

RELACION

PËR

PROKJEKTLIGJIN “PËR KADASTRËN”

I. QËLLIMI I PROJEKTAKTIT DHE OBJEKTIVAT QË SYNOHEN TË ARRIHEN

Qëllimi i këtij projektligji është, si më poshtë:

1. Përcaktimi i rregullave për krijimin, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, si institucioni shtetëror përgjegjës për administrimin e regjistrit të pasurive të paluajtshme, si dhe për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë (Ligjësimi i ndërtimeve pa leje, proceset e lidhura me tokën bujqësore, dhe inventarizimin e pronave shtetërore) të trajtuara me ligj të posaçëm.
2. Përmirësimi i kuadrit ligjor për regjistrimin e pasurive të paluajtshme, duke parashikuar norma të reja ligjore për mënyrën e administrimit të regjistrit publik të këtyre pasurive, pasqyrimin e të drejtave dhe detyrimeve që rëndojnë mbi pasuritë e paluajtshme, si dhe përmirësim-përditësimin të të dhënave të regjistrit për të korrigjuar pasaktësitë gabimet materiale të mbartura në të gjatë tre dekadave të fundit.

Objektivi final i kësaj nisme është garantimi i sigurisë në marrëdhëniet juridike të pronësisë mbi pasuritë e paluajtshme, duke sjellë si pasojë zgjidhjen e efekteve negative, ekonomike dhe sociale që kanë shoqëruar këtë fushë të së drejtës dhe të veprimtarisë shtetërore.

II. VLERËSIMI I PROJEKTAKTIT NË RAPORT ME PROGRAMIN POLITIK TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, ME PROGRAMIN ANALITIK TË AKTEVE DHE DOKUMENTE TË TJERA POLITIKE

Projektligji i paraqitur për shqyrtim trajton çështjet që kanë të bëjnë me regjistrimin e pasurive të paluajtshme, si një nga funksionet e domosdoshme shtetërore që garanton të drejtën e pronësisë mbi këto pasuri, në kuptim të Kushtetutës dhe të Kodit Civil. Për pasojë, projektligji është edhe një mjet i rëndësishëm për realizimin e qëllimeve politike të Këshillit të Ministrave që kanë të bëjnë me qëndrueshmërinë dhe forcimin ekonomik (duke qenë se pasuria e paluajtshme qëndron në themel të çdo sistemi ekonomik). Në këtë kuptim, mund të themi se projektligji përbën një shprehje konkrete të vullnetit

të Këshillit të Ministrave për të zgjidhur problematikën e pronës së paluajtshme, si një çështje që ka penguar zhvillimin e vendit për një kohë tejet të gjatë.

III. ARGUMENTIMI I PROJEKTAKTIT LIDHUR ME PËRPARËSITË, PROBLEMATIKAT, EFEKTET E PRITSHME

Projektligji është një instrument i rëndësishëm për të realizuar reformimin e legjislacionit dhe të institucioneve të fushës së pasurive të paluajtshme, sipas detyrave që i janë caktuar grupit të posaçëm të punës, të ngritur me urdhrin nr.201, datë 21.11.2017, të Kryeministrit. Së bashku me projektligjin “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë”, ky projektligj përbën produktin e veprimtarisë së grupit të punës dhe paraqitet si një “përgjigje” ndaj mangësive dhe problematikave që ky grup ka konstatuar, në kornizën ligjore aktuale, marrëdhëniet juridike të krijuara në bazë të saj dhe në strukturat ekzistuese shtetërore që veprojnë në këtë fushë.

Në këtë kontekst, rëndësia e projektligjit në “planin e reformës” qëndron në faktin se ai parashikon krijimin, statusin dhe mënyrën e organizimit të institucionit të ri, që do të trajtojë të gjitha proceset e lidhura me pasuritë e paluajtshme, si dhe përmban dispozitat e reja ligjore që do të rregullojnë regjistrimin e pasurive të paluajtshme dhe mënyrën e administrimit të regjistrimit publik (kadastrës). Ndër këto dispozita gjenden edhe rregullat për trajtimin e mbivendosjeve të titujve, si një ndër problemet më të mprehta të regjistrimit të pasurive të paluajtshme dhe të çështjeve të pronësisë në tërësi.

