



---

**REPUBLIKA E SHQIPËRISË**  
**KONTROLLI I LARTË I SHTETIT**  
**DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË ASETVE DHE MJEDISIT**

**V E N D I M**

**Nr.71, Datë 21.06.2021**

**PËR**

**AUDITIMIN E PERFORMANCËS USHTRUAR NË AGJENCINË SHTETËRORE TË  
KADASTRËS ME TEMË “EFEKTIVITETI I PROCESIT TË LEGALIZIMIT DHE  
NDIKIMI NË ADMINISTRIMIN E PASURISË PUBLIKE”**

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI), sipas Programit të Auditimit nr.19/1 date 29.01.2021, ndërmoi auditimin me temë “*Efektiviteti i procesit të legalizimit dhe ndikimi në administrimin e pasurisë publike*”. Ky auditim u zhvillua në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës, përfshirë drejtoritë vendore. Në këtë auditim jemi përqendruar në analizimin e veprimtarisë së institucioneve subjekt auditimi dhe politikave që synojnë menaxhimin efektiv të procesit të legalizimit. Fokusi i auditimit krahas shqyrtimit në tërësi të zbatimit të politikave qeveritare ka përfshirë edhe çështjet që kanë të bëjnë me pronat publike dhe shtetërore.

Marrë shkasë nga ndryshimet e reja ligjore, të cilat përbëjnë një reformim të ri, puna audituese është shtrirë edhe në dhënien e një vlerësimi mbi bazën e re ligjore, me qëllim që auditimi të mos humbasë koherencën me zhvillimet e reja, por të dalë në rekomandime që adresojnë problematika aktuale, që barten edhe nga legjislativi i ri.

Pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të Auditimit dhe Vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit të Departamentit të Auditimit të Performancës, si dhe vlerësimet mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit të mësipërm, Drejtori i Drejtorisë së Standardeve dhe Sigurimit të Cilësisë, në mbështetje të neneve 10, 15, 25 dhe 30, të ligjit nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”,

**VENDOSA:**

**I.** Të miratoj Raportin Përfundimtar të Auditimit me temë “*Efektiviteti i procesit të legalizimit dhe ndikimi në administrimin e pasurisë publike*”, të ushtruar në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës sipas programit të auditimit nr. 19/1 prot, datë 29.01.2020 për veprimtarinë nga data 01.01.2018 deri më datën 31.12.2020.

**II.** Të miratoj rekomandimet për përmirësimin e gjendjes dhe të kërkoj marrjen e masave sa vijon:

Gjatë kryerjes së këtij auditimi, grupi i auditimi, në përgjigje të pyetjes kryesore të auditimit: *“A ka qenë efektiv procesi i legalizimit?”*, ka konkluduar në mesazhin si vijon:

**Shtrirja në kohë e procesit të legalizimit, përtej afateve ligjore të parashikuara, e ka shndërruar në një proces të tejzgjatur, duke denaturuar objektivin kryesor të tij “për të rregulluar efektin e madh social të ndërtimeve informale”, dhe ka “inkurajuar” tërthorazi ndërtimet informale, dhe jo reduktuar ato. Ecuria e tij ka hasur paqëndrueshmëri ndër vite në miratimin e lejeve të legalizimit, kjo e ndikuar kryesisht nga fakti se planet rregulluese vendore të bashkive nuk kanë qenë të përditësuar me ndryshimet demografike që kanë ndodhur në një zonë të caktuar. Objektivat strategjike në fushën e legalizimit nuk janë shoqëruar me plane veprimi të qarta, të cilat do të individualizonin proceset e punës të secilit institucion që ndërlidhet me fushën e legalizimeve të ndërtimeve informale dhe do të bënin të mundur realizimin e tyre. Qasja e deritanishme legislative dhe organizative për procesin e legalizimeve është e drejtuar kah përmirësimin por ende evidentohen problematika thelbësore. Reduktimi i kriterëve për legalizim nuk ka eliminuar tërësisht aspektet burokratike ndaj shërbimit të qytetarëve, njëkohësisht vërehet se ka ulur nivelin e garancive ligjore që mbrojnë pronën publike (veçanërisht zonat bregdetare).**

*I. Për Pyetjen: A kanë patur institucionet përgjegjëse, strategji sektoriale të miratuara për mirë-administrimin e procesit të legalizimit të ndërtimeve informale?*

**Gjetje:**

1. Objektivat e strategjive në fushën e legalizimit, të cilat kishin përcaktuar përfundimin e procesit të legalizimit fillimisht në 2013 dhe më pas në 2020, afat ky i shtyrë serish deri në 2028, nuk janë realizuar dhe nga formulimi i tyre rezulton se këto objektiva nuk janë shoqëruar me plane veprimi të qarta, të cilat do të individualizonin proceset e punës të secilit institucion që ndërlidhet me fushën e legalizimeve të ndërtimeve informale. Megjithëse i supozuar të ishte një proces i përkohshëm, legalizimi duket si një proces i pambarimtë. Kjo shtyrje e herëpashershme në kohë këtij procesi ka krijuar paradoksalisht një gjendje sociale kontradiktore me qëllimin e vet, të asaj se tani mund të vazhdohet të ndërtohet pa leje se mund të legalizohet, pra duket sikur e nxit paligjshmërinë e ndërtesave informale.
2. Nuk janë identifikuar dhe adresuar problematikat e njësive të qeverisjes vendore apo institucioneve qendrore kompetente në ushtrimin e përgjegjësive të tyre në kontrollin e territorit, ndalimin e ndërtimeve informale, në hartimin e dokumenteve të planifikimit të territorit dhe në lidhje me lejet e ndërtimit. Konkretisht, mungesa e kapaciteteve bashkiake në planifikimin dhe rregullimin e territorit ka sjellë pengesa në zhvillimin e urbanizimit ndërsa mungesa e politikave të qarta dhe gjithëpërfshirëse në kontrollin e territorit, përfshirë ish-komunat dhe bashkitë, ka nxitur vetvetiu ndërtimet informale. Në kontekstin e ri të reformës administrative-territoriale, megjithëse mund të ketë patur përmirësime, nuk është arritur deri aty sa të reduktohet fenomeni i ndërtimeve informale, të cilat kanë vijuar edhe pas vitit 2014, i cili ishte afati ligjor i legalizimit. Në këtë kuadër, sikurse me ALUIZNI-n, vijon të jetë jo e plotë qasja e deritanishme legislative duke ja atribuar të gjitha problematika dhe zgjidhjet një institucioni si ASHK-ja, e cila është hallka e fundit e legalizimit në një kohë kur ndërtimet informale burojnë nga vet problematikat e pushtetit vendor dhe kapaciteteve të ulëta të tyre për të kontrolluar territorin. Kësisoj, ndërtimet informale mund të ishin një inerci e ndryshimeve demografike dhe sociale të Shqipërisë pas viteve 1991 por kjo nuk mund të përbëjë justifikim edhe për Shqipërinë e viteve pas 2010,

