ligji nr. 114/2014 ka përcaktuar në mënyrë rigoroze dhe, mbi rezultatet e tyre të dalë dhe akti objekt gjykimi.

Në bazë të nenit 224 të Kodit të Procedurës Civile gjykata kërkoi dokumentacionin përkatës në lidhje me procedurën e ndjekur dhe aktet të cilat i kanë paraprirë nxjerrjes së aktit objekt gjykimi.

Rezulton se në zbatim të urdhërimit të gjykatës i padituri Këshilli i Ministrave ka kthyer përgjigje me shkresën kthim përgjigje datë 26.6.2019 me nr. 2954/1 prot. sipas të cilës rezulton se: *"në përgjigje të shkresës tuaj me nr. 228, datë 23.5.2019 për vënie në dispozicion të dokumentacionit në lidhje me vendimin nr. 467, datë 26.7.2018 të Këshillit të Ministrave "Për zgjerimin e sipërfaqes së parkut kombëtar "Mali i Tomorit", bashkëlidhur ju dërgojmë fotokopje të njësuar me origjinalin të vendimit të cituar. Sqarojmë se, në dosjen e këtij vendimi nuk figurojnë dokumente të tjera, ndërsa relacioni, komunikata për shtyp dhe shkresa përcjellëse janë marrë nga sistemi elektronik i akteve të Këshillit të Ministrave "e-aktet".*

Ndërsa personi i tretë Ministria e Turizmit dhe Mjedisit në zbatim të urdhërimit të gjykatës ka kthyer përgjigje me shkresën kthim përgjigje datë 27.6.2019 me nr. 5155/2 prot sipas të cilës rezulton se ka paraqitur dokumentacionin përkatës dhe konkretisht, shkresën e datës 23.7.2018 me nr. 6258 prot., me lëndë dërgohet për shqyrtim dhe miratim një projekt vendim, sipas të cilit ministri

i Turizmit dhe Mjedisit dërgon për shqyrtim dhe miratim projektvendimin "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar "Mali i Tomorit", si dhe relacionin shpjegues, të propozuar nga Ministria e Turizmit dhe Mjedisit. Është paraqitur relacionin për projektvendimin "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar "Mali i Tomorit", gjithsej në 5 fletë, vendim për "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar "Mali i Tomorit" së bashku me shtojcën 1 që është harta e cila përcakton zonën ekzistuese dhe atë të propozuar për zgjerim dhe shtojca 2 që përcakton koordinatat e sipërfaqes së zgjeruar të Parkut Kombëtar "Mali i Tomorit", si dhe dy komunikatat për shtyp të ministrit përkatës.

Nga aktet objekt gjykimi rezulton se miratimi i VKM-së nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së parkut Kombëtar Mali i Tomorit", është bërë me propozimin e ministrit të Turizmit dhe Mjedisit bazuar në nenin 36, pika 1, të ligjit nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura".

Neni 36 parashikon:

Ndryshimi i sipërfaqes

1. Miratimi i ndryshimit të sipërfaqes së zonës së mbrojtur mjedisore, ***zgjerimi*** *ose pakësimi i saj bëhen me vendim të Këshillit të Ministrave, sipas propozimit të ministrit ku argumentohet nevoja e ndryshimit konkret që do të përmirësojë rrjetin dhe mbrojtjen e zonës* ***pas vendimit të KKT-së për ndryshimin e sipërfaqes së zonës së mbrojtur mjedisore.***

2. Propozimi për ndryshimin e sipërfaqes së zonës ***konsultohet paraprakisht me komunitetin vendas, me pronarët, pronat e të cilëve, sipas rastit, përfshihen ose hiqen nga sipërfaqja e zonës, me subjektet që ushtrojnë veprimtari brenda zonës, me institucionet shkencore, me organet e qeverisjes vendore ku shtrihet zona dhe argumenton nevojën e ndryshimit.***

Kjo dispozitë në paragrafin e parë ka parashikuar se propozimi për zgjerimin e sipërfaqes së zonës së mbrojtur nga ministri i dërgohet Këshillit të Ministrave pas vendimmarrjes e miratimit të KKT-së, për ndryshimin e sipërfaqes mbi kufirin e zonës së mbrojtur dhe zonimin e brendshëm të saj.

Në rastin konkret provohet fakti se ministri i Turizmit dhe Mjedisit, në kundërshtim me nenin 36 të ligjit i ka dërguar Këshillit të Ministrave propozimin e zgjerimit të sipërfaqes së parkut kombëtar Mali i Tomorit në mungesë të dokumentacionit ligjor sipas kërkesave të ligjit, e konkretisht në mungesë të vendimit të Këshillit Kombëtar të Territorit, e cila nuk ka marrë asnjë vendimi për ndryshimin e sipërfaqe së zonës, ky fakt që u provua me shkresën me **nr. 120/1 prot., datë 1.2.2019** të Agjencisë së Zhvillimit të Territorit, ku theksohet:

"Nga shtatori i vitit 2015 (periudhe në të cilën AZHT-ja ka filluar të ushtrojë funksionet e Sekretariatit Teknik të KKT-së), e deri në momentin e lëshimit të kësaj shkrese, ***Këshilli Kombëtar i Territorit nuk ka miratuar ndonjë vendim lidhur me ndryshimin e sipërfaqes së zonës së mbrojtur mjedisore Parku Kombëtar Mali i Tomorit.****"*

Neni 36 paragrafi i dytë parashikon gjithashtu se propozimi duhet të konsultohet paraprakisht edhe me subjektet e tjera privatë të prekura apo të interesuara duke qenë se këto subjekte kanë të drejtën e kundërshtimeve me shkrim ndaj synimit/propozimit për përfshirjen pronësisë private në zonat e mbrojtura dhe ministri i Mjedisit pasi të njihet me kundërshtimet ia dërgon ato KKT-së për t'i shqyrtuar dhe kundër vendimit të KKT-së, subjektet e interesuara kanë të drejtën e ankimit në gjykatën administrative, në referim të nenit 53 të ligjit nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura", sipas të cilit parashikohet se:

Pronësia private brenda zonave të mbrojtura

1. Për interes të mbrojtjes së natyrës e të biodiversitetit, në përbërje të zonave të mbrojtura përfshihen edhe toka, pyje, kullota e të tjera prona të paluajtshme private, duke marrë, në çdo rast, pëlqimin e tyre paraprak.

