



---

**REPUBLIKA E SHQIPËRISË**

**KUVENDI**

**Komisioni për Ekonominë dhe Financat**

*Tiranë, më 3.9.2019*

*Dokument parlamentar*

*(Komision përgjegjës)*

**RAPORT**

**Mbi**

**Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11226, datë 15.07.2019, ""Për kthimin e ligjit nr. 37/2019 "Për disa shtesa në aktin normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 9.7.2008, të Këshillit të Ministrave, "Për privatizimin dhe dhënien në përdorim shoqërive tregtare dhe institucioneve shtetërore të ndërmarrjeve apo objekteve të veçanta, mjeteve kryesore dhe mjeteve të xhiros së këtyre ndërmarrjeve", miratuar me ligjin nr. 9967, date 24.7.2008, dhe ndryshuar me ligjin nr. 3/2015".**

***I. Hyrje***

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 3.09.2019, shqyrtoi Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11226, datë 15.07.2019, ""Për kthimin e ligjit nr. 37/2019 "Për disa shtesa në aktin normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 9.7.2008, të Këshillit të Ministrave, "Për privatizimin dhe dhënien në përdorim shoqërive tregtare dhe institucioneve shtetërore të ndërmarrjeve apo objekteve të veçanta, mjeteve kryesore dhe mjeteve të xhiros së këtyre ndërmarrjeve", miratuar me ligjin nr. 9967, date 24.7.2008, dhe ndryshuar me ligjin nr. 3/2015".

Komisioni për Ekonominë dhe Financat caktoi relator për shqyrtimin e këtij dekreti, Znj. Evis Kushi.

Në mbledhjet e komisionit për të dhënë vlerësimin e Qeverisë mbi Dekretin e Presidentin ishte i pranishëm Ministri i Financave dhe Ekonomisë Zj. Anila Denaj

## ***II. Shqyrtimi i Dekretit të Presidentit në komision.***

Presidenti i Republikës bazuar në nenin 85 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ka depozituar pranë Kuvendit, Dekretin nr. 11226, datë 15.07.2019, ""Për kthimin e ligjit nr. 37/2019 "Për disa shtesa në aktin normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 9.7.2008, të Këshillit të Ministrave, "Për privatizimin dhe dhënien në përdorim shoqërive tregtare dhe institucioneve shtetërore të ndërmarrjeve apo objekteve të veçanta, mjeteve kryesore dhe mjeteve të xhiros së këtyre ndërmarrjeve", miratuar me ligjin nr. 9967, date 24.7.2008, dhe ndryshuar me ligjin nr. 3/2015".

Bazuar në nenin 86, të Rregullores së Kuvendit, ky dekret, është futur automatikisht në programin e punës së Kuvendit.

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me cilësinë e komisionin përgjegjës, bazuar në nenit 86, dhe 32-38 të Rregullores së Kuvendit, e merr në shqyrtim këtë dekret vetëm për çështjet e paraqitura nga Presidenti i Republikës.

Presidenti i Republikës në arsyetimin e tij për kthimin e ligjit, është shprehur se çmon se ligji është një nisëm ligjore e nxituar, jo e plotë dhe fryma e këtij ligji shkon në kundërshtim me kuadrin ligjor aktual në fuqi, për shkaqet e mëposhtme:

- Akti Normativ nr.4, datë 09.07.2008 dhe ligji nr.37/2019, janë dy akte që synojnë të rregullojnë çështje dhe problematika të ndryshme dhe nuk përmbajnë procedura të së njëjtës frymë që të garantojnë në nivel të njëjtë lirinë e veprimtarisë ekonomike.
- Ligji nr. 37/2019, bie në kundërshtim flagrant me parashikimet e ligjit nr. 8743, datë 22.2.2001 "Për pronat e paluajtshme të shtetit", situatë kjo që krijon mbivendosje të asaj që lejohet dhe asaj që ndalohet midis normave rregullatore të nivelit të njëjtë, duke krijuar kështu rrezikun për krijimin e konflikteve institucionale midis institucioneve shtetërore.

Përpara analizës teknike të arsyeve se përse konkluzionet dhe pretendimet e Presidentit të Republikës nuk qëndrojnë, vlerësojmë të nevojshëm sqarimin paraprakisht të një aspekti procedurial, që reflekton qartazi mungesën e analizës së plotë dhe mos thellim të Presidentit të Republikës, në analizimin e gjithë procedurës së ndjekur nga Kuvendi për miratimin e ligjit nr. 37/2019.

