

**Vendimi nr. 29, datë 31.05.2010**

**(V – 29/10)**

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga: Vladimir Kristo, Kryetar, Fehmi Abdiu, Kujtim Puto, Xhezair Zaganjori, Vitore Tusha, Sokol Sadushi, Sokol Berberi, Admir Thanza, Petrit Ploçi, anëtarë, me sekretare Blerina Çinari, në datë 22.09.2009, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.19/10 Akti, që i përket:

**K Ë R K U E S:**     **AVOKATI I POPULLIT**, përfaqësuar nga Florina Nuni dhe Frederik Paskali me autorizim.

**SUBJEKTE TË INTERESUARA:**

**KUVENDI I SHQIPËRISË**, përfaqësuar nga Lulzim Lelçaj, me autorizim.

**KËSHILLI I MINISTRAVE**, përfaqësuar nga Marsida Xhaferllari, me autorizim.

**NAZMI DRIZA**, në mungesë.

**SHOQËRIA “DUDAJ” SHPK**, në mungesë.

**O B J E K T I:**

1. Shfuqizimi si antikushtetues i Ligjit nr.9948, datë 07.07.2008 “Për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore”, dhe VKM nr.1269, datë 17.09.2008 “Për përbërjen, mënyrën e funksionimit dhe detyrat e përgjegjësitë e strukturave shtetërore të ngarkuara për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore”.
2. Pezullimi i zbatimit të Ligjit nr.9948, datë 07.07.2008 “Për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore”, dhe VKM nr.1269, datë 17.09.2008 “Për përbërjen, mënyrën e funksionimit dhe detyrat e përgjegjësitë e strukturave shtetërore të ngarkuara për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore”.

**BAZA LIGJORE:** Nenet 4, 7, 15, 17, 18, 41 e 42 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 27-30, 39, 45 e 49/2 të Ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”; neni 24/c i Ligjit nr.8454, datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit” i ndryshuar.

### **GJYKATA KUSHTETUESE,**

pasi dëgjoji relatorin e çështjes Petrit Plloçi; përfaqësuesit e kërkuarit, që kërkuan pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë, që kërkuar rrëzimin e saj dhe pasi shqyrtoi çështjen në tërësi,

### **V Ë R E N:**

#### **I**

Me Ligjin nr.9948, datë 07.07.2008, “Për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore” (këtu e më pas Ligji 9948), objekt i këtij gjykimi kushtetues, është parashikuar shqyrtimi i vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore, janë përcaktuar strukturat shtetërore të ngarkuara për këtë qëllim si dhe detyrat e përgjegjësitë e këtyre strukturave.

Për efekt të zbatimit të këtij ligji, Këshilli i Ministrave ka miratuar Vendimin nr.1269, datë 17.09.2008 “Për përbërjen, mënyrën e funksionimit dhe detyrat e përgjegjësitë e strukturave shtetërore, të ngarkuara për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore”.

Sipas kërkuarit, pranë institucionit të Avokatit të Popullit janë paraqitur ankesa nga persona fizikë dhe juridikë (ai përmend 2 prej tyre), në të cilat shprehet shqetësimi lidhur me zbatimin e Ligjit 9948 dhe ku pretendohet se fryma e këtij ligji në tërësi dhe nene të veçantë të tij janë në kundërshtim me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Në këto kushte, *Avokati i Popullit i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e ligjit objekt kërkesë, duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur se:*

Ligji është në kundërshtim me *parimin e sigurisë juridike*, sepse krijon ambient pasigurie për një masë shumë të madhe pronarësh, humbet besueshmërinë e shtetasve të shteti, nuk jep garanci për vijueshmëri dhe për ndryshime legjislativi në përputhje me Kushtetutën; me Ligjin 9948 organet administrative kanë të drejtë të verifikojnë, shqyrtojnë dhe anulojnë titujt e pronësisë të fituar me akte ligjore e nënligjore; ligji nuk merr parasysh afatet e parashkrimit të

padisë dhe fitimin me parashkrim fitues të pronës me mirëbesim, të parashikuara në Kodin Civil; ligji ka fuqi prapavepruese sepse autorizon komisionet aktuale në rang vendor të shfuqizojnë aktet e lëshuara nga komisionet e mëparshme, të ngritura mbi bazën e dispozitave ligjore në fuqi; ligji është në kundërshtim me nenin 7 të Kushtetutës, sepse me këtë ligj *organet e pushtetit ekzekutiv kanë marrë kompetenca të pushtetit gjyqësor*; ligji është në kundërshtim me nenin 42 të Kushtetutës, sepse verifikimi i vlefshmërisë së titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore bëhet pa një proces të rregullt gjyqësor; ligji është në kundërshtim me nenin 41 të Kushtetutës dhe nenin 1 të Protokollit nr.1 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ), sepse askush nuk mund të shpronësohet ose t'i kufizohet e drejta e ushtrimit të së drejtës së pronës që barazohet me shpronësimin, përveçse kur këtë e kërkojnë interesat publikë.