2. Territoret dhe objektet private, të përfshira në zonat e mbrojtura mjedisore, mbeten në pronësi private. Ato administrohen e përdoren prej pronarit/ve/bashkëpronarëve ose prej përdoruesit të ligjshëm, vetëm sipas kërkesave të planit të menaxhimit të zonës dhe zonimit të miratuar.

3. Pronarët dhe përdoruesit e territorit, që do të shpallet zonë e mbrojtur mjedisore, si dhe çdo person ose autoritet, që ka interesa në zonë, kanë të drejtë të ngrenë kundërshtime ndaj synimit për ta shpallur zonë të mbrojtur. Kundërshtimet paraqiten me shkrim brenda 30 ditëve nga data e publikimit të synimit për të shpallur zonën e mbrojtur ose për të zgjeruar sipërfaqen e zonës ekzistuese në ministri.

4. Ministri ia njofton kundërshtimet KKT-së dhe kundër vendimit të kësaj të fundit, të interesuarit kanë të drejtë të ankohen në gjykatën administrative, referuar legjislacionit në fuqi.

5. Nga data e njoftimit të propozimit për shpalljen e një territori "zonë e mbrojtur mjedisore" e deri në hyrjen në fuqi të vendimit që e shpall atë zonë të mbrojtur, pronarëve dhe përdoruesve të tokës, pyjeve, kullotave u ndalohen ndërhyrjet që ndryshojnë ose dëmtojnë gjendjen dhe vlerat natyrore të territorit, të propozuar për mbrojtje.

Nga personi i tretë Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, nuk u provua të jetë realizuar njoftimi dhe konsultimi në referim edhe të nenit 6, të ligjit nr. 146/2014 "Për njoftimin dhe konsultimin publik", ku parashikohet se:

1. Organi publik, pas publikimit të njoftimit në regjistrin elektronik, mund të organizojë konsultime të drejtpërdrejta dhe takime me palët e interesuara. Konsultimet e drejtpërdrejta dhe takimet publike me palët e interesuara ***dokumentohen me procesverbal. Procesverbali i takimeve publike, të organizuara sipas këtij ligji, është dokument zyrtar.*** *Për konsultime veçanërisht të rëndësishme, si dhe kurdo që është e mundur me vendim të organit publike, takimet publike transmetohen në median audiovizive publike për të mundësuar ndjekjen e tyre nga publiku i gjerë.*

2. Pavarësisht nga përcaktimet e pikave 1 dhe 2, të këtij neni, organet publike nuk përjashtohen nga detyrimi për publikimin dhe konsultimin e projektakteve, ***sipas ligjeve të veçanta për funksiononin e tyre.***

Konsultimet për ndryshimin e sipërfaqes së zonës së mbrojtur në bazë të nenit 10, pika 4 e 36 paragrafi i dytë të ligjit nr. 81/2018, duhet të konsultohen jo vetëm me subjektet që preken por edhe me institucionet akademike shkencore, e veçanërisht me organet e qeverisjes vendore duke qenë se forma e administrimit/menaxhimit të zonës bëhet pasi është marrë pëlqimi paraprak i kryetarit të bashkisë përkatëse ku shtrihet zona në bazë të nenit 8, pika 3, të ligjit nr. 81/2018 "Për zonat e mbrojtura", sipas të cilit parashikohet se:

Format e administrimit/menaxhimit të zonave të mbrojtura

1. Forma e administrimit/menaxhimit mbi zonat e mbrojtura mjedisore është:

a) shtetërore;

b) private;

c) bashkiake;

ç) të kombinuara.

2. Forma e administrimit/menaxhimit për çdo zonë konkrete përcaktohet në vendimet e Këshillit të Ministrave që miraton krijimin e zonës, ndryshimin e statusit apo ndryshimin e sipërfaqes së saj.

3. Propozimi i formës së administrimit/ menaxhimit, që propozohet për miratim, bëhet pasi është marrë mendimi i komunitetit të zonës, i pronarëve privatë, është konsultuar me aktorë të ndryshëm të interesuar dhe është marrë pëlqimi paraprak i kryetarit të bashkisë përkatëse, ku shtrihet zona.

4. Në secilën formë të administrimit/ menaxhimit, menaxhimi dhe ruajtja e zonës mbështetet dhe zbaton parime, rregulla e kërkesa të njëjta që saktësohen në këtë ligj dhe në aktet nënligjore në zbatim të tij.

Neni 10

Shpallja e zonave të mbrojtura

1. Identifikimi dhe administrimi i zonave të mbrojtura bëhen në përputhje me Planin Specifik të zonave të mbrojtura dhe planin e administrimit të rrjetit ekologjik të vendit, si dhe dokumente të tjera strategjike të fushës së mbrojtjes së natyrës.

2. Zonat e mbrojtura mjedisore shpallen me vendim të Këshillit të Ministrave, me propozimin e ministrit përgjegjës për zonat e mbrojtura.

3. Në vendimin për shpalljen e zonës së mbrojtur mjedisore përcaktohen emërtimi, kategoria, sipërfaqja, institucioni menaxhues, objektivat e ruajtjes së zonës dhe shkalla e mbrojtjes së nënzonave të zonës së mbrojtur.