Gjithashtu, pjesë të rregullimeve që parashikon projektligji janë edhe dispozitat për përmirësimin e hartës kadastrale, që përcaktojnë mënyrën e korrigjimit të pasaktësive dhe gabimeve materiale në të, si një tjetër çështje madhore që kërkon domosdoshmërisht zgjidhje.

Për sa më sipër, gjejkojmë se përparësia e projektligjit është evidente nëse marrim parasysh rëndësinë e çështjeve të trajtuara prej tij, si dhe misionin për të cilin është hartuar dhe paraqitur për shqyrtim. Efektet e synuara të projektligjit janë garantimi i një regjistri të saktë dhe të besueshëm të pasurive të paluajtshme, si dhe rritja e efikasitetit në kryerjen e proceseve që lidhen me pronën e paluajtshme, si rezultat i koordinimit të tyre nga një organ shtetëror i vetëm (ASHK).

Për sa i përket çështjes së përmbledhjes së kompetencave të krijimit të titujve të pronësisë (sipas proceseve të ligjësimin të ndërtesave pa leje, kalimit të pronësisë të trojeve në zonat e stimuluar etj), me ato të regjistrimit të tyre, në një organ të vetëm, vlerësojmë se ky qëndërzim është i domosdoshëm për harmonizimin e proceseve të ndryshme me njëri-tjetrin, të cilët nuk duhen parë si të kundërvënë ndaj njëri-tjetrit, por si etapa të

ndryshme për arritjen e të njëjtit qëllim, atë të garantimit të së drejtës së pronësisë mbi pronën e paluajtshme.

IV. VLERËSIMI I LIGJSHMËRISË, KUSHTETUTSHMËRISË DHE HARMONIZIMI ME LEGJISLACIONIN NË FUQI VENDAS E NDËRKOMBËTAR

Për sa i përket çështjes së kushtetutshmërisë së projektligjit, nga pikëpamja formale, ai është instrumenti me anë të të cilit Këshilli i Ministrave realizon kompetencën e iniciativës ligjvënëse, që i është akorduar nga pika 1, e nenit 81, të Kushtetutës: *“Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës”*.

Ndërsa në lidhje me kushtetutshmërinë e aktit, parë në këndvështrimin lëndor/thelbësor, vlerësojmë se projektligji i propozuar është në përputhje me parimet e së drejtës kushtetuese.

Në këtë këndvështrim, gjykojmë, gjithashtu, se nuk ka asnjë inkonsistencë të projektligjit konkret me dispozitat kushtetuese që lidhen me të drejtën e pronës dhe me procesin e rregullt ligjor. Gjithashtu, projektligji është në harmoni me dispozitat e Kodit Civil që rregullojnë të drejtën e pronësisë. Ndryshimet e propozuara përmes projektligjit trajtojnë aspektet administrative të lidhura me organizimin, statusin dhe funksionimin e institucionit që administron regjistrin e pasurive të paluajtshme dhe që realizon proceset kalimtare të pronësisë (të parashikuara në projektligj të posaçëm), si dhe rregullojnë vetë procedurat e regjistrimit të pasurive të paluajtshme.

Për sa i përket çështjes së pozicionimit të projektligjit në raport me normat juridike në fuqi (të legjislacionit të brendshëm dhe atij ndërkombëtar), gjykojmë se nuk ka shumë hapësirë për ndikimin e tij në marrëdhënie juridike të rregulluara nga legjislacioni i fushave të tjera, kjo për vetë natyrën e tij.