***Përfaqësuesi i Subjektit të Interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, në mënyrë të përmbledhur parashtroi se:***

*i) në lidhje me legjitimitimin e kërkuarit*

Kërkuari mbetet një nga subjektet që e vë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese vetëm për çështje që lidhen me interesat e tij; kërkuari merr rolin procedural të përfaqësuesit të një personi juridik dhe të një shtetasi, duke përcjellë pretendimet e tyre për një gjykim abstrakt kushtetues; kërkuari nuk jep asnjë argument se zbatimi i ligjit, objekt gjykimi, ka shkelur të drejtat e njeriut, çka është në detyrimin e tij si palë kërkuese për shkak të barrës së provës; kërkuari duhet të argumentonte se ka përdorur instrumentet ligjore për hetimin e rasteve dhe marrjen e masave për eliminimin e shkeljeve të pretenduara, duke argumentuar se e vetmja mundësi është vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese, për gjykim abstrakt, për shfuqizimin e ligjit.

*ii) në lidhje me themelin e kërkesës*

Ligji 9948 bën vetëm verifikimin e titujve të pronësisë të marrë në përputhje me legjislacionin në fuqi për tokën bujqësore; ligji i kundërshtuar nuk shkel parimin e sigurisë juridike pasi nuk cenon aspak një të drejtë të mëparshme; në asnjë rast ligji nuk parashikon që komisioni vendor të marrë përsipër çështje për të cilat vendimet e gjykatave janë të formës së prerë; dispozitat e këtij ligji janë në harmoni me dispozitat dhe parimet themelore të Ligjit 7501 dhe ai garanton që titujt e pronësisë mbi tokën bujqësore të jenë marrë pikërisht mbi bazën ligjore të kohës dhe të jenë lëshuar nga organet kompetente; parashikimi në këtë ligj i njohjes së të drejtës së ankimit në gjykatat e sistemit gjyqësor të vendimeve administrative, jo vetëm nuk përbën cenim të parimit kushtetues të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, por garanton pavarësinë e gjykatave dhe mosndërrhyrje në interpretimin e ligjit dhe marrjen e vendimit; ligji i kundërshtuar nuk shkel të drejtën e pronës të sanksionuar në nenin 41 të Kushtetutës dhe as

mënyrat e fitimit të pronësisë; ky ligj nuk ju heq të drejtën e pronësisë atyre që e kanë fituar konform dispozitave ligjore në fuqi si dhe atyre që e kanë fituar me vendime gjyqësore të formës së prerë; ligji nuk cenon nenin 42 të Kushtetutës, sepse ai nuk pengon asnjë subjekt të drejtohet gjykatës për të kërkuar apo rivendosur të drejtën e tij të shkelur apo të cenuar; dispozitat përkatëse të ligjit parashikojnë gjykatën si hallkën e fundit për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve; interesi publik që e ka çuar ligjvënësin drejt nevojës së nxjerrjes së ligjit objekt shqyrtimi, ka qenë i tillë që e justifikon ndërhyrjen e tij; evidentimi, konstatimi dhe eliminimi i gabimeve, parregullsive, shkeljeve ligjore dhe abuzimeve të qëllimshme gjatë zbatimit të ligjeve të mëparshme në këtë fushë dhe nxjerrja e këtij ligji nga ligjvënësi i shërben interesit publik.

***Përfaqësuesi i Subjektit të Interesuar, Këshilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur, parashtrroi se:***

*i) në lidhje me legjitimitimin e kërkuarit*

Avokati i Popullit nuk legjitimohet të vërë në lëvizje këtë gjykim kushtetues; ligji i kundërshtuar njeh të drejtën e rishikimit gjyqësor të procesit të zbatimit të këtij ligji nga organet e administratës gjyqësore me kërkesë të subjektit të prekur nga zbatimi i ligjit, rrjedhimisht mund të thuhet se kjo çështje mund të vinte në Gjykatën Kushtetuese prej gjykatave të sistemit të zakonshëm dhe jo nga Avokati i Popullit; kërkuari ka zgjedhur mjetin më ekstrem të ushtrimit të veprimtarisë së tij duke kapërcyer mjetet e tjera si paraqitja e rekomandimeve apo propozimeve; Avokati i Popullit duhet të veprojë për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshëm të individit nga veprimet dhe mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të organeve të administratës publike; Avokati i Popullit ka vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për mbrojtjen e situatave në të cilat individi ka fituar të drejtën e pronësisë në mënyrë të paligjshme ndërsa administrata ka vepruar në mënyrë të ligjshme dhe të rregullt.

*ii) në lidhje me themelin e kërkesës*

Ligji i kundërshtuar nuk cenon parimin e sigurisë juridike, por ai ka për qëllim të verifikojë ligjshmërinë e titujve të pronësisë mbi këto toka; ligji nuk merr përsipër të përkeqësojë situatën e subjekteve që kanë fituar titujt e pronësisë në mënyrë të ligjshme, përkundrazi merr përsipër të rivendosë të drejtat në situatat ku ligji është shkelur; fitimi i një të drejte nëpërmjet shkeljes së ligjit nuk mund të ruhet si gjendje nëpërmjet invokimit të parimit të sigurisë juridike; dispozitat e Kodit Civil, të pretenduara të shkeluara, trajtojnë rastet e pavlefshmërisë relative të veprimit juridik në ndryshim nga Ligji 9948, i cili flet për raste të pavlefshmërisë absolute; pretendimi për cenimin e nenit 7 të Kushtetutës është jashtë rrethit të çështjeve që lejohet të ngrejë Avokati i Popullit përpara Gjykatës; neni 41 i Kushtetutës merr në mbrojtje të drejtën e

