



AVOKATI I POPULLIT

Adresa: Bulevardi: "Zhan D'Ark" Nr.2
Tiranë, Shqipëri

REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT
Seksioni i Administratës

Tel/Fax: +355 4 2380 300/315
E-mail: ap@avokatipopullit.gov.al
www.avokatipopullit.gov.al

Nr. K3/I44-4 Prot.
Nr. Dok. 202001219/4

Tiranë 18.09.2020

Lënda : *Rekomandim për rikonceptimin dhe përmirësimin e përmbajtjes së vendimeve, për përjashtimin e ndërtimeve pa leje nga legalizimi, nga ana e ASHK-së.*

Drejtuar : **Agjencisë Shtetërore të Kadastrës**
Drejtorit të Përgjithshëm
Z. Artan Lame

Tiranë

I nderuar z. Lame,

Në tërësinë e ankesave të trajtuara nga ana e Avokatit të Popullit, një numër të konsiderueshëm, zënë edhe ankesat që lidhen me ecurinë e trajtimit të vetëdeklarimeve për legalizim të subjekteve të ndryshme, nga ana e ish Agjencisë Legalizimit Urbanizimit dhe Integritimit të Zonave dhe Ndërtimeve Informale (ALUIZNI), sot Agjencia Shtetërore e Kadastrës (ASHK).

Një problematikë e ndeshur shpesh në këtë kuadër ka të bëjë me, përmbajtjen dhe elementët e nevojshëm, të vendimeve të nxjerra nga ana e ish ALUIZNI-t, për përjashtimin nga legalizimi të subjekteve përkatëse vetëdeklaruese, të vlerësuara në këtë kuptim si akte administrative individuale¹, të shkruara. Një nga rastet më evidente ku e kemi ndeshur në mënyrë të përsëritur këtë problematikë ka qënë ai i praktikës dokumentare administrative, që na është dërguar nga ish organit publik të ALUIZNI-t, ku janë konstatuar vendimet e nxjerra për përjashtimin nga procesi i legalizimit të një sërë subjektsh, që kishin ngritur ndërtimet e tyre informale, në zonën e "Astiri-t", në Tiranë.

Duke iu referuar veprimtarisë funksionale të ish organit publik të ALUIZNI-t, të rregulluar mbi bazën e dispozitave të Ligjit nr.9482/2006 "*Për legalizimin, urbanizimin, dhe*

¹ Në pikën 1/a, të nenit 3, të Ligjit nr.44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë", përcaktohet se: "a) "Akti administrativ individual" është çdo shprehje e vullnetit nga organi publik, në ushtrimin e funksionit të tij publik, kundrejt një apo më shumë subjektsh të përcaktuara individualisht të së drejtës, i cili krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete;

integrimin e ndërtimeve pa leje”, (i shfuqizuar), por edhe dispozitave të Kodit të Procedurave Administrative², del e qartë se, për çdo vetëdeklarim për legalizim ndërtimi informal të paraqitur nga subjektet e ndryshme pranë tij, ALUIZNI ka qënë i detyruar të nxjerrë një vendim, qoftë ky për legalizimin e ndërtimit informal, apo edhe për përjashtimin e ndërtimit informal nga procesi i legalizimit.

Me hyrjen në fuqi të Ligjit nr.111/2018 “Për kadastrën”, është parashikuar ngritja e një organi të ri publik, të emërtuar Agjencia Shtetërore e Kadastrës, e cila në përputhje me pikat 1 dhe 3, të nenit 67 të këtij ligji, ku thuhet shprehimisht se:

“1. Agjencia Shtetërore e Kadastrës krijohet si bashkim i AITPP-së, ALUIZNI-t dhe ZRPP-së.

3. Pas krijimit të Agjencia Shtetërore të Kadastrës, të gjitha detyrat dhe përgjegjësitë e Agjencisë së Legalizimit Urbanizimit dhe Integrimit të Zonave/Ndërtimeve Informale dhe Agjencisë së Inventarizimit dhe Transferimit të Pronave Publike, i ngarkohen ASHK-së”, ushtron të gjitha kompetencat përkatëse, në lidhje me ndërtimet pa leje.

