



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT

*Seksioni për organet e administratës qendrore, të pushtetit vendor
dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të tyre*

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

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

Nr. **Prot.**
Nr. Dok. 202101559/11

Tiranë ___/___/2024

Lënda: *Rekomandohet përshpejtimi i veprimeve në nxjerrjen e vendimit për përcaktimin e procedurave të hollësishme dhe miratimin e modelit të aktit për kalimin e pronësisë mbi truallin, sikurse parashikuar në nenin 63, pikat 1 dhe 4, të ligjit nr. 20/2020 "Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë"*

Drejtuar: **Këshillit të Ministrave**

TIRANË

Për dijeni: **Agjencisë Shtetërore të Kadastrës**

TIRANË

Të nderuar,

Avokati i Popullit, në ushtrim të funksionit të tij kushtetues për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të ligjshme të individit, si një ndër prioritetet në punën e tij ka aktivitetin institucional për përmirësimin e standardeve të garantimit dhe respektimit të këtyre të drejtave dhe lirive. Denoncimi në mbrojtjen e drejtave themelore merr rëndësi si një element i domosdoshëm për progresin e mëtejshëm të vendit tonë në procesin e integritetit në Bashkimin Evropian,

Ky prioritet lidhet me rolin aktiv dhe proaktiv të institucionit të Avokatit të Popullit, jo vetëm për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të individit, nga veprimet, apo mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të administratës

publike, apo të personave të tretë që veprojnë për llogari të saj, por edhe për parandalimin e shkeljeve të këtyre të drejtave dhe lirive të individit, si dhe promovimin e tyre. Është evidente që parandalimi ka një efekt shumë domethënës në cilësinë e gëzimit të këtyre të drejtave, nga një kategori e gjerë subjektsh.

Çështja për të cilën ju drejtohem me anë të këtij rekomandimi, lidhet me mosmiratimin ende prej Këshillit të Ministrave të modelit të aktit për kalimin e pronësisë për sipërfaqet e trojeve nga Agjencia Shtetërore e Kadastrës (ASHK), sikurse parashikuar në nenin 63, pikat 1 dhe 4, të ligjit nr. 20/2020 *“Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”*¹ (ligj nr. 20/2020).

Afati i nxjerrjes së akteve nënligjore, sipas parashikimit të nenit 78, pika 1, të ligjit në fjalë, është 12 muaj nga hyrja në fuqi e tij². Konstatohet se, edhe pse kanë kaluar më shumë se katër vite nga hyrja në fuqi e ligjit nr. 20/2020, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 40, datë 22.04.2020, nuk është nxjerrë prej Këshillit të Ministrave, akti nënligjor, ndërkohë që proceset kalimtare të pronësisë sipas parashikimit të nenit 82, të ligjit nr. 20/2020, përfundojnë më datë 31.12.2028³.

Në procesin e shqyrtimit kryesisht të kësaj çështjeje, Institucioni i Avokatit të Popullit, bazuar në parashikimet e nenit 63, pika 4, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë⁴, si dhe parashikimin në nenin 19, pika “b”, të ligjit nr. 8454, datë 04.02.1999 *“Për Avokatin e Popullit”*, të ndryshuar⁵, i ka kërkuar Këshillit të Ministrave dhe ASHK-së, informacion dhe shpjegime rreth fazës në të cilën ndodhet procesi i nxjerrjes së aktit nënligjor në funksion të parashikimit të nenit 63, pikat 1 dhe 4, të ligjit nr. 20/2020, si dhe prezantimin e shkaqeve të cilat kanë penguar nxjerrjen e aktit nënligjor.

¹ Neni 63, pika 1, e ligjit nr. 20/2020, parashikon se: *“Kalimi i pronësisë për sipërfaqet e trojeve, sipas këtij kreu, realizohet me vendim të ASHK-së, modeli i të cilit përcaktohet nga Këshilli i Ministrave,”*. Neni 63, pika 4, e ligjit nr. 20/2020, parashikon se: *“Procedurat e hollësishme, që zbatohen për kalimin e pronësisë, sipas këtij kreu, dhe modeli i aktit të kalimit të pronësisë përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave”*.

