



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

Nr. \_\_\_\_Prot.

Tiranë, më \_\_\_\_/\_\_\_\_/2021

Miratohet

K R Y E T A R

ARBEN SHEHU

## RAPORT PËRFUNDIMTAR AUDITIMI



### “EFEKTIVITETI I PROCESIT TË LEGALIZIMIT DHE NDIKIMI NË ADMINISTRIMIN E PASURISË PUBLIKE”



## PËRMBAJTJA

<b>1. RËNDËSIA E AUDITIMIT</b> .....	4
1.1. KONTEKSTI I PROBLEMIT SOCIAL DHE TË PERFORMANCËS .....	4
1.2. STRATEGJIA E KLSH NË AUDITIMET E PERFORMANCËS. ....	6
1.3. AUDITIME TË MËPARSHME NË KËTË FUSHË.....	7
1.4. SUBJEKTET NËN AUDITIM.....	7
1.4.1 Hyrje në subjektet nën auditim.....	7
1.4.2 Politikat e Institucioneve .....	9
1.4.3 Pesha në buxhet dhe GDP.....	9
1.4.4 Risqet e aktivitetit të subjektit .....	10
1.4.5 Rëndësia e produkteve të subjektit. ....	11
1.4.6 Feedback-u i subjektit në fazën e terrenit .....	11
<b>2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT</b> .....	11
2.1. OBJEKTIVI DHE PROBLEMI I PERFORMANCËS .....	11
2.1.1 Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës .....	12
2.1.2 Objektiv i auditimit.....	12
2.2. PËRKUFIZIMET DHE TERMINOLOGJIA.....	13
2.3. BURIMET E KRITEREVE .....	13
2.3.1 Kriteret e politikës .....	14
2.3.2 Kriteret e monitorimit dhe raportimit .....	14
2.3.3 Kriteret teknike .....	14
2.3.4 Kriteret të tjera/Praktikat më të mira .....	15
2.4 <b>PIRAMIDA E PYETJEVE AUDITUESE</b> .....	15
2.5. SKEMA E AUDITIMIT.....	15
2.5.1 Qasja/ Metodologjia audituese .....	15
2.5.2 Metodot & teknikat audituese .....	16
2.6.1 Impakti i mesazhit auditues për Kuvendin dhe Qeverinë .....	16
2.6.2 Impakti i mesazhit auditues për publikun dhe palët e interesit.....	16
2.6.3 Forma e publikimit .....	16
<b>3. SHITJELLIMI I PYETJEVE DHE NËNPYETJEVE</b> .....	17
<b>4. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE</b> .....	16



✂ **LISTA E SHKURTIMEVE**

ALUIZNI	Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit, Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale
AITPP	Agjencia e Inventarizimit, Trajtimit të Pasurisë së Paluajtshme
ARRSH	Autoriteti Rrugor Shqiptar
ASHK	Agjencia Shtetërore e Kadastrës
ATP	Agjencia e Trajtimit të Pronave
BE	Bashkimi Evropian
DAB	Drejtoria e Auditit të Brendshëm
DVASHK	Drejtoria Vendore e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës
EUROSAI	Organizata Evropiane e Institucioneve Supreme të Auditimit
GDP	Gross Domestic Product-Produkti i Brendshëm Bruto
GJEDNJ	Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut
INTOSAI	The International Organisation of Supreme Audit Institutions Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit
KLSH	Kontrolli i Lartë i Shtetit
MD	Ministria e Drejtësisë
NJQV	Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore
RSH	Republika e Shqipërisë
SKZHI	Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020
SWOT	Fuqitë, Dobësitë, Mundësitë, Kërcënimet
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe Komisioni Ekonomik i Bashkimit Evropian
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
ZQRPP	Zyra Qendrore e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme



## 1. RËNDËSIA E AUDITIMIT

Auditimi është pjesë thelbësore e procesit të llogaridhënies për shpenzimin e parave publike, duke dhënë kështu një kontribut të rëndësishëm për mirëadministrimin e burimeve dhe përmirësimin e shërbimeve për qytetarët. Nëpërmjet auditimit të performancës bëhet një vlerësim i pavarur për të kuptuar nëse angazhimet qeveritare, operacionet, programet, aktivitetet apo institucionet e saj janë duke vepruar në përputhje me parimet e ekonomicitetit, efikasitetit dhe efektivitetit, duke rekomanduar masat e duhura për përmirësimin e performancës së tyre. Përpos kësaj, KLSH bën transparente përdorimin e fondeve publike, administrimin e pronës publike dhe ligjshmërinë e regjistrimit të pasurive të paluajtshme, procedurat, legalizimet, kryerjen në kohë e me cilësi dhe kosto optimale të shërbimeve publike, etj.<sup>1</sup>

Departamenti i Auditimit të Aseteve dhe Mjedisit në KLSH, po kryen për herë të parë një auditim performancë me këtë tematikë, pra duke u përqendruar në vlerësimin e mbarëvajtjes së procesit të legalizimit dhe ndikimit të tij në mirëadministrimin e pasurisë publike, impaktin social dhe kontributin në rritjen e të mirave të qytetarëve në administrimin e pronës.

Kryerja e auditimit të performancës me këtë tematikë, duke vlerësuar anët pozitive dhe veçanërisht mangësitë e paraqitura gjatë procesit të legalizimit, zbatimit e politikave qeverisëse, strategjive dhe të kuadrit rregullator, për mbarëvajtjen e këtij procesi, ka si qëllim rritjen e efektivitetit dhe efikasitetit të shërbimit legalizimit të pronës nga administrata e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës dhe drejtorive vendore në të gjithë vendin, nëpërmjet bashkëpunimit dhe mirëkuptimit me subjektin për dhënien e rekomandimeve që synojnë të sjellin një vlerë të shtuar për këtë proces.

### 1.1. KONTEKSTI I PROBLEMIT SOCIAL

Ndërtimet informale në vitet e tranzicionit ndikuan një pjesë të madhe të territorit në Republikën e Shqipërisë, e veçanërisht në zonat urbane me intensitet të lartë të ndërtimeve si afër kryeqytetit, por dhe në qytetet e kategorisë së parë e në vijën bregdetare. Një ndër sfidat kryesore dhe pengesat më të mëdha për planifikim të qëndrueshëm territorial, është mungesa e përputhshmërisë ligjore dhe çrregullimeve e pasaktësive hartografike. Numri i konsiderueshëm i objekteve informale gjatë viteve ka penguar zhvillimin urban, ekonomik, turistik, mjedisor dhe social. Para viteve 1990, shumica e popullsisë jetonte në zonat rurale. Zbutja e kufizimeve për migracionin e brendshëm, lejoi zhvendosjen e një numri të madh njerëzish nga zonat rurale dhe malore në qendrat urbane, veçanërisht në qytetet Tiranë dhe Durrës. Për administrimin e këtij procesi u krijua Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritetit të Ndërtimeve Informale (ALUIZNI). Viti 2006 u përcaktua si "momenti zero" për zhvillimin informal pas fotografimit ajror të territorit të Shqipërisë. Qëllimi ishte të legalizoheshin e integroheshin vendbanimet e deri atëherëshme informale dhe të vendosej kontrolli mbi territorin për të ndaluar përfundimisht fenomenin. Mirëpo, reforma nuk u realizua, sikurse ishte parashikuar. Përgjatë periudhës 2006-2019, janë rreth 600,000 deklarime. Veçohet fakti se nga viti 2006 deri në vitin 2013 ritmi i legalizimeve ka qenë shumë i ulët, shoqëruar me fenomene paligjshmërie. Në periudhën 2014 e deri tani ritmi i legalizimeve është shumë herë më i lartë dhe është përmirësuar shërbimi ndaj qytetarëve, por dhe me ndryshimet herë pas here të akteve ligjore e nënligjore, duke arritur deri tek Ligji "Për kadastrën" që plotëson kontekstin ligjor të legalizimit e regjistrimit të objekteve informale. Në vitin 2006 kanë qenë rreth 400,000 ndërtesa ilegale të shtrira në 40,000 ha tokë.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Neni 6 i Ligjit 154/2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit".

<sup>2</sup> Ish-faqja zyrtare e ALUIZNI-t

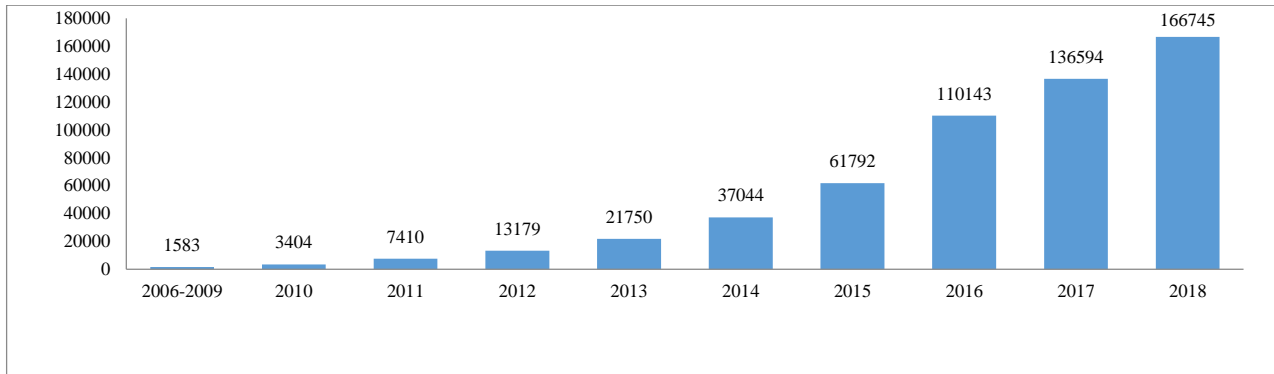


Figura 1: Legalizimet 2006-2018- Burimi ASHK

Në Shqipëri identifikohen rreth 4 tipologji të ndërtimeve informale:

- Ndërtime ku ndërtuesi është pronar i truallit, por nuk ka marrë leje ndërtimi ose ka ndërtuar në shkelje të lejes;
- Ndërtime që zaptojnë tokën shtetërore dhe pronën publike;
- Ndërtime që zaptojnë tokën private që i përket një personi tjetër, ish-pronarit apo të një prone të përfituara përmes procesit të privatizimit.
- Shtesa pa leje në objekte të ndërtuara me leje ndërtimi

Problematika e të gjithë procesit të legalizimeve është se ka munguar trajtimi dhe analizimi i shkaqeve dhe faktorëve që çojnë qytetarët në informalitet. Po kështu duhet të analizohen shkaqet dhe faktorët që kanë ndikuar në ndërtimin e objekteve tregtare dhe industriale, (pallate shumë-kateshe, qendra tregtare, fabrika, etj) në shkelje të lejes së ndërtimit të dhënë nga NJVQV-të.

Sipas një studimi UNECE-s “**Të formalizosh informalen në Europën Juglindore**”<sup>3</sup>, mbi ndërtimet informale në rajonin tonë, konstatohet se për Shqipërinë vërehet një vonesë e madhe e procesit të legalizimeve që ka ardhur nga shkaqet si më poshtë:

- Institucionet e privatizimit kanë lëshuar tituj pronësie para ngritjes së hipotekës, në mungesë të një standardi regjistrimi në përgatitjen e dokumenteve. Shumica e këtyre dokumenteve nuk janë regjistruar në ZQRPP, pasi konsiderohen si problematike duke sjellë pasiguri mbi statusin ligjor të pronës;
- Titujt e pronësisë të lëshuara nga institucionet nuk janë të shoqëruar me hartat përkatëse mbi përmasat e tokës së cilës i referohen, përcaktimin e kufijve dhe kanë krijuar mbivendosje;
- Rreth 300,000 objekte të palegalizuara ende nuk janë të pasqyruara në hartat kadastrale, gjë që ka krijuar problem në informacionin që kërkonte ALUIZNI nga Zyrat e Regjistrimit, për statusin juridik të pronave.