Ndërkohë, kompetencat dhe fusha e veprimit e përcaktuar fillimisht për ASHK-në, sipas Ligjit nr.9482/2006 “Për legalizimin, urbanizimin, dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”, i ndryshuar, nuk përcaktohet më nga ky ligj, pasi ai është shfuqizuar me hyrjen në fuqi të Ligjit nr.20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”.³ Kompetencat e ASHK-së, për kryerjen e procesit të legalizimit për ndërtimet pa leje, përcaktohen tashmë në nenet 16-33, të Ligjit nr.20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”.

Duke gëzuar këto kompetenca ligjore, ASHK-ja është sot organi publik, i detyruar për të nxjerrë një vendim (akt administrativ individual, në formë shkresore), qoftë ky për legalizimin e ndërtimit informal, apo edhe për përjashtimin e ndërtimit informal nga procesi i legalizimit, në përfundim të procedurës administrative që do të zhvillojë për këtë qëllim.

Sikurse përcaktohet në Kodin e Procedurave Administrative dhe në teorinë e së drejtës administrative, në çdo akt administrativ individual të shkruar, elementët thelbësorë që lidhen me përmbajtjen dhe formën e tij, janë *autoritetësia e aktit, përshkrimi i lëndës dhe i subjekteve* që iu drejtohet, *arsyetimi dhe dispozitivi*.

Një akt administrativ individual, i shkruar, duhet të përmbajë autoritetin, organin që e nxjerr aktin, si dhe çdo delegim ose nëndelegim të pushteteve, identifikimin e palëve, të cilëve u drejtohet akti, parashtrimin e fakteve që janë bërë shkas për nxjerrjen e tij, kur këto janë të rëndësishme, bazën ligjore të aktit, argumentimin e kuptimit të aktit, datën e hyrjes në fuqi të tij, nënshkrimin e titullarit të organit që nxjerr aktin, etj.⁴

Përmbajtja e aktit administrativ duhet të jetë e qartë dhe e përcaktuar mirë. Në mënyrë të veçantë nuk duhet të ketë dyshime rreth personit të cilit i adresohet akti, rëndësisë së subjektit të përfshirë në akt dhe pasojave ligjore që krijon akti. Pjesa më e rëndësishme në aktin administrativ është dispozitivi, sepse nëpërmjet tij krijohet, ndryshohet, ose shuhet marrëdhënia juridike konkrete, për subjektet të cilat identifikohen si palë në aktin administrativ.

² Shih ligjin nr.8485 datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, i shfuqizuar, si dhe ligjin nr.44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”.

³ Shih pikën 1, të nenit 79, të Ligjit nr.20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”.

⁴ Shih nenin 99, të Kodit të Procedurave Administrative.

Në përmbajtje duhet të përfshihet edhe paraqitja e mjeteve ligjore që i shërbejnë subjektit për të kundërshtuar ligjërisht aktin. Një akt administrativ individual, i shkruar, meqenëse mund të jetë objekt i mospranimit a moszbatimit nga subjektet e së drejtës për shkak paligjshmërie ose pavlefshmërie, duhet të përmbajë një shpjegim që informon personin e interesuar për mjetin ligjor kundër aktit, autoritetin ku duhet të drejtohet, si dhe afatin e caktuar brenda të cilit duhet të shfrytëzohet ky mjet.

Këto elemente të formës dhe përmbajtjes së një akti administrativ janë tepër të rëndësishme dhe nuk mund të injorohen. Ato konsiderohen pjesë përbërëse e vet aktit dhe mosrespektimi ose moszbatimi i tyre mund të ndikojë drejtpërdrejtë në paligjshmërinë dhe në vlefshmërinë e tij.

