



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

Dokument Parlamentar
Tiranë, më 06.09.2019

R A P O R T

PËR DEKRETIN E PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS NR.11227, DATË 15.07.2019, "PËR KTHIMIN PËR RISHQYRTIM NË KUVEND TË LIGJIT NR. 38/2019 "PËR DISA SHTESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 139/2015, « PËR VETQEVERISJEN VENDORE »

I. HYRJE

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (*Komisioni*), në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 6 Shtator 2019, mori në shqyrtim dekretin e Presidentit të Republikës së Shqipërisë, nr.11227, datë 15.07.2019, të Presidentit të Republikës "*Për kthimin për rishqyrtim në Kuvend të ligjit nr. 38/2019 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 139/2015 « Për vetqeverisjen vendore »*"

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut caktoi relator për shqyrtimin e dekretit deputetin Bashkim Fino.

Komisioni e shqyrton këtë dekret, në zbatim të nenit 86 dhe në nenet 32-38 të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

Bazuar në nenin 26, pika 7, të Rregullores së Kuvendit, ky dekret përfshihet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.

Për të zhvilluar procedurën e shqyrtimit të dekretit, në mbledhjen e Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, ishin të pranishëm z. Bledar Dervishaj dhe znj. Krisilda Fana, përfaqësues të Institucionit të Presidentit të Republikës si dhe z. Pandeli Majko, Ministër i Shtetit për Diasporën.

II. BAZA LIGJORE PËR SHQYRTIMIN E DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë:

Neni 85

- 1. Presidenti i Republikës ka të drejtë ta kthejë ligjin për rishqyrtim vetëm një herë.*
- 2. Dekreti i Presidentit për rishqyrtimin e një ligji e humbet fuqinë, kur kundër tij votojnë shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.*

Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë:

Neni 86

Dekreti i Presidentit të Republikës për rishqyrtim ligji

- 1. Kur Presidenti i Republikës, në përputhje me nenin 85 të Kushtetutës, rikthen ligjin për rishqyrtim në Kuvend, Kryetari i Kuvendit e kalon menjëherë atë për shqyrtim në komisionin përgjegjës që e ka shqyrtuar fillimisht. Dekreti i Presidentit për rishqyrtim ligji futet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.*
- 2. Dekreti për kthimin e ligjit për rishqyrtim bëhet pjesë e rendit të ditës të mbledhjes më të parë.*
- 3. Komisioni përgjegjës e shqyrton dekretin vetëm për çështjet e paraqitura në arsyetimin për kthimin e ligjit nga Presidenti i Republikës.*
- 4. Komisioni përgjegjës përgatit raportin për seancën plenare me propozimin për pranimin ose rrëzimin të dekretit të Presidentit brenda 4 javëve nga data e depozitimit të tij në Kuvend. Në rastin e pranimit të dekretit, raporti përmban formulimet për nene të veçanta të ligjit.*
- 5. Dekreti për kthim për rishqyrtim të ligjit bëhet pjesë e rendit të ditës të seancës plenare, por jo më parë se 48 orë.*
- 6. Seanca plenare e shqyrton dekretin për kthim për rishqyrtim të ligjit vetëm për arsyet e kthimit të tij*
- 7. Kuvendi në seancë plenare voton me shumicën e kërkuar në Kushtetutë për pranimin ose rrëzimin e dekretit.*
- 8. Në rast pranimi të dekretit, Kuvendi voton në parim propozimet që komisioni përgjegjës ka paraqitur në raport. Kuvendi voton vetëm nenet që reflektojnë propozimet e miratuara në komision si dhe bëhet votimi në tërësi për ligjin.*
- 9. Ligji i votuar në tërësi mban numrin që ka marrë me miratimin e parë, kurse data do të jetë e votimit më të fundit në tërësi.”*

III. ARSYET PËR KTHIMIN E LIGJIT SIPAS DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS

Me Dekretin nr. 11227, datë 15.07.2019, Presidenti i Republikës vendosi kthimin e ligjit nr.38/2019 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 139/2015 « Për vetqeverisjen vendore”, Në materialin shpjegues të dekretit, Presidenti çmon se, dy dispozita të veçanta të ligjit nr. 38/2019 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 139/2015 “Për vetqeverisjen vendore”, përkatësisht nenet 3 dhe 4 duhet të rishikohen.