Në dekret përcaktohet se, shqyrtimi i ligjit është bërë nga Komisioni i Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtat e Njeriut në Kuvendin e Shqipërisë, në cilësinë e komisionit përgjegjës dhe madje për qëllime të analizës së tij në dekret, ka cituar pjesë të këtij raporti. Në fakt, Komisioni i Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtat e Njeriut e ka shqyrtuar këtë ligj në cilësinë e komisionit për dhënie mendimi. Komisioni përgjegjës për shqyrtimin e këtij akti ka qenë Komisioni për Ekonominë dhe Financat i cili ka bërë edhe ndryshimet e tij gjatë shqyrtimit të aktit dhe për këtë arsye është edhe ky komision i cili bazuar në nenin 86 të Rregullores së Kuvendit struktura kompetente për shqyrtimin e këtij dekreti.

Në analizim të dekretit të Presidentit të Republikës, Komisioni për Ekonominë dhe Financat vlerëson dhe dekreti nuk qëndron dhe si i tillë nuk duhet miratuar për sa më poshtë:

Akti Normativ nr.4, datë 09.07.2008 dhe ligji nr.37/2019, nuk janë dy akte të pavarura dhe në këtë kontekst, nuk mundet që të synojnë të rregullojnë çështje dhe problematika të ndryshme.

Ligji nr. 37/2019, “Për disa shtesa në aktin normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 9.7.2008, të Këshillit të Ministrave, “Për privatizimin dhe dhënien në përdorim shoqërive tregtare dhe institucioneve shtetërore të ndërmarrjeve apo objekteve të veçanta, mjeteve kryesore dhe mjeteve të xhiros së këtyre ndërmarrjeve”, miratuar me ligjin nr. 9967, datë 24.7.2008, dhe ndryshuar me ligjin nr. 3/2015”, ka mundësuar thjeshtë ndryshime në nenin 2 të aktit normativ pa ndryshuar apo ndërhyrë aspak në qëllimin e ligjit bazë, fushën e tij të rregullimit si dhe frymën e tij të përcaktuara në nenin 1 të aktit normativ.

Akti normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 9.7.2008, përpara miratimit të ligjit nr. 37/2019, parashikonte dy forma të privatizimit të pronës shtetërore 1) shitjen me ankand dhe 2) tenderin. Për t’i dhënë më shumë kuptim, hapësirë dhe fleksibilitet procesit të privatizimit, si dhe të investimeve publike, ligji nr. 37/2019, mundësoi zgjerimin e formave përmes të cilave mundësohet kalimi i pronës shtetërore në pronë private, duke shtuar si të tillë edhe tjetërsimin, sipas veprimeve juridike të kalimit të pronësisë së pasurive të paluajtshme, të përcaktuara në Kodin Civil të Republikës së Shqipërisë, përveç formës së kalimit të pronësisë nëpërmjet kontratës së dhurimit. Ky zgjerim nuk mund të konsiderohet aspak si ndryshim i qëllimit të ligjit dhe bëhet në funksion të zbatimit të planeve të zhvillimit urban si nga njësitë e vetëqeverisjes vendore, ashtu dhe në funksion të zbatimit të planeve të ndryshme të zhvillimit të vendit nga organet e qeverisjet qendrore.

Kjo ndërhyrje, ka pasur si pikënisje, pikërisht prezencën e rasteve kur planet e zhvillimit parashikojnë kryerjen e investimeve në sipërfaqe toke që janë kryesisht në pronësi private, por përfshijnë edhe një sipërfaqe të vogël prone shtetërore. Sipërfaqja e tokës në pronësi private rrethon, prek apo kufizohet me sipërfaqe toke në pronësi të qeverisjes qendrore ose njësitë të vetëqeverisjes vendore, duke krijuar në këtë rast vështirësi zhvillimi.

Ndërmarrja e një nisme ligjore në vetvete ka për qëllim vendosjen e rregullave, procedurave, kritereve, mënyrës së administrimit apo veprimtimit etj., nga ana e administratës publike (vendore apo qendrore) në një fushë të caktuar të veprimtarisë së individit apo shtetit. Në këtë kontekst, evidentimi në vijimësi i problematikave që pengojnë kryerjen e investimeve publike si nga qeverisja vendore ashtu dhe nga ajo qendrore, në mënyrë të përgjegjshme dikton dhe duhet të diktojë, ndërhyrjen e menjëhershme të shtetit për adresimin e këtyre problematikave, të cilat sigurisht nuk do të ishin shteruese por do të haseshin në vazhdimësi në të ardhmen, në rast se nuk do të ndërhyhej përmes nismave ligjore.

Cenimi i interesit publik në fakt do të vinte në rast se ligjvënësi dhe qeveria do të ishin pasiv dhe refraktarë ndaj problematikave të konstatuara dhe për rrjedhojë do të gjendeshim në kushtet e pamundësisë së realizimit të planeve zhvilluese.