4. Shpallja e një zone të mbrojtur mjedisore bëhet në përputhje me planin kombëtar të zonave të mbrojtura, pas marrjes së mendimit të institucioneve akademike e shkencore në vend, të bashkisë, brenda territorit administrativ të së cilës ndodhet zona, të shoqërisë civile dhe ekspertë të fushës, të komunitetit të zonës dhe të pronarëve privatë, pronat e të cilëve do të përfshihen në zonën e mbrojtur.

5. Shpallen zona të mbrojtura mjedisore, me qëllim të mbrojtjes dhe ruajtjes së shumëllojshmërisë biologjike, të peizazhit, të trashëgimisë natyrore e kulturore, të cilat menaxhohen me rrugë ligjore, sipas njërës prej kategorive të caktuara në këtë ligj, territore që përfshijnë:

a) pjesë tokësore, bujqësore, pyjore e kullosore;

b) sipërfaqe ujore, ligene, laguna, lumenj, ujëmbledhës, bregdetare, detare e nëndetare, të cilat përmbajnë disa ekosisteme apo habitate karakteristike ose përfaqësuese;

c) vlera unike të trashëgimisë natyrore biologjike dhe/ose lloje të florës e të faunës së egër të kërcënuar;

ç) trashëgimi të veçanta gjeologjike e gjeomorfologjike;

d) qendra rurale, turistike e sportive, me karakter të rëndësishëm tradici onal, ekologjik, estetik, me vlerë kulturore, arkeologjike, shpirtërore, edukative, rekreative dhe me mundësi hyrjeje për vizitorët, si dhe për kërkime shkencore.

6. Në propozimin për të shpallur një zonë të mbrojtur mjedisore përfshihen të paktën:

a) argumentimi për krijimin e zonës së mbrojtur që mbështet objektivat e planit kombëtar të rrjetit përfaqësues të këtyre zonave, epërsitë dhe mangësitë e krijimit të zonës, zonimin e saj, si dhe shkallët e mbrojtjes, të propozuara për secilën zonë;

b) rezultatet e procesit të këshillimit me komunitetin lokal e shoqërinë civile, veçanërisht miratimin me shkrim nga bashkia, brenda dhe rreth zonës së propozuar;

c) një hartë e formatit GIS të vendit të propozuar;

ç) një vlerësim i ndikimit në mjedis, duke përfshirë identifikimin e proceseve dhe të kategorive të veprimtarive, të cilat mund ta kërcënojnë diversitetin biologjik dhe atribute të tjera të vendit të propozuar, përfshirë zonat përreth;

d) një vëzhgim i ndikimit social dhe ekonomik të popullatës vendore, që përfshin situatën e përdorimit të territorit të propozuar dhe ndikimin e mundshëm të zonës së mbrojtur në këto përdorime;

dh) një përshkrim i masave kompensuese, që mund të nevojiten të merren për të adresuar transferimin e pronësisë dhe të të drejtave për përdorimin e elementeve të diversitetit biologjik;

e) pjesë e dokumentit të planifikimit për zonën përkatëse;

ë) miratimi i Këshillit Kombëtar të Territorit mbi kufirin e zonës së mbrojtur dhe zonimin e brendshëm të saj.

7. Çdo person fizik a juridik ka të drejtë t'i kërkojë ministrisë që territori i vet privat ose pjesë e territotrit në pronësi të tij të shpallen zonë e mbrojtur mjedisore ose të përfshihen në njërën nga kategoritë e zonave të mbrojtura.

8. Bashkia, brenda territorit administrativ të të cilit ndodhet zona, dhe pronarët (kur prona është private), merr masa të përkohshme për mbrojtjen dhe administrimin e zonës gjatë kohës që shqyrtohet propozimi për miratimin e saj.

Rezultoi në gjykim se sipërfaqja e zgjeruar e Parkut Kombëtar Mali i Tomorit shtrihet brenda territorit të Bashkisë Skrapar, e cila sipas nenit 10, pikat 6, 8 dhe 36, të ligjit nr. 81/2017 është subjekt që përfshihet në propozimin për të shpallur një zonë të mbrojtur si dhe subjekti i ngarkuar me ligj që të marrë masa të përkohshme për mbrojtjen dhe administrimin e zonës gjatë kohës që shqyrtohet propozimi për miratimin e saj.

Nga aktet në dosje rezulton se Bashkia Skrapar si njëri nga subjektet e procesit të konsultimit dhe procedurës së zgjerimit nuk ka qenë pjesë e konsultimit dhe për rrjedhojë nuk ka dhënë mendim me shkrim, për zgjerimin e zonës së mbrojtur mali Tomorit, sikundër provohet nga shkresa nr. 3610/1 prot, datë 7.12.2018: "*në lidhje me kërkesën nëse "A janë zhvilluar konsultime në njësinë vendore Bashkia Skrapar me komunitetin dhe shoqërinë civile në lidhje me shpalljen dhe zgjerimin e sipërfaqes së zonës së mbrojtur të Parkut Kombëtar Mali i Tomorit",* ***ne ju informojmë nuk është zhvilluar asnjë konsultim publik****. Edhe*

për pyetjen e dytë mbi "A ju është kërkuar dhe a është dhënë ndonjë mendim nga Bashkia Skrapar për zgjerimin e sipërfaqes së zonës së mbrojtur së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit, ***ju informojmë se Bashkia Skrapar nuk i është kërkuar dhënie mendimi apo sugjerim mbi këtë problem***."