Në dekretin e Presidenti i Republikës, “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 38/2019 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 139/2015 « Për vetqeverisjen vendore” argumentohet se parashikimet e nenit 1 të ligjit nr. 38/2019 janë një hap shumë pozitiv i Kuvendit të Shqipërië në drejtim të mbrojtjes së të drejtave të shqiptarëve që jetojnë jashtë kufijve. Nga ana tjetër, parashikimet e neneve 3 dhe 4 të ligjit në vlerësimin e Presidentit të Republikës, çenojnë procesin vendimmarrës të Këshillave Bashkiakë, në lidhje me tjetërsimin e pronave të tyre.

Në vlerësimin e Presidentit të Republikës mënyra e re që propozohet për kuorumin e nevojshëm në vendimmarrjen e Këshillave Bashkiakë nuk garanton mbrojtjen e interesit publik në procedurat e tjetërsimit të aseteve publike në pronësi të pushtetit vendor.

Në arsyetimin e dekretit për kthimin e ligjit nr. 38/2019 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 139/2015 “Për vetqeverisjen vendore” Presidenti i Republikës ka parashtruar disa argumente ku bazon përfundimin e tij, si vijon:

Nëpërmjet dispozitave të ligjit nr. 139/2015 ligjvënësi ka parashikuar që vendimmarrja për tjetërsimin e pronës publike që është në pronësi të pushtetit vendor konsiderohet me rëndësi jetike për autonominë e pushtetit vendor dhe vendimmarrja për këto çështje duhet të realizohet me shumicë të cilësuar votash duke diskutuar një mekanizëm monitorues dhe shprehës të vullnetit të qytetarëve mbi veprimtarinë e pushtetit vendor. Propozimet e neneve 3 dhe 4 e prishin këtë regjim të vendosur nga ligji ekzistues.

Nëpërmjet parashikimeve të neneve 3 dhe 4 Kuvendi parashikon një kompetencë të re për autoritetet vendore por nuk ka parashikuar mënyrë ligjore se si këto autoritete do të formojnë vullnetin e tyre për të zgjedhur subjektin me të cilin do të hyjnë në marrëdhënie për të zhvilluar pasuritë e paluajtshme në pronësi të tyre. Kjo paqartësi ligjore krijon shteg për abuzim dhe mundësi që kjo kompetencë e re të keqpërdoret me pasoja të pariparueshme për pronën publike dhe interesin publik.

Përfshirja e pasurisë pronë shtetërore në marrëdhënie zhvillimi me persona të tretë përbën në thelb tjetërsim të saj, pasi nga ky proces ndryshohet marrëdhënia e drejtëpërdrejtë e pronarit (Këshillit Bashkiak) me pronën e vënë në dispozicion, ashtu sikundër ndryshojnë edhe raportet e pronësisë mbi pasurinë. Nëse Kuvendi vlerëson t'i japë autoriteteve vendore të drejtën e bashkëpunimit me subjekte apo persona privatë për zhvillimin e pronës e cila përbën një mënyrë të tjetërsimit të saj, vendimi për këtë çështje duhet të merret me shumicën prej 3/5 të anëtarëve të Këshillit.

IV. SHQYRTIMI I ARSYEVE TË KTHIMIT TË LIGJIT

Gjatë shqyrtimit të dekretit në Komisionin për Çështjet Ligjore Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, përfaqësuesi i institucionit të Presidentit parashtroi në mënyrë të përmbledhur argumentet për kthimin për rishqyrtim në Kuvend të ligjit nr. 38/2019 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 139/2015 « Për vetqeverisjen vendore”.

Lidhur me çështjet e ngritura në dekretin e Presidentit të Republikës, relatori z. Bashkim Fino, parashtroi argumentet dhe vlerësimet për arsyet e parashtruara në dekretin për kthimin për rishqyrtim të ligjit si më poshtë:

Sipas nenit 9 të ligjit nr. 139/2015 “Për vetqeverisjen vendore”, njësitë e vetqeverisjes vendore ushtrojnë të drejtën e pronësisë, nëpërmjet fitimit, shitjes dhe dhënies në përdorim të pronës së paluajtshme ose të luajtshme të tyre, si dhe ushtrojnë të drejta të tjera, sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

Parashikimi i bërë në nenin 3 të ligjit nr. 38/2019 nëpërmjet të cilit shtohet kompetenca e njësisive të vetqeverisjes vendore për zhvillimin e pronës nëpërmjet bashkëpunimit me subjekte private, përbën një kompetencë të re për njësitë e vetqeverisjes vendore. Në dhjetëvjeçarin e fundit është konstatuar se zhvillimi infrastrukturor dhe urban i qyteteve ka kërkuar zhvillimin e njëkohshëm apo të përbashkët të pronës publike me atë private, por në mungesë të parashikimeve të qarta ligjore, organet e vetqeverisjes vendore janë stepur apo janë penguar të miratojnë akte për zhvillimin e pronës publike në pronësi të tyre. Këto situata kanë penguar zhvillimin e projekteve të rëndësishme publike.