Në programin qeveritar për vitet 2013-2017 ishte parashikuar: “*Rishikimi i legjislacionit në fuqi lidhur me legalizimin e ndërtimeve informale, me qëllim përcaktimin e rregullave të qarta dhe të drejta që do të shërbejnë për përfundimin e procesit të legalizimit dhe parandalimin e ndërtimeve të paligjshme në të ardhmen*”.<sup>4</sup>

Nisur nga ky objektivi, gjatë vitit 2014 e në vazhdim kuadri rregullator për legalizimet ka ndryshuar, me qëllim përfundimin e procesit të legalizimit dhe parandalimin në të ardhmen të ndërtimeve të paligjshme. Objektivi kryesor ka qenë përfundimi i procesit të legalizimit dhe këtij qëllimi i shërbejnë edhe ligji e aktet nënligjore, të cilat kanë ulur koston e shpenzimeve nga qytetarët, duke e kryer falas shërbimin për objektet me funksion banimi dhe duke e ulur në maksimum çmimin e blerjes së parcelës ndërtimore, 50% menjëherë, maksimumi deri 2,000 lekë/m<sup>2</sup>, etj.

Gjithashtu disa faktorë të tjerë që kanë ndikuar negativisht në procesin e legalizimit janë:

1. Mungesa e koordinimit dhe bashkëpunimit në hartimin dhe zbatimin e planeve të përgjithshme vendore, e cila shoqërohet me kosto sociale dhe ekonomike;

<sup>3</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Formalizing\\_the\\_Informal\\_Challenges\\_and\\_Opportunities\\_of\\_Informal\\_Settlements\\_in\\_South-East\\_Europe.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Formalizing_the_Informal_Challenges_and_Opportunities_of_Informal_Settlements_in_South-East_Europe.pdf)

<sup>4</sup> Programi i Qeverisë 2013-2017



2. Zbatimi i projekteve të infrastrukturës publike, ku në shumë raste ALUIZNI-t nuk i janë vënë në dispozicion projekte të tilla;
3. Shumë ndërtime të ndërtuara gjatë akseve rrugore, brigjeve të lumenjve, që nuk plotësojnë kriteret kualifikuese për legalizim;
4. Ndryshimi i ligjit nr.9632/2006, "Për sistemin e taksave vendore", i ndryshuar, duke e bërë të detyrueshme pagesën e taksës së ndikimit në infrastrukturë, për vazhdimin e procesit të legalizimit për një objekt.

Pavarësisht arritjeve që sjell procesi i legalizimit, ku kryesorja është integrimi në qarkullimin civil të një numri të lartë pronash të paluajtshme, të ardhurat që rezultojnë nga taksa e transaksioneve që kryhen, nga taksa e infrastrukturës, nga të ardhurat e shërbimeve për regjistrimin e tyre, përsëri në tërësinë e tyre **nuk është arritur objektivi për vendosjen e rregullave "Të drejta"**. Teknikisht u ndërmorën hapa të rëndësishëm (foto ajrore, vetëdeklarimi, ligji, etj), por jo vetëm që informaliteti nuk u fut në sistemin ligjor, por as edhe nuk u ndalua.

Pra, kemi dy rezultate:

1. Planifikimi nuk arriti të realizojë integrimin e vendbanimeve informale, për shkak të kapaciteteve teknike dhe financiare të munguara dhe;
2. Kontrolli mbi territorin nuk u vendos - si rezultat i paqartësive legjislative, bllokimit të zhvillimit me arsye hartimit të planeve dhe paaftësisë për të monitoruar, kontrolluar dhe ndërmarrë sanksione, mbi shkelësit e ligjit, qofshin këta qytetarë apo institucione.

## 1.2. STRATEGJIA E KLSH NË AUDITIMET E PERFORMANCËS

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të objektivave të përcaktuara në Planin Strategjik të Zhvillimit 2018-2022, bazuar në standardet ndërkombëtare të auditimit (ISSAI), dhe në zbatim të funksionit të tij kushtetues, kryen krahas llojeve të tjera të auditimit, edhe auditimin e performancës<sup>5</sup>. KLSH e ka përcaktuar si një ndër sfidat kryesore të tij përmirësimin e cilësisë dhe shtimin e numrit të auditimeve të performancës. "Auditimi i performancës" ka të bëjë me auditimin e ekonomicitetit, eficiencës dhe efektivitetit dhe përfshin:

- a) auditimin e ekonomicitetit, që nënkupton minimizimin e kostos së burimeve që përdoren në një veprimtari publike, duke mos cenuar cilësinë e tij.
- b) auditimin e eficiencës, që nënkupton optimizimin e raportit burime-produkte të veprimtarisë publike, duke modifikuar proceset, strukturat dhe gjithë zinxhirin ekonomik të vlerës, në përputhje me standardet kombëtare e ndërkombëtare dhe praktikatat më të mira.
- c) auditimin e efektivitetit, që nënkupton vlerësimin e përputhjes së produktit me objektivat e paravendosura dhe plotësimin e nevojave të taksapaguesve, në përputhje me politikat e subjektit të audituar.<sup>6</sup>

Gjithashtu një nga objektivat e kësaj strategjie është edhe zgjerimi i fokusit auditues, ku veç Efektivitetit, Eficiencës, Ekonomicitetit, do të auditohet në vazhdimësi edhe Etika, Energjia dhe Mjedisi (*environment*).

Kontrolli i Lartë i Shtetit, nëpërmjet realizimit të auditimeve të performancës, jep një informacion shumë më të gjerë dhe të thelluar mbi ecurinë e të gjithë projekteve, programeve dhe shërbimeve që kryhen në entet publike të audituara. KLSH, gjatë dhe pas procesit auditues, këshillon dhe ndihmon drejtuesit, stafin dhe personelin e enteve publike për përmirësimin e proceseve të punës, sidomos aty ku eficienta është e vështirë për t'u matur, duke i nxitur dhe orientuar drejt nevojave të qytetarëve.

<sup>5</sup> Neni 13 i Ligjit 154/2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit".

<sup>6</sup> Manuali i Departamentit të Auditimit të Performancës.



### 1.3. AUDITIME TË MËPARSHME NË KËTË FUSHË

Grupi i auditimit shqyrtoi dokumentacionin e vënë në dispozicion mbi auditimet e kryera tek subjektet nën auditim (Agjencia Shtetërore e Kadastrës, Drejtoria e Përgjithshme dhe Drejtoritë Vendore Shkodër, Korçë, Lezhë, Fier dhe Vlorë, sipas çështjeve të dala gjatë auditimit) për periudhën 2015-2019, të cilat kanë patur si fokus procesin e legalizimeve etj. Nga analiza e dosjeve të auditimeve të mëparshme rezulton se nga KLSH janë kryer në mënyrë të vazhdueshme disa auditime përputhshmërie dhe rregullshmërie. Problematika kryesore të konstatuara kanë të bëjnë me:

- lejet e legalizimit janë dhënë në kundërshtim me ligjin duke rritur fiktivisht (në total) sipërfaqen e bazës së ndërtimit dhe si pasojë është rritur fiktivisht edhe sipërfaqja e parcelës ndërtimore, e për pasojë tjetërsimin e paligjshëm të këtyre sipërfaqeve në favor të subjekteve private;
- lejet e legalizimit janë miratuar në mungesë të vërtetimit për shlyerjen e taksës së ndikimit në infrastrukturë nga subjektet private;
- legalizime brenda kufirit të brezit bregdetar, buzë lumit, kanalit etj;
- legalizime të objekteve pa respektuar distancat nga rrugët, madje është cënuar trupi i rrugës ku rezulton se objektet bien mbi rrugë/trotuar.

### 1.4. SUBJEKTET NËN AUDITIM

Subjektet që ishin pjesë të fokusit të auditimit për periudhën 2017-2020 janë:

- Agjencia Shtetërore e Kadastrës, Drejtoria e Përgjithshme (ish-Drejtoria e Përgjithshme e ALUIZNI-t), si dhe Drejtoritë Vendore Shkodër, Korçë, Vlorë, Fier dhe Lezhë, sipas çështjeve të dala gjatë auditimit;

ASHK, ish-Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale, ka patur si mision përfundimin e procedurave të legalizimit brenda zonave informale si dhe integrimin e tyre me planet dhe projektet e zhvillimit urban, koordinimin dhe bashkëveprimin për hartimin e dokumentave të planifikimit dhe kontrollit të zhvillimit urban, si dhe sigurimi i kushteve për strehimin e familjeve që kanë aplikuar pranë bashkive të vendit. Krijimi i këtij institucioni ishte përcaktuar në ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 "Për Legalizimin, Urbanizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve pa Leje"<sup>7</sup>, i ndryshuar ndërsa mënyra e organizimit dhe funksionimit përcaktohej në VKM nr.289 datë 17.5.2006 "Për organizimin dhe funksionimin e Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale (ALUIZNI)", të ndryshuar.

Gjithashtu ALUIZNI zbatonte përcaktimet ligjore edhe të ligjit nr.10186, datë 5.11.2009, "Për rregullimin e pronësisë në truallin shtetëror në zonat me përparësi turizmin", të ndryshuar. ALUIZNI ka qenë i organizuar në nivel qendror dhe vendor, konkretisht në Drejtorinë e Përgjithshme në Tiranë dhe drejtori varësie në çdo qendër qarku. Përfundimisht, në qarqet Durrës, Fier dhe Vlorë, ALUIZNI ka përkatësisht dy drejtori, si dhe në Tiranë shtatë drejtori varësie. ALUIZNI financohej nga buxheti i shtetit, nga të ardhurat që siguronte nga mbledhja e tarifës së shërbimit, në përputhje me ligjin nr.9482, datë 3.4.2006 "Për legalizimin...", të ndryshuar, penaliteteve, dhe nga donacione të huaja. Të ardhurat e realizuara nga tarifatat, penalitetet, përdorshin vetëm nga drejtoritë vendore, për mbulimin e shpenzimeve të funksionimit të tyre (paga, sigurime, shpenzime operative, investime), kurse Drejtoria e Përgjithshme përdorte vetëm fondet e akorduara nga buxheti i shtetit/donacione.