Sipas dispozitës së sipër cituar shpallja e një zone të mbrojtur mjedisore bëhet në përputhje me planin kombëtar të zonave të mbrojtura, **pas marrjes së mendimit të institucioneve akademike e shkencore në vend,** të bashkisë, brenda territorit administrativ të së cilës ndodhet zona, të shoqërisë civile dhe **ekspertë të fushës**, të komunitetit të zonës dhe të pronarëve privatë, pronat e të cilëve do të përfshihen në zonën e mbrojtur, e njëjta procedurë zbatohet edhe në rast të zgjerimit të kësaj sipërfaqeje, nga aktet e ndodhura në dosje nuk u provua marrja e mendimit të institucioneve akademike e shkencore dhe ekspertëve të fushës, mendime këto të domosdoshme me qëllim arritjen e përfundimit të përcaktimit të kategorisë së zonës së mbrojtur dhe asaj se çfarë është e nevojshme të mbrohet në këtë ekosistem, që janë përbërësit e rëndësishëm të biodiversitetit dhe natyrës që përfshihet brenda sipërfaqes së zgjeruar të zonës së mbrojtur të malit të Tomorit. Për sa më sipër vjen në harmoni edhe me përcaktimet e nenit 16, të ligjit nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura", sipas të cilit: "*Park kombëtar" shpallen territoret e gjera, zakonisht jo më të vogla se 1 000 ha,* ***unike për nga vlerat kombëtare*** *dhe ndërkombëtare, që ruhen dhe* ***menaxhohen për mbrojtjen e ekosistemeve, llojeve****, për edukim dhe rekreacion (çlodhje e argëtim), që rregullojnë përdorimin e qëndrueshëm nga ana e njeriut të burimeve natyrore."*

Kolegji Administrativ i Gjykatës Administrative të Apelit në interpretim të dispozitave të ligjit dhe akteve të ndodhura në dosje konkludon që Këshilli i Ministrave në nxjerrjen e aktit normativ VKM-së nr. 467 datë 26.7.2018 "Për Zgjerimin e sipërfaqes së parkut Kombëtar Mali i Tomorit", nuk ka respektuar procedurën e kërkuar për nxjerrjen e aktit, çka pas sjellë paligjshmërinë e tij në bazë të nenit 109/1/b të ligjit nr. 44/2015, si i tillë ai duhet të shfuqizohet nga gjykata.

Në vlerësim të këtij kolegji, ligjvënësi jo pa qëllim i ka kushtuar një vëmendje të veçantë procedurës që i paraprin nxjerrjes së aktit administrativ për shpalljen e një zone natyrore zonë të mbrojtur apo për zgjerimin e zonave të mbrojtura ekzistuese. Kjo është e kuptueshme pasi për vetë rëndësinë që ka një vendimmarrje e tillë e cila nga njëra anë synon të ruajë ekuilibrat natyror të ekosistemit dhe nga ana tjetër nëpërmjet kësaj vendimmarrje mund të kufizohet e drejta e pronës private apo ajo e ushtrimit të aktiviteteve në bazë të lejeve dhe licencave, është parashikuar në mënyrë të shprehur në ligj që para se të merret vendimi nga Këshilli i Ministrave për shpalljen e një zone të mbrojtur apo zgjerimin e zonave ekzistuese të çfarëdo kategorie mbrojtje, **duhet domosdoshmërish të tërhiqet mendimi i këtyre subjekteve;**

i. institucioneve akademike e shkencore në vend;

ii. bashkisë, brenda territorit administrativ të të cilës ndodhet zona;

iii. shoqërisë civile dhe ekspertëve të fushës;

iv. komunitetit të zonës dhe të pronarëve privatë, pronat e të cilëve do të përfshihen në zonën e mbrojtur.

Ndjekja e hapave procedural që parashikon ligji, nga njëra anë janë garanci për palët interesat e të cilëve ka premisa të cenohen nga akti administrativ se, akti që do të përcaktojë rregullat e sjelljes do të jetë në përputhje me përmbajtjen dhe qëllimin e ligjit, nga ana tjetër nuk lë dyshime se;

a) zgjedhja nga organi publik është bërë në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit;

b) zgjedhja nga organi publik është bërë vetëm për të arritur qëllimin e ligjit;

c) zgjedhja nga organi publik është në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë.

Duke mos pasur këto garanci, ky kolegj vlerëson se akti administrativ objekt gjykimi nuk garanton nëse zgjedhja nga organi publik është bërë në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit, për të arritur vetëm qëllimin e ligjit dhe në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë. Në këtë aspekt gjykata vlerësoi se nuk ndodhet në kushtet e parashikuara nga neni 40/3, të ligjit nr. 49/2012 sipas të cilit; *Gjykata vendos rrëzimin e padisë dhe kur vlerëson se, pavarësisht shkeljeve procedurale të konstatuara të*

veprimtarisë administrative, pasojat do të ishin të njëjta, pasi nuk rezultoi e provuar se rezultati përfundimtar do të ishte i njëjtë edhe nëse do të ishte ndjekur procedura e parashikuar nga ligji.

Për të provuar faktin se, nëse do të ishte zbatuar në mënyrë korrekte procedura e parashikuar nga ligji rezultati nuk do të ishte i njëjtë, pala paditëse paraqiti në gjykim një akt ekspertimi të kryer nga ekspert privat i fushës, dhe nga ky kolegj, në bazë të nenit 34 pika 4 të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", u pyet në seancë gjyqësore eksperti i palës paditëse Sajmir Hoxha, me cilësinë e dëshmitarit, vlera provuese e pohimeve të tij e cila është e njëjtë me vlerën e thënieve të dëshmitarit, u analizua në harmoni me provat e tjera të administruara dhe nënshtruara debatit gjyqësor.