pronësisë të fituar me dhurim, trashëgimi, me blerje dhe çdo mënyrë tjetër klasike të parashikuar në Kodin Civil, kurse Ligji 9948 godet dhe shfuqizon titujt e pronësisë të fituara në mënyrë antikushtetuese dhe antiligjore; subjektet që preken nga zbatimi i ligjit nuk janë pronarë dhe nuk mund të konsiderohen kurrë pronarë për shkak se titulli i pronësisë është fituar prej tyre në shkelje të ligjit; edhe në eventualitetin që Gjykata Kushtetuese do pranojë se ligjvënësi, nëpërmjet Ligjit 9948, ka ndërhyrë në të drejtën e pronësisë së individit, kjo ndërhyrje është në përputhje me standardet e vendosura nga Kushtetuta në nenin 17 të saj dhe nga praktika e GJEDNJ-së; neni 42 i Kushtetutës përmend “procesin e rregullt ligjor”, çka tregon qëllimin e ligjvënësit për të vepruar qoftë me proces gjyqësor, qoftë me proces administrativ; Ligji 9948 nuk mohon të drejtën për t’iu drejtuar gjykatës, madje parashikon akses shumë të mirë të individit në gjykatë.

## II

Gjykata Kushtetuese (Gjykata), mori paraprakisht në shqyrtim, përpara seancës plenare, kërkesën për pezullimin e zbatimit të Ligjit nr.9948, datë 07.07.2008 “Për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore” si dhe VKM nr.1269, datë 17.09.2008 “Për përbërjen, mënyrën e funksionimit dhe detyrat e përgjegjësitë e strukturave shtetërore të ngarkuara për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore”. Në kuptim të nenit 45 të Ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me vendimin datë 17.07.2009, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullim, për arsye se nuk gjeti argumente bindëse për cenimin e interesave shtetërore, shoqërore ose të individëve, si rrjedhojë e zbatimit të menjëhershëm të këtyre akteve normative.

## III

### ***Lidhur me pretendimin e subjekteve të interesuara për mungesën e legjitimitit të kërkesit për të inicuar gjykimin kushtetues***

Gjykata vëren se Kushtetuta, në nenin 134, pika 1, germa “dh”, ka përfshirë Avokatin e Popullit në rrethin e subjekteve që mund të iniciojnë një gjykim kushtetues abstrakt të normës, por vetëm për çështje që lidhen me interesat e tij.

Sipas nenit 60 të Kushtetutës, Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të

administratës publike. Pra, edhe interesi i tij për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese duhet të lidhet me funksionin kushtetues që ushtron kur, si rrjedhojë e zbatimit të ligjit, aktit normativ nënligjor, nga veprimet ose mosveprimet e administratës publike, janë cenuar të drejtat dhe liritë themelore të individëve. Këto shkelje duhet të evidentohen në procesin e veprimtarisë së Avokatit të Popullit, gjatë shqyrtimit të ankesave, kërkesave dhe njoftimeve që i paraqiten atij (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.40, datë 16.11.2007*).

Gjykata Kushtetuese vëren gjithashtu, se Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individëve edhe kur shkelja e tyre vjen si rezultat i vetë përmbajtjes së këtyre ligjeve apo akteve, d.m.th. kur këto ligje/akte janë në kundërshtim me Kushtetutën. Në këtë rast ai ka të drejtë t'u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve apo, të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me kërkesën për shfuqizimin e akteve të tilla.

Gjykata vëren gjithashtu se, interesi i Avokatit të Popullit për ta vënë atë në lëvizje në kuptim të nenit 134/2 të Kushtetutës, duhet të shqyrtohet rast pas rasti. Gjykata Kushtetuese është shprehur dhe më parë në praktikën e saj se, interesi i një subjekti në një çështje, në kuptim të germave “dh”, “e” “ë”, “f” të nenit 134 të Kushtetutës, do të quhet i justifikuar nëse arrin të provohet nga vetë kërkuesi se pasoja është e drejtpërdrejtë, pra rrjedh direkt nga akti objekt shqyrtimi, është aktuale dhe, sipas rastit, është e lidhur ngushtë me detyrat dhe funksionet e institucionit ose organizatës respektive (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.40, datë 16.11.2007*).

Për sa sipër, Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se kërkuesi i plotëson këto kritere dhe, për rrjedhojë, legjitimohet të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues.