V. PËRMBLEDHJE SHPJEGUESE E PËRMBAJTJES SË PROJEKTAKTIT

Projektligji përbëhet nga 77 nene, të cilat janë të strukturuar në 10 krerë, të trajtuar, si më poshtë:

Kreu I ka në përmbajtje të tij dispozitat e përgjithshme të projektligjit që parashikojnë objektin e ligjit, fushën e veprimtarisë, përkufizimet, parimet e përgjithshme dhe subjektet e ligjit.

Kreu II parashikon organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Shtetërore të

Kadastrës, si organi përgjegjës për procedurat e regjistrimit të pasurive të paluajtshme, administrimin e regjistrit publik të këtyre pasurive, si dhe për realizimin e “proceseve kalimtare të së drejtës së pronësisë”, të parashikuara në projektligj të posaçëm. Synohet që kjo agjenci të funksionojë si një institucion me vetëfinancim. Por të paktën për tre vitet e para propozohet financimi pjesërisht nga buxheti i shtetit. Agjencia do të jetë nën varësinë e Kryeministrit. Kjo varësi hierarikike propozohet në kuadër të angazhimit në rritje të Këshillit të Ministrave për të zgjidhur problematikat e lidhura me pasuritë e paluajtshme, si dhe në mënyrë të veçantë me nismën e vetë Kryeministrit për të mbikëqyrur drejtpërdrejt proceset që lidhen me këtë çështje. Gjykojmë se rinormimi i procesit të regjistrimit të pasurive, ku përfshihet edhe riorganizimi institucional i strukturave shtetërore, është veçanërisht i rëndësishëm nëse do të marrim parasysh prioritetin e zgjidhjes së “çështjes së pronës”, si kusht për avancimin e mëtejshëm të procesit të integritetit në BE.

Kreu II parashikon organet drejtuese të Agjencisë, të cilat janë: Këshilli drejtues dhe drejtori i Përgjithshëm, i cili mbështetet në veprimtarinë e tij nga zëvendës drejtorët. Një prej tyre (zv/drejtorëve) është përgjegjës i strukturës së posaçme, e cila do të shqyrtojë ankimet administrative ndaj akteve, veprimeve, ose mosveprimeve të Agjencisë.

Më tej, përshkruhen strukturat e varësisë së Agjencisë, regjimi juridik i marrëdhënieve të punës së punonjësve dhe mënyra e rekrutimit të tyre, si dhe hierarkia e akteve administrative të Agjencisë.

Kreu III i projektligjit përmban dispozitat për sistemin kadastral, të cilat përshkruajnë elementet thelbësore të këtij sistemi, që bazohet në pasqyrimin e të dhënave të pasurisë në kartelën përkatëse (që përmban të dhënat identifikuese, titullarin e pronësisë dhe informacionin për të drejtat dhe detyrimet e tjera që rëndojnë mbi pasurinë) dhe në hartën kadastrale. Në vijim trajtohet organizimi i sistemit në zona kadastrale dhe zona regjistrimi, parashtrohen rregullat e përgjithshme që lidhen me certifikatën e pronësisë, si dhe me rastet e humbjes së saj. Gjithashtu, në kre trajtohen çështjet që kanë të bëjnë me korrigjimin e gabimeve materiale në kadastrë (regjistrin e pasurive të paluajtshme), me përditësimin e saj sipas akteve të reja që ndryshojnë gjendjen juridike ose fizike të pronës së paluajtshme, si dhe me rregullat e përgjithshme të ndarjes dhe bashkimit të pasurive.