² Neni 78, pika 1, e ligjit nr. 20/2020, parashikon se: *“Përveç sa është përmendur shprehimisht në ligj, Këshilli i Ministrave, brenda 12 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, nxjerr aktet nënligjore në bazë dhe për zbatim të këtij ligji”*.

³ Neni 82 i ligjit nr. 20/2020, parashikon se: *“Proceset kalimtare, sipas këtij ligji, përfundojnë më 31 dhjetor 2028”*.

⁴ Neni 63, pika 4, e Kushtetutës, parashikon se: *“Organet dhe funksionarët publik janë të detyruar t'i paraqesin Avokatit të Popullit të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara prej tij”*.

⁵ Neni 19, pika “b”, e ligjit nr. 8454, datë 04.02.1999 *“Për Avokatin e Popullit”*, të ndryshuar, parashikon se: *“Avokati i Popullit ka të drejtë të kërkojë shpjegime nga çdo organ i administratës qendrore dhe vendore si dhe të marrë çdo dosje apo material që ka lidhje me hetimin”*.

Në përgjigje të kërkesës së Institucionit tonë, ASHK-ja, me shkresën nr.782/1 Prot, datë 06.09.2022, drejtuar Avokatit të Popullit, bën të ditur, midis të tjerave, se:

“ASHK-ja në zbatim të pikës 4, të nenit 63, të ligjit nr.20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në RSH”, me shkresën nr. 8253 prot, datë 15.04.2022, ka përcjellë për shqyrtim në Këshillin e Ministrave, projektvendimin “Për procedurat e hollësishme dhe modelin e aktit të kalimit në pronësi të truallit shtetëror në përdorim”. Projektakti i sipërcituar është në procedurë shqyrtimi pranë Këshillit të Ministrave”.

Ndërsa, Këshilli i Ministrave me shkresën nr. 1569/1 prot, datë 08.04.2024, drejtuar Institucionit të Avokatit të Popullit, bën të ditur, midis të tjerave, se:

“... projekt vendimi “Për procedurat e hollësishme dhe modelin e aktit të kalimit në pronësi të truallit shtetëror në përdorim”, është hartuar nga ASHK-ja në zbatim të pikës 4, të nenit 63, të ligjit nr.20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në RSH”, dhe është në proces bashkëpunimi me ministritë e linjës dhe institucionet përgjegjëse, nëpërmjet sistemit e-aktet, në zbatim të vendimit nr. 584, datë 28.08.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e rregullores së Këshillit të Ministrave”, të ndryshuar.

Bashkërendimi i fundit për këtë projektvendim është bërë gjatë muajit mars 2024, me Ministrinë e Drejtësisë, Ministrinë e Financave, Ministrinë e Ekonomisë, Kulturës dhe Inovacionit dhe me Avokaturën e Shtetit. Pas vlerësimit përfundimtar të procesit të bashkërendimit dhe të përputhshmërisë së këtij projektvendimi, do të vijohet me procedurën për miratimin e tij, brenda afatit të përcaktuar në programin e përgjithshëm analitik të projektakteve të Këshillit të Ministrave, për vitin 2024, të miratuar me vendimin nr. 790, datë 28.12.2023, të Këshillit të Ministrave”.

Sipas programit të përgjithshëm analitik të projektakteve të që do të paraqiten për miratim gjatë vitit 2024, në Këshillin e Ministrave, miratuar me VKM-në nr. 790, datë 28.12.2023, konstatohet se projektvendimi *“Për përcaktimin e procedurave dhe modeli i aktit për kalimin e pronësisë së trojeve shtetërore në përdorim”*, ka si afat nxjerrjeje katërmujorin e para të vitit 2024. Ky afat i përcaktuar, konstatohet se nuk është respektuar. Theksojmë faktin se në programet e përgjithshme analitike të projektakteve për t’u miratuar në vitet 2021, 2022 dhe 2023, nuk ka qenë parashikuar miratimi i projektvendimit *“Për përcaktimin e procedurave dhe modeli i aktit për kalimin e pronësisë së trojeve shtetërore në përdorim”*.