Ligji nr. 107/2014 “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit”, jep këtë përkufizim për të drejtën e zhvillimit: *“E drejta për zhvillim” është e drejta ligjore për të zhvilluar një parcelë dhe/ose një zonë, në përputhje me dokumentet e planifikimit dhe kontrollit të zhvillimit. E drejta për zhvillim është e dallueshme nga e drejta e pronësisë dhe jepet nga autoriteti vendor i planifikimit, që ka kompetencën për të rregulluar përdorimin e tokës në juridiksionin e tij, në përputhje me përcaktimet ligjore në fuqi.*

E drejta për zhvillim e pronës, edhe pse është pjesë e tagrave të pronësisë, është e dallueshme nga e drejta e pronësisë dhe lidhet me planifikimin vendor për përdorimin e tokës.

Tjetërsimi i pronës, qoftë ajo publike ose private është e lidhur me transferimin e tre tagrave të pronarit, atë të posedimit, gëzimit dhe të disponimit. Në rastin e tjetërsimit të pasurisë së paluajtshme Kodi Civil ka parashikuar edhe elementë formalë që duhet të përmbushë veprimi juridik i tjetërsimit.

Mënyra e përpilimit të aktit noterial të tjetërsimit të pasurisë së paluajtshme është parashikuar shprehimisht dhe në ligjin specifik nr.110/2018 “Për noterinë”, neni 126, sipas të cilit: *“Akti noterial për tjetërsimin ose njohjen e pronësisë mbi sende të paluajtshme, ose të një të drejte reale mbi to, kryhet nga noteri, pasi të ketë verifikuar pronësinë e palës mbi sendin e paluajtshëm. Për kryerjen e këtij verifikimi, pala i paraqet noterit dokumentet e pronësisë të nevojshme, si dhe autorizimin e saj me shkrim.”.*

Pronari me ushtrimin e të drejtës për zhvillim nuk e tjetëron pronën, por në marrëveshje me pronarë të tjerë dhe/ose me subjekte të tjerë privatë bie dakord për zhvillimin e projekteve të përbashkëta duke rritur përfitimet e tij, në ushtrimin e së drejtës së pronësisë mbi një pronë të caktuar. Në rastin e zhvillimit të një pasurie të paluajtshme është plotësisht e qartë që nuk kemi të bëjmë me tjetërsim pasi në këtë rast njësia e vetqeverisjes vendore nuk i kalon zhvilluesit privat tagrin e disponimit që është edhe një prej tagrave më të rëndësishëm të pronarit.

Në referim të argumenteve të dhëna nga Presidenti i Republikës, është e paqartë se përse vendimmarrja me shumicë të cilësuar në rastin e ushtrimit të kompetencës për dhënie në përdorim ose për zhvillim të pronës konsiderohet në interes publik dhe në rastin kur kjo vendimmarrje merret

nga po i njëjti organ me shumicë të thjeshtë pretendohet se mund të keqpërdoret me pasoja të pariparueshme për pronën publike dhe interesin publik. Kjo pasi në thelb kemi të bëjmë me një kompetencë, vendimmarrja për realizimin e të cilës merret në çdo rast nga organi përfaqësues i njësisive të vetqeverisjes vendore. Ndryshimi i vetëm i miratuar nëpërmjet nenit 4 të ligjit nr.38/2019, ka synuar të bëjë një ndarje ndërmjet kuorumit të nevojshëm për vendimmarrje në rastin e tjetërsimit të pronës së njësisive të vetqeverisjes vendore, i cili vazhdon të mbetet me shumicë të cilësuar të anëtarëve të Këshillit Bashkiak, nga rasti i dhënies në përdorim dhe dhënies për zhvillim të pronës të tretëve ku kuorumi i Këshillit Bashkiak parashikohet të jetë me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve. Kjo për arsye sepse tjetërsimi hyn tek te tagrat e jashtëzakonshme, ndërsa dhënia në përdorim është tagër e zakonshme nëpërmjet së cilës pronari nuk transferon tagrin më të rëndësishëm, atë të disponimit. Nëse tjetërsimi ndodh vetëm një herë nga i njëjti pronar, dhënia në përdorim është veprimtari që mund të kryhet disa herë nga i njëjti pronar.