Kreu IV trajton regjistrimin si procesi i pasqyrimin të titujve të pronësisë mbi pasuritë e paluajtshme, në kadastrë (regjistrin publik të pasurive të paluajtshme), si dhe efektet juridike që ai sjell. Në dispozitat e kreut sqarohet karakteri i detyrueshëm i regjistrimit, në kuptim të detyrimit për të pasqyruar të gjithë titujt e pronësisë në kadastrë (regjistër), si dhe parashikohen mekanizmat proceduralë

për këtë qëllim. Përmendim këtu detyrimin e paraqitjes së kërkesës për regjistrim, nga ana e përfituesve të titujve dhe për pagesën e tarifës përkatëse. Mosparaqitja e kërkesës në afat passjell aplikimin e kamatëvonesave dhe deri në pagimin e tarifës së shërbimit, subjekti nuk përfiton certifikatën e pronësisë apo shërbime të tjera kadastrale. Përpos kësaj, në këtë kre trajtohen edhe situatat e pamundësisë së regjistrimit (sipas rasteve objektive përkatëse), aspektet e aksesit në të dhënat e regjistrimit (kadastrës), mënyra e trajtimit të kërkesave të subjekteve të interesuara, si dhe rastet e kufizimeve të veprimeve mbi pasurinë, si akte administrative të ASHK-së me efekt kohor të kufizuar (që në çdo rast e humbasin fuqinë pas 30 (tridhjetë) ditëve).

Kreu V përmban etapat procedurale të regjistrimit fillestar të pasurive (reflektimi i pasurive për herë të parë në regjistër– pasqyrimi në kartelë dhe hartë kadastrale), duke përshkruar mënyrën e paraqitjes së titujve të pronësisë për regjistrim, mënyrën e mbledhjes të të dhënave për pasuritë e paluajtshme dhe bërjen publike të produktit sistematik të këtyre të dhënave (informacioni i mbledhur dhe i organizuar në kartelat dhe hartën e zonës kadastrale). Kjo etapë (konsultimi publik) përbën një periudhë kohore 45 (dyzet e pesë)-ditore gjatë së cilës subjektet kanë të drejtë të paraqesin pretendimet e tyre mbi produktin në fjalë (regjistri “paraprak”). Në përfundim të këtij afati dhe pas shqyrtimit të ankesave të mundshme regjistrimi konsiderohet i përfunduar.

Kreu VI përmban rregullat për trajtimin e mbivendosjeve, si një nga problemet më të mprehta që është shfaqur në vite gjatë veprimtarisë së Zyrës së Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme. Ky kre synon të trajtojë pikërisht mbivendosjet e krijuara para hyrjes në fuqi të këtij projektligji. Trajtimi i tyre ndryshon në varësi të natyrës dhe origjinës së mbivendosjes. Kështu, bëhet dallimi midis mbivendosjes fiktive, që është shkaktuar nga gabimet në hartën kadastrale të administruar nga ZRPP-ja, pra keqpozicionimi i titujve në këtë hartë, apo nga gabimet materiale në elementet hartografike të titujve të pronësisë; dhe nga ana tjetër mbivendosja reale, e cila përkon me situatën kur për të njëjtën pasuri të paluajtshme ekzistojnë tituj të ndryshëm pronësie që konkurrojnë me njëri-tjetrin.

Për trajtimin e këtyre të fundit propozohet që të aplikohet një zgjidhje me ligj, duke ndjekur në mënyrë sistematike disa rregulla të parashikuara në pikën 2, të nenit 37, të projektligjit, të cilat parashikojnë, si më poshtë:

- a) Kur pasuria e paluajtshme tokë, objekt i mbivendosjes, është zënë nga ndërtim, mbizotëron titulli i pronësisë që i përket pronarit të ndërtimit;
- b) Kur rregulli sipas shkronjës “a”, të kësaj pike, nuk gjen zbatim, apo është i pamjaftueshëm për të zgjidhur mbivendosjen, mbizotëron titulli i pronësisë që vjen si rezultat i veprimit juridiko-civil të kalimit të së

drejtës së pronësisë nga mbajtësi i parë i titullit të pronësisë private, tek ai aktual;

- c) Kur nuk gjejnë zbatim rregullat sipas shkronjave “a” dhe “b”, të kësaj pike, apo kur ato janë të pamjaftueshme për të zgjidhur mbivendosjen, zbatohet parimi “i pari në kohë, i pari në të drejta” dhe mbizotëron titulli që ka origjinën më të hershme.