ku pushteti vendor me reformën administrative-territoriale synohet të ishte më i konsoliduar dhe efektiv në ushtrimin e përgjegjësive të veta.

### **Përsa më sipër rekomandoj:**

1. Agjencia Shtetërore e Kadastrës të marrë masa për hartimin e një strategjie të re për procesin e legalizimit, në bashkëpunim me bashkitë e vendit, shoqëruar me plane veprimi të qarta, të cilat do të individualizonin proceset e punës të secilit institucion që ndërlidhet me fushën e legalizimeve të ndërtimeve informale si dhe të përcaktohen objektiva për marrjen e masave për reduktimin e informalitetit.

**Brenda vitit 2021**

*II. Për pyetjen: “A është i plotë kuadri rregullator, përfshirë legjislacionin e ri, në ofrimin e zgjidhjeve për përshpejtimin e procesit të legalizimeve dhe reduktimin e ndërtimeve informale?”*

### **Gjetje:**

1. **Mungesa e unifikimit mes bazës ligjore të ALUIZNI-t dhe ZRPP-së:** Problematika që është vërejtur në aspektin legjislativ të procesit të legalizimit është se ky proces ka rezultuar i shkëputur nga veprimtaria e punës në zyrat e regjistrimit të pasurive të paluajtshme, çka ka sjellë probleme në regjistrime të pasurive të paluajtshme të përfituara me leje legalizimi. Kjo problematikë ka qenë e theksuar në veçanti para krijimit të Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, ku ZRPP dhe ALUIZNI vepronin si dy institucione të veçanta dhe sillte që edhe procesi në fakt të ishte i ndarë në dy institucione dhe në dy baza ligjore krejt të ndryshme. Si rrjedhojë, ndryshimet në kuadrin rregullator të legalizimit rezultojnë të mos ishin të unifikuara me bazën ligjore mbi të cilën vepronin regjistrimi i pasurive të paluajtshme e për pasojë krijonte fenomenin që qytetari të përfitonte lejen e legalizimit por t'i refuzohej regjistrimi nga ZRPP për shkak të mospërputhjeve me plan-vendosjen e pasurisë dhe me statusin juridik të pronave.
2. **Mungesa e një unifikimi të hartografisë:** Mospërputhjet mes hartave të ALUIZNI-t dhe atyre të administruara nga ZVRPP-të përbëjnë bazamentin e problemeve në trajtimin e lejeve të legalizimit. Mbetet e paqartë sesi do ta zgjidhë kuadri i ri rregullator mosrakordimin e të dhënave hartografike në një kohë kur vet institucioni i ri ASHK dhe drejtoritë e saj vendore kanë trashëguar të gjitha hartat e ish-ZRPP-s. Kjo ka sjellë fenomenet si mëposhtë:
  - **Kompensim dhe tjetërsim të paqenë të pronës:** Një qytetar që faktikisht ka ndërtuar një objekt informal në tokë të vet, nga përpunimi i këtyre hartave me sistem koordinativ të ndryshëm, objekti i rezulton në pronën e fqinjit e për pasojë fqinj bëhet subjekt i procesit të kompensimit nga ndërtimet informale. Si rrjedhojë bazuar në këtë kompensim, ai zhvishet nga e drejta e pronës për parcelën përkatëse të kompensuar, por që faktikisht nuk ka asnjë lidhje si truall funksional me objektin e legalizuar të fqinjit. Ky fenomen, në DVASHK Lezhë është i përhapur në zonën Ishull-Lezhë.
  - **Zhvendosje të objekteve në shtratin e lumenjve apo të brigjeve detare:** Konkretisht, nga rastet e identifikuara nga Drejtorinë Vendore të ASHK-së Lezhë, nga hartat e administruara nga sektori i regjistrimit, objekti i legalizuar rezulton mbi shtratin e Lumit Drin ndërkohë që sipas gjendjes faktike dhe ortofotos së ASIG, pra hartave të sektorit të legalizimit, objekti rezulton jashtë shtratit lumor. Për rrjedhojë, në rrethanat të tilla të mospërputhjes mes dy hartave, në këtë rast si dhe në disa raste të tjera të ngjashme, nga ana e DVASHK Lezhë nuk është proceduar me regjistrimin e objektit.