Sa më sipër në kushtet kur nuk mundet absolutisht të flitet apo pretendohet për ndryshim të frymës midis aktit bazë dhe ligjit ndryshues, padyshim që as nuk mund të vlerësohet se ndodhemi në kushtet e mos garantimit në nivel të njëjtë të lirisë së veprimtarisë ekonomike.

Ligji nr. 37/2019, nuk iu drejtohet individëve specifik, ai parashtron dhe përcakton disa parime specifike që lidhen me mënyrën dhe kufijtë që duhet të plotësohet për tjetërsimin e pasurisë shtetërore, për qëllime të interesit publik.

Për gjithë sa më sipër, del qartazi se kemi një përputhje të plotë të qëllimit midis aktit bazë dhe aktit të ndryshuar si dhe ndërhyrja për ndryshimin e aktit normativ nr. 4 datë 9.7.2008, ishte një domosdoshmëri për qëllime të mundësimin të planeve të zhvillimit dhe për rrjedhojë në funksion të interesit publik. Nisma konsiderohet se plotëson nevojat për mundësimin e zgjidhjes së problematika dhe për këtë arsye konsiderohet e plotë dhe e ndërmarrë në kohën dhe mënyrën e duhur.

Lidhur me pretendimet se ligji nr. 37/2019, bie në kundërshtim flagrant me parashikimet e ligjit nr. 8743, datë 22.2.2001 "Për pronat e paluajtshme të shtetit", situatë kjo që krijon mbivendosje të asaj që lejohet dhe asaj që ndalohet midis normave rregullatore të nivelit të njëjtë, duke krijuar kështu rrezikun për krijimin e konflikteve institucionale midis institucioneve shtetërore, vlerësojmë se nuk janë të bazuara pasi:

Së pari koncepti i "tjetërsimit" të pronës së paluajtshme, është një koncept juridik, i pranuar dhe i përdorur nga vetë ligji nr. 8743, datë 22.2.2001 si dhe po ashtu edhe nga Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë. Neni 3, pika 4 e këtij ligji që është pikërisht dispozita e konsideruar si e "shkelur" nga ana e Presidentit të Republikës, ka përcaktuar se:

"4. Pronat e paluajtshme publike tjetërsohen ose jepen në përdorim sipas mënyrave dhe kufijve të përcaktuar me ligje të veçanta".

Pra kjo dispozitë e ligjit nr. 8743, datë 22.2.2001, vendos “tre kushte” për të mundësuar tjetërsimin. Pra duhet të ketë një ligj të veçante; që ky ligji i veçantë të përcaktojë mënyrat dhe kufijtë.

Ligji nr. 37/2019, është një ligj i veçantë dhe në këtë kontekst përmbush një prej kushtëzimeve të dispozitës së sipërcituar si për pronat e qeverisjes qendrore ashtu edhe për ato të njësive të vetëqeverisjes vendore. Gjithashtu ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, i cili është një ligj me shumicë të cilësuar (3/5) dhe si i tillë më i lartë në hierarkinë e normës me projektligjin objekt shqyrtimi, ka përcaktuar në nenin 54, të tij detyrat dhe kompetencat e këshillit bashkiak, ku ndër të tjera përfshihen “miratimi *dhe tjetërsimi* ose dhënia në përdorim të pronave të tretëve”. Kjo do të thotë se pronat aktualisht në pronësi apo administrim të organeve të qeverisjes vendore mund të ndryshojnë pronësi apo llojin e përdorimit me miratim të këshillit bashkiak i cili është organi që e ka në kompetencë diçka të tillë. Pra me një ligj të veçantë madje me ligj të cilësuar është përcaktuar aktualisht *mënyra e dhënies* në tjetërsim pra përmes miratimit të këshillit bashkiak, të pronës së njësive të vetëqeverisjes vendore duke plotësuar kësisoj edhe kushtin e dytë të dispozitës së sipërcituar të nenit 3, pika 4 të ligjit 8743, datë 22.2.2001, të marrë në shqyrtim nga Presidenti.