Referuar dy akteve rregullatore të mësipërme, në të cilat përcaktohet krijimi, organizimi dhe funksionimi i Agjencisë së legalizimeve, ky institucion ishte përgjegjës për:

1. Hartimin dhe miratimin e studimeve urbanistike;
2. Bashkëpunimin dhe njësimin e procedurave me organet qendrore shtetërore dhe njësitë e qeverisjes vendore, për procesin e legalizimit, urbanizimit dhe integritit të zonave/vend-

---

<sup>7</sup> KREU II, Neni 4 Ligji nr.9482, datë 3.4.2006 "Për Legalizimin, Urbanizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve pa Leje", i ndryshuar.



banimeve/bllokbanimeve me ndërtime të legalizuara;

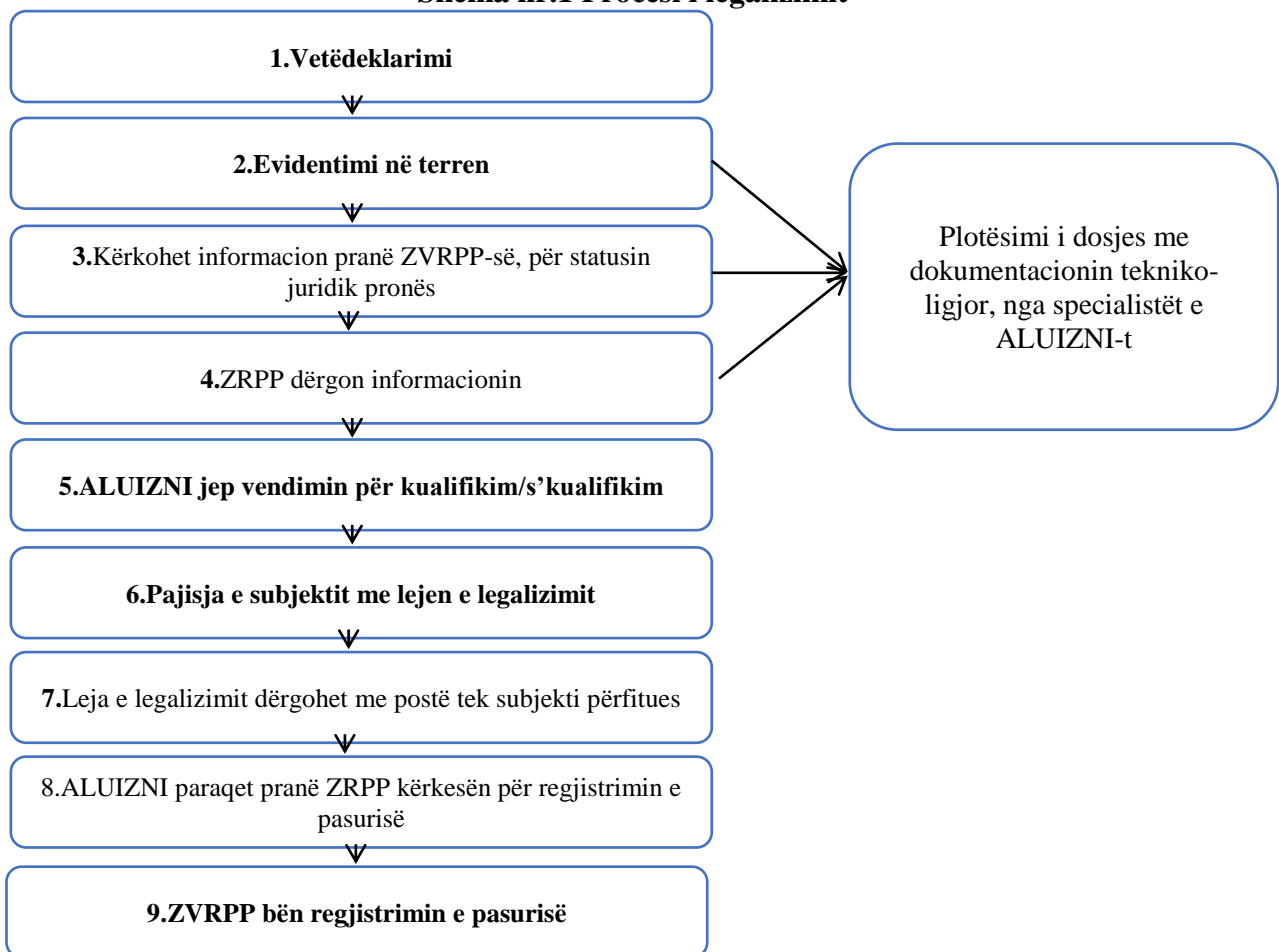
3. Programimin e fondeve nga Buxheti i Shtetit për legalizimin dhe urbanizimin e zonave informale dhe rregullimet e nevojshme ose, sipas rastit, në vendbanimet formale;
4. Dhënien e lejes së legalizimit, sipas nenit 28 të Ligjit;
5. Fushatën kombëtare të informimit dhe të sensibilizimit të qytetarëve, në bashkëpunim me mjetet e informimit të gjerë publik, në nivel kombëtar;

Me miratimin e Ligjit nr.111/2018 “Për Kadastrën”, hyrë në fuqi më datë 06.03.2019<sup>8</sup>, ky institucion u ristrukturua si dhe u bashkua me Agjencinë e Inventarizimit dhe Transferimit të Pronave Publike si dhe Zyrën e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme, duke krijuar Agjencinë Shtetërore të Kadastrës (ASHK), por funksionet dhe kompetencat nuk ndryshuan.<sup>9</sup> ASHK organizohet në nivel qendror, nëpërmjet Drejtorisë së Përgjithshme në Tiranë, dhe në nivel vendor, në drejtori e zyra, si struktura varësie, si dhe organet drejtuese të Agjencisë Shtetërore të Kadastrës janë këshilli drejtues dhe Drejtori i Përgjithshëm.

#### 1.4.1 HYRJE NË SUBJEKTET QË DO TË AUDITOHEN

Referuar kuadrit rregullator procesi i legalizimit kalon në disa hapa, të cilat i kemi pasqyruar në skemën e mëposhtme:

**Skema nr.1 Procesi i legalizimit**



<sup>8</sup> <https://qbz.gov.al/eli/ligj/2019/02/07/111/f72e4702-e0e2-4ab9-985d-b3d5e6ab01e7>

<sup>9</sup> Neni 67 Ngritja e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, Ligjit nr. 111/2018 datë 7.2.2019 “Për kadastrën”.



#### 1.4.2 Politikat e Institucioneve

Objektivat për mbarëvajtjen e procesit të legalizimit kanë përbërë disa nga prioritetet kryesore të politikave të çdo qeverie në Shqipëri dhe rolin kryesor për realizimin, zbatimin e tyre e ka patur Ministria e Zhvillimit Urban, Ministria e Drejtësisë, Agjencia e Legalizimeve, si dhe tashmë Agjencia Shtetërore e Kadastrës. Disa nga politikat kryesore, të cilat janë kthyer në objektiva për institucionet e mësipërme janë:

- Vlerësimi i informalitetit në territor;<sup>10</sup>
- Legalizimi dhe integrimi i vendbanimeve informale me planet dhe projektet e zhvillimit urban;
- Kryerja e shërbimit të legalizimit pa pagesë, për godinat me funksion banimi;<sup>11</sup>
- Mbrojtja e mjedisit, të zonave të mbrojtura, pyjeve dhe kullotave, të lumenjve, të ujrave sipërfaqësorë, duke mos lejuar legalizimin e ndërtimeve pranë këtyre ambienteve;
- Monitorimi i ndërtimeve informale;
- Dixhitalizimi i shërbimit të sistemit të pasurive të paluajtshme dhe aksesit i publikut në to, me qëllim rritjen e transparencës;
- Zhvillimi urban i territoreve me ndërtime të legalizuara, përmes asistencës teknike në hartimin dhe zbatimin e politikave të planifikimit hapësinor, përmirësimin e kushteve të jetesës, krijimin e mundësive për investim dhe parandalimin në të ardhmen të ndërtimeve informale;<sup>12</sup>
- Përmirësimi i kuadrit ligjor për procesin e integritit të ndërtimeve të paligjshme;
- Rritja e nivelit të arkëtimit të të ardhurave nga legalizimi i parcelave ndërtimore;
- Rekrutimi i stafit të kualifikuar si dhe ofrimi i shërbimit cilësor, profesional dhe të shpejtë ndaj qytetarit.

#### 1.4.3 PESHA NË BUXHET

Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit, Integritit të Ndërtimeve/Zonave Informale, financohej nga buxheti i shtetit, të ardhurat që realizonte, si dhe nga donacione të huaja.

ALUIZNI u krijua si institucion, me qëllim legalizimin e ndërtimeve/zonave informale, si dhe do të funksiononte deri në momentin e përfundimit të këtij procesi, pra një institucion i përkohshëm, dhe për këtë arsye, buxheti që i akordohej këtij institucioni, shërben për realizimin e legalizimit dhe urbanizimit të ndërtimeve/zonave informale. Gjithashtu ky institucion ka rëndësi, për arsye se të ardhurat që realizon nga shitja e parcelës ndërtimore, kanë një kontribut të rëndësishëm, në fondin total që akordohet nga buxheti i shtetit për kompesimin e ish-pronarëve të tokës. Më poshtë po pasqyrojmë informacionin për vitin 2016 dhe 2018, për të bërë edhe krahasimin e ndryshimit të fondit, pasi për vitin e fundit që u auditua, nuk kemi të dhëna.

Për vitin **2016**, fondet e akorduara nga buxheti i shtetit për realizimin e programit ekonomik "Planifikimi Urban dhe Strehimi" ishin 553,369 mijë lekë, si dhe 316,992 mijë lekë të ardhura të realizuara nga tarifat e shërbimit të legalizimit, penalitete, pra në total fondi në dizpozicion të këtij institucioni, për kryerjen e detyrave funksionale, ishte **870,640 mijë lekë**, si dhe prej tyre janë shpenzuar faktikisht **857,609 mijë lekë**. Për vitin 2016 fondet e buxhetit të shtetit të akorduara për planifikimin dhe urbanizimin zënë një peshë prej **0.06% ndaj GDP**, si dhe **0.3 %** ndaj totalit të buxhetit të shtetit. Për këtë vit, ALUIZNI, nga të ardhurat që ka realizuar nga parcela ndërtimore, ka kontribuar në masën **48 %** në fondin e kompesimit të ish-pronarëve, pra nga **3,519 milion lekë** të shpenzuara nga buxheti i shtetit për vitin, **1,645 milion lekë**, janë mbuluar nga ALUIZNI.

Për vitin **2018**, fondet e akorduara nga buxheti i shtetit për realizimin e programit ekonomik "Planifikimi Urban dhe Strehimi" ishin 579,685 mijë lekë, si dhe 142,731 mijë lekë të ardhura të realizuara nga tarifat e shërbimit të legalizimit, penalitete, pra në total fondi në dizpozicion të këtij institucioni, për kryerjen e detyrave funksionale, ishte **722,416 mijë lekë**, si dhe prej tyre janë

<sup>10</sup> Strategjia Ndërsektoriale në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012 - 2020

<sup>11</sup> Programi i Qeverisë për 2017-2021

<sup>12</sup> Dokumenti i Politikave për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit në Shqipëri 2014-2018



shpenzuar faktikisht **718,433 mijë lekë**.

Për vitin 2018 fondet e buxhetit të shtetit të akorduara për planifikimin dhe urbanizimin zënë një peshë prej **0.04% ndaj GDP**, si dhe **0.15 %** ndaj totalit të buxhetit të shtetit.

Për vitin 2018, ALUIZNI, nga të ardhurat që ka realizuar nga parcela ndërtimore, ka kontribuar në masën **33 %** në fondin e kompesimit të ish-pronarëve, pra nga **4,000 milion lekë** të shpenzuara nga buxheti i shtetit për vitin, **1,302 milion lekë**, janë mbuluar nga ALUIZNI.

Për periudhën Janar - Dhjetor 2019, si Agjenci Shtetërore e Kadastrës, përfshirë legalizimet, numri i shërbimeve është 946,901 dhe është realizuar 97.6% (ose 23,589 shërbime me pak ) krahasuar me planin, ndërsa të ardhurat nga shërbimet janë 1,683,249 mijë lekë. Ato janë realizuar në masën 95 % (ose 89,791 mije leke me pak) krahasuar me të ardhurat e planifikuara për këtë periudhë.

Numri i shërbimeve të ofruara dhe të ardhura në janar-dhjetor 2019 2			
Janar-dhjetor 2018 fakti		Janar-dhjetor 2019 fakti	
Shërbimet	Të ardhura(000/lek)	Shërbimet	Të ardhurat(000/lek)
984,005	1,640,092	946,901	1,593,458

#### 1.4.4 RISQET E AKTIVITETIT TË SUBJEKTIT

Risqet e aktivitetit të subjekteve nën auditim, janë ato me të cilat përballet ASHK(ish-ALUIZNI), në lidhje me realizimin e funksioneve dhe përgjegjësisë, për mirëadministrimin e procesit të legalizimeve. Këto risqe janë analizuar dhe paraqitur duke i evidentuar dhe klasifikuar fillimisht sipas analizës SWOT: Fuqitë, dobësitë, shanset, kërcënimet, të klasifikuar në faktorë të brendshëm dhe të jashtëm.