- **Ndryshim mes hartave vektoriale dhe hartave të pasurive të paluajtshme:**  
Vërehen raste ku qytetarët janë kompensuar më shumë ose më pak sesa parcela apo trualli i zënë nga ndërtimi informal, rast ky i identifikuar në DVASHK Vlorë.
3. **Bashkimi i ALUIZNI-t dhe ZRPP** ka rezultuar i suksesshëm për regjistrimin e lejeve të legalizimit, sa i përket eliminimit të disa burokracive të përcjelljes dhe pritjes së shkresave konfirmuese, por vërehen mangësi që kërkojnë adresim si:
- Në rastet kur hasen gabime kadastrale të cilat do të duhet të zgjidhen që pas momentit kur ato konstatohen në marrjen e gjendjes juridike dhe përpara lëshimit të lejes së legalizimit. Për këto raste, duhen kryer korrigjimet e nevojshme të të dhënave kadastrale në hartë dhe në regjistër dhe më pas të procedohet me lëshimin e lejes së legalizimit, në mënyrë që kur dosja t'i përcillet sektorit përkatës që merret me regjistrimin, të jetë gati për regjistrim. Për rrjedhojë, ka rezultuar se krijohen zgjatje të procedurës së komunikimit midis sektorëve dhe rikthimit të dosjes për riverifikim sërish te specialistët që e kanë përfunduar punën e tyre me trajtimin e dosjes, duke sjellë në këtë drejtim një ekzistencë të “heshtur” të ALUIZNI-ZRPP, sektorit të regjistrimit dhe atij të legalizimit, pra të veprimit serish si dy institucione të ndryshme brenda Agjencisë Shtetërore të Kadastrës;
  - Heqja e filtrit të kontrollit të llojit “*check and balance*” që e ushtronte ZRPP ndaj ALUIZNI. Konkretisht, me konfigurimin e ri të dy institucioneve brenda kornizës së ASHK-së, mbetet në diskrecionin e një titullari të vetëm, si marrja e vendimit për legalizim ashtu edhe regjistrimi i këtij vendimi, ndërkohë që ekzistenca më vete si e ALUIZNI-t ashtu e ZRPP-së, sillte që kjo e fundi të ishte hallka përfundimtare e procesit dhe të kontrollit, e cila në rrethana të caktuara mund të refuzonte regjistrimin e një leje legalizimi problematik;
  - Mungesa e unifikimit të hartave mes dy sektorëve, të regjistrimit dhe legalizimit, që përbën në thelb bashkimin e vërtetë mes ish-ALUIZNI-t dhe ish-ZRPP-së.
4. **Në drejtim të legalizimeve në zonat bregdetare:** Shfuqizimi i distancave nga brigjet në ligjin nr.111/2012 “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”<sup>1</sup> dhe përcaktimi në VKM nr.1040/2020<sup>2</sup> (përfshirë ndryshimet në VKM 280/2015) se ndërtimet pa leje mund të legalizohen nëse janë ngritur përbri brigjeve të deteve, liqeneve, lumenjve, rezervuarëve apo çdo sipërfaqeje tjetër ujore, në kushtet kur janë territore që lejohen ndërtimet në bazë të planit të përgjithshëm vendor në fuqi, **krijon risqe për cenimin e bregdetit shqiptar dhe përvetësimin e pasurive publike të patjetërsueshme.**
- Në DVASHK Vlorë: Nga analizimi i PPV së Bashkisë Himarë rezulton se zonat për ndërtim në nivel shërbimesh janë përcaktuar edhe në distanca 5 m nga bregu i detit.
  - Në DVASHK Lezhë: Plani i Përgjithshëm Vendor i Bashkisë Lezhë lejon ndërtime në disa zona bregdetare, përfshirë dhe zona ranore pa zbatuar asnjë kriter distance. Konkretisht, vetëm për një zonë bregdetare të Shëngjinit, me sipërfaqe totale prej 17.9 ha, lejohen ndërtime dhe për rrjedhojë subjekte që kanë ndërtuar në këto zona mund të përfshihen në proces legalizimi.

Kjo situatë krijon një kontradiktë brenda vet ligjit nr.20/2020 dhe një diferencim midis titujve të pronësisë, si Aktit të Marrjes së Tokës në Pronësi e cila e kufizon regjistrimin e rërës apo plazhit nëse figuron e përfituar me AMTP ndërsa ky kufizim i detajuar nuk është parashikuar edhe për lejet e legalizimit. Në nenin 18 “Kriteret për legalizim” përcaktohet se ASHK-ja kryen procedurat e kualifikimit për legalizim të ndërtimeve pa leje, duke u bazuar në kriteret e moscenimit, ndër të tjera, **të vijës bregdetare, në kuptim të interesit publik në zhvillimin e turizmit**”. Por, se çfarë konsiderohet vijë bregdetare në kuptim të interesit publik nuk është e përkufizuar në asnjë bazë ligjore, në terma të distancës dhe diversitetit natyror që përmban bregdeti shqiptar, me qëllim mbrojtjen e tij.

<sup>1</sup> Përmes ligjit nr.6/2018

<sup>2</sup> Për përcaktimin e rregullave të zbatimit të kriterëve të legalizimit dhe miratimin e modelit të aktit të legalizimit, për ndërtimet pa leje”,