Eksperti i palës paditëse dëshmoi se: Parku Kombëtar Mali i Tomorit është krijuar e shpallur fillimisht si i tillë me VKM nr. 102, datë 15.1.1996 duke përfshirë një sipërfaqe prej 4000 ha, më pas me VKM nr. 432, datë 18.7.2012 Për shpalljen *Park Kombëtar të Ekosistemit Natyror Mali i Tomorit, me sipërfaqe të zgjeruar, dhe me sipërfaqen e zgjeruar prej 24713.1 ha është shpallur Park Kombëtar duke marrë në konsideratë rezultatet studimore për të gjithë zonën.*

Zgjerimi i vitit 2012 përfshiu maksimalisht sipërfaqen që mbart vlera natyrore e të biodiversitetit dhe nuk përfshiu zona të tjera që nuk mbartin vlera minimale të biodiversitetit siç janë zonat urbane, sipërfaqet joprodhuese shkëmbore, zhavorrishte të zhveshura, sipërfaqet e degraduara, sipërfaqet me veprimtari ekonomike etj.

Sipërfaqja me të cilën zgjerohet Parku Kombëtar në vitin 2018, sipas VKM nr. 467, datë 26.7.2018 është një sipërfaqe e cila është studiuar me kohë që para vitit 2012, vit në të cilin u shpall Parku Kombëtar, sipas ligjit për zonat e mbrojtura të vitit 2002.

Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut nëpërmjet miratimit të këtij vendimi, Këshilli i Ministrave është mbështetur në ligjin nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura". Kjo sipërfaqe e zgjeruar nuk përmbush kriteret ligjore dhe teknike për ta shpallur zonë të mbrojtur, si dhe vetë zona nuk gëzon vlera të larmishmërisë së biodiversitetit dhe të habitateve për t'u shpallur Park Kombëtar.

Sipërfaqja shtesë ka qenë objekt studimi të vazhdueshëm si në vitin 2012 në kohën e studimit për shpalljen Park Kombëtar ashtu edhe në kohen kur është hartuar Plani i Menaxhimit, sipas kërkesave të ligjit të zonave të mbrojtura. Plani i Menaxhimit është hartuar me ekspertizë ndërkombëtare në kuadër të projektit të Bashkimit Evropian IPA 2010, Projekti SELEA. Sipërfaqja e zonës shtesë është e papërshtatshme për t'u përfshirë në Parkun Kombëtar, pasi: Mungojnë ë vlerat e biodiversitetit. Nuk përmban lloje me status mbrojtje më rëndësi kombëtare dhe ndërkombëtare, sipas direktivave të BE-së; shpendë të egër dhe habitae. Plani i Menaxhimit i miratuar i cili është në zbatim përmban rekomandime të ndryshme lidhur me zonimin e brendshëm të parkut dhe nuk rekomandon zgjerimin e mëtejshëm të sipërfaqes së parkut por rekomandon rishikimin e zonimit të brendshëm ulja e kategorisë së mbrojtjes së një sipërfaqe e cila ndodhet brenda parkut në afërsi të sipërfaqes së shtuar në vitin 2018, për shkak se nuk zotëron vlera të veçanta biodiversiteti.

Pra, edhe në brendësi të parkut në kufij me zonën e cila ju shtua sipërfaqes së Parkut në vitin 2018, nuk ekzistojnë vlera të biodiversitetit për të cilat kërkohet një mbrojtje e veçantë.

Kjo sipërfaqe e shtuar është një zonë me një sipërfaqe joproduktive shkëmbore, e eroduar dhe degraduar. Në këtë zonë prej shumë vitesh ushtrohet veprimtari minerare edhe në kohës përpara se të shpallej Park Kombëtar në vitin 2012. Studimet para vitit 2012 dhe në kohen e hartimit të planit të menaxhimit 2012–2014 kanë vërtetuar se aktiviteti i shfrytëzimit të gurëve dekorative/pllakorë nuk ndikon negativisht ndaj florës dhe faunës së tij.

Teknologjia e nxjerrjes së gurëve që aplikohet në këtë zonë nuk ndikon në zonën e parkut kombëtar edhe në planin afatgjatë,

Në lidhje me pretendimin e dytë të ngritur nga pala paditëse se akti nuk është i themeltë për shkak se nuk ai nuk reflekton qëllimin dhe përmbajtjen e ligjit, të cilën ajo e mbështet edhe në aktin e ekspertimit dhe shpjegimet e ekspertit të thirrur prej saj e të pyetur nga gjykata me cilësinë e dëshmitarit Kolegji Administrativ i Apelit çmon se nuk mund të japë qëndrim mbi këtë pretendim për sa kohë është në mungesë të një studimi apo argumenti prej palës së paditur, dhe që pikërisht

mungesa e procedurës administrative që do të duhej të ishte ndjekur nga pala e paditur u argumentua më lart në këtë vendim si argument për paligjshmërinë e aktit objekt gjykimi. Përkundër mendimit të ekspertit privat të palës paditëse gjykata nuk ka një mendim shkencor nga pala e paditur apo personi i tretë me qëllim dhënien e argumentit përfundimtar mbi këtë kërkim, mungesa e të cilit u konkludua si mungesë e mosrespektimit të procedurës së detyrueshme në nxjerrjen e aktit objekt gjykimi.

Në kushtet kur ky kolegj disponon për pranimin e padisë, shfuqizimin e aktit nënligjor, VKM-së nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së parkut Kombëtar Mali i Tomorit", urdhëron edhe publikimin e vendimit gjyqësor në Fletoren Zyrtare, në bazë të nenit 43, i ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", i cili parashikon:

Detyrimi i publikimit

1. Të gjitha vendimet e gjykatës publikohen në mënyrën dhe me mjetet e përshtatshme.

2. Vendimi për shfuqizimin e aktit nënligjor normativ, me kërkesë të gjykatës që ka dhënë vendimin, publikohet i plotë, në të njëjtën mënyrë me atë të parashikuar nga legjislacioni në fuqi për botimin e aktit.