#### Analiza SWOT

Fuqitë (S)	Dobësitë (W)
<b>Rritja e numrit të legalizimeve përgjatë periudhës 2016-2019</b>	Ndryshimet e shpeshta në kuadrin rregullator
<b>Struktura e financimit, (buxheti i shtetit dhe të ardhurat e veta)</b>	Dokumente strategjike të vjetër, dhe pa plane veprimi të bazuar në objektiva konkrete dhe të matshëm
<b>Numri i konsiderueshëm i burimeve njerëzore që janë të punësuar në ALUIZNI</b>	Mangësi dhe paqartësi në kuadrin rregullator
<b>Hartimi i manualeve dhe udhëzimeve të punës për stafin e ALUIZNI-t</b>	Mungesë politikash rekrutimi dhe trajnimi të punonjësve të ALUIZNI-t, ku dominojnë punonjës me kontratë të përkohshme sesa punonjës të përhershëm
<b>Përdorimi i programeve kompjuterike (Geo-Portal, ASIG, etj)</b>	Mungesë unifikimi ligjor mes veprimtarisë së regjistrimit të ZRPP-së dhe proceseve të legalizimit të kryera nga ALUIZNI
<b>Kuadri ligjor, kryesisht ai i miratuar pas vitit 2019</b>	Përdorimi i hartave të ndryshme mes ALUIZNI-t dhe hartave hipotekore Legalizime të objekteve pa respektuar distancat nga rrugët, hekurudhat, lumenjtë, çka tregon për dobësi në zbatimin e kuadrit ligjor.



Shanset (O)	Kërcënimet (T)
<b>Përshpejtimi i procesit të legalizimit</b>	Mungesa e një strategjie sektoriale të mirëfilltë për procesin e legalizimit të ndërtimeve informale
<b>Reduktimi i burokracive në shërbimet ndaj qytetarëve</b>	Mungesa e ndërgjegjësimit të popullsisë në Shqipëri për ndërprerjen e ndërtimeve informale
<b>Rritja e bashkëpunimit ndër-institucional mes ASHK dhe organeve të tjera përgjegjëse për çështjet e legalizimit</b>	Mungesa e bashkëpunimit me strukturat e NJQV-ve, Drejtorinë e Transportit Rrugor, Hekurudhor, etj
<b>Formalizimi i një pjesë të majme të ekonomisë, në fushën e pasurive të paluajtshme</b>	Ekzistenca e një baze të gjerë ligjore e që ndryshon vazhdimet, çka e bën të komplikuar zbatimin e drejtë ligjor nga punonjësit e këtij institucioni
<b>Integrimin e programeve sociale me legalizimin</b>	Cenimi i bregdetit shqiptar nga ndërtimet informale, në mungesë të përcaktimit të distancave të bregut
<b>Dixhitalizimi i plotë i proceseve të punës në Drejtorinë e ASHK-së</b>	Legalizime të objekteve pa respektuar distancat nga rrugët, hekurudhat, lumenjtë, kërcënim për mjedisin, jetën e njeriut. Mungesa e bashkërendimit institucional në përgatitjen e dokumenteve të planifikimit të territorit Cenimi i objekteve dhe pronës shtetërore nga ndërtimet informale Mungesa e përfshirjes së propozimeve të ALUIZNI-t në planet vendore të bashkive

Punuar nga grupi i auditimit, KLSH

#### 1.4.5 RËNDËSIA E PRODUKTEVE TË SUBJEKTIT

Ish-Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit, Integrimin të Zonave/Ndërtimeve Informale, aktualisht pjesë e Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, nisur nga misioni, përgjegjësitë që burojnë nga kuadri ligjor, ka patur si detyrim që të propozojë akte ligjore/nënligjore si dhe të garantojë zbatimin e tyre për mbarëvajtjen e procesit të legalizimit. Si rrjedhim, kryerja e këtyre aktiviteteve, por jo vetëm, është kryesore, pasi nëpërmjet tyre ofrohen produkte me rëndësi, si më poshtë vijon:

- Në plotësimin dhe përmirësimin e vazhdueshëm të kuadrit rregullator, këtu theksojmë rolin e rëndësishëm që ka ky institucion në propozimin e akteve të reja nënligjore që parashikon ligji 111/2018 "Për kadastrën";
- Në rritjen e cilësisë dhe shpejtësisë në ofrimin e shërbimit ndaj publikut, duke dhënë kontribut në reduktimin e burokracive, nga momenti i aplikimit për leje legalizimi deri në regjistrimin e saj;
- Në rritjen e transparencës përballë taksapaguesve shqiptarë, duke e bërë këtë shërbim on-line, publikimin në faqet zyrtare të Drejtorisë së Përgjithshme dhe atyre vendore të listave me përfituesit të lejeve të legalizimit;
- Në forcimin e kapaciteteve të punonjësve, duke rekrutuar staf të kualifikuar dhe në përputhje me kërkesat e pozicionit të punës, duke ndikuar në rritjen e performancës së punës, e më tej në përshpejtimin e procesit të legalizimit dhe regjistrimit;

#### 1.4.6 FEEDBACK-u I SUBJEKTIT NË FAZËN E TERRENIT

Auditimi i performancës së efektivitetit të procesit të legalizimit dhe ndikimi në administrimin e pasurisë publike u zhvillua në Drejtorinë e Përgjithshme të Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, si dhe Drejtorinë Vendore të ASHK-së, Shkodër, Korçë, Vlorë, Fier dhe Lezhë. Gjatë fazës së punës, institucionet e përfshira në auditim u janë përgjigjur intervistave tona dhe kërkesave për informacion duke na ofruar një bashkëpunim pozitiv dhe korrekt.

Gjatë kësaj faze, grupi i auditimit ka mbledhur të dhëna në ASHK përmes *e-mail-it*, për shkak të situatës së krijuar nga COVID 19 e cila ka ndikuar negativisht në ecurinë e fazës studimore të auditimit. Me rëndësi për t'u theksuar është angazhimi korrekt i strukturave të ASHK-së në ofrimin

e informacioneve për këtë auditim performance që realizoi Kontrolli i Lartë i Shtetit, veçanërisht nga Drejtoria Juridike, Drejtoria e Hartografisë dhe Drejtoria e Burimeve Njerëzore. Në lidhje me drejtoritë vendore, DVASHK Fier, Vlorë dhe Lezhë janë treguar bashkëpunuese në problematikën dhe vështirësitë që kanë hasur gjatë procesit të legalizimeve. Këto drejtori, janë përgjegjës brenda afatit dhe kanë venë në dispozicion dokumentacionin e kërkuar nga grupi i auditimit, në përputhjet me detyrimet ligjore që përcakton Ligji nr.154/2014 datë 27.11.2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit".

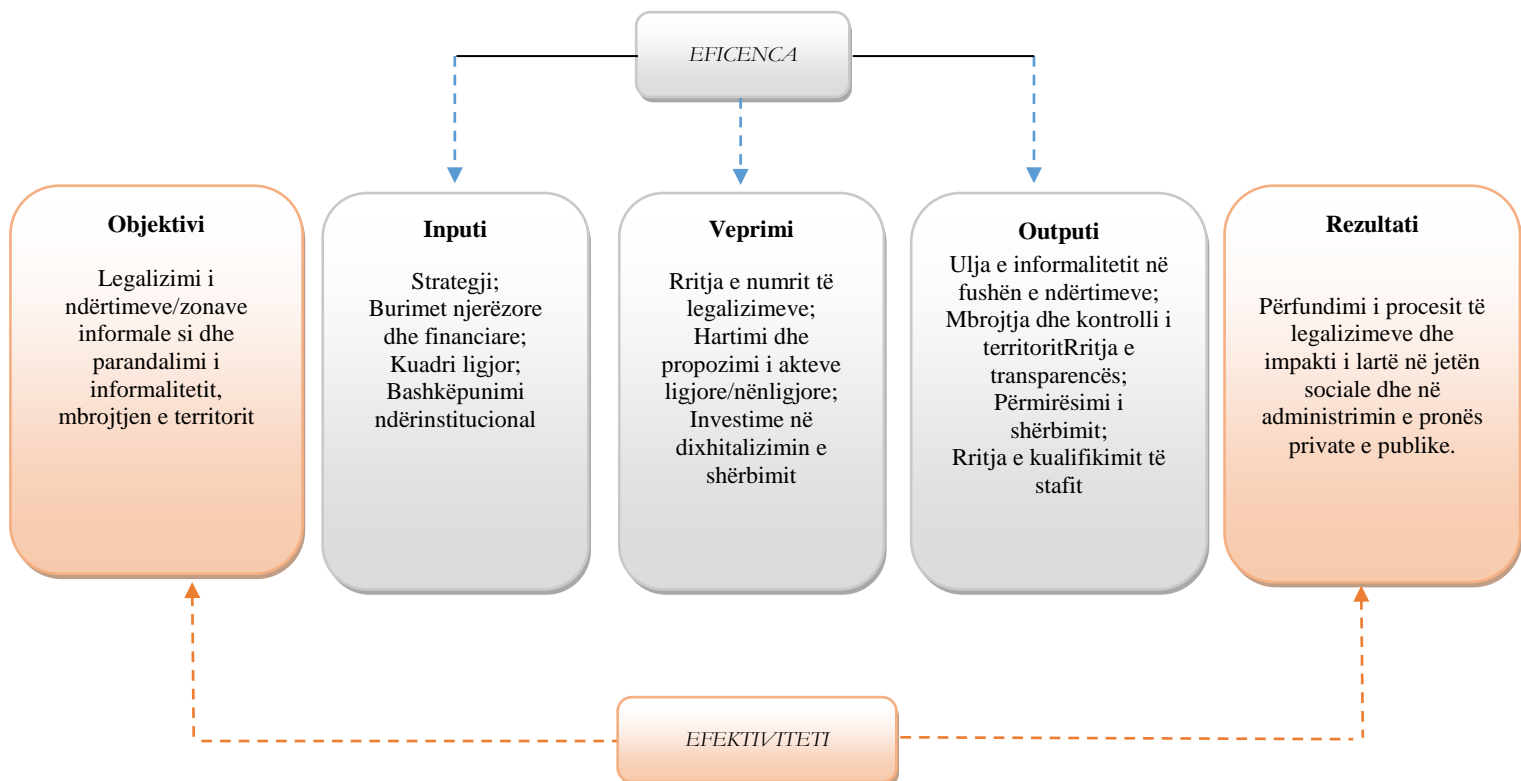
## 2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT

Grupi i auditimit gjatë fazës studimore dhe të terrenit, për të njohur përgjegjësitë dhe detyrimet e subjekteve nën auditim, u njoh me dokumentet strategjike, ligjore e rregullator. Gjithashtu gjatë këtyre fazave, grupi i auditimit përgatiti dy intervista me qëllim përthithjen e informacionit të nevojshëm për njohjen e përgjegjësive, funksioneve, ecurinë e deritanishme për procesin e legalizimit, si dhe marrjen e evidencës audituese, për zbatimin e programit të auditimit. Për sa më sipër bazuar në dokumentacionin e grumbulluar dhe të analizuar, të dhënat e kërkuara dhe të plotësuara nga subjekti nën auditim, pasqyrimin në media të këtij aktiviteti publik, qasja audituese që u përdorë është pragmatiste, një miks i qasjes sasiore dhe cilësore.

### 2.1. OBJEKTIVI DHE PROBLEMI I PERFORMANCËS

Gjatë kryerjes së auditimit të performancës u analizua shkalla e realizimit të objektivave të planifikuara nga institucionet subjekt nën auditim, pra rezultatet e matura kundrejt synimeve. Kjo do të thotë se vend të rëndësishëm dhe kryesor në këtë auditim pati vlerësimi i efektivitetit. Fakti që u analizua raporti burime – rezultate i veprimtarisë së institucionit në procesin e legalizimit, bën që objektiv i këtij auditimi ishte edhe eficientia.