#### IV

##### ***1. Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të sigurisë juridike (neni 4 i Kushtetutës)***

Pala kërkuese, Avokati i Popullit, ka pretenduar se Ligji 9948 është në kundërshtim me parimin e sigurisë juridike, sepse krijon ambient pasigurie për një masë pronarësh, humbet besueshmërinë e shtetasve të shteti, nuk jep garanci për vijueshmëri dhe për ndryshime legjislacioni në përputhje me Kushtetutën; me disa akte ligjore e nënligjore shumë subjekte kanë fituar të drejtën e pronësisë mbi tokën bujqësore, ndërsa me Ligjin 9948 organet administrative kanë të drejtën të verifikojnë, shqyrtojnë dhe anulojnë titujt e pronësisë; ligji nuk merr parasysh afatet e parashkrimit të padisë dhe fitimin me parashkrim fitues të pronës me mirëbesim, të

parashikuara në Kodin Civil; ligji ka fuqi prapavepruese në momentin që autorizon komisionet aktuale në rang vendor të shfuqizojnë aktet e lëshuara nga komisionet e mëparshme të ngritura mbi bazën e dispozitave ligjore në fuqi.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se pretendimi i mësipërm duhet të shqyrtohet në kuadrin e parimit kushtetues të shtetit të së drejtës. Me këtë rast Gjykata rithekson se, parimi i shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, është një nga parimet themelore në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Aspekte të këtij parimi janë edhe siguria juridike, mbrojtja e të drejtave të fituara dhe e pritshmërive të ligjshme. Siguria juridike presupozon, veç të tjerash, besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me bindjen e individit se nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht ose të jetojë me frikë për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve juridike, të cilat mund të cenojnë jetën e tij private ose profesionale dhe të përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.24, datë 12.11.2008; nr.9, datë 26.02.2007*). Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasoja pozitive, konkretisht trajtim më të mirë financiar për subjektet përfituese. Sanksionimi i të drejtave dhe lirive të njeriut të pranuar në Kushtetutë dhe shoqërimi i tyre me masat për vënien në jetë të tyre duhet të synojnë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.9, datë 26.02.2007; nr.34, datë 20.12.2005*). Ky parim përfshin, midis të tjerave, edhe besimin tek sistemi juridik, pa marrë përsipër garantimin e çdo pritshmërie për mosndryshim të një situatë të favorshme ligjore (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr.10, datë 19.03.2008; nr.34, datë 20.12.2005; nr.26, datë 02.11.2005*).

Gjykata Kushtetuese rithekson, se në vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve, kjo Gjykatë nisat nga prezumimi i pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën. Kjo do të thotë se, lidhur me jokushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrohen argumente bindëse për ti dhënë mundësi Gjykatës Kushtetuese të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të aplikuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.16, datë 25.07.2008*).

Gjykata çmon se Kuvendi, si organ ligjvënës, ka të drejtë të zbatojë apo konkretizojë politika të caktuara për përmirësimin e qeverisjes dhe zhvillimin e vendit në tërësi, apo t'u përgjigjet prioritetëve apo problemeve të ndryshme të vendit. Megjithatë, duhet të ritheksohet se

ligjet apo dispozita të veçanta të tyre, të miratuara nga ligjvënësi për këtë qëllim, nuk duhet të vijnë në kundërshtim me dispozitat e Kushtetutës.

Në kontekstin e çështjes në shqyrtim, Gjykata Kushtetuese vëren se, mes ndryshimeve në legjislacion që janë kryer në Shqipëri nga fillimi i viteve 90-të, është edhe miratimi i legjislacionit që kishte për qëllim tranzicionin nga ekonomia socialiste në atë të tregut të lirë. Për këtë ligjvënësi ka miratuar një seri ligjesh, mes të cilëve edhe Ligjin nr.7501, datë 19.07.1991 “Për tokën”. Objekt i rregullimit të këtij ligji ishte toka bujqësore që administrohej nga ish-kooperativat bujqësore, e cila i`u dha në pronësi ose në përdorim personave juridikë a fizikë vendas pa shpërblim. Pas vitit 1992 filluan procedurat e ndarjes së tokës bujqësore edhe në territoret e ish-Ndërmarrjeve Bujqësore (NB), duke u dhënë në përdorim, bazuar në VKM nr.452, datë 17.10.1992 “Për ristrukturimin e Ndërmarrjeve Bujqësore”. Në vitin 1995, Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin nr.8053, datë 21.12.1995 “Për kalimin në pronësi pa shpërblim të tokës bujqësore”, duke përcaktuar kriteret dhe mënyrën e kalimit të tokës në pronësi. Ky ligj (neni 2) përjashtonte nga dhënia në pronësi: tokat bujqësore që në datën e hyrjes në fuqi të këtij ligji ndodheshin brenda vijës kufizuese të qyteteve, fshatrave ose qendrave të banuara; tokat bujqësore të përfshira në zonat me përparësi turizmin; tokat bujqësore të përfshira në veprimtarinë eksperimentale-shkencore të instituteve kombëtare shkencore; tokat bujqësore të dhëna në përdorim specialistëve të bujqësisë; tokat bujqësore të pushtuara ose fituara në mënyrë të paligjshme; tokat bujqësore në përdorim të ndërmarrjeve të përbashkëta, deri në zgjidhjen e kontratës së lidhur midis palëve ose mbarimin e afatit të saj. Si struktura përgjegjëse për ndarjen e tokës ligji përcaktonte komisionet e tokës të katër niveleve: komisioni qeveritar, komisioni i qarkut, komisioni i komunës dhe/ose bashkisë dhe komisioni i fshatit. Ndarja faktike e tokës dhe pajisja e familjeve bujqësore me “*aktin e marrjes së tokës në pronësi*”, pra për krijimin e titujve të pronësisë, i ishte ngarkuar komisionit të fshatit. Toka që kalonte në pronësi pa shpërblim regjistrohej në kadastër.