Çdo akt administrativ i shprehur ose i konfirmuar me shkrim duhet të përmbajë dhe arsyet e nxjerrjes së tij. Arsyetimi i aktit duhet të përfshijë faktet thelbësore, boshtin logjik dhe bazat ligjore që ka pasur parasysh autoriteti administrativ. Nëpërmjet arsyesimit të aktit qartësohet qëllimi që ka patur organi administrativ në dispozitiv. Arsyetimi përbën një element thelbësor të formës dhe përmbajtjes së aktit dhe ndikon drejtpërdrejtë në paligjshmërinë dhe vlefshmërinë e tij.

Arsyetimi është i domosdoshëm në aktet që merren mbi bazën e shqyrtimit të kërkesave, ose apelimeve të subjekteve, si dhe në vendimet të cilat mbajnë një qëndrim të kundërt me pretendimet e palëve të interesuara, ose në kundërshtim me një opinion, informacion a propozim zyrtar. Pra, në këtë rast, arsyetimi i aktit administrativ paraqitet si një detyrim ligjor për organin kompetent administrativ.

Duke iu rikthyer edhe një herë praktikës administrative të ndjekur në veprimtarinë e ALUIZNI-t, ndalemi në vendimet e nxjerra (90 vendime) për një sërë subjektësh për përjashtimin nga procesi i legalizimit të ndërtimeve informale, nga ana e ish Drejtorisë Rajonale të ALUIZNI-t, Tirana – Veri, të cilat janë prekur nga zbatimi i projektit *“Për rehabilitimin e segmentit rrugor “Mbikalimi i pallatit me shigjeta- rrethrotullimi Shqiponja”*. Më konkretisht, duke disponuar një kopje të këtyre vendimeve për përjashtimin nga procesi i legalizimit të ndërtimeve informale, kemi evidentuar disa problematika që lidhen me ligjshmërinë e tyre.

Ajo që bie menjëherë në sy në përmbajtjen e tyre është se, vendimet e sipërcituara kanë si përshkrim lëndë, përcaktimin, *“Për kualifikimin e ndërtimit informal”*. Ky përshkrim lëndë është i njëjtë dhe nuk ndryshon tek të gjitha vendimet në fjalë, pavarësisht faktit se, në dispozitivin e tyre është vendosur për përjashtimin e ndërtimit informal të vetëdeklaruar për legalizim, nga procesi i legalizimit. Pra, vërehet një mospërputhje mes përshkrimit të lëndës së aktit administrativ dhe pasojës juridike që realisht krijohet, ndryshohet, apo shuhet nga ky akt. Kjo mospërputhje vërehet edhe tek pjesa formale e përmbajtjes së dhënë të dispozitivit, e cila ka dy opsione; *“Legalizohet ...”*, si dhe *“Përjashtohet nga legalizimi...”*. Dispozitivi si elementi më i rëndësishëm i aktit administrativ, duhet të këtë një përcaktim të qartë dhe të lidhet drejtpërdrejtë dhe logjikisht me përshkrimin e lëndës së aktit administrativ. Elementi ekzistues opsional në vendimet e konstatuara nga ana jonë, si dhe mospërputhja e dispozitivit me përshkrimin e lëndës së aktit administrativ, krijojnë kundërshti me parashikimet ligjore për përmbajtjen e aktit administrativ individual.

Lidhur me arsyetimin e këtyre akteve administrative individuale, konstatojmë se, këto vendime janë paraqitur të shkruara në një format standard, në konceptimin strukturor të përmbajtjes së tyre, me rubrika të ndara standarde, të dhëna në mënyrë të njëjtë për çdo vendim. Kështu, rubrika e parë e paraqitur në tre pika të veçanta, lidhet me juridiksionin e organit publik