Për sa më sipër në bazë të nenit 43, pika 2, të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative" Gjykata Administrative e Apelit urdhëron publikimin e vendimit gjyqësor në Fletoren Zyrtare.

Shpenzimet gjyqësore në bazë të nenit 14 të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative" dhe nenit 106 të Kodit të Procedurës Civile i ngarkohen palës së paditur.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Administrative e Apelit, bazuar në nenin 10/2/b, 40/1/a, të ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", i ndryshuar,

VENDOSI:

- Pranimin e padisë.
- Shfuqizimin e vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali Tomorit".
- Shpenzimet gjyqësore i ngarkohen palës së paditur.
- Urdhërohet publikimi i këtij vendimi në Fletoren Zyrtare në bazë të nenit 43, të ligjit nr. 49/2012.
- Kundër vendimit lejohet rekurs në Gjykatën e Lartë brenda 30 ditëve duke filluar ky afat nga e nesërmja e komunikimit të vendimit të arsyetuar.

U shpall më datë 15.7.2019, në Tiranë.

KRYESEUESE: **Alkelina Gazidedja**
ANËTARË: **Amarildo Laçi, Bari Shyti, Fjoralba Prifti**
KUNDËR**: Blerona Hasa**

MENDIM PAKICE

Unë gjyqtare Blerona Hasa, jam kundër vendimit të shumicës, për shkaqet në vijim.

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, nëpërmjet vendimit unifikues nr. 3, datë 29.3.2012, kane argumentuar dhe konkluduar se:

"25. Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë arrijnë në përfundimin se për të vlerësuar objektin e padisë është e nevojshme të shihet kërkesëpadia në përmbajtje të saj, të gjitha shtjellimet e kërkimet e paditësit dhe jo vetëm pjesa hyrëse e kërkesëpadisë…

26.1... Shkaku i padisë nuk duhet ngatërruar me të ashtuquajturën "bazë ligjore" apo referenca ligjore që ndeshet në kërkesëpadi.

26.2 Pra, dispozita ligjore nuk është shkaku i padisë, pasi ky i fundit identifikohet duke e parë të lidhur me faktet e pretenduara që kanë cenuar të drejtën subjektive apo interesat e ligjshme të paditësit.

27. Në jo pak raste në praktikë "baza ligjore" e padisë, e cila shënohet në pjesën hyrëse të kërkesëpadisë, barazohet me shkakun e padisë, çka është e pasaktë. Baza ligjore në këtë rast është vetëm një nga elementët që shërben për të identifikuar të drejtën subjektive që paditësi kërkon të mbrojë në gjykatë…

28. Referuar sa më sipër, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë vlerësojnë se përgatitja dhe gjykimi e zgjidhja e çështjes nuk mund të bazohet vetëm mbi atë që formalisht shkruhet në pjesën hyrëse të kërkesëpadisë e që emërtohen "objekti i padisë" dhe "baza ligjore" e saj. Gjykata kur zgjidh mosmarrëveshjen merr në shqyrtim pretendimet e paditësit të cilat parashtrohen në kërkesëpadi si dhe gjatë ushtrimit të së drejtave që rrjedhin nga procesi, duke mbajtur parasysh se konform neneve 5, 31, 154 e 185 të K.Pr.C. objekti i padisë dhe shkaku i saj nuk përmblidhen domosdoshmërish vetëm në pjesën hyrëse të kërkesëpadisë. Gjykata ka detyrimin të vlerësojë dhe të marrë parasysh të gjithë përmbajtjen e padisë dhe të identifikojë kërkimet e paditësit, në mënyrë që të mund të japë një vendim për to…

29. Në këtë kuptim, gjykata e zbulon shkakun e padisë së paditësit duke e analizuar padinë në tërësinë e saj dhe jo duke u kufizuar te dispozitat ligjore të referuara nga paditësi në pjesën hyrëse të saj. Mund të ndodhë që paditësi të referojë gabimisht dispozitat ligjore, porse nga leximi i kërkesëpadisë del e qartë e drejta që ai kërkon të mbrojë. Në ketë rast gjykata duhet të zgjidhë çështjen konform shkakut që rezulton nga shqyrtimi në tërësi i kërkesëpadisë, duke bërë lidhjen midis fakteve që pretendohen prej paditësit se kanë ngjarë dhe të drejtave apo interesave që ai pretendon se i janë cenuar".

Në vlerësimin tim, referuar përmbajtjes së kërkesëpadisë, pala paditëse rezulton ta ketë orientuar shqyrtimin gjyqësor, në funksion të verifikimit të elementeve të pavlefshmërisë absolute të aktit normativ objekt gjykimi, provokuar sipas saj nga mosrespektimi i procedurës së nxjerrjes së këtij akti, parashikuar shprehimisht në nenin 36, të ligjit nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura", sipas përmbajtjes së të cilit:

"1. Miratimi i ndryshimit të sipërfaqes së zonës së mbrojtur mjedisore, zgjerimi ose pakësimi i saj bëhen me vendim të Këshillit të Ministrave, sipas propozimit të ministrit ku argumentohet nevoja e ndryshimit konkret që do të përmirësojë rrjetin dhe mbrojtjen e zonës pas vendimit të KKT-së për ndryshimin e sipërfaqes së zonës së mbrojtur mjedisore.

2. Propozimi për ndryshimin e sipërfaqes së zonës konsultohet paraprakisht me komunitetin vendas, me pronarët, pronat e të cilëve, sipas rastit, përfshihen ose hiqen nga sipërfaqja e zonës, me subjektet që ushtrojnë veprimtari brenda zonës, me institucionet shkencore, me organet e qeverisjes vendore ku shtrihet zona dhe argumenton nevojën e ndryshimit".