Skema nr.2. Përdorimi i E-ve gjatë auditimit



Burimi: Punuar nga grupi i auditimit, KLSH



### 2.1.1 FOKUSIMI DHE PËRKUFIZIMI I PROBLEMIT TË PERFORMANCËS

Çështjet e përmendura në kontekstin social të problemit, kanë impakt negativ në procesin e legalizimit, në përshpejtimin e tij dhe rritjen e cilësisë së shërbimit të ofruar. Këto probleme të lidhura mund dhe duhet të reduktohen nëpërmjet: Plotësimin dhe përafrimit të kuadrit rregullator sipas direktivave të BE-së dhe garantimi i zbatimit të tij; Trajnimit dhe zhvillimit të stafit; Investimet në dixhitalizimin e këtij procesi; Rritjen e transparencës; Parandalimit të informalitetit në fushën e ndërtimit dhe rritjes së kontrollit të territorit; Bashkëpunimit ndërinstitucional, etj. Për sa më sipër taksapaguesit i lind e drejta, të kërkojë nga institucionet publike si Agjencisë Shtetërore të Kadastrës marrjen e masave konkrete, kryerjen e sasisë dhe cilësisë së legalizimeve, si dhe zbatimin e plotë të kuadrit rregullator, në çështjet e trajtimit dhe administrimit të pronës.

### 2.1.2 OBJEKTIVI I AUDITIMIT

Jo vetëm si konsumatorë, por edhe si taksapagues, qytetarët shqiptarë janë të interesuar të marrin shërbimet e duhura në kohë, me cilësi dhe me kosto optimale nga institucionet e administratës publike. Në këtë mënyrë, objektivi i auditimit ishte:

Vlerësimi i efektivitetit të procesit të legalizimit, të masave të marra nga institucionet përgjegjëse, si eficiencën e burimeve të përdorura për mbarëvajtjen e këtij procesi, duke filluar nga hartimi i strategjisë, plotësimi dhe zbatimi i kuadrit rregullator, burimeve njerëzore, investimet për përmirësimin e cilësisë dhe shpejtësisë së shërbimit të ofruar, për periudhën 2017-2010.

Grupi i auditimit nëpërmjet analizës së veprimtarisë së këtyre institucioneve, u përpoq, të evidentojë arritjet, prirjet dhe problematikat që kanë ndikuar në procesin e legalizimit, si dhe arritjen në përfundime dhe rekomandime për përmirësimin e mëtejshëm të këtij shërbimi.

## 2.2. PËRKUFIZIMET DHE TERMINOLOGJIA

- **“Ndërtim pa leje”** është objekti, për të cilin është përfunduar karabinaja, i destinuar për banim, veprimtari ekonomike dhe/ose funksione të tjera, (si, për shembull, social-kulturor, arsim, shëndetësi e të tjera të këtij lloji), për të cilin nuk janë respektuar procedurat e përcaktuara në kuadrin ligjor në fuqi për planifikimin e territorit.
- **“Zonë me ndërtime të legalizuara”** është territori me sipërfaqe mbi 5 ha, i zënë nga ndërtime të legalizuara, që nuk gëzon mbrojtje të veçantë nga aktet ligjore e nënligjore në fuqi.
- **“Vendbanim me ndërtime të legalizuara”** është territori me sipërfaqe mbi 5 ha, i miratuar zyrtarisht për zonë të banuar urbane (qytet) ose rurale (fshat), i zënë nga ndërtime të legalizuara.
- **“Bllokbanim me ndërtime të legalizuara”** është territori me sipërfaqe mbi 1 ha deri në 5 ha, brenda ose jashtë vendbanimit formal, i zënë me ndërtime të legalizuara.
- **“Kufiri i zonës/vendbanimit/bllokbanimit me ndërtime të legalizuara”** është vija gjeografike e shtrirjes territoriale të ndërtimeve të legalizuara, për të cilin do të miratohet studimi urbanistik, sipas dispozitave në fuqi, nga KKT –ja dhe/ose autoriteti vendor i planifikimit përkatës.
- **“Vendbanim formal”** është territori i përfshirë brenda vijave kufizuese (të verdha), të miratuara zyrtarisht për zonat e banuara urbane (qytet) ose rurale (fshat).
- **“Territore të tjera”** janë tokat bujqësore (tokë arë, sipërfaqe fruti/perime-kulturë, ullishte, vreshta) dhe tokat jobujqësore (pyje, kullota e toka të pafrytshme).
- **“Parcela ndërtimore”** janë sipërfaqet e zëna nga pronari i ndërtimit pa leje.
- **“Pronar i ndërtimit pa leje”** është personi fizik ose juridik, që ka kryer vetë ose ka qenë investitor i ndërtimit pa leje dhe vërteton se e posedon ose e disponon lirisht atë dhe parcelën ndërtimore, pavarësisht nga fakti se pronësia mbi to është e paregjistruar në emër të tij në zyrën e regjistrimit të pasurive të paluajtshme (ZRPP).
- **“Kadastër”, “regjistër kadastral” ose “regjistër i pasurive të paluajtshme”** është regjistri publik, manual dhe digjital, i përbërë nga bashkësia e kartelave dhe hartave kadastrale, ku shënohen të dhëna mbi pronësinë, të drejtat reale, pozicionin gjeografik, përmasat dhe vlerën monetare për pasuritë e paluajtshme.



- **"Pasuri e paluajtshme" ose "pasuri"** është çdo send i paluajtshëm, sipas kuptimit të Kodit Civil, si toka, burimet e rrjedhjet e ujërave, drurët, ndërtesat, ndërtimet e tjera notuese të lidhura me tokën dhe çdo gjë që është e trupëzuar në mënyrë të qëndrueshme e të vazhdueshme me tokën ose ndërtesën.
- **"Dokumente të planifikimit"** janë dokumente zyrtare të planifikimit që hartohen dhe zbatohen në territor, në nivel qendror dhe vendor, në përputhje me nenin 16 të këtij ligji.
- **"Ndërtim"** është çdo objekt që ndërtohet ose instalohet në territor, me vendosje të palëvizshme apo të përkohshme, dhe që zhvillohet nën dhe/ose mbi tokë.
- **"Ndërtim/punim pa leje"** janë ato procese dhe/ose objekte ndërtimore të kryera në mungesë të lejes së ndërtimit, deklaratës paraprake për kryerjen e punimeve ose të kryera në kushtet e një lejeje të shfuqizuar.
- **"Ndërtim në shkelje të lejes"** janë punime dhe/ose ndërtime të kryera në shkelje të kushteve dhe kriterëve teknike dhe/ose ligjore të lejes, pavarësisht krijimit të shtesave dhe volumeve në ndërtim.

## 2.3. BURIMET E KRITEREVE

### 2.3.1 Kriteret e politikës

- Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020.
- Strategjia Ndërsektoriale për të drejtat e pronësisë 2012-2020.

### 2.3.2 Kriteret e monitorimit dhe raportimit

- Auditime të mëparshme nga KLSH.
- Buxheti i ALUIZNI-t për periudhën e auditimit.
- Regjistri i riskut i për periudhën e auditimit.
- Raporti vjetor i aktivitetit.
- Raportime në komisionet parlamentare.
- Objektet e legalizuara për periudhën nën auditim.

### 2.3.3 Kriteret teknike

- Ligji nr.154/2014 datë 27.11.2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit";
- Rregullore "Mbi Procedurat e auditimit në KLSH", miratuar me vendimin nr.107, datë 08.08.2017 të Kryetarit të KLSH-së, e ndryshuar.
- Ligji nr.9482, datë 03.04.2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje", i ndryshuar.
- Ligji nr.33/2012 "Për Regjistrimin e Pasurive të Paluajtshme", të ndryshuar.
- Ligji nr.111/2018 datë 7.2.2019 "Për kadastrën".
- Ligji nr.20/2020 "Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë".
- Ligji nr.81/2017 "Për zonat e mbrojtura".
- Ligji nr.111/2012 "Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore".
- VKM nr.280, datë 1.4.2015 "Për përcaktimin e kriterëve, procedurave e dokumentacionit të zbatueshëm për të kualifikuar ndërtimet pa leje, shtesat anësore dhe/ose në lartësi, në ndërtime me leje" i ndryshuar edhe me VKM nr. 756, datë 26.10.2016.
- VKM nr. 1095, datë 28.12.2015 Për përcaktimin e rregullave të bashkërendimit të punës, ndërmjet aluizni-t dhe ZQRPP-së, dhe të procedurave apo kufizimeve që zbatohen për efekt të regjistrimit të pasurive të legalizuara".
- VKM nr.589, datë 10.9.2014 "Për përcaktimin e procedurave të evidentimit faktik, në terren, të ndërtimeve pa leje/shtesave në ndërtime me leje, të organeve dhe dokumentacionit për propozimin dhe miratimin e zonave informale", të ndryshuar.
- VKM nr.954, datë 25.11.2015 Për përcaktimin e kriterëve, të procedurave dhe të formularit të lejes së legalizimit.



- VKM nr.289 datë 17.5.2006 “Për organizimin dhe funksionimin e Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale (ALUIZNI)”, të ndryshuar.
- VKM nr. 332, datë 12.3.2008 “Për përcaktimin e rregullave të përgjithshme për ruajtjen dhe administrimin e informacionit hartografik, të përfutur nga fotografimi ajror, dixhital, i territorit të Republikës së Shqipërisë”.
- VKM 827, datë 30.9.2020 “Për përcaktimin e rregullave të hollësishme për miratimin e dokumentit të pronësisë, të objekteve pa titull pronësie, trojeve të tyre funksionale dhe të oborreve në përdorim”.
- VKM nr. 1040 datë 25.11.2020 “Për përcaktimin e rregullave të zbatimit të kriterëve tëlegalizimit dhe miratimin e modelit të aktit të legalizimit,për ndërtimet pa leje”
- Urdhri i Kryeministrit nr.183, datë 23.6.2014 “Për përgatitjen dhe hartimin e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2014 – 2020”.
- Urdhra të Titullarit të institucionit për aktivitetin e ALUIZNI-t.
- Normativat mujore të legalizimit.
- Rregullore e brendshme “Për organizimin dhe funksionimin e ALUIZNI-t”.

### **2.3.4 Krite të tjera/Praktikat më të mira**

- Auditime të ngjashme të zhvilluara nga institucione homologe.

## **2.4. PIRAMIDA E PYETJEVE AUDITUESE**

### **Pyetja kryesore:**

1. A kanë rezultuar efektive përgjatë periudhës 2017-2020, masat e marra nga institucionet përgjegjëse, me qëllim rritjen e cilësisë, përsheptimin e procesit të legalizimit, si dhe parandalimin e ndërtimeve informale?

### **Nënpyetjet e nivelit të parë:**

1.1. A kanë patur institucionet përgjegjëse, strategji sektoriale të miratuara për mirë-administrimin e procesit të legalizimit të ndërtimeve informale?

1.2. A ka qenë efiçente veprimtaria e ish-ALUIZNI-t, aktualisht ASHK, në realizimin e objektivave të vendosur për legalizimin e ndërtimeve/zonave informale dhe parandalimin e ndërtimeve informale?

### **Nënpyetjet e nivelit të dytë:**

2.1. 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?

2.2. A ka patur ish-ALUIZNI, aktualisht ASHK, burime njerëzore të mjaftueshme dhe të kualifikuara për përmbushjen e detyrave dhe përgjegjësisë institucionale?

2.3. A ka qenë efektive veprimtaria e ish-ALUIZNI, aktualisht ASHK, për realizimin e objektivave për legalizimin e ndërtimeve informale

## **2.5. SKEMA E AUDITIMIT**

### **2.5.1 Qasja/ Metodologjia audituese**

Paradigma kryesore e këtij auditimi ishte: “*Rritja e cilësisë dhe shpejtësisë së shërbimit të legalizimit, nëpërmjet ngritjes së një kuadri të plotë ligjor dhe mekanizmave për implementimin e tij sipas praktikave më të mira*”. Përdorimi i analizës SWOT për evidentimin e faktorëve të brendshëm apo të jashtëm, të cilët mund ndihmojnë ose në të kundërt të pengojnë arritjen e objektivave, i krijoi mundësinë grupit të audituesve të evidentojnë dhe adresojë risqet potenciale që ndikojnë në arritjen e rezultateve dhe përmbushjen e objektivave.