Nga ana tjetër, përmes nenit 1, të ligjit nr. 37/2019, (paragrafi i shtuar në nenit 2 të aktit normativ) janë përcaktuar edhe kufijtë brenda të cilëve mundësohet ky tjetërsim citoj: “me kushtin që pjesa shtetërore të mos jetë më e madhe se 20 për qind e pronës që do të zhvillohet”. Ky kufi, është shtuar pikërisht nga Komisioni përgjegjës për Ekonominë dhe Financat gjatë shqyrtimit të projektligjit, fakt ky i pa evidentuar dhe i pa shqyrtuar nga Presidenti i Republikës. Kësisoj, përmes këtij përcaktimi është plotësuar edhe kushti i trete i nenit 3, pika 4 të ligjit 8743, datë 22.2.2001, çfarë do të thotë se praktikisht bazuar në legjislacionin në fuqi, dhe në ligjin nr. 37/2019, janë plotësuar të tre kushtet e vendosur nga ligji nr. 8743, datë 22.2.2001, për tjetërsimin e pronës së paluajtshme publike. Në këto kushte dispozitat e ligjit nr. 37/2019, qartazi dhe dukshëm janë tërësisht në harmoni me ato të ligjit nr. 8743, datë 22.2.2001.

Në vijim të analizës së akteve, theksoj se Presidenti i Republikës ka abuzuar me analizën e tij lidhur me elementët që ligji i ka deleguar Këshillit të Ministrave. Kështu Ligji nr. 37/2019, ka përcaktuar se Këshilli i Ministrave përcakton “kushtet dhe kriteret” për kalimin e pronësisë si dhe kushtet që duhet të plotësojnë kërkuesit e tjetërsimit me kontratë. Ky përcaktim nuk mund të barazohet apo njehsohet me përcaktimin “sipas mënyrave dhe kufijve të përcaktuar me ligje të veçanta”, pasi termi “mënyrë dhe kufij” dhe “kushte dhe kriteret” në teknikë legjislative përfaqësojnë elementë dhe kuptime të ndryshëm nga njëri tjetri.

Sa më sipër, ligji nr. 37/2019, nuk ka deleguar pranë Këshillit të Ministrave elementë të cilët i takojnë ligjit, përkundrazi ka deleguar ato element të cilët ligji nuk i ka trajtuar duke plotësuar kësisoj çdo boshllëk që do të çonte në pamundësinë e zbatimit të ligjit. Për gjithë sa më lart Komisioni për Ekonominë dhe Financat vlerëson se pretendimi i Presidentit të Republikës se

ligji nr. 37/2019, është në kundërshtim me ligjin 8743, datë 22.2.2001, është tërësisht i pabazuar.

Një element tjetër me rëndësi për tu trajtuar lidhet me pretendimin e Presidentit se “përplasja e normave” apo “mbivendosje” të asaj që lejohet dhe asaj që ndalohet midis normave rregullatore të nivelit të njëjtë, krijon rrezikun për krijimin e konflikteve institucionale midis institucioneve shtetërore është tërësisht jo e qenësishme.

Siç është analizuar më lart, nuk ndodhemi as në përplasje normash dhe as në mbivendosje të tyre, përkundrazi ndodhemi në harmoni të plotë të hierarkisë së akteve dhe në respektin të saj e në këto kushte konflikti institucional nuk do të kishte arsye të ndodhte. Edhe në rast se do të kishte ndonjë mbivendosje, hierarkia e akteve është zgjidhur nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenet 116 deri 123 si dhe jurisprudenca e gjerë dhe e plotë kushtetuese lidhur me hierarkinë e normës, element ky që shmang konfliktet midis institucioneve. Kështu Gjykata Kushtetuese në vendimin 2/2010 ka përcaktuar se: “.....Kushtetuta i jep ligjeve të përforcuara fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ato renditen para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (*Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.19, datë 03.05.2007*). Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor. Për rrjedhojë, në rastet e konflikteve ndërmjet normave me fuqi të ndryshme juridike, norma me fuqi më të lartë ka epërsi në raport me normën tjetër (*lex superior derogat inferiori*). Parimet, se norma specifike ka përparësi nga norma e përgjithshme (*lex specialis derogat generali*) dhe se norma që ka hyrë në fuqi më vonë ka përparësi nga norma e mëparshme, nuk veprojnë në raste të tilla.” Ndaj edhe ky pretendim i Presidentit është jo koherent.

Për gjithë sa më lart, Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me votat e shumicës së anëtarëve të pranishëm të komisionit, vendosi rrëzimin e Dekretit nr. 11226, datë 15.07.2019, ""Për kthimin e ligjit nr. 37/2019 "Për disa shtesa në aktin normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 9.7.2008, të Këshillit të Ministrave, "Për privatizimin dhe dhënien në përdorim shoqërive tregtare dhe institucioneve shtetërore të ndërmarrjeve apo objekteve të veçanta, mjeteve kryesore dhe mjeteve të xhiros së këtyre ndërmarrjeve", miratuar me ligjin nr. 9967, date 24.7.2008, dhe ndryshuar me ligjin nr. 3/2015.

**RELATOR**

**KRYETAR**

**Evis KUSHI**

**Arben AHMETAJ**