për të marrë në shqyrtim kërkesën përkatëse për legalizim. Rubrika e dytë (*I. Për të gjitha ndërtimet informale*), e ndarë në 14 pika të veçanta, lidhet me llojin e ndërtimit të kundërligjshëm dhe cënimin e elementëve të parashikuar si të pacënueshëm nga ligji. Rubrika e tretë, (*II. Vetëm për ndërtimet e llojit “objekt”, jashtë zonës informale të miratuar*), ka 7 pika të veçanta dhe lidhet me vendndodhjen e ndërtimit (objekt) pa leje, sipas disa kushteve të përcaktuara paraprakisht në ligj. Rubrika e katërt, (*III. Vetëm për ndërtimet e llojit “objekt”, brenda vijës turistike të miratuar*), ka vetëm një pikë dhe lidhet me cënimin e infrastrukturës rrugore. Ky element thelbësor i përmbajtjes së aktit administrative nuk ka zhvillim, por vetëm një konfirmim me opsionin “po” ose “jo”. Në fakt, nëse konfirmimi me “po” apo “jo”, për secilën nga pikat e dhëna në rubrikat e formatit standard të vendimeve, do të quhej arsyetim në kuptim të përcaktimeve të Kodit të Procedurave Administrative, atëherë ky arsyetim krejtësisht telegrafik mund të cilësohet, thelbësisht i mangët, formal dhe aspak në përputhje me parashikimet ligjore.

Arsyetimi i një akti administrativ, në të vërtetë ka karakter subjektiv në mënyrën e të konceptuarit të arsyesimit nga çdo organ konkret publik, por është e rëndësishme që të kuptohet se ai nuk ka karakter formal. Arsyetimi duhet të jetë i qartë, të përfshijë argumentimin e bazës ligjore dhe faktike të aktit, si dhe të shmangë alogjizmin. Të dhënat kontradiktore që mund të pasqyrohen në arsyetimin e një akti administrativ, paqartësia, pasaktësia ose alogjizmi që mund të ndeshen në përpilimin e tij, do të shërbenin si argument i mjaftueshëm për ta quajtur aktin të paarsyetuar dhe, për rrjedhojë, të pavlefshëm.⁵

Mënyra e konceptimit fragmentar, me rubrika ku gjenden përcaktime tërësisht telegrafike, pa zhvilluar një arsyetim të qartë dhe të adresuar specifikisht për aktin përkatës administrativ, apo rastin konkret të individit të cilit i adresohet, identifikon mangësi apo, në një këndvështrim më të ngushtë mund të thuhet edhe deri mungesë të arsyesimit të vendimit, pasi mungon shpjegimi i situatës faktike mbi bazë të së cilës janë nxjerrë këto akte administrative dhe vlerësimi konkret i tij.

Në rastet e identifikuar nga ana jonë nuk kuptohet qartë, nëse kemi të bëjmë me përshkrim dhe argumentim të bazës ligjore ku është mbështetur nxjerrja e vendimit, apo me elementë të arsyesimit të aktit administrativ.

Ndërkohë është konstatuar që, këto vendime kanë edhe elementë të tjerë të munguar apo të mangët, në kuptim të ligjit. Në to mungon paraqitja e mjeteve ligjore që i shërbejnë subjektit për të kundërshtuar ligjërisht aktin përkatës administrativ. Po kështu, në këto akte administrative nuk jepet në përmbajtje, data e hyrjes në fuqi të aktit.

Të vetmit elementë që ndryshojnë nga njëri vendim në tjetrin janë, pjesa e gjeneraliteteve të subjektit vetëdeklarues dhe vendndodhja e ndërtimit informal, në njësitë përkatëse administrative, të njësisë territoriale administrative të vetëqeverisjes vendore.

Në këto rrethana, konstatojmë se vendimet e sipërcituara që i janë vënë në dispozicion Avokatit të Popullit, prej ish Drejtorisë Rajonale të ALUIZNI-t, Tirana – Veri, për përjashtimin nga legalizimi të ndërtimeve informale, kanë elementë paligjshmërie në kuptim të përcaktimit të bërë në nenin 109/c, të Kodit të Procedurës Administrative, për paligjshmërinë e aktit administrativ.