Gjykata Kushtetuese vë në dukje se ligji objekt shqyrtimi kushtetues është kundërshtuar në tërësi, megjithatë, nga arsyetimi i kërkesës dhe parashtrimet në seancë gjyqësore, rezulton se kërkesa për shfuqizim lidhet vetëm me nenet 2, 3, 4, 8, 9 dhe 10 të këtij ligji. Për pasojë, Gjykata duhet të shqyrtojë vetëm kushtetutshmërinë e këtyre dispozitave të ligjit të kundërshtuar.

Lidhur me nenet 2 (që përcakton se cilët tituj pronësie kanë vlefshmëri ligjore), 3 (kriteret për vlefshmërinë e titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore) dhe 4 (procedurat dhe dokumentacioni i titullit të pronësisë) të ligjit të kundërshtuar shtrohet çështja nëse, në kuadrin e parimit të sigurisë juridike, ligji i kundërshtuar ka shtuar kritere të reja për fitimin e pronësisë

mbi tokën bujqësore, tej atyre kritereve që njihnin ligjet e kohës, gjë që do të ishte në kundërshtim me këtë parim.

Në këtë drejtim Gjykata Kushtetuese konstaton se, nga përmbajtja e dispozitave të mësipërme, nuk rezulton që ato të kenë shtuar kritere të reja për fitimin e pronësisë mbi tokën bujqësore. Sipas këtyre dispozitave, verifikimi i ligjshmërisë së titujve të pronësisë do të bëhet vetëm mbi ato kritere që parashikonin ligjet përkatëse të kohës. Për pasojë, ndërhyrja e ligjvënësit në këtë aspekt është në pajtim me Kushtetutën.

Gjykata Kushtetuese vëren se edhe pretendimi i kërkuesit në lidhje me nenet 8 (detyrat dhe përgjegjësitë e KV-së), 9 (vendime të KV-së për tituj pronësie të kundërligjshme) dhe 10 (procedurat për titujt e pronësisë të krijuar në kundërshtim me ligjin) të ligjit të kundërshtuar, që ngarkojnë KV-të si dhe autoritetet e regjistrimit, me detyrën e anulimit të titujve të pronësisë të fituara sipas ligjeve përkatëse, si dhe të fshirjes së regjistrimeve të këtyre titujve në regjistrin e pronave të paluajtshme, duhet të shqyrtohet në kuadrin e respektimit të parimit të sigurisë juridike.

Në kontekstin e çështjes në shqyrtim, Gjykata Kushtetuese vlerëson se, me përfundimin e procedurave të përcaktuara në Ligjin nr.7501, datë 19.07.1991 “Për tokën”, Ligjin nr.8053, datë 21.12.1995 “Për kalimin në pronësi pa shpërblim të tokës bujqësore” si dhe në Ligjin nr.8337, datë 30.04.1998 “Për kalimin në pronësi të tokës bujqësore, pyjore, livadheve dhe kullotave”, me kalimin e afateve përkatëse të kundërshtimit, si dhe me regjistrimin e pronave përkatëse në regjistrin e pasurive të paluajtshme, përfituesit nga këto procedura, bëhen mbajtës të titujve të pronësisë, që mbrohen nga neni 41 i Kushtetutës. Për pasojë, midis këtyre individëve, me cilësinë e pronarëve të tokës bujqësore dhe gjithë subjekteve të tjerë, duke përfshirë edhe Shtetin, krijohet një marrëdhënie që trajtohet në kuadrin e të drejtës private. Kjo do të thotë se, pas këtij momenti që u përshkrua më sipër, çdo pretendim kundrejt pronarëve të mësipërm, zgjidhet në kuadrin e të drejtës private. Për pasojë, titujt e pronësisë të fituar si rezultat i përfundimit të procedurave të parashikuara në ligjet e sipërpërmendura si dhe regjistrimet e këtyre titujve në regjistrat e pronave të paluajtshme, nuk mund të anulohen apo shfuqizohen *iure imperi*, pra në mënyrë të njëanshme, me anën e vendimeve administrative të nxjerra nga autoritetet publike përkatëse.

Gjykata Kushtetuese vë në dukje gjithashtu, se mbajtja e regjistrit publik të pronave të paluajtshme dhe të transferimeve të saj ka për qëllim sigurinë e të drejtave të pronës si dhe stabilitetin e qarkullimit civil. Në vlerësimin e Gjykatës, pikërisht për këtë qëllim, regjistri publik i regjistrimit të pronave të paluajtshme duhet të jetë një regjistër i sigurt dhe i besueshëm. Roli i

tij është i një rëndësie themelore, sepse nëpërmjet tij ngurtësohen të drejta subjektive. Mungesa e besueshmërisë në këtë drejtim pasjell pasiguri në të drejtat e pronës. Në këtë aspekt, Gjykata Kushtetuese vlerëson se krijimi i një gjendjeje pasigurie juridike në këto regjistra nuk mund të korrigjohet me zgjidhje që imponojnë veprime po aq të pasigurta, siç është fshirja e regjistrimit që mund të bëhet nga autoritetet e regjistrimit. Kthimi në ligjshmëri nuk mund të bëhet me mjete të njëanshme (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.17, datë 23.04.2010*).

Në këto kushte, Gjykata Kushtetuese duhet të vlerësojë nëse dispozitat e kundërshtuara janë në pajtim me standardet kushtetuese të trajtuara më sipër.