Lidhur me pavlefshmërinë e aktit administrativ, në nenin 108 të K.Pr.Administrative, parashikohen rastet e pavlefshmërisë absolute, sipas përmbajtjes së të cilit:

"Akti administrativ është absolutisht i pavlefshëm në rastet e mëposhtme:

a) kur vjen në kundërshtim të hapur dhe flagrant me një dispozitë urdhëruese të këtij Kodi ***dhe legjislacionit në fuqi*** *lidhur me:*

i. kompetencën e organit publik;

ii. procedurën e nxjerrjes së tij; *ose*

iii. formën ose elementë të tjerë të detyrueshëm të aktit;

b) është nxjerrë nëpërmjet mashtrimit, kanosjes, mitmarrjes, konfliktit të interesit, falsifikimit apo një veprimi tjetër që përbën vepër penale;

c) ekzekutimi i aktit mund të shkaktojë një veprim të dënueshëm, sipas legjislacionit penal;

ç) në çdo rast tjetër të parashikuar shprehimisht në ligj".

Më tej, neni 109 i K.Pr.Administrative, parashikon rastet e pavlefshmërisë relative të aktit administrativ, sipas përmbajtjes së të cilit:

"Një akt administrativ është i paligjshëm nëse:

a) organi publik që e ka nxjerrë ka vepruar në mungesë të kompetencës;

b) ***është rezultat i shkeljes të dispozitave lidhur me procedurën administrative****;*

c) është në kundërshtim me dispozitat që rregullojnë formën apo elementet e detyrueshme të aktit administrativ;

ç) është nxjerrë në mungesë të autorizimit nga një ligj, sipas pikës 2, të nenit 4, të këtij Kodi;

d) është në kundërshtim me ligjin material;

dh) është rezultat i diskrecionit të ushtruar në mënyrë jo të ligjshme; apo

e) nuk është në përputhje me parimin e proporcionalitetit".

Duke vërejtur se në Kodin e Procedurave Administrative, mosrespektimi i procedurës parashikohet si shkak, edhe i pavlefshmërisë absolute, edhe i asaj relative, vlerësoj se dallimi në këtë rast lidhet me faktin e parashikimit ose jo në ligjin e posaçëm, të një procedure specifike për nxjerrjen e aktit.

Në këtë kontekst, akti administrativ konstatohet absolutisht i pavlefshëm, vetëm nëse nuk reflekton dispozitën e ligjit të posaçëm që parashikon në mënyrë specifike, procedurën e nxjerrjes së tij, në kuptim të nenit 108.

Ndërsa në rastet kur ligji i posaçëm nuk parashikon në dispozitat e tij, procedurë specifike të nxjerrjes së aktit, mosrespektimi i procedurës së përgjithshme të nxjerrjes së aktit, parashikuar në Kodin e Procedurave Administrative, do të konsiderohet rrethane e mjaftueshme për deklarimin e tij relativisht i pavlefshëm, në kuptim të nenit 109.

Në rastin konkret, referuar përmbajtjes së VKM-së nr. 467, datë 26.7.2018 (objekt gjykimi), rezulton që Këshilli i Ministrave të ketë vepruar:

"Në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës dhe të pikës 1, të nenit 36, të ligjit nr. 81/2017, "Për zonat e mbrojtura", me propozimin e ministrit të Turizmit dhe Mjedisit".

Për sa më sipër rezulton se:

- ligji i posaçëm nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura", parashikon në nenin 36, procedurën specifike të nxjerrjes nga Këshilli i Ministrave, të aktit që ndryshon sipërfaqen e zonës së mbrojtur mjedisore, nëpërmjet zgjerimit/zvogëlimit të saj;

- pala paditëse i bazon pretendimet e saj, pikërisht në faktin e mosrespektimit të procedurës së parashikuar në ligjin e posaçëm nr. 81/2017 "Për zonat e mbrojtura", neni 36.

Në rastin konkret, pavarësisht përfshirjes në pjesën hyrëse të kërkesëpadisë, të kërkimit për shfuqizim, në vend të kërkimit për konstatim absolutisht të pavlefshëm të aktit objekt gjykimi, në përmbajtjen e saj (padisë), pala paditëse rezulton të ketë vënë në diskutim vetëm shkaqe pavlefshmërie absolute, që lidhen me procedurën e nxjerrjes së aktit.

Në vlerësimin tim, lloji i pavlefshmërisë që i atribuohet aktit objekt gjykimi, përbën elementin përcaktues në funksion të analizës së pretendimeve të parashtruara në kërkesëpadi nga njëra anë dhe nga ana tjetër të zbatimit nga gjykata të njërit prej parimeve themelore të procesit gjyqësor, parashikuar në nenin 6 K.Pr.Civile, që parashikon se:

"Gjykata që gjykon mosmarrëveshjen duhet të shprehet mbi gjithçka që kërkohet dhe vetëm për atë që kërkohet".

Rrjedhimisht, hetimi gjyqësor diktonte në këtë rast verifikimin e ekzistencës ose jo, të elementeve që provokojnë pavlefshmërinë absolute të aktit administrativ, objekt gjykimi.

Marrja në analizë e pretendimeve për pavlefshmëri absolute, për shkak mosrespektimi procedure, dikton pashmangshmërisht referimin njëherësh edhe në dispozitat e ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", i ndryshuar, që parashikojnë

përjashtimin nga rregulli i përgjithshëm i disponimit, në rast shqyrtimi të padive me të njëjtin shkak dhe objekt, si në rastin tonë.

Konkretisht, në nenin 40/4 të ligjit, sa i takon llojit të vendimeve përfundimtare që mund të disponojnë gjykatat administrative, parashikohet në mënyrë eksplicite se:

"4. Gjykata vendos rrëzimin e padisë dhe kur vlerëson se, pavarësisht shkeljeve procedurale të konstatuara të veprimtarisë administrative, pasojat do të ishin të njëjta".