Në kuptim të këtij neni, origjina e titullit përcaktohet nga momenti i krijimit të tij, jo nga ai i regjistrimit në regjistrin publik.”.

ASHK-ja do të marrë rol aktiv në trajtimin ligjor të këtyre situatave, duke kryer vlerësimin e situatës në raport me kriteret e mësipërme dhe duke i kërkuar gjykatës që të vendosë mbi çështjen në përputhje me to.

Arsyeja për këtë rregullim ligjor lidhet, sikurse e përmendëm më sipër, me mprehtësinë e problemit. Nisur nga raportimet e përfaqësuesve të ZRPP-së në grupin e punës janë rreth 1 000 pasuritë për të cilat zyrat vendore të regjistrimit kanë evidentuar mbivendosje reale (të titujve), deri më sot. Numri total i tyre pritet të jetë më i lartë, pasi shifra në fjalë i përket vetëm evidentimeve të deritanishme, si dhe nga ana tjetër mbetet një pjesë e territorit të vendit ku nuk është kryer ende regjistrimi fillestar i pasurive.

Në këto kushte, duke marrë parasysh faktin se fenomeni nuk është sporadik, justifikohet trajtimi i tij me një rregullim ligjor të posaçëm, si dhe ndërmarrja e rolit aktiv të Agjencisë, e cila do të veprojë në funksion të realizimit të interesit publik, që konsiston në rregullimin e marrëdhënieve juridike të pronësisë dhe konsolidimin e regjistrit publik të pasurive të paluajtshme. Kujtojmë, gjithashtu, se problemi i mbivendosjeve është shkaktuar nga organet shtetërore (veprimet e paligjshme të tyre apo moskoordinimi mes këtyre organeve), të cilët, në zanafillë, kanë qenë krijuesit e të gjithë titujve të pronësisë private të dhënë pas vitit 1991. Në këtë kuptim, është logjike që vetë shteti shqiptar, nëpërmjet një institucioni të autorizuar me ligj (ASHK), të investohet për të ndrequr gabimet e shkaktuara prej tij.

Kreu VII i projektligjit trajton përmirësimin, si procesin e rregullimit të regjistrit të pasurive të paluajtshme, kur konstatohet se harta kadastrale përmban pasaktësi në pasqyrimin e pozicionit dhe konfigurimit real të pasurive. Ky proces, përpos korrigjimit të gabimeve në hartën kadastrale, shtrihet edhe në një nivel tjetër: korrigjimin e gabimeve materiale në përmbajtje të vetë titujve të pronësisë, kur këto tituj nuk përputhen me gjendjen reale të pasurisë. Dispozitat e kreut përmbajnë parimet të cilave u nënshtrohet përmirësimi si dhe rregullat e posaçme që zbatohen sipas rasteve përkatëse. Në thelb, përmirësimi ndjek të njëjtat etapa procedurale si regjistrimi fillestar (mbledhja e të dhënave, korrigjimi i hartës, konsultimi publik dhe më pas ligjësimi përfundimtar i regjistrit të përmirësuar).

Kreu VIII përmban rregullat për regjistrimin e akteve të veçanta prej nga burojnë titujt e pronësisë, apo të të drejtave të tjera reale (regjistrimi i shitjes, dhurimit, parashkrimit fitues, aktit administrativ, vendimit gjyqësor, i ndërtimeve të reja në të gjitha fazave të tyre, i ndërtimeve të legalizuara, apo i titujve të tjerë të pronësisë të krijuar sipas ligjit “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë mbi pasuritë e paluajtshme”, i qirave dhe i të drejtave të përdorimit etj.).

Kreu IX rregullon aspektet që lidhen me tarifat, kundërvajtjet administrative dhe ankimet. Kujtojmë se për shqyrtimin e ankimeve ndaj akteve, veprimeve ose mosveprimeve të ASHK-së, do të ngrihet një strukturë e posaçme brenda institucionit, sikurse është përmendur edhe në kreun II, të këtij projektligji, si dhe në projektligjin “Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë”.