Sipas nenit 8/2/3 të ligjit të kundërshtuar, në pjesët përkatëse që lidhen me çështjen në shqyrtim, KV-ja merr vendimet përkatëse për bazueshmërinë ligjore të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore, për korrigjimet e nevojshme, shfuqizimin e plotë apo të pjesshëm të këtij dokumentacioni dhe vendimi i KV-së i dërgohet për veprim ZVRPP-së së rrethit. Në të njëjtën kohë, sipas nenit 10/1 të këtij ligji, kur KV-ja, gjatë verifikimit, vëren se krijimi i titujve të pronësisë mbi tokën është bërë në kundërshtim me dispozitat e përcaktuara në nenet 2, 3 dhe 4 të këtij ligji, i paraqet gjykatës së rrethit gjyqësor përkatës një kërkesë për anulimin e aktit administrativ “akti i marrjes së tokës në pronësi”, dhe sipas pikës 2 të nenit 10 të këtij ligji, kërkesa i paraqitet subjektit përkatës nga prefekti dhe objekti i kërkesës së prefektit është deklarimi i pavlefshmërisë së “aktit të marrjes së tokës në pronësi”.

Gjykata vlerëson se, në rastin në shqyrtim, mund të aplikohet një interpretim pajtues i ligjit të kundërshtuar. Ky interpretim është i mundur kur një ligj apo dispozitë ligjore mund të interpretohet në më shumë se një mënyrë, njëra nga të cilat është në pajtim me Kushtetutën. Kjo metodë kërkon efektet kushtetuese të rezultateve të ndryshme dhe përzgjedh rezultatin që është në pajtim me vlerat kushtetuese, duke marrë parasysh këtu të drejtat themelore të individëve.

Duke bërë një interpretim sistematik të dispozitave të mësipërme të ligjit të kundërshtuar, nga konteksti i tyre si dhe nisur nga kuptimi i përgjithshëm i këtij ligji, pra nisur nga *ratio legis* (ose qëllimi final social dhe ekonomik i normës), Gjykata vlerëson se qëllimi i tyre është t'i vendosin komisionet vendore në pozicionin e konstatuesit të situatës së paligjshmërisë, parregullsive të titujve të pronësisë, në drejtim të mangësive të tyre ligjore. Këto komisione mundën vetëm të ngrejnjë dyshime në lidhje me fitimin e pronësisë dhe më pas duhet t'i drejtohen gjykatës, e cila do të vendosë në lidhje me vlefshmërinë ose jo të titullit të pronësisë dhe, në rast të konstatimit të kësaj pavlefshmërie, janë po gjykatat që do të vendosin edhe për pasojat ligjore. Kjo do të thotë se vendimet e marra nga komisionet vendore, në bazë të kompetencave që u japin dispozitat e kundërshtuara, nuk mund të sjellin si rezultat anulimin apo

shfuqizimin e akteve që kanë krijuar tituj pronësie. Gjithashtu, këto vendime nuk mund të urdhërojnë zyrat e regjistrimit për fshirjen e regjistrimit të këtyre titujve. Verifikimet/konstatimet e KV-ve mund të shërbejnë vetëm si bazë për ngritjen e padisë në gjykatë nga subjektet përkatëse të interesuara apo nga Shteti, nëpërmjet autoriteteve përkatëse.

Bazuar në këtë interpretim pajtues, Gjykata arrin në përfundimin se ligji i kundërshtuar është kushtetues, me kusht që dispozitat e tij të interpretohen si më sipër. Asnjë interpretim tjetër i këtyre dispozitave nuk është i lejueshëm nga pikëpamja kushtetuese dhe se mbrojtja e të drejtave të fituara nuk mund të arrihet në rast se dispozitave të kundërshtuara u jepet një kuptim tjetër.

Nisur nga interpretimi i mësipërm, Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se ligji i kundërshtuar nuk cenon parimin e sigurisë juridike.

## ***2. Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve (neni 7 i Kushtetutës)***

Pala kërkuese ka pretenduar gjithashtu se, ligji i kundërshtuar, duke i`u dhënë kompetencë komisioneve vendore të zgjidhin konflikte në fushën e të drejtave të pronës, cënon edhe parimin e ndarjes së pushteteve.

Në kontekstin e çështjes në shqyrtim, Gjykata Kushtetuese rithekson se parimi i ndarjes së pushteteve, i sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës, do të thotë se sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve, çka nënkupton se ligjvënësi, ekzekutivi dhe gjyqësori janë të ndarë, efektivisht të pavarur dhe me një balancë ndërmjet tyre. Çdo institucion i një pushteti gëzon kompetenca sipas këtij qëllimi. Përmbajtja konkrete e këtyre kompetencave varet nga fakti se cilit pushtet i përket ky institucion, nga vendi i tij midis institucioneve të tjera, si dhe nga raportet e fuqive të tij me ato të institucioneve të pushtetit shtetëror. Në përputhje me funksionet e ngarkuara nga Kushtetuta, secili prej tyre është i pajisur me pushtet të mjaftueshëm, gjë që i jep mundësinë të marrë vendime në mënyrë të lirë e të pavarur. Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të njërit prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që sipas rastit, do të përbënin *objektin qendror* të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.25, datë 05.12.2008*).