5. **Në drejtim të legalizimeve në zonat e mbrojtura:** Ligji nr.20/2020 nuk ka përcaktuar si kriter për moslegalizim ndërtimet në zonat e mbrojtura. Megjithëse kjo është plotësuar me VKM nr.1040/2020, mospërputhja me ligjin nr.20/2020, ku e para e përcakton si kriter skualifikues ndërtimet në zonat e mbrojtura ndërsa e dyta (ligji) nuk e përcakton të tillë krijon risqe për rritjen e proceseve gjyqësore kundër Drejtorive Vendore të ASHK-së. Kjo për shkak se me këtë përmbajtje ligjore, një subjekt ka të drejtë të përfitojë legalizim në zonat e mbrojtura, marrë parasysh nenin 116 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe parimin e hierarkisë së normave, pasi në ligjin nr.20/2020 (nenin 18) nuk është përcaktuar në “Kriteret për legalizim” ndërtimi në zonë të mbrojtur si kriter skualifikues e si rrjedhojë ky ligj prevalon mbi përcaktimin e VKM-së, ndonëse kjo e fundit ka parashikuar si kriteret kualifikuese ndërtimin në zonën e mbrojtur.
6. **Në drejtim të shtyrjes së afatit të legalizimit:** Shtyrja e afatit të legalizimit për objekte përtej datës 27.06.2014 deri në vitin 2028, që sipas planeve strategjike parashikohej të përfundonte fillimisht në vitin 2013 dhe më pas në viti 2020 do të “çlirojë” një sërë objektesh nga skualifikimi duke i rihapur sërish ato për trajtim. Megjithatë duhet theksuar se ligji nr.20/2020 vazhdon të ecë në të njëjtën frymë të kuadrit rregullator të vjetër, e cila po ashtu duke e shtyrë me tej këtë afat e shndërron legalizimin nga një proces që pandehej të ishte i përkohshëm për të rregulluar efektin e madh social të ndërtimeve informale, në një proces të ripërtërishëm në afate, aq sa e ka zhveshur nga karakteri i tij tranzitor. Po ashtu, drejtoritë vendore të ASHK-së, si Vlorë dhe Fier, nuk kanë identifikuar numrin e dosjeve që do rivendosen në afat për legalizimin e objekteve.
7. **Në drejtim të legalizimit të objekteve të ndërtuara deri në vitin 10.8.1991:** Bazuar në VKM nr.827/2020 konstatohen disa ndryshime rrënjësore lidhur me dhënien e parcelës ndërtimore dhe informimin e institucioneve të tjera mbi statusin e pronës, veçanërisht me Agjencinë e Trajtimit të Pronave. Konkretisht:
- Është hequr niveli tavan i sipërfaqes prej 500 m<sup>2</sup> duke e lënë në varësi të sipërfaqes që posedohet efektivisht. Trajta evazive e këtij parashikimi i lejon një subjekti që të zaptojë një sipërfaqe mbi 500 m<sup>2</sup>, p.sh 2000 m<sup>2</sup> pasuri shtet apo pronar i pavërtetuar, duke e rrethuar atë dhe në momentin e verifikimit në terren nga ASHK, kjo parcelë pasqyrohet në plan rilevim si sipërfaqe e poseduar efektivisht, duke e shndërruar në një farë mënyrë Agjencinë Shtetërore të Kadastrës njëkohësisht edhe në një Agjenci të Privatizimit. Madje, edhe nëse këto pasuri troje janë në përgjegjësi të institucioneve shtetërore apo në inventarin e njësisë të vetëqeverisjes vendore, ASHK ka të drejtë të miratojë kalimin e të drejtës së pronësisë mbi këto parcela pa pëlqimin e institucioneve të tjera shtetërore apo bashkive, duke cenuar autonominë vendore të bashkive, për aq sa dilet jashtë kuadrit të legalizimeve, me shitjen e trojeve pa një kufi sipërfaqeje tavan të përcaktuar. Si konkluzion, paradoksi ligjor që konstatohet në këto parashikime konsiston në faktin se ASHK mund të shesë troje të cilat nuk i ka në pronësi, por që janë në pronësi të institucioneve apo pushtetit vendor, pa pëlqimin e këtyre të fundit.
  - Krijon risqe për konflikte dhe shkelje të parimit të barazisë, në rastin kur ndodhemi përballë dy ose më shumë objekteve fqinje me pronarë të ndryshëm, që ndajnë të njëjtat parcela p.sh me sipërfaqe 1000m<sup>2</sup>. Në rast se objekti me pronar A përdor këtë procedurë të përshpejtuar, ai gëzon të drejtën të marrë sipërfaqe deri në 700 m<sup>2</sup> dhe fqinji B që nuk ka hyrë në procedurën në mënyrë të përshpejtuar, duke i lënë fqinjit B një sipërfaqe trualli prej 300m<sup>2</sup> ose më pak.
  - Krijon risqe të rritjes së konflikteve gjyqësore mes qytetarëve, mes ASHK-së dhe qytetarëve në mungesë të informacionit nga Agjencia e Trajtimit të Pronave dhe konfirmimit të saj nëse një pronë i është nënshtruar procesit të kthim kompensimit.

## **Përsa më sipër rekomandoj:**

1. Agjencia Shtetërore e Kadastrës të marrë masa për unifikimin e hartografisë mes sektorit të regjistrimit (ish-ZRPP) dhe sektorit të legalizimit, me qëllim shmangien e fenomeneve të zhvendosjeve të objekteve, kompensimeve dhe shpronësimeve të paqena të qytetarëve, për objekte që në terren dhe faktikisht nuk rezultojnë të jenë ndërtuar në pronat fqinje. Deri në marrjen e masave, ASHK të udhëzojë drejtoritë vendore për të mbajtur një regjistër të veçantë të atyre dosjeve të legalizimit që përmbajnë zhvendosje hartografike të objekteve.