### **2.5.2 Metodatat & teknikat audituese**

- Analiza dhe krahasimi i akteve normative me situatën gjatë periudhës së auditimit;
- Intervista me stafet e subjekteve nën auditim;
- Pyetësor me pyetje të mbyllura dhe të hapura për qytetarët;
- Analizë e të dhënave sasiore dhe dokumentacionit të grumbulluar gjatë fazës studimore;
- Benchmarking;
- Kryqëzim analitik i të dhënave.
- Rishikim dhe vlerësimi i dokumentacionit të grumbulluar gjatë fazës studimore dhe asaj të terrenit;

## **2.6. REZULTATET E PARASHIKUARA**

### **2.6.1 Impakti i mesazhit auditues për Kuvendin dhe Qeverinë**

Mesazhi auditues do të ndikojë për Qeverinë mbi domosdoshmërinë e harmonizimit dhe bashkërendimit më të mirë të veprimtarisë së institucioneve përgjegjëse për përsheptimin e procesit të legalizimit, rritjen e cilësisë së shërbimit, përafrimit dhe plotësimit në kohë të kuadrit ligjor sipas praktikave më të mira.

Rezultatet e këtij auditimi të performancës do të kenë impakt për Kuvendin, pasi do t'i krijojnë mundësinë të njihet në mënyrë të detajuar dhe të veçantë me zhvillimet dhe problematikat që kanë shoqëruar këtë sektor, me ndikim në jetën ekonomike dhe sociale të popullsisë të vendit tonë.

### **2.6.2 Impakti i mesazhit auditues për publikun dhe palët e interesit**

Auditimi i performancës mbi efektivitetin e procesit të legalizimit dhe ndikimi në administrimin e pasurisë publike, duke evidentuar problematikat dhe mangësitë që e kanë shoqëruar atë, synon të ndikojë në rritjen e përgjegjshmërisë së institucioneve, nëpërmjet transparencës përballë opinionit publik.

Veç kësaj, duke vlerësuar aktivitetin e këtyre institucioneve për periudhën 2017-2020, do të ndikojmë në përmirësimin e mëtejshëm të veprimtarisë së drejtuesve dhe specialistëve të këtyre institucioneve, nëpërmjet rekomandimeve përkatëse.

### **2.6.3 Forma e publikimit**

Në përfundim të auditimit do të përgatitet Raporti Përfundimtar i Auditimit, i cili i'u dërgohet subjekteve të përfshira në auditim, si dhe disa prej komisioneve të përhershme të Kuvendit.

Një përmbledhje e Raportit Përfundimtar të Auditimit do të publikohet në ëbsite-in e KLSH-së. Për rezultatet e këtij auditimi do të informohet publiku i gjerë nëpërmjet botimit të një artikulli në median e shkruar. Raporti Përfundimtar i Auditimit do të jetë pjesë analizave dhe Raportit të veprimtarisë vjetore të KLSH-së.



### 3. SHTJELLIMI I PYETJEVE DHE NËNPYETJEVE

Nga auditimi me temë: “Efektiviteti i procesit të legalizimit dhe ndikimi në administrimin e pasurisë publike” është konkluduar në këtë mesazh auditimi:

Shtrirja në kohë e procesit të legalizimit, përtej afateve ligjore të parashikuara, e ka shndërruar në një proces të tejzgatur, 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 legjislative dhe organizative për procesin e legalizimeve është e drejtuar drejt përmirësimit 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).

Theksojmë se procesi i legalizimit, nuk e ka gjetur akoma orientimin drejt vizionit për ta konturuar procesin e informalitetit të ndërtimeve në linjë me faktorët e tjerë ekonomikë, socialë dhe të politikave urbanistike, duke e sinkronizuar procesin e legalizimeve edhe me procese të tjera të planifikimit dhe mbrojtjes së territorit.

#### 1.1.A kanë patur institucionet përgjegjëse, strategji sektoriale të miratuara për mirë-administrimin e procesit të legalizimit të ndërtimeve informale?

Në kontekstin e jurisprudencës shqiptare, çështja e legalizimit është përfshirë në filtra të vlerësimit kushtetues. Gjykata Kushtetuese, në vendimin e saj nr. 35/2007, rrëzoi kërkesën e Shoqatës Kombëtare të të Shpronësuarve “Pronësi me drejtësi”, për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të ligjit nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”. Gjykata Kushtetuese ka arsyetuar se: “Në një çështje tjetër, Gjykata Evropiane është shprehur se: ‘nocioni i interesit publik duhet kuptuar gjerë, sidomos vendimet për të nxjerrë ligje mbi shpronësimin, të cilat marrin në konsideratë motive politike, ekonomike e shoqërore. Nga sa më lart, Gjykata Kushtetuese konkludon se duke qenë se ligji për legalizimet ka për objekt legalizimin e ndërtimeve të ngritura pa leje dhe sidomos urbanizimin e zonave, blloqeve informale të ndërtimeve informale dhe integrimin e tyre në zhvillimin territorial infrastrukturor të vendit, duke përmirësuar kushtet e jetesës, ekziston ‘interesi publik’ që mund të justifikojë shpronësimin e pronarëve të ligjshëm dhe kalimin e pronave të tyre në pronësi të ndërtuesve të ndërtimeve pa leje. Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se përcaktimi i bërë nga ligji për legalizimet, sipas të cilit pronësia e tokës së shpronësuar nuk i mbetet shtetit, por i transferohet zotëruesit të ndërtesës që legalizohet, në vetvete, nuk përbën një pengesë që ky përcaktim të konsiderohet si i domosdoshëm për ‘interesin publik’”.

Individualizimi i procesit të legalizimit në dokumente strategjike evidentohet në Strategjinë Ndërsektoriale “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020” miratuar me VKM nr.405 datë 27.06.2012 si dhe në Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020 (SKZHI), konkretisht si mëposhtë:

I.Strategjia Ndërsektoriale “Reforma në Fushën e të Drejtave të Pronësisë 2012-2020” mban në konsideratë tipologjinë e problematikave shqiptare, duke bërë një ndarje midis proceseve të përkohshme (kthimi/kompensimi i pronës; vlefshmëria e titujve të pronësisë apo legalizimi i ndërtimeve informale) dhe proceseve të përhershme (regjistrimi i titujve të pronësisë apo zbatimi i vendimeve gjyqësore), në funksion të planifikimit të masave dhe parimeve të duhura për adresimin e tyre.



Në strategji janë evidentuar problematikat kryesore si edhe janë vendosur objektivat strategjike, ndër të cilat përmendimin:

---

**Objektivat** Forcimi i sistemit të të drejtave të pronësisë dhe mbrojtjes së tyre deri në fazën e ekzekutimit sipas standardeve të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, në përputhje me Strategjinë Ndërsektoriale të Drejtësisë, me qëllim rritjen e sigurisë mbi pronën e fituar me ligj dhe të investimeve mbi të, si dhe të dinamizmit të tregut të tokës brenda vitit 2020

---

Përfundimi 100% i proceseve të përkohshme të nivelit kombëtar, i njohjes së pronësisë së subjekteve të shpronësuar brenda 2014, i lirit të shtëpive të ish-pronarëve brenda vitit 2017, **i legalizimit të ndërtimeve informale brenda vitit 2013**, si dhe i verifikimit të titujve të pronësisë brenda vitit 2013, objektiv i cili nuk është realizuar.

**II. Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2015-2020** ka parashikuar përbushjen deri në vitin 2020 të objektivit të sigurimit të legalizimit të të gjitha ndërtimeve informale me vetë-deklarim. Konstatohet se ky objektiv ende nuk është realizuar, megjithëse janë ndërmarrë veprime të shumta nga institucionet përgjegjëse.

#### **GJETJE:**

1. Objektivat e strategjive në fushën e legalizimit 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. Përpos kësaj, vet Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale (ALUIZNI)<sup>13</sup> ka qenë një institucion varësia e të cilit ka ndryshuar fillimisht nga ministria e Zhvillimit Urban, tek ministria e Infrastrukturës dhe së fundmi në varësi të Kryeministrit. Ndryshimi i institucionit epror natyrisht që ka patur ndikime edhe në zbatimin e planit të veprimit, duke qenë se ndryshohej përgjegjësia nga një institucion të caktuar me plan veprime, tek një tjetër që nuk përfshihej në këtë plan veprimi.
2. Nuk janë identifikuar shkaqet sociale dhe ekonomike të arsyeve pse kanë vijuar ndërtimet informale, por e përkufizon legalizimin vetëm si pasojë, pa adresuar shkaqet e saj. Procesi i legalizimit ka ardhur si një nevojë për të rregulluar një problem social që ka sjellë me vete një ngufatje të tregut të pronave dhe deri një farë mase të tregut të kreditimit bankar. Ndonëse mjeti i ligjërimit të të paligjshmes mund të duket i pa drejtë, ai justifikon qëllim madhor të formalizimit jo thjesht vetëm të pronave, por të një pjesë të majme të ekonomisë shqiptare. Megjithëse i supozuar të ishte një proces i përkohshëm, legalizimi i ndërtimeve informale duket si një proces i pambarimtë. Kjo shtyrje e herëpashershme në kohë e legalizimit 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.
3. Nuk janë identifikuar dhe adresuar problematikat e njësive të qeverisjes vendore dhe 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

---

<sup>13</sup> VKM nr. 289, date 17.5.2006 "Për organizimin dhe funksionimin e agjencisë së legalizimit, urbanizimit dhe integritit të zonave/ndërtimeve informale (ALUIZNI)



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.

4. Konstatohet se 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.

## REKOMANDIME

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 individualizojnë 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**

### **Nënpyetja: 1.2. 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?**

Nga analizimi në terësi i akteve ligjore dhe nënligjore që prekin fushën e legalizimeve konstatohet se ato në fakt kanë përbërë pikën e dobët të procesit të legalizimeve, aq sa ndryshimet e shpeshta që ka pësuar legjislacioni në këtë fushë ka krijuar barriera jo vetëm për qytetarët por edhe për vet punonjësit e ALUIZNI-t, të cilëve u është dashur të përditësohen, në njohuri dhe aftësi, në mënyrë të vazhdueshme mbi aktet e reja nënligjore. Ecuria e procesit të legalizimit duhet parë edhe në dritën e premisave që ofron kuadri i ri ligjor, përfshirë ligjin nr.111/2018 "Për Kadastrën" dhe ligjin nr.20/2020 "Për përfundimin e proceseve kalimitare të pronësisë", përmes të cilave është bashkuar ZQRPP dhe ALUIZNI në një institucion të vetëm nën emrin Agjencia Shtetërore e Kadastrës. Një nga idetë që inkurajoi miratimin e këtij ligji dhe krijimin e një institucioni të ri ishte reduktimi i vonësive burokratike që krijoheshin nga marrja dhe dërgimi i dokumenteve mes zyrave vendore të regjistrimit të pasurive të paluajtshme (ZVRPP) dhe drejtorive të ALUIZNI-t. Fenomeni më i mprehtë i vërejtur, e cila përbën shtysën kryesore drejt këtij bashkimi, ishte se shumica e lejeve të legalizimit refuzoheshin të regjistroheshin nga ZVRPP kryesisht për mosrakordim të dhënash mbi statusin juridik dhe atë hartografik. Në kuadër të ndryshimeve të shpeshta legislative sjellim si shembull faktin se ligji nr. 9482 datë 03.04.2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje", është ndryshuar si vijon, me:

1. <a href="#">ligjin nr .9786, datë 19.07.2007;</a>	6. <a href="#">ligjin nr.10 219, datë 4.2.2010;</a>
2. <a href="#">ligjin nr.9895, datë 09.06.2008</a>	7. <a href="#">ligjin nr.141/2013, datë 02.05.2013;</a>
3. <a href="#">vendimin nr 3, datë 02.02.2009, të Gjykatës Kushtetuese</a>	8. <a href="#">ligjin nr. 50/2014;</a>
4. <a href="#">ligjin nr.10 099, datë 19.3.2009;</a>	9. <a href="#">ligjin nr. 62/2015</a>
5. <a href="#">ligjin nr. 10 169, datë 22.10.2009</a>	10. <a href="#">ligjin nr.20/2020</a>

Sikurse rezulton, vetëm ligji është ndryshuar 10 herë, ndërsa gama e madhe e vendimeve të Këshillit të Ministrave përbën më vete një set të gjerë ndryshimesh apo plotësimesh të tjera.