Referuar informacionit të dhënë, prej ASHK-së, konstatohet se pas afërsisht 2 viteve nga hyrja në fuqi e ligjit nr. 20/2020, është përcjellë me shkresën nr. 8253 prot, datë 15.04.2022, pranë Këshillit të Ministrave, projektvendimi (modeli i aktit) *“Për procedurat e hollësishme dhe modelin e aktit të kalimit në pronësi të truallit shtetëror në përdorim”*. Ky qëndrim i ASHK-së në referim të afatit prej 12 muaj të vendosur në nenin 78, pika 1, të ligjit nr. 20/2020, për nxjerrjen e aktit nënligjor, nuk mund të vlerësohet i rregullt. Është e qartë se ASHK nuk ka vepruar në përputhje me afatet ligjore dhe ka dështuar në marrjen e masave brenda afatit ligjor të parashikuar për t’u realizuar në kohë këtë detyrim ligjor.

Po kështu, qëndrimi i Këshillit të Ministrave si dhe ministrive të linjës, në shqyrtimin për miratim të projektvendimit të dërguar prej ASHK-së, është gjithashtu në moszbatim të legjislacionit në fuqi. Prej dy viteve e gjysëm, nga administrimi i projektvendimit të dërguar prej ASHK-së me shkresën nr. 8253 prot, datë 15.04.2022, Këshilli Ministrave, nuk ka plotësuar detyrimin ligjor për nxjerrjen e aktit nënligjor sikurse parashikuar në nenin 63, pikat 1 dhe 4, të ligjit nr. 20/2020. Avokati i Popullit vlerëson se ka pasur një situatë jo të lehtë për përballimin e gjendjes së emergjencës shëndetësore të Covid-19.

Në plan të parë kjo çështje, shfaqet si neglizhencë institucionale në përmbushjen e detyrimit për nxjerrjen e aktit nënligjor apo si mungesë bashkëpunimi të nevojshëm institucional, për ecurinë normale të zhvillimit të procedurave përkatëse administrative. Nga ana tjetër, duhet nënvizuar gjithashtu, fakti se, tejkalimi i afatit ligjor për përmbylljen e tyre, ka krijuar zvarritje dhe premisë për shkelje të mëtejshme të të drejtave të ligjshme të individit⁶.

Vlerësuar në një këndvështrim të përgjithshëm, kjo mënyrë trajtimi e çështjes që lidhet me nxjerrjen e aktit nënligjor prej Këshillit të Ministrave, me objekt miratimin e modelit të aktit për kalimin e pronësisë për sipërfaqet e trojeve nga Agjencia Shtetërore e Kadastrës, bie ndesh me parimin e ligjshmërisë në veprimtarinë e organeve publike.⁷ Thelbi i respektimit dhe zbatimit të këtij parimi shumë të rëndësishëm për veprimtarinë e organeve të administratës publike/organeve publike kërkon që, organet dhe autoritetet publike të ushtrojnë veprimtarinë në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe të zbatueshëm në Republikën e Shqipërisë, dhe që, në ushtrimin e funksioneve të tyre ligjore të mos e shkelin këtë legjislacion.

⁶ se vonesa kaq e gjatë për të miratuar aktin nuk justifikohet.

⁷ Neni 4, i Kodit të Procedurave Administrative.

Situata faktike dhe ligjore e krijuar në këtë rast, qartësisht është përgjegjësi e organeve të ngarkuara me detyrimin e nxjerrjes së aktit nënligjor.

Vonesa në vendimmarrjen për nxjerrjen e aktit nënligjor evidenton shkeljen e parimit të deburokratizimit dhe efikasitetit,⁸ në punën e organeve publike. Ky parim i rëndësishëm ka një natyrë sa organizative, aq edhe funksionale në veprimtarinë e organeve tuaja. Në këtë kuptim, sipas këtij parimi, organi publik dhe punonjësit e tij, detyrohen që në çdo rast t'i shërbejnë publikut në mënyrën më të efektshme të mundshme. Ky parim është i lidhur ngushtë edhe me parimet e organizimit dhe funksionimit të administratës shtetërore ku përcaktohet si një element i qënësishëm, edhe bashkëpunimi ndërmjet institucioneve të administratës shtetërore për arritjen e objektivave ligjore që u janë besuar në përputhje me ligjin.⁹