Për më tepër nëse do të bëjmë një paralelizëm me procedurën e dhënies për zhvillim ose përdorim (qira, enfiteozë etj) të pasurive të paluajtshme në pronësi ose në përgjegjësi administrimi të institucioneve të pushtetit qëndror, evidentojmë faktin që vendimmarrja në këtë rast merret nga titullari i organit përkatës të pushtetit qëndror, organ monokratik dhe nuk është një vendimmarrje kolegjiale, siç ndodh në rastin e njësisive të vetqeverisjes vendore.

Për sa i takon shqetësimin të ngritur në dekretin e Presidentit të Republikës se ligji nuk ka parashikuar mënyrën se si këto autoritete do të formojnë vullnetin e tyre për të zgjedhur subjektin me të cilin do të hyjnë në marrëdhënie për të zhvilluar pasuritë e paluajtshme në pronësi të tyre, paqartësi e cila krijon shteg për abuzim dhe keqpërdorim të kompetencave me pasoja të pariparueshme për pronën publike dhe interesin publik e vlerësojmë të nevojshme të theksojmë se:

Kompetencat dhe menyra e ushtrimit të tyre rregullohen nga një kuadër i tërë ligjor i cili normon veprimtarinë e organeve publike, parimet dhe rregullat e ushtrimit të kësaj veprimtarie.

Njësitë e vetqeverisjes vendore janë së pari organe publike të cilat në ushtrimin e funksioneve të tyre i nënshtrohen dispozitave të Kodit të Procedurave Administrative (ligji nr. 44/2015). Në disa dispozita të tij ky ligj ka parashikuar parimet mbi të cilat mbështetet veprimtaria e organeve publike ndërmjet të cilave mund të përmendim:

- Parimin e ligjshmërisë;
- Parimin e transparencës;
- Parimin e përgjegjësisë;
- Parimin e ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit etj.

Këto parime janë të detajuara jo vetëm në dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative, por janë të zbërthyer edhe në dispozita të ligjeve të veçanta që parashikojnë veprimtarinë e organeve publike lidhur me fusha dhe çështje specifike.

Për më tepër dispozitat e kundërshtuara në dekretin e Presidentit të Republikës nuk duhet të lexohen të veçuara edhe nga tërësia e parashikimeve të bëra në vetë ligjin “Për vetqeverisjen vendore”.

Në nenin 54 shkronja “k” të ligjit nr. 139/2015 është parashikuar se: *Këshilli Bashkiak miraton norma, standarde e kritere për rregullimin dhe disiplinimin e funksioneve që i janë dhënë atij me ligj, si dhe për mbrojtjen e garantimin e interesit publik. Ky parashikim mbështetet plotësisht në parimin e decentralizimit dhe autonomisë vendore të sanksionuara në Kartën Europiane të Autonomisë Vendore. Sipas kuptimit të dhënë nga ky akt ndërkombëtar të rafikuar nga vendi ynë*

me ligjin 8548 të vitit 1999, autonomia vendore konsiderohet e drejta dhe aftësia efektive e bashkësive vendore për të rregulluar e për të drejtuar, brenda ligjit, nën përgjegjësinë e tyre dhe në të mirë të popullsisë të tyre, një pjese të mirë të çështjeve publike.

Për rrjedhojë, njësitë e vetqeverisjes vendore janë plotësisht kompetente në përcaktimin e kushteve, procedurave të përfshirjes në marrëdhënie të zhvillimit të territorit me subjektet private në mbështetje të parimit të autonomisë vendore dhe të parimeve që udhëheqin vendimmarrjen e një organi publik.

Në përfundim, duke vlerësuar se dispozitat ligjore të kontestuara në Dekretin nr.11227, datë 15.07.2019, të Presidentit të Republikës, janë hartuar qartë, në harmoni me legjislacionin në fuqi dhe garantojnë mbrojtjen e interesit publik në procedurat e tjetërsimit të aseteve publike në pronësi të pushtetit vendor, relatori ftoi anëtarët e Komisionit që të votojnë kundër Dekretit të Presidentit.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut me votat e shumicës së anëtarëve të pranishëm vendosi rrëzimin e Dekretit të Presidentit të Republikës, nr.11227, datë 15.07.2019, *“Për kthimin për rishqyrtim në Kuvend të ligjit nr. 38/2019 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 139/2015 « Për vetqeverisjen vendore” dhe ia përcjell për votim seancës plenare.*

RELATORI

Bashkim FINO

KRYETARI

Ulsi MANJA