Pikërisht kjo dispozite e parashikuar në ligjin e posaçëm, në bazë të të cilit funksionojnë gjykatat administrative, bëhet përcaktuese në raport me vlerësimin e pretendimeve për pavlefshmëri absolute, për shkak procedure, ngritur në padi.

Thënë ndryshe, në funksion të zbatimit të kësaj dispozite, shqyrtimi i ligjshmërisë së akteve objekt gjykimi, dikton verifikimin e krijimit ose jo të së njëjtës situate faktike, me gjithë respektimin ose jo të procedurës ligjore nga pala e paditur.

Për sa më sipër, në kushtet e ngritjes së pretendimeve për pavlefshmëri absolute të aktit normative objekt gjykimi, e konsideroj të panevojshme analizën e ligjshmërisë së tij, në kontekstin e nenit 37 të ligjit nr. 49/2012, sipas përmbajtjes së të cilit:

"Kufijtë e shqyrtimit të çështjes.

1. Gjykata shqyrton ligjshmërinë e veprimit administrativ që kundërshtohet, në bazë të provave të paraqitura nga palët dhe të situatës ligjore dhe faktike që ekzistonte në kohën e kryerjes së veprimit konkret administrativ.

2. Në rastet kur paditësi ose kur ligji material kërkojnë nxjerrjen e një akti administrativ, gjykata e bazon vendimin e saj në situatën faktike dhe ligjore në kohën e marrjes së vendimit.

3. Në rastin kur ligji i jep organit publik të drejtën për zgjedhje alternative, në nxjerrjen e një akti administrativ apo në kryerjen e veprimit tjetër administrativ, gjykata shqyrton edhe nëse:

a) zgjedhja nga organi publik është bërë në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit;

b) zgjedhja nga organi publik është bërë vetëm për të arritur qëllimin e ligjit;

c) zgjedhja nga organi publik është në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë.

4. Në rastin e aktit nënligjor normativ, gjykata shqyrton ligjshmërinë e aktit që kundërshtohet, duke vlerësuar të tria kriteret e përcaktuara në pikën 3 të këtij neni.

Gjithashtu, argumentet e palës paditëse lidhur me cenimin e parimeve kushtetuese (shtetit të së drejtës, ligjshmërisë, lirisë së veprimtarisë ekonomike, sigurisë juridike), rezulton e pamundur të analizohen nën frymën e neneve 37 dhe 40, të ligjit nr. 49/2012 (pra, në kontekstin e elementeve të pavlefshmërisë absolute dhe relative të një akti administrativ), për sa kohë përbejnë lëndë shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese, sikurse me të drejtë ka prapsur edhe Avokati i Shtetit.

Shumica në vendimin e saj arsyeton se:

"Duke mos pasur këto garanci, ky kolegj vlerëson se akti administrativ objekt gjykimi nuk garanton nëse zgjedhja nga organi publik është bërë në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit, për të arritur vetëm qëllimin e ligjit dhe në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë. Në këtë aspekt gjykata vlerësoi se nuk ndodhet në kushtet e parashikuara nga neni 40/3, të ligjit nr. 49/2012 sipas të cilit; Gjykata vendos rrëzimin e padisë dhe kur vlerëson se, pavarësisht shkeljeve procedurale të konstatuara të veprimtarisë administrative, pasojat do të ishin të njëjta, pasi nuk rezultoi e provuar se rezultati përfundimtar do të ishte i njëjtë edhe nëse do të ishte ndjekur procedura e parashikuar nga ligji.

Për të provuar faktin se, nëse do të ishte zbatuar në mënyrë korrekte procedura e parashikuar nga ligji rezultati nuk do të ishte i njëjtë, pala paditëse paraqiti në gjykim një akt ekspertimi të kryer nga ekspert privat i fushës…".

Në vlerësimin tim, nëpërmjet këtyre argumenteve, shumica do të duhej të kishte disponuar për çka ishte kërkuar nëpërmjet padisë, duke e konstatuar absolutisht të pavlefshme VKM-në nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit".

Rrjedhimisht, vendimi i shumicës, në vlerësimin tim, përbën disponim tej pretendimeve të ngritura në padi, për sa kohë e konsideron të kundërligjshëm aktin objekt gjykimi dhe e shfuqizon si të tillë, pa pasur kërkim nga pala paditëse.

Duke iu përmbajtur pretendimeve të ngritura në padi për pavlefshmëri absolute, vlerësoj se pala paditëse nuk vërtetoi gjyqësish faktin se, mosezaurimi i të gjitha hallkave të parashikuara në ligjin posaçëm, do të kishte shmangur miratimin nga Këshilli i Ministrave, të aktit objekt gjykimi.

Mendimi i një eksperti privat, vlerësoj se përbën në këtë kontekst, rrethane të pamjaftueshme për vërtetimin e një situate faktike krejt të kundërt, për sa kohë që ky vlerësim subjektiv, nuk mund të konsiderohet se përfaqëson njëherësh mendimin e institucioneve akademike e shkencore në vend, të bashkisë brenda territorit administrativ të së cilës ndodhet zona, të shoqërisë civile dhe eksperteve të fushës, të komunitetit të zonës dhe të pronarëve privatë, pronat e të cilëve do të përfshihen në zonën e mbrojtur.

Për sa më sipër vlerësoj se, kërkesëpadia për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të VKM-së nr. 467, datë 26.7.2018 "Për zgjerimin e sipërfaqes së Parkut Kombëtar Mali i Tomorit", duhej të ishte rrezuar.

GJYQTARE
Blerona Hasa