Në vlerësimin e Avokatit të Popullit, si shkak i identifikuar, i cili ndikon në këtë situatë të krijuar, është mungesa e bashkërendimit të punës ndërmjet ASHK-së, Këshillit të Ministrave dhe ministrive të linjës, të cilat kanë përgjegjësinë ligjore të zhvillimit dhe përfundimit të procedurës administrative deri në nxjerrjen e aktit nënligjor prej Këshillit të Ministrave.

E krijuar në bazë të parashikimeve të ligjit nr. 111/2018, “Për Kadastrën”, ASHK-ja, si person juridik publik, në varësi të Kryeministrit, me seli në Tiranë, është ngarkuar me përgjegjësinë ligjore të zbatimit të këtij ligji, me objekt: Rregullimin e shërbimit publik të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, organizimin e institucionit përgjegjës për këtë shërbim dhe mënyrën e administrimit të kadastrës, si regjistër publik i pasurive të paluajtshme¹⁰.

Ndërkohë, me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 20/2020, “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”, ASHK-ja është parashikuar si, autoriteti publik përgjegjës për zbatimin e këtij ligji dhe për koordinimin e proceseve në bashkëpunim me institucionet dhe organet e tjera qendrore shtetërore, njësitë e vetëqeverisjes vendore apo ndërmjet strukturave në përbërje të saj, me qëllim përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë.¹¹

Duke qënë se baza normuese e ligjit nr. 20/2020, lidhet me përfundimin e proceseve kalimtare të titujve të pronësisë tek mbajtësit e tyre, është e kuptueshme se kemi të bëjmë me një ligj me karakter të përkohshëm

⁸ Shih nenin 18, të Kodit të Procedurave Administrative.

⁹ Neni 3, i ligjit nr. 90/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”.

¹⁰ Shih nenin 1, të ligjit nr. 111/2018.

¹¹ Shih pikën 2, të nenit 5, të ligjit nr. 20/2020.

normues, të lidhur me përmbushjen e një synimi të përcaktuar. Ky konkluzion bëhet më i qartë nëse i referohemi nenit 82, të këtij ligji ku parashikohet se ai do të jetë në fuqi deri më 31.12.2028, periudhë kjo gati 8 vjeçare (nga koha e hyrjes në fuqi të ligjit), gjatë së cilës pritet që të përfundojë procesi i regjistrimit të kategorive të caktuara të pasurive private dhe publike.

Në legjislacionin shqiptar nuk është risi fakti i përcaktimit të procedurave për kalimin e pronësisë mbi pasuri të paluajtshme si dhe përcaktimi i modelit të aktit të kalimit të pronësisë. Ligji nr. 20/2020, synon të realizojë këtë objektiv nëpërmjet trajtimit sistematik dhe të njëkohshëm të proceseve të ndryshme të lidhura me pronën, sikurse janë legalizimi, azhornimi, trajtimi i pronës dhe regjistrimi dhe inventarizimi i pronave shtetërore.

Pikërisht në këtë kuadër, në nenin 63, pikat 1 dhe 4, të ligjit nr. 20/2020, parashikohet se:

*“1. Kalimi i pronësisë për sipërfaqet e trojeve, sipas këtij kreu, realizohet me vendim të ASHK-së, modeli i të cilit përcaktohet nga Këshilli Ministrave ...
4. Procedurat e hollësishme, që zbatohen për kalimin e pronësisë, sipas këtij kreu, dhe modeli i aktit të kalimit të pronësisë përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave”.*

Pra, ligji nr. 20/2020, në nenin 63, pikat 1 dhe 4 të tij, parashikon detyrimin e Këshillit të Ministrave, për të nxjerrë vendimin, me objekt sikurse parashikuar në këtë dipozitë të ligjit.