### **Në vijimësi**

2. Agjencia Shtetërore e Kadastrës të marrë masa për përmirësime dhe rregullime ligjore për çështjet si mëposhtë:
  - **Në drejtim të legalizimeve në zonat bregdetare:** Të përcaktojë qartë në kriteret për legalizim, neni 17, të ligjit 20/2020 moscenimin e rërës, zonës së plazhit dhe sipërfaqeve ujore, bregut detar, liqenor dhe lumor. Për këtë qëllim, të ndryshohet parashikimi i VKM nr.1040/2020, Kreu III, pika (dh) me një riformulim ku të përcaktohet refuzimi i legalizimit për rastet kur planet e përgjithshme vendore (PPV) e bashkive kanë përcaktuar për ndërtim zona bregdetare, përfshirë brezin ranor, me distanca më të vogla se 200m.
  - **Në drejtim të legalizimeve në zonat e mbrojtura:** Të përcaktojë në kriteret për legalizim, neni 17, të ligjit nr.20//2020, moscenimin e zonave të mbrojtura, me qëllim shmangien e interpretimeve ligjore, për shkak të kontradiktës mes ligjit dhe VKM nr.1040/2020, të cilat mund të çojnë në një keqzbatim të kuadrit rregullator nga ana e drejtorive vendore dhe ngritjes së pretendimeve nga ana e subjekteve për legalizim, në kushtet kur ligji vet nuk e ndalon një gjë të tillë.

### **Brenda vitit 2021**

3. Agjencia Shtetërore e Kadastrës të marrë masa për krijimin e një regjistri të veçantë, ku të evidentohen të gjitha planet e përgjithshme vendore (PPV) të bashkive, si rasti i bashkive Lezhë dhe Himarë, për të cilat janë miratuar si zonë për ndërtim sipërfaqe bregdetare, ranore, shkëmbore etj., bazuar në tipologjitë natyrore të bregdetit shqiptar. Përmes një urdhri të veçantë të udhëzohen drejtoritë vendore për refuzimin e kërkesave për legalizim për ato subjekte që kanë ndërtuar në zona ranore apo me distanca më pak se 200 m nga bregu i detit.

### **Brenda vitit 2021**

4. Agjencia Shtetërore e Kadastrës të marrë masa për përmirësim ligjor për VKM nr.827/2020, konkretisht për çështjet si mëposhtë:
  - Të përcaktohet niveli tavan i sipërfaqes së truallit funksional nga 300 m<sup>2</sup>-500m<sup>2</sup> që një subjekt mund të përfitojë, me qëllim shmangien e zaptimeve të pasurive shtetërore dhe abuzimeve që mund të bëhen në këtë drejtim;
  - Të përcaktojë mënyrën sesi do të vepohet me ndarjet e truallit funksional, në të cilën gjenden dy ose më shumë objekte, me qëllim shmangien e konflikteve mes qytetarëve.

### **Brenda vitit 2021**

5. ASHK të marrë masat e nevojshme për hartimin dhe miratimin e Rregullores së brendshme për organizimin dhe funksionimin e saj, ku të përcaktohen qartë detyrat e sektorit të legalizimit dhe sektorit të regjistrimit në kontekstin e ri institucional të bashkimit ALUIZNI-ZRPP.

### **Brenda vitit 2021**

6. ASHK të marrë masa organizative apo ligjore për ta integruar procesin e informalitetit të ndërtimeve në linjë me faktorët e tjerë ekonomikë, socialë dhe të politikave urbanistike. Për rrjedhojë, përveç përmirësimit të bazës ligjore për adresimin e këtij problemi, të bëhen përpjekje në kuadër dhe të përmirësimit të ligjeve të programeve sociale të strehimit, të rregullimit të tregut të banesave, të planifikimeve urbane etj.

**Brenda vitit 2021**

*III. Për pyetjen: “A ka qenë efektive veprimtaria e ish-ALUIZNI, aktualisht ASHK, për realizimin e objektivave për legalizimin e ndërtimeve informale?”*

**Gjetje:**

1. Drejtoritë e ALUIZNI-t mund të konsiderohen një nga institucionet më të paqëndrueshme sa i përket menaxhimit të burimeve njerëzore, ku mbizotërojnë kontrata të përkohshme mbi 60% të stafit të ish-drejtorive vendore të ALUIZNI-t dhe largime masive të punonjësve. Për pasojë, nuk janë ofruar mundësi për t'u zhvilluar profesionalisht, e cila si pasojë ka sjellë mungesën e një trupe profesionale juristësh apo hartografësh. Në tërësinë e vet, kjo paqëndrueshmëri, ende e pa rregulluar edhe në kuadër të funksionimit të ASHK-së, cenon mbarëvajtjen e punës kadastrale dhe i kundërvihet çdo efekti pozitiv që mund të sjellë çfarëdo ligji në këtë fushë. Kjo theksohet edhe nga lëvizjet e shpeshta të titullarëve, përgjegjësve të sektorëve etj.
2. Në organikën e miratuar të ASHK-së si dhe organikën e ish-ALUIZNI-t nuk ka dhe nuk ka pasur specifikime të pozicioneve të tilla si, ‘specialist jurist’ apo ‘specialist hartograf’. Kjo i ka dhënë mundësinë drejtuesve të zyrave vendore të vlerësojnë herë pas here nevojat për juristë apo hartografë në bazë të ngarkesës në punë dhe prioritetëve në periudha të ndryshme, duke përdorur në masë të madhe kontratat e përkohshme. Specialistët hartografë që janë rekrutuar ndër vite kryesisht i përkasin profesioneve si: inxhinier ndërtimi; arkitekturë; urbanistikë; gjeoinformatikë, gjeodezi; topografi. Në veçanti për një nga profesionet më parësore për punën në kadastër, si inxhinier gjeodet, rezulton se në DVASHK ku numër është i ulët.
3. Lidhur me procesin e trajnimit, vërehet se në ish-ALUIZNI dhe sot ASHK nuk është hartuar një program vjetor të trajnimit, duke marrë për bazë edhe nevojat për trajnim të stafit.
4. Ish-drejtoritë vendore të ALUIZNI-t nuk kanë administruar dhe mbajtur një regjistër të veçantë në lidhje me ankesat e qytetarëve ndër vite, nuk ka një evidencë të saktë për numrin e ankesave të bëra, problematikat e ngritura, afatet e shqyrtimit si dhe zgjidhjen e problemeve të ngritura.
5. Mosregjistrimi i lejes së legalizimit apo vonesat në lëshimin e lejeve të legalizimeve kanë përbërë shqetësimet kryesore të qytetarëve në lidhje me ankesa
6. t që ata u kanë adresuar drejtorive vendore të ALUIZNI-t dhe të ASHK-së, pas majit 2019. Më i veçantë në lidhje me ofrimin e shërbimit ndaj qytetarit është ankesa e z.M.H i cili ka bërë kërkesë me 22.11.2019 për të ditur “ku ndodhet aktualisht dosja ime” ndërkohë që nga verifikimi që ASHK ka bërë në bazën qendrore të të dhënave, rezulton se qytetari ka përfutuar leje legalizimi me datë 22.01.2019, pra rreth para 1 viti pa qenë në dijeni të këtij fakti, ose më saktë pa u informuar për lëshimin e lejes së legalizimit nga DVASHK-ja përkatëse.