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 apo ngërçe në regjistrime të pasurive të paluajtshme të përfituara me leje legalizimi. Kjo problematikë ka qenë e theksuar në veçanti para krijimit të Agjencisë Shetërore të Kadastrës, ku ZRPP dhe ALUIZNI vepronin si dy institucione të veçanta, çka 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 në mos ishin të unifikuara me bazën ligjore mbi të cilën vepron regjistrimi i pasurive të paluajtshme e për rrjedhojë lindte fenomeni 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. Si shembull i kësaj përmendim rregulloren e vitit 1999 për punën në hipotekë, e cila nuk i parashikon fare regjistrimet e pasurive të paluajtshme të përfituara me leje legalizimi, duke qenë se procesi i legalizimit ka filluar në vitin 2006, ose 7 vite pas miratimit të rregullores. Po ashtu, ligji nr.7843, datë 13.7.1994 "Për regjistrimin e pasurive të paluajtshme" mbi bazën e të cilës vepron ZRPP nuk e parashikonte regjistrimin e legalizimit ndërsa ligji i ri nr.33/2012 "Për regjistrimin e pasurive të paluajtshme" është miratuar 6 vite pas nisjes së procesit të legalizimit.

Në fakt, procesi i legalizimit ka qenë aq i mbuluar me akte ligjore dhe nënligjore, që ndryshojnë në mënyrë sistematike, sa që ka krijuar bindjen se problematika buron nga baza ligjore dhe zgjidhja natyrshëm duhet të vinte me bazë ligjore. Por, mungesa e një unifikimi në bazë ligjore, veçanërisht për periudhën 2017-2019(para krijimit të ASHK) është shoqëruar me një mungesë unifikimi edhe në aspektin e hartografisë, e cila në fakt përbën bazamentin e problemeve dhe zgjidhjeve në trajtimin e legalizimit. Hartat vektoriale ekzistuese të regjistrimeve të para janë në përmasat 2,500 x 2,500 për çdo zonë kadastrale. Këto të dhëna janë të papërditësuar dhe 20 vjeçare (para vitit 2000). Linjat vektoriale mbivendosen mbi ortofotot e vitit 2007 të cilat nuk përputhen me njëra tjetrën dhe krijojnë diferenca me 100 m. Të dhënat e Bankës Botërore<sup>14</sup> tregojnë se 80% e regjistrimeve të pronave mbahen në formë shkresore dhe në gjendje mjaft të mjerë.

Konkretisht, puna e ALUIZNI-t është bazuar në ortofotot e portalit ASIG, të cilat janë të regjimit hartografik UTM(Referimi Universal Koordinativ), ndërkohë që vet ALUIZNI i harton Gen-Planet në sistemin KRGJSH(Korniza Referuese Gjeodezike Shqiptare) ndërsa sektori i regjistrimit të pasurive, pra pjesa e ish-ZRPP përdor hartat e vjetra të sistemit "Grauss Kruger". Për rrjedhojë, nga përdorimi i sistemeve koordinative të ndryshme bëhet një përpunim me qëllim përputhjen e tyre vizualisht, por faktisht në terren hartat me njëra-tjetrën nuk përputhen duke krijuar spostime të pronave. Problemet që vijon të sjellë kjo mospërputhje hartash, mes asaj që administron sektori i regjistrimit me atë të hartuar nga sektori i legalizimeve në DVASHK, përmbledhen në këto fenomene:

- Një qytetar që faktikisht ka ndërtuar një objekt informal në tokë të vet, nga përpunimi i këtyre hartave me sistem koordinativ të ndryshëm rezultojnë "vizualisht" se është në pronën e fqinjit e për rrjedhojë fqinji bëhet subjekt i procesit të kompensimit nga ndërtimet informale. Për pasojë, bazuar në këtë kompensim, ai zhvishet nga e drejta e pronës për parcelën përkatëse të kompensuar, por që faktikisht kjo parcelë që i hiqet me kompensim 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, por vërehet edhe në zonat e qarqeve të tjera.
- Spostim të objekteve në shtratet e lumenjve apo të brigjeve detare. Konkretisht, nga rastet e identifikuar nga Drejtorinë Vendore të ASHK-së Lezhë, nga hartat e administruar nga sektori i regjistrimit, objekti i legalizuar rezultojnë mbi shtratin e Lumit Drin(figura 2) ndërkohë që sipas gjendjes faktike dhe ortofos së ASIG, pra hartave të sektorit të

<sup>14</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en//Albania-Urban-Land-Management914521468768336907t-Project>

legalizimit, objekti rezulton jashtë shtratit lumor (figura 3). 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.

- Ndryshimi mes hartave vektoriale dhe hartave të pasurive të paluajtshme, nga ku ka rezultuar se qytetarët janë kompensuar më shumë ose më pak sesa parcela apo trualli i zënë nga ndërtimi informal, rast ky i identifikuar në DVASHK Vlorë.



**Figura 2** Pozicionimi i objektit sipas hartës së Hipotekës

**Figure 1** Pozicionimi i objektit sipas portalit ASIG të përdorur nga sektori i legalizimit



Fenomenet e mësipërme ndodhen edhe për faktin se Drejtoritë Vendore të ASHK-së bëjnë legalizime pa përfunduar procesi i përmirësimit/përditësimit. Si konkluzion, ndonëse ka rreth 2 vite nga momenti i miratimit të ligjit nr. 111/2018, ende deri më sot ekziston problematika e mospërputhjes së hartave të ish-ALUIZNI-t dhe ish-ZQRPP, e cila ka mbajtur pezull për një kohë të gjatë legalizimin dhe regjistrimin e mijëra objekteve, ku referuar të dhënave nga auditimet e KLSH-së ka rezultuar se ka një mosrakordim mes hartografisë së zbatuar në procesin e legalizimeve ku të paktën 80,000 legalizime duhet të rihartografohen, pasi krijojnë mbivendosje ose nuk rakordojnë me treguesit e hartave të përdorura nga ish ZVRPP-të.

## **I. BASHKIMI ZRPP-ALUIZNI:EFKTET POZITIVE DHE NEGATIVE**

Shkrija në një institucion të vetëm mes ALUIZNI-t dhe ZRPP-së ka rezultuar i suksesshëm për regjistrimin e lejeve të legalizimit, sa i përket eliminimit të disa burokracive të përcjelljes dhe pritjes së shkresave konfirmuese nga ana e ALUIZNI-t dhe ZRPP. Një pjesë e dosjeve të cilat hasin problematika në regjistrim, verifikohen në bashkëpunim me specialistët, si nga ana e sektorit që merret me regjistrimin e lejeve të legalizimit, ashtu edhe nga ana e përgjegjësve të përpunimit të materialit të dosjes deri në lëshimin e lejes së legalizimit. Për këto raste, behën verifikimet e nevojshme duke u trajtuar dosja në tërësi, dhe më pas ajo i përcillet sektorit që duhet të kryejë korrigjimet e nevojshme. Në këtë mënyrë janë shmangur deri në njëfarë niveli kthim-përgjigjet mes dy ish institucioneve, duke e lehtësuar edhe përfshirjen e qytetarit në korrespondencën mes tyre. Kjo mënyrë e të funksionarit ka rezultuar me një impakt efektiv edhe në raport me publikun. Mangësitë që ende nuk janë zgjidhur vërehen:

- 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 verifikim sërish te specialistët që e kanë përfunduar punën e tyre me trajtimin e dosjes, duke sjellë në këtë drejtim një ekzistencë të "heshtur" mes 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, sillte që kjo e fundi të ishte hallka përfundimtare e procesit, e cila në rrethana të caktuara mund të refuzonte regjistrimin të një leje legalizimi me probleme;
- 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. Mbetet e paqartë sesi do ta zgjidhë ligji i ri i kadastrës 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-së. Në këto kushte është krijuar një ngërç i ri, një pezullim i procesit të legalizimit. Thënë ndryshe, i gjithë procesi 14 vjeçar i legalizimit e humb qëllimin e tij përse kohë qytetari nuk arrin të mbyllë ciklin duke e regjistruar pronën në kartelat e pasurisë. Ende nuk ka një statistikë të saktë mbi numrin e legalizimeve të cilat nuk janë regjistruar në hipotekë, kjo edhe për shkak të mungesës së një bashkëpunimi efektiv mes ZRPP-ve dhe ALUIZNI.

## II. KRITERET PËR LEGALIZIM

Në kriteret që përcakton ligji nr.20/2020 për legalizimin e objekteve informale parashikohet se ASHK-ja<sup>15</sup> kryen procedurat e kualifikimit për legalizim të ndërtimeve pa leje, duke u bazuar në kriteret e moscenimit të:



Në kriteret e mësipërme të përcaktuara nga ligji **nuk është përfshirë kriteri i moscenimit të zonave të mbrojtura**, e cila është plotësuar përmes VKM-së nr.1040, datë 25.11.2020 "Për përcaktimin e rregullave të zbatimit të kriterëve të legalizimit dhe miratimin e modelit të aktit të legalizimit, për ndërtimet pa leje", ku parashikohet se përjashtohen nga legalizime ato objekte pa leje që janë ngritur brenda territorit të zonës së mbrojtur, ku shkalla e mbrojtjes nuk lejon ndërtime me funksion banimi apo social-ekonomik, në përputhje me përcaktimet e ligjit nr.81/2017"... Duhet theksuar se për zonat e mbrojtura, ndërtimi pa leje kualifikohet për legalizim, kur shkalla e mbrojtjes është rishikuar ose kur lejohen ndërtime, sipas akteve nënligjore të miratuara nga autoritetet përgjegjëse për zonat e mbrojtura.

Mospërputhja që ka VKM-ja përkatëse në këtë pikë me ligjin nr.20/2020, ku e para e përcakton si kriter skualifikues ndërtimet në zonat e mbrojtura (në disa kushte të caktuara) ndërsa e dyta (ligji) nuk e përcakton të tillë krijon rrishtje për rritjen e proceseve gjyqësore kundër drejtorive vendore të ASHK-së. 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 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 kualifikues ndërtimin në zonën e mbrojtur.