Së fundi, kreu X përmban dispozitat kalimtare që rregullojnë procedurat për ngritjen e institucionit të ri (ASHK), administrimin e praktikave të institucioneve, kompetencat e të cilave përhithen nga ASHK-ja, trajtimin e punonjësve të tyre, si dhe dispozitat për shfuqizimin e ligjit nr.33/2012, dhe hyrjen në fuqi të projektligjit.

VI. INSTITUCIONET DHE ORGANET QË NGARKOHEN PËR ZBATIMIN E PROJEKTAKTIT

Institucionet që ngarkohen për zbatimin e këtij projektligji janë:

1. Këshilli i Ministrave, i cili ngarkohet, për çështje specifike, të përcaktojë rregullat, procedurat e kriteret e hollësishme, afatet që do t’u nënshtrohen veprimtaritë e parashikuara në projektligj, si dhe të mbikqyrë veprimtarinë e ASHK-së.
2. Agjencia Shtetërore e Kadastrës, e cila do të jetë institucioni ligjzbatues për të gjitha procedurat e parashikuara në projektligj.

VII. MINISTRITË, INSTITUCIONET DHE SUBJEKTET E TJERA QË KANË KONTRIBUAR NË HARTIMIN E PROJEKTAKTIT

Hartimi i projektligjit të paraqitur për shqyrtim është realizuar nga grupi i punës i ngritur me urdhrin nr.201, datë 21.11.2017, të Kryeministrit.

Projektligji i është nënshtruar edhe procedurës së konsultimit publik. Hapat konsultimit janë pasqyruar edhe në dokumentet bashkëlidhur projektligjit, si tryeza e rrumbullakët “Mbi konsultimin e projektligjit “Për kadastrën” dhe “Për

përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë, në Republikën e Shqipërisë”” si dhe tabela e konsultimit publik “Tabela për përpunimin e të dhënave në funksion të hartimit të raportit për njoftimin dhe konsultimin publik”, hartuar në përputhje me parashikimet e ligjit nr.146/2014, “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

VIII.RAPORTI I VLERËSIMIT TË TË ARDHURAVE DHE SHPENZIMEVE BUXHETORE

Agjencia Shtetërore e Kadastrës, si institucioni ligjzbatues për të gjitha procedurat e parashikuara në projektligj, do të kërkojë përfshirjen në një institucion vetëm të kompetencave të institucioneve që veprojnë në fushën e pronësisë, konkretisht, Agjencisë së Inventarizimit dhe Transferimit të Pronave Publike (AITPP), Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritetit të Zonave/ Ndërtimeve Informale (ALUIZNI), Zyrës së Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme (ZRPP). Për të bërë një vlerësim në terma të përgjithshëm të buxhetit të nevojshëm për mirëfunksionimin e Agjencisë është bërë një përlllogaritje e buxhetit total që do të kishte në dispozicion Agjencia me krijimin e saj, duke marrë parasysh buxhetet aktuale të secilit institucion në raport me të ardhurat dhe shpenzimet.

Duke bërë një analizë të të ardhurave dhe shpenzimeve të këtyre institucioneve për periudhën 2016-2018, konstatohet që diferenca midis të ardhurave dhe shpenzimeve rezulton përafërsisht në vlerën minus 600 milionë për çdo vit. Kjo diferencë negative ka një trend afërsisht konstant për të tre vitet e analizuara.

Për këtë arsye, në vitin 2019 (viti i parë i ASHK-së) do të përdoren fondet e planifikuara nga buxheti i shtetit për ALUIZNI-n dhe AITPP-në. Ndërsa në vitet në vazhdim Agjencia do të funksionojë si një institucion me vetëfinancim dhe të ardhurat do të trashëgohen në buxhetin e vitit ushtrimor pasardhës.

KËSHILLI I MINISTRAVE