7. Në dokumentet e punës të paraqitura në shumicën e rasteve nuk është adresuar përgjegjësia për shqyrtimin e ankesave, por ato i janë adresuar specialistëve përkatës rast pas rasti. Në një masë 60% janë orientuar subjektet dhe Drejtoritë Vendore të ASHK-së, për zgjidhjen e ankesës dhe mënyrën e trajtimit, në 40% të rasteve janë orientuar qytetarët drejt organeve të Pushtetit Vendor, ATP-së si dhe organeve të drejtësisë, pasi nuk ishin objekt i ligjit 111/2018 “Për Kadastrën”.
8. Lidhur me zbatimin e afateve të kthim përgjigjeve, nga 21 praktika ankesash të shqyrtuara rezulton se në 11 raste përgjigjet janë kthyer nga 1- muaj, në 1 rast përgjigja është kthyer pas 7 muajve, në 4 raste pas 3-4 muajsh dhe vetëm në 2 raste janë kthyer brenda afatit.

### **Përsa më sipër rekomandoj:**

1. ASHK të marrë masat e nevojshme, që punonjësit në qendër dhe në drejtoritë vendore, t’i nënshtrihen vlerësimit dhe rekrutimit bazuar në kritere specifike si dhe të përcaktojnë në organikën e çdo drejtorie specifike të tilla si “specialist jurist” apo specialist hartograf”.

**Menjëherë**

2. ASHK të marrë masa për hartimin e një rregulloreje për punësimin në ASHK, me qëllim rritjen e kapaciteteve profesionale dhe forcimin e qëndrueshmërisë së DVASHK-ve duke hartuar politika rekrutimi, bazuar në kritere të qarta profesionale veçanërisht për pozicionin e juristit, hartografit apo gjeodetit.

**Menjëherë**

3. ASHK të marrë masat për hartimin e manualeve mbi regjistrimin dhe legalizimin e ndërtimeve pa leje, me qëllim që të rekrutuarit e rinj të kenë mundësi të zhvillojnë aftësitë dhe njohuritë në mënyrë të vazhdueshme.

**Brenda vitit 2021**

4. ASHK në bashkëpunim me drejtoritë vendore, të marrë masa, që çdo vit të përgatitet dhe miratohet plani i trajnimeve për burimet njerëzore (brenda/jashtë institucionit), si dhe të ngarkohet Drejtoria e Burimeve Njerëzore, për mbikëqyrjen dhe vlerësimin e këtij procesi.

**Në vijimësi**

5. ASHK të marrë masa që të forcojë strukturat e shqyrtimit të ankesave në Drejtorinë e Përgjithshme dhe drejtoritë vendore si dhe të krijojë një udhëzues me praktika të unifikuara për ankesa që kanë për objekt të njëjtat problematika, me qëllim shkurtimin e kohës së kthim përgjigjes ndaj qytetarëve.

**Brenda vitit 2021**

6. ASHK të marrë masa që t’u kërkojë DVASHK-ve mbajtjen e një regjistri periodik 6-mujor mbi gjurmimin e ankesave të qytetarëve, me qëllim evidentimin nëse janë adresuar këto ankesa dhe mbi të gjitha nëse qytetarët, në varësi të rastit, kanë marrë përgjigje dhe zgjidhje për problemet e tyre.

**Në vijimësi**

7. Në lidhje me trajtimin e ankesave, bëhet shumë e nevojshme edhe forcimi i kapaciteteve të Sektorit Tekniko-Ligjor dhe miratimi i një manuali për auditimin tekniko-ligjor, me qëllim adresimin sa më plotë dhe shterues të ankesave të qytetarëve.

**Brenda vitit 2021**



IV. Për pyetjen: “A ka qenë efektive veprimtaria e ALUIZNI-t, aktualisht ASHK, në realizimin e objektivave të vendosur për legalizimin, parandalimin e ndërtimeve informale dhe mbrojtjen e pronës shtetërore?”

Gjetje:

1. **Në drejtim të legalizimeve në pronat shtetërore:** Mos përfundimi i procesit të regjistrimit të pronave publike dhe shtetërore ka patur një impakt të drejtpërdrejt në vet procesin e legalizimit por edhe të administrimit të pronës shtetërore. Regjistrimi i pronave shtetërore është në nivelin 1300 prona. Raportimi i shifrave në lidhje me pasuritë shtet në fakt bëhet përmes emërtesës “pronë”, por duhet theksuar se një pronë e pasqyruar në listat e inventarit të institucioneve shtetërore mund të përbëhet nga disa pasuri si dhe nuk ka një të dhënë të saktë nëse këto prona janë prekur nga ndërtimet informale. Kjo ka sjellë si pasojë:
  - Së pari, lënien në “informalitet” të pronave shtetërore, mossaftësimin e statusit juridik të tyre duke shkaktuar rritjen e ndërtesave informale në pronat shtetërore apo dhe zaptimin e tyre, për godina të amortizuara apo të rrënuara, mbi të cilat janë ndërtuar objekte informale;
  - Së dyti, frenimin e procesit të legalizimit në mungesë të konfirmimit nga ana e organeve shtetërore;
  - Së treti, legjislacioni nuk garanton plotësisht mbrojtjen e pronës shtetërore. Kur objekti rezulton në pronësi shtetërore, i gjithë procesi varet vetëm nga një deklaratë noteriale se poseduesi nuk është subjekt i veprave penale. Janë evidentuar raste, si nga KLSH po edhe nga vet ASHK-ja, ku janë dhënë legalizime p.sh për kinse objekte të reja të ndërtuara mbi magazina “të rrënuara” dhe i gjithë proces është bazuar në një deklaratë noteriale (pa verifikuar realisht nëse objekti ekziston apo jo apo nëse është prishur për shkaqe amortizimi). Në tilla raste janë lëshuar leje legalizimi, duke bërë që subjekti të përfitonte objektin (magazinën) dhe truallin funksional të saj, madje dhe në troje brenda qyteti.
2. **Në drejtim të bashkëpunimit mes ish-ALUIZNI-t dhe bashkive,** janë evidentuar këto problematika:
  - Planet rregulluese të bashkive nuk korrespondojnë me situatën faktike të ndryshimeve demografike në një zonë të caktuar. Nga të dhënat, në një rast në zonën Pulaj, Velipojë, të administruar nga Drejtoria e Zonave Turistike të ALUIZNI-t, në periudhën kohore të miratimit të planit rregullues në fuqi, vendimi nr.1 datë 18.06.2003 të KRRTRSH, numri i objekteve pa leje të ndërtuara në zonën Pulaj ishte relativisht i ulët ndërkohë që nga ortofotot e vitit 2015 rezultojnë 1500 objekte.
  - Moskoordinimi ndërmjet bashkive dhe ish Drejtorisë së Përgjithshme të ALUIZNI-t, përgjatë procesit të hartimit të Planeve të Përgjithshme Vendore dhe mospërfshirja në PPV të propozimeve të bëra nga ALUIZNI, ka sjellë që të përjashtohen nga procedura e legalizimit të paktën 11,678 ndërtime informale në bashkitë Tiranë, Kamëz, Vlorë dhe Fier.
  - Nga mosvënja në dispozicion të dokumentacionit dhe informacionit të nevojshëm nga bashkitë mbi projektet publike (faza e planifikimit dhe zbatimit të tyre), janë prekur një numër i konsiderueshëm ndërtimesh informale të cilat janë prishur/do të prishen, ku vetëm në Bashkinë Tiranë nga zbatimi i projekteve, si ai i “Bulevardit Verior”; “Rehabilitimit të lumit të Tiranës”, “Mbikalimi i pallatit me shigjeta, rrethrotullimi Shqiponja”, janë prishur/do të prishen rreth 690 ndërtime informale, qofshin këto të legalizuara ose jo.
3. **Në drejtim të infrastrukturës rrugore:** Mungesa e një regjistrimi të plotë, të saktë dhe të përditësuar të kategorizimit të rrugëve sipas Kodit Rrugor, ka sjellë që informacioni që është nevojitur në kuadër të procedurave kualifikuese për legalizimin e ndërtimeve

informale të jetë i mangët, inekzistent në disa raste dhe kontradiktor. Po ashtu, mungesa e informacionin mbi rjetin e plotë apo të pjesshëm të aseteve dhe linjave hekurudhore ka bërë të pamundur procedimin në një afat të arsyeshëm të kërkesave për legalizim për objektet që gjendet në afërsi të këtyre veprave të infrastrukturës.

4. **Në drejtim të legalizimeve të objekteve të ndërtuara para datë 10.08.1991.** Me VKM nr.442/2018, rezulton nivel i ulët i praktikave të legalizimeve të objekteve, kjo edhe për shkak të shfaqjes së rasteve që nuk ishin parashikuar për zgjidhje. Konkretisht:
  - Në DVASHK Lezhë, për periudhën 2018-2020 kanë aplikuar gjithsej 1973 qytetarë për legalizimin e ndërtesave të ndërtuara para vitit 1991, nga të cilat vetëm 121 vendime janë miratuar;
  - Në DVASHK Vlorë, për periudhën 2018-2020 janë bërë gjithsej 2138 kërkesa, nga të cilat janë miratuar gjithsej 129 vendime për kalimin e pronësisë mbi objektin dhe truallin funksional.
5. **Në drejtim të efektit të lejeve të ndërtimit:** Shqipëria vlerësohet e rankuar e 166 në botë lidhur me procedurat e marrjes së një leje ndërtimi. Konkretisht, në Shqipëri duhen rreth 324 ditë për të përmbyllur të gjithë ciklin për të përfutur një leje ndërtimi krahasuar me mesataren prej 170 ditë të Europës dhe Azisë Qendrore ndërsa lidhur me procedurat, në Shqipëri kërkohen rreth 19 procedura krahasuar me 16 procedura që nevojiten nga vendet e Europës dhe Azisë Qendrore. Problematikat në dhënien e lejeve të ndërtimit dhe kostot që shoqërojnë ato, krijojnë drejtpërdrejt nxitje të ndërtimeve informale. Në këtë këndvështrim, i gjithë procesi i legalizimit, si në rrafshin ligjor, teknik apo social nuk mund të marrë një zgjidhje eficiente në drejtim të reduktimit të ndërtimeve informale, pa u reformuar sistemi i lejeve të ndërtimit.
6. **Në drejtim të legalizimit përballë pasojave të tërmetit:** Fenomenet e vërejtura në rastet e legalizimeve të miratuara për objektet që fatkeqësisht pësuan shembje me pasoja në jetë njerëzish apo dëmtime strukturore, kanë të bëjnë me faktin se këto procedura nuk kishin përfshirë “certifikime” nga persona me njohuri të posaçme e të licencuar për verifikimin e qëndrueshmërisë konstruktive të objekteve. Si rrjedhojë, ka rezultuar se për këto objekte nuk është bërë një akt ekspertize pasi një gjë e tillë nuk kërkohej as nga ligji. Këto problematika nuk janë reflektuar dhe nuk kanë marrë adresim as në kuadrin e ri rregullator të legalizimeve për të përfshirë procedurën e akt-ekspertimit për objekte mbi 2 kate.
7. **Në drejtim të realizimit të normativave:** Nga shqyrtimi i rezultateve rezulton se normativat jo gjithmonë janë realizuar nga drejtoritë vendore si dhe kanë ardhur në rënie nga viti 2016, 2017 në vitin 2019, çka tregon se përcaktimi i normativave nuk është përcaktuar duke marrë parasysh burimet njerëzore dhe aftësitë profesionale apo faktorë të tjerë, si konfirmimet nga institucionet e tjera që ndërlidhen me procesin e legalizimit.
8. **Në drejtim të legalizimit për personat e stimuluar:** Për kategorinë e personave të stimuluar, ligji nr.20/2020 nuk parashikon në mënyrë të qartë kufizimet për kalimin e pronësisë, në rast risku kur toka mund të rezultojë nga gjendja faktike si “plazh”, “rërë bregdetare”, “infrastrukturë publike” apo “sipërfaqe ujore”. Një përcaktim i tillë do ta realizonte më plotësisht qëllimin ligjor për të mbrojtur vijën bregdetare, jo vetëm nga abuzimet apo parregullsitë me AMTP, por edhe për ato procese të tjera të kalimit të pronësisë, përfshirë legalizimin.