Për sa sipër, në kuadrin e pretendimit të ngritur nga pala kërkuese, se autoritetet e verifikimit cenojnë pushtetin gjyqësor, Gjykata Kushtetuese duhet të shqyrtojë nëse këto organe, në rastin në shqyrtim, janë veshur me pushtet gjyqësor. Sipas nenit 135/1 të Kushtetutës, *pushteti gjyqësor ushtrohet nga Gjykata e Lartë, si dhe nga gjykatat e apelit dhe gjykatat e shkallës së*

*parë, të cilat krijohen me ligj. Ndërsa sipas nenit 36/1/2 të K.Pr.Civile, në juridiksionin e gjykatave hyjnë të gjitha mosmarrëveshjet civile dhe mosmarrëveshjet e tjera të parashikuara në këtë Kod e në ligje të veçanta ... dhe se, asnjë institucion tjetër nuk ka të drejtë të pranojë për shqyrtim një mosmarrëveshje civile që është duke u gjykuar nga gjykata. Kjo do të thotë se, në aspektin kushtetues e ligjor, pushteti për dhënien e drejtësisë, domethënë pushteti për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve civile u është dhënë gjykatave.*

Në rastin në shqyrtim Gjykata Kushtetuese vlerëson, siç u konkludua në pikën 1 të këtij vendimi, se me përfundimin e procedurave të përcaktuara në Ligjin nr.7501, datë 19.07.1991 “Për tokën”, Ligjin nr.8053, datë 21.12.1995 “Për kalimin në pronësi pa shpërblim të tokës bujqësore” si dhe në Ligjin nr.8337, datë 30.04.1998 “Për kalimin në pronësi të tokës bujqësore, pyjore, livadheve dhe kullotave”, me kalimin e afateve përkatëse të kundërshtimit si dhe me regjistrimin e pronave përkatëse në regjistrin e pasurive të paluajtshme, përfituesit nga këto procedura bëhen mbajtës të titujve të pronësisë, që mbrohen nga neni 41 i Kushtetutës. Për pasojë, midis këtyre individëve, me cilësinë e pronarëve të tokës bujqësore, dhe gjithë subjekteve të tjerë, përfshirë këtu edhe Shtetin, krijohet një marrëdhënie që trajtohet në kuadrin e të drejtës private. Pas këtij momenti, çdo pretendim kundrejt pronarëve të mësipërm, lidhur me të drejtën e pronësisë mbi tokën bujqësore, përbën një mosmarrëveshje civile, zgjidhja e të cilës përbën juridiksion gjyqësor. Për pasojë, edhe verifikimi i titujve të pronësisë me rezultat anulimin, shfuqizimin apo lënien në fuqi të tyre përbën juridiksion gjyqësor. Në këto rrethana çështja që shtrohet është nëse ligji i kundërshtuar i ka veshur KV-të me pushtet gjyqësor, gjë që do të cenonte parimin kushtetues të ndarjes së pushteteve.

Në rastin në shqyrtim, Gjykata Kushtetuese vëren se, Ligji 9948 nuk i ka veshur komisionet vendore me funksion gjyqësor. Kështu, duke patur parasysh interpretimin pajtues të bërë nga kjo Gjykatë në pikën 1 të këtij vendimi, komisionet vendore, në bazë të ligjit të mësipërm, kanë vetëm kompetencën e konstatimit të parregullsive, por jo atë të anulimit apo shfuqizimit të akteve administrative që janë burimi i titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore, apo të çregjistrimit të këtyre titujve nga regjistri i pasurive së paluajtshme. Me anën e këtij verifikimi, KV-të nuk zgjidhin mosmarrëveshje për titullin e pronësisë mbi tokën bujqësore. Të dhënat e verifikimit shërbejnë vetëm si bazë për ngritjen e padisë në gjykatë, e cila ka juridiksion për të deklaruar përfundimisht se kujt i takon e drejta e pronësisë mbi tokën bujqësore.

Për sa sipër, Gjykata Kushtetuese konkludon se ligji i kundërshtuar nuk cenon parimin kushtetues të ndarjes së pushteteve.

**3. Lidhur me pretendimin për cenimin e të drejtës së pronës private (neni 41 i Kushtetutës).**

Pala kërkuese ka pretenduar gjithashtu se Ligji 9948 cënon të drejtën e pronës, në kundërshtim me nenin 41 të Kushtetutës dhe nenin 1 të Protokollit nr.1 të KEDNJ-së, sepse askush nuk mund të shpronësohet ose t'i kufizohet e drejta e ushtrimit të së drejtës së pronës që barazohet me shpronësimin, përveçse kur këtë e kërkojnë interesat publikë dhe kurdoherë kundrejt një shpërblimi të plotë dhe paraprak; ka shumë subjekte që gjatë viteve 1993-2009 kanë fituar pronësinë e tokës bujqësore me vendime gjyqësore të formës së prerë, të cilat mund të shfuqizohen për efekt të zbatimit të këtij ligji.

Gjykata thekson se, neni 41 i Kushtetutës garanton të drejtën e pronës private, si dhe përcakton kritere për shpronësimin apo kufizimin me ligj në ushtrimin e kësaj të drejte. Po ashtu, neni 1 i Protokollit nr.1 të KEDNJ-së garanton në substancë të drejtën e pronës. Ky nen mbron gëzimin e qetë të pronës, vendos kushte për privimin nga pasuria, si dhe u njeh shteteve të drejtën, mes të tjerash, të kontrollojnë përdorimin e pasurive në pajtim me interesin e përgjithshëm.