Kjo problematikë është ngritur më herët nga ana jonë edhe në Raportin e Veçantë “Për problematikat e vërejtura në veprimtarinë e disa organeve të administratës publike, gjatë hartimit,

⁵ Në Kodin e Procedurave Administrative, në një kre të veçantë dhe konkretisht në pjesën V, “Veprimtaria Administrative” dhe në Kreun e parë “Aktet administrative”, në nenet 98 deri 103 është bërë një rregullim më i hollësishëm ligjor për këto koncepte.

miratimit dhe zbatimit të projektit “Rehabilitimi i segmentit rrugor “Mbikalimi i pallatit “me shigjeta”, rrethrotullimi “Shqiponja”, në Tiranë”, dërguar Kuvendit të Shqipërisë, por nuk ka pasur një reagim në vazhdim nga ana e organeve publike përgjegjëse.

Tashmë me ngritjen e ASHK-së dhe riorganizimin e veprimtarisë së saj mbi bazën e legjislacionit të ri në fuqi, është e nevojshme që të sillen në vëmendje këto elementë, të cilët sjellin pasoja ligjore jo vetëm për veprimtarinë e ASHK-së si një organ publik, por edhe për të drejtat e ligjshme të subjekteve, ndërtimet e vetëdeklaruarat të të cilëve janë përjashtuar, apo do të përjashtohen me vendimin përkatës, nga procesi i legalizimit në vazhdim.

Ndjekja e një modeli dhe praktike të njëjtë, jo ligjore, nga ana e ASHK-së në vazhdim, (sikurse është analizuar nga ana jonë në këtë rekomandim), do të jetë shkak për vazhdimin e paligjshmërisë së vendimeve të nxjerra dhe do të sjellë pasoja ligjore, për palët e përfshira në këto procedura administrative.

Organet publike ushtrojnë veprimtari administrative në funksion të realizimit të interesit publik dhe në zbatim të plotë të legjislacionit në fuqi. Duke qënë njohës më të mirë dhe zbatues të drejtëpërdrejtë, të legjislacionit që rregullon procedurat dhe fushën e veprimtarisë së tyre, organet publike kanë detyrimin që t’ua bëjnë sa më të qartë kuptimin dhe zbatimin e tij qytetarëve.

Në këtë këndvështrim, duam t’ju kujtojmë përkufizimin tashmë të pranuar nga Parlamenti Europian, në lidhje me keqadministrimin nga ana e organeve të administratës publike, sipas të cilit:

“Keqadministrimi ndodh kur një organ publik, nuk vepron në përputhje me një rregull apo princip, i cili është i detyrueshëm për të”.

Nga ana tjetër, në përputhje me pikën 2, të nenit 15, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, organet e pushtetit publik, në përmbushje të detyrave të tyre duhet të respektojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, si dhe të kontribuojnë në realizimin e tyre.

Për sa më sipër, në mbështetje të pikës 3, të nenit 63, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, të nenit 21/b, të Ligjit Nr.8454 datë 4.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar, ku thuhet përkatësisht dhe shprehimisht se:

“Pas përfundimit të hetimeve, Avokati i Popullit.....,

- *paraqet rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ që, sipas tij, ka shkaktuar shkelje të të drejtave dhe lirive”,*

“Pas përfundimit të hetimit Avokati i Popullit kryen këto veprime:

- *paraqet rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ, që, sipas tij ka shkaktuar shkelje të të drejtave dhe lirive”,*

REKOMANDOJMË

1. Rikonceptimin me të gjithë elementët e detyrueshëm ligjorë dhe përmirësimin e nevojshëm të përmbajtjes së akteve administrative, përkatësisht të vendimeve për përjashtimin e ndërtimeve pa leje nga legalizimi, nga ana e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, në përputhje me kërkesat e legjislacionit në fuqi.
2. Mospërsëritjen e kësaj praktike administrative në të ardhmen, me nxjerrjen e vendimeve për përjashtimin nga procesi i legalizimit në kundërshtim me ligjin, nga ana e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës.

Në përputhje me nenin 22, të Ligjit Nr.8454 datë 4.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar, lutemi të na vini në dijeni për qëndrimin tuaj, ndaj këtij rekomandimi.
Duke besuar në mirëkuptimin tuaj,

K O M I S I O N E R I

Prof. Asoc. Dr. Erjona BANA (CANAJ)