### **Përsa më sipër rekomandoj:**

1. Në drejtim të adresimit të pasojave të tërmetit, ASHK të marrë masa për përmirësime ligjore për të përfshirë në dokumentacionin ligjor akt-ekspertimin për ndërtime informale mbi 2 kate. Në këtë kuadër, të hartojë në mënyrë hartografike një regjistër risqesh për zona me rrezik të lartë tektonik si dhe të evidentojë të gjithë objektet informale të legalizuar që kanë patur ndërtime të mëdha strukturore nga tërmeti, duke përcaktuar kriteret e reja legalizimi që adresojnë problemet e qëndrueshmërisë së ndërtimeve informale.

**Menjëherë**

2. Në drejtim të mbrojtjes së pasurive shtetërore, ASHK të marrë masa për përmirësime ligjore që në rastet kur ndërtimi informal është ngritur mbi objekte shtetërore, të mos vijohet me legalizimin duke u kufizuar vetëm në një deklaratë noteriale, pa marrë konfirmimin nga inspektoratet e mbrojtës së territorit të bashkive, me qëllim për të provuar nëse objekti është shembur për arsye amortizimi/natyrore apo nga veprimtaria njerëzore.

**Brenda vitit 2021**

3. Në drejtim të legalizimeve të objekteve të ndërtuara para datës 10.08.1991 të miratojë një udhëzues për trajtimin e këtyre rasteve, bazuar edhe në çështjet e dala gjatë zbatimit të VKM nr.827/2020, të cilat nuk kanë gjetur adresim në këtë vendim si dhe të ngrejë një sektor të veçantë në çdo drejtori për mbulimin e këtij lloji legalizimi.
4. Në drejtim të reduktimit të ndërtimeve informale, ASHK të shqyrtojë mundësinë, në bashkëpunim me Agjencinë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore, që të propozojë një set masash reformuese për procedurat, afatin dhe kostot në marrjen e lejes së ndërtimit, me qëllim që të reduktohet numri i ndërtimeve informale.

**Brenda vitit 2021**

5. Në drejtim të objekteve në shkelje të lejes së ndërtimit, të hartojë listën e subjekteve që kanë braktisur pallatet dhe të informojë bashkitë përkatëse që në rast aplikimi në të ardhmen për leje zhvillimore, këtyre subjekteve t'u refuzohet ose t'u kushtëzohet dhënia e lejes së ndërtimit deri në përfundimin e procedurave për ndërtimet e braktisura. Për këtë qëllim, të botojë në faqen ueb të saj si dhe në shtypin e shkruar, subjektet e konstatuara me shkelje, me qëllim informimin e qytetarëve.

**Brenda vitit 2021**

6. ASHK të marrë masat e nevojshme që procesi i përcaktimit të normativave, të iniciohet çdo vit nga drejtoritë vendore, nëpërmjet përgatitjes së një draft-normativash, dhe më pas të vlerësohet dhe miratohet nga Drejtoria e Përgjithshme e ASHK, duke marrë në konsideratë faktorët jashtë dhe brenda kontrollit menaxherial që kanë penguar realizimin e normativave të procesit të legalizimit, me qëllim mospërsëritjen e situatave të krijuara nga mosrealizimi i normativave.

**Në vijimësi**

7. ASHK në bashkëpunim me Agjencinë Kombëtare të Planifikimit të Territorit, të marrë masat e nevojshme, duke nënshkruar marrëveshje bashkëpunimi, me qëllim që të jetë pjesë e grupit të punës gjatë fazës së hartimit, miratimit dhe zbatimit të Planeve të Përgjithshme Vendore, për shmangien e situatave të paparashikuara, që mund të ndikojnë negativisht në procesin e legalizimit dhe rritjen e efektivitetit të ligjit nr.20/2020 "Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë".

**Brenda vitit 2021**

*Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Aseteve dhe Mjedisit.*

**K R Y E T A R**

**Arben SHEHU**