Sa më lart, institucioni i Avokatit të Popullit vëren se, pavarësisht këtij procesi diskutimi për projektvendimin *“Për procedurat e hollësishme dhe modelin e aktit të kalimit në pronësi të truallit shtetëror në përdorim”*, që nga fillimi i vitit 2020, e deri më sot, nuk ka ende një akt administrativ normativ të nxjerrë nga ana e Këshillit të Ministrave, dhe për pasojë nuk është gjendur ende një zgjidhje përfundimtare për modelin e aktit të kalimit në pronësi të sipërfaqeve të trojeve.

Kemi prekur këtë problematikë, e cila nëse do të gjente trajtim në vendimin e pritshëm të Këshillit të Ministrave, do të zgjidh çështjen e përcaktimit të procedurave të hollësishme si dhe modelit të aktit të kalimit në pronësi të truallit shtetëror në përdorim, sikurse kërkohet nga ligji nr. 20/2020. Kjo nevojë dhe domosdoshmëri bëhet edhe më e qartë po të kemi parasysh faktin se në përputhje me parashikimet ligjore, përfundimi i proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë, është parashikuar të kryhet deri në fund të vitit 2028.

Mosnxjerrja e aktit nënligjor “Për përcaktimin e procedurave dhe modeli i aktit për kalimin e pronësisë së trojeve shtetërore në përdorim”, në afatin ligjor të parashikuar në ligjin 20/21020, ka përkeqësuar situatën juridike të individit, pra kjo situatë e krijuar ka ndikim social. Në vendosjen e afatit një vjeçar për nxjerrjen e aktit nënligjor, në funksion të ligjit nr. 20/2020, Këshilli Ministrave ka arsyetuar se ky afat është i mjaftueshëm për nxjerrjen e tij, dhe se zbatimi i kësaj detyrimi është i padiskutueshëm. Masat për nxjerrjen e aktit nënligjor duhet të nisnin, të merreshin, me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 20/2020, me qëllim plotësimin e detyrimit në mënyrë të rregullt.

Avokati i Popullit vlerëson se, ndonëse ka një proces propozimi e diskutimi të kësaj VKM-je, ndonëse ka pasur edhe situatë emergjence publike që ka ndikuar në efektivitetin e administratës publike, përsëri koha që ka kaluar nga afati 12 mujor i parashikuar në ligj, është shumë e gjatë dhe cenon në thelb marrjen e shërbimeve nga qytetarët.

Mungesa e këtij akti administrativ normativ, në gjykimin e Avokatit të Popullit, nuk duhet vlerësuar si një çështje thjeshtësisht teknike e detyrimit ligjor që duhet të përmbushet nga ana e Këshillit të Ministrave, por duhet të shihet thelbësisht edhe si një premisë e ardhur për shkak të mosveprimit nga ana juaj si organ publik, që ndikon në zhvillimin normal të veprimtarisë së ASHK-së, dhe për rrjedhojë, shërben si shkak për cenimin e të drejtave dhe lirive të ligjshme të individëve, të cilët i drejtohen këtij organi publik për trajtimin e çështjes që përfshihet në kompetencat e saj ligjore.

Për sa më sipër, në mbështetje të pikës 3, të nenit 63, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe të pikës “b”, të nenit 21, të ligjit nr. 8454, datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, të ndryshuar, ku parashikohet se:

“Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa kur vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike”,

*“Pas përfundimit të hetimeve, Avokati i Popullit...,
b) paraqet rekomandime për venien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ që, sipas tij, ka shkaktuar shkelje të të drejtave dhe lirive”,*

REKOMANDOJMË

Nxjerrjen në një kohë sa më të shpejtë të mundshme, të vendimit të Këshillit të Ministrave, për përcaktimin e procedurave të hollësishme dhe miratimin e

modelit të aktit për kalimin e pronësisë mbi truallin, sikurse parashikuar në nenin 63, pika 1 dhe 4, të ligjit nr. 20/2020 “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë”

Në përputhje me nenin 22, të ligjit nr. 8454 datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, të ndryshuar, lutemi të na vini në dijeni për qëndrimin tuaj, ndaj këtij rekomandimi.

Duke besuar në bashkëpunimin dhe mirëkuptimin tuaj,

AVOKATI I POPULLIT

Erinda BALLANCA