Gjykata Kushtetuese thekson, se Ligji 9948 nuk cenon të drejtën e pronësisë mbi tokën bujqësore, të fituar në mënyrë të ligjshme, bazuar në kriteret e vendosura nga legjislacioni në fuqi.

Siç është pranuar edhe në pikën 1 të këtij vendimi, ligji i kundërshtuar nuk i ngarkon KV-të apo organet e regjistrimit të anulojnë apo shfuqizojnë titujt e pronësisë apo t'i çregjistrojnë këto tituj nga regjistrat e pasurive të paluajtshme. Verifikimi që kryejnë KV-të, në bazë të këtij ligji, ka karakter konstatues dhe nuk ka si rezultat të drejtpërdrejtë anulimin apo shfuqizimin e titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore si dhe çregjistrimin e tyre nga regjistrat përkatës. Siç është përmendur edhe më sipër në këtë vendim, të dhënat e këtij verifikimi mund të shërbejnë vetëm si bazë për ngritjen e padisë në gjykatë.

Në këto rrethana, Gjykata Kushtetuese konkludon se ligji i kundërshtuar është në pajtim me nenin 41 të Kushtetutës.

**4. Lidhur me pretendimin për cenimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor (neni 42 i Kushtetutës).**

Pala kërkuese ka pretenduar gjithashtu se Ligji 9948 cenon të drejtën për një proces të rregullt ligjor sepse nuk u njeh pronarëve të tokës bujqësore të drejtën t'i drejtohen gjykatës.

Në përgjigje të këtij pretendimi Gjykata Kushtetuese rithekson se, e drejta për t'iu drejtuar gjykatës është një nga aspektet e të drejtës për gjykim, e sanksionuar në nenin 42 të

Kushtetutës. Kjo e drejtë kushtetuese ndër të tjera, ka për qëllim të garantojë shtetasit nga çdo veprim që u shkakton cenim të të drejtave të tyre, pa përjashtuar rastet kur cenimi vjen nga ndonjë akt i administratës shtetërore. Shteti i së drejtës presupozon që çdo ndërhyrje e autoriteteve ekzekutive në të drejtat e individit apo të personave juridikë, duhet të jetë objekt i një kontrolli efektiv nga një organ që ofron garantimin e pavarësisë dhe paanësisë gjatë procesit të shqyrtimit të procesit (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.10, datë 04.04.2007*). E drejta për t'ju drejtuar gjykatës (e drejta e aksesit), nënkupton të drejtën që ka çdo individ për të ngritur padi në një gjykatë që ka juridiksion të plotë për të zgjidhur çështjen (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.10, datë 11.05.1006*). Gjykata shton gjithashtu se e drejta për një proces të rregullt ligjor, në vetvete, nënkupton edhe detyrimin e shtetit për t'i garantuar personit aksesin në gjykatë (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.5, datë 06.03.2009*).

Në rastin në shqyrtim Gjykata konstaton se, ligji i kundërshtuar nuk vendos ndonjë pengesë që personat e cenuar t'i drejtohen gjykatës. Fakti që ligji ka parashikuar komisionet vendore si organe kompetente për verifikimin e titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore, por pa i anuluar apo shfuqizuar këto tituj, si dhe pa urdhëruar çregjistrimin e këtyre titujve nga regjistri i pasurive të paluajtshme, nuk do të thotë se ai u mohon subjekteve përkatëse këtë të drejtë.

Sa sipër, Gjykata Kushtetuese thekson se, Ligji nr.9948, datë 07.07.2008 “Për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore”, është në pajtim me Kushtetutën vetëm nëse ai interpretohet dhe zbatohet në përputhje me parimet e theksuara prej kësaj Gjykate, pra ai nuk prek titujt e pronësisë të dhënë në përputhje me kriteret e parashikuara nga legjislacioni në fuqi në kohën e krijimit të tyre, komisionet vendore janë vetëm konstatuese të pavlefshmërisë, këto komisione nuk mund të anulojnë apo shfuqizojnë tituj të pronësisë, apo të urdhërojnë çregjistrimin e këtyre titujve nga regjistri i pasurive të paluajtshme. Është vetëm gjykata, e cila mbi padinë e të interesuarve apo autoriteteve publike përkatëse, vendos përfundimisht në lidhje me të drejtën e pronësisë së subjekteve të interesuara.

Gjykata thekson gjithashtu se, argumentet e mësipërme në lidhje me Ligjin 9948, vlejné edhe për pretendimet për shfuqizimin e VKM nr.1269, datë 17.09.2008 “Për përbërjen, mënyrën e funksionimit dhe detyrat e përgjegjësitë e strukturave shtetërore të ngarkuara për shqyrtimin e vlefshmërisë ligjore të krijimit të titujve të pronësisë mbi tokën bujqësore”.

### **PËR KËTO ARSYE;**

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, germa “a”, dhe 134, pika 1, germa “dh”, të Kushtetutës, si dhe neneve 72 e vijues të Ligjit nr.8577, datë

10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

**V E N D O S I:**

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