<sup>15</sup> Neni 18 i Ligjit nr.20/2020



## II.1 LEGALIZIME NË ZONAT BREGDETARE DHE BRIGJET E LUMENJVE

Ligji nr.20/2020 dhe aktet nënligjore të dala deri më tani në zbatim të tij trajtojnë legalizime të objekteve pa leje në zonat pranë brigjeve detare apo lumenjve. Në VKM nr.1040/2020<sup>16</sup> përcaktohet se ndërtimet pa leje nuk legalizohet kur janë ngritur përbri brigjeve të deteve, liqeneve, lumenjve, rezervuarëve apo çdo sipërfaqeje tjetër ujore, **kur këto janë territore ku nuk lejohen ndërtimet në bazë të planit të përgjithshëm vendor në fuqi. Kur në PPV është përcaktuar brezi mbrojtës nëpërmjet “vijës blu”, atëherë drejtoritë vendore të ASHK-së mbështeten në këtë të fundit”.**

Në VKM nr. 280, datë 1.4.2015(pa ndryshuar<sup>17</sup>) “Për përcaktimin e kriterëve, procedurave e dokumentacionit të zbatueshëm për të kualifikuar ndërtimet pa leje, shtesat anësore dhe/ose në lartësi, në ndërtime me leje”, përcaktohej si kriter skualifues: “*Është ngritur në shtretërit e lumenjve ose brenda sipërfaqeve të baseneve dhe rezervuarëve, të mbrojtura sipas ligjit nr.111/2012, “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”, dhe akteve nënligjore në zbatim të tij;*

Ky parashikim në fakt duhet analizuar duke iu referuar ndryshimeve të ligjit nr.111/2012 “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore” si dhe me mënyrën e hartimit të planeve vendore të bashkive. Prandaj, me qëllim për të vlerësuar efektet apo risqet që mund të krijojë kjo dispozitë e VKM nr.1040/2020 në raport me cenimin apo jo të bregdetit, duhet theksuar se që në vitin 2018 i është akorduar planit të përgjithshëm vendor të bashkive “plotfuqia” e legalizimeve ose jo në bregdet në varësi të konturimit që ato i kanë bërë zonave bregdetare.

Rishtazi në vitin 2020 është bërë ndryshimi në ligjin nr.8743/2001 “Për pronat e paluajtshme të shtetit” ku në nenin 2 është shtuar pika (ç) e cila shton terminologjinë e “bregut të detit”, duke e përkufizuar si “sipërfaqe e tokës përgjatë detit, me gjerësi dhe kufi të përcaktuar sipas legjislacionit në fuqi për menaxhimin e integruar të burimeve ujore, e cila është pronë publike e patjetërsueshme”.

Konstatohet se një saktësim dhe përcaktim i këtyre kufijve të bregut, aktualisht nuk ekzistojnë ose më saktë janë shfuqizuar. Në fakt, ky saktësim i kufijve ka qenë i parashikuar në ligjin nr.111/2012 “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore” ku në nenin 4, pika 8 përcaktohej se:

“Brigjet” janë rripat anësore të tokës përgjatë deteve, liqeneve, rezervuarëve, lagunave dhe pellgjeve, si dhe përgjatë rrjedhës së shtratit të lumenjve e përrenjve që, në funksion të përdorimit, përfshijnë të paktën dy zona:

a) me gjerësi 5 m në drejtim normal me tokën nga brinja e sipërme e shtratit natyror në brigjet e pjerrëta dhe 20 m nga vija e nivelit maksimal të plotave me probabilitet përsëritjeje një herë në 25 vjet, të ujit në brigjet e sheshta, që përdoret për qëllime publike me dispozita të veçanta;

b) me gjerësi 100 m në drejtim normal me tokën nga brinja e sipërme e shtratit natyror në brigjet e pjerrëta dhe 200 m nga vija e nivelit maksimal të plotave me probabilitet përsëritjeje një herë në 25 vjet të ujit në brigjet e sheshta, në të cilën çdo veprimtari e zhvilluar përcaktohet nga organet e administrimit a menaxhimit të burimeve ujore. Kufiri i ndarjes së bregut të pjerrët me bregun e sheshtë është pjerrësia 10 për qind në drejtim normal me bregun.

Ky përcaktim i kufijve dhe shtrirjes së brigjeve është shfuqizuar me ligjin nr.6/2018 “Për disa ndryshime dhe shtesa me ligjin nr.111/2012 “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore” duke i bërë një përkufizim të ri “brigjeve” me një riformulim të shkurtuar si vijon:

Brigjet” janë rripat anësore të tokës përgjatë deteve, liqeneve, rezervuarëve, lagunave dhe pellgjeve, si dhe përgjatë rrjedhës së shtratit të lumenjve e përrenjve.” Për pasojë, karakteristikat e shtrirjes kufitare janë hequr me ndryshimet e reja.

Ndryshimi që ka ndodhur në këtë ligj, veçanërisht mbi heqjen e distancave të brigjeve, ka krijuar pasojë të drejtpërdrejt mbi procesin e legalizimeve, pasi drejtoritë vendore të Agjencisë Shtetërore të Kadastrës mund të legalizojnë ndërtime pa leje në bregdet, në varësi të planeve të përgjithshme

<sup>16</sup> Për përcaktimin e rregullave të zbatimit të kriterëve të legalizimit dhe miratimin e modelit të aktit të legalizimit, për ndërtimet pa leje”, Kreu III, germa(dh)

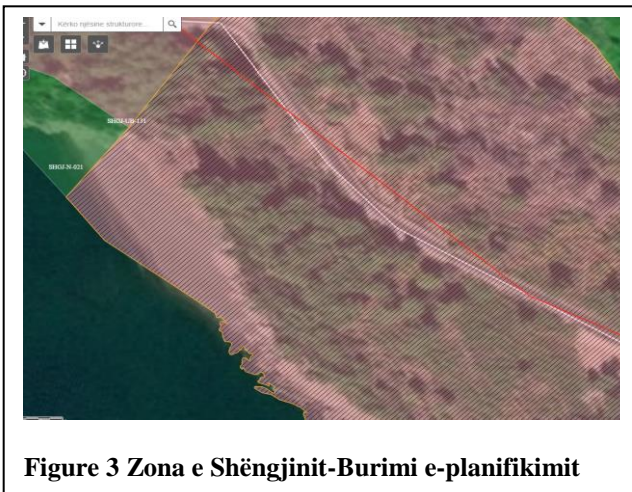
<sup>17</sup> Me VKM nr. 756, datë 26.10.2016 dhe me VKM nr. 659, datë 31.10.2018



- ii. Ndërtime dhe territore në shërbim të bujqësisë, përfshijnë ndërtime në funksion të proceseve të produkteve bujqësore/blegtorale, riparimit të mjeteve për punimin e tokës dhe prodhimet e produkteve bujqësore/blegtorale;
  - iii. Hoteleri-turizëm. Të gjitha ndërtimet dhe zhvillimet mbështetëse në shërbim të turizmit.
2. Kategorinë 2 "Banim":
- i. Banim me densitet të mesëm, banesa të veçuara dhe të bashkëngjitura;
  - ii. Çerdhe dhe kopshte
  - iii. Shkolla fillore dhe 9-vjeçare;
  - iv. Shkolla të mesme- të përgjithshme dhe profesionale;
  - v. Konvikte dhe ndërtime të tjera në ndihmë të arsimit.

Ndërsa sa i përket pjesës së bregut lumit, sipas PPV Lezhë lejohet 5-10 m nga bregu i lumit ndërtime për dy kategori:

- Kategorinë 1 për bujqësi;
- Kategorinë 2 për banim, shërbime dhe ekonomi me lartësi deri në 2.5 kate.



**Figure 3 Zona e Shëngjinit-Burimi e-planifikimit**



**Figura 4 Lumi Drin-Burimi e-planifikimi**

Sikurse rezultojnë, në PPV e Bashkisë Lezhë nuk janë të integruar distancat e brigjeve që ishin të parashikuar në ligjin nr.111/2012 "Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore".

Sa më sipër, duke qenë se kufijtë e mësipërm janë shfuqizuar dhe vendimmarrëse për legalizimet në bregdet janë përcaktuar planet e përgjithshme vendore të bashkive, lindin paqartësi mbi çështjet si mëposhtë:

1. Legalizimi i objekteve pa leje në zona bregdetare ku planet vendore lejojnë ndërtime në rërë dhe brendësi të bregut(rasti i Lezhës, Himarës etj...);
2. Të ligjshmërisë së zbatimit të planeve vendore, të cilat kanë përcaktuar distanca tanimë të shfuqizuara;
3. Mungesë të përcaktimit të ri të vijës bregdetare, e cila pritet të miratohet me VKM dhe jo me ligj të posaçëm sikurse e kanë vendet fqinje si Mali i Zi dhe Greqia;
4. Bazuar në PPV, të përfshirjes së zonave për ndërtim me kategori shërbime.

Për pasojë, planet e përgjithshme vendore kanë përcaktuar dhe mund të përcaktojnë, në mungesë të distancave që ishin parashikuar në ligjin e mëparshëm për burimet ujore, një zonë ndërtimi më në brendësi të brezit bregdetar dhe kjo arrin të përlligj çdo vendimmarrje të DVASHK-ve për të legalizuar një objekt, jo vetëm me distanca minimaliste 5-50 m larg bregut, por edhe brenda brigjeve dhe rërës sipas konturimit të zonave për ndërtim me funksion shërbimi apo banimi që kanë përcaktuar planet e përgjithshme vendore.



Kjo situatë krijon një kontradiktë brenda vet ligjit nr.20/20 dhe një diferencim midis titujve të pronësisë, si Aktit të Marrjes së Tokës në Pronësi dhe lejes së legalizimit (tanimë vendimit<sup>18</sup>). 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, veçanërisht në aspektin e distancave, në kuptim të interesit publik nuk është e përkufizuar në asnjë bazë ligjore. Ndryshe nga neni 7 i ligjit nr.20/2020 ku ndalohet regjistrimi i AMTP-së kur toka rezulton "rërë", "plazh" apo "sipërfaqe ujore", në nenin 18 të kriterëve për legalizim nuk rezulton të jetë e përcaktuar në mënyrë të detajuar si kriteret e moscenimit "rëra" apo "plazhi" por është trajtuar në mënyrë të përgjithshme përmes termit "vijë bregdetare" dhe faktit nëse PPV lejon ndërtimin në këto zona. Si rezultat, sipas përcaktimeve të VKM nr.1040/2020 dhe trajtës jo të plotë të kufizimit që vendos ligji nr.20/2020 për ndërtimet në bregdet, cilido subjekt që ka një ndërtim të paligjshëm në rërë apo zona plazhi, në kushtet kur PPV-ja përkatëse lejon ndërtimi, këtij subjekti i lind e drejta për legalizim të një objekti në pasuri që konsiderohen të paluajtshme shtetërore dhe publike, në kontekstin edhe të ndryshimeve të reja ligjore. Si rrjedhojë, konstatohet një kontradiktë mes VKM nr.1040/2020 të dalë në zbatim të ligjit 20/2020 pasi në këtë fundit konsiderohet si kriter skualifiues cenimi i vijës bregdetare ndërsa në të parën, pra VKM-në, lejohet cenimi i vijës bregdetare nëse vet planet e përgjithshme vendore të bashkive kanë parashikuar zona për ndërtim.

Nga intervistat me ASHK-në ka rezultuar se vija e bregdetit me karakteristikat e tij do të caktohet në një vendim të Këshillit të Ministrave. Theksojmë se përcaktimi i vijës bregdetare me VKM dhe jo me ligj nuk i ofron bregdetit shqiptar mbrojtjen e përshtatshme, sikurse e kanë vendet fqinje të cilat kanë miratuar ligje të posaçme për mbrojtjen e bregdetit. Krahas sa u trajtua më sipër, veçanërisht për pronat "plazh" apo "rërë bregdetare", konstatohet se, Shqipëria ndonëse gëzon një pronësi detare prej 12,900 km<sup>2</sup>, e cila përbën rreth 45% të territorit të përgjithshëm dhe një bregdet me shtrirje tokësore si vijë lineare së paku 427 km, ende nuk ka një inventar të bregdetit. Ky inventar është parashikuar në ligjin nr.10234 datë 18.02.2010 "Për aderimin e Republikës së Shqipërisë në protokollin për menaxhimin e integruar të zonës bregdetare në Mesdhe" të konventës së Barcelonës "Për mbrojtjen e mjedisit detar dhe të rajoneve bregdetare të Mesdheut". Kjo detyrë, përmes VKM nr.569, datë 17.07.2019 "Për miratimin e kompetencave, mënyrën e organizimit dhe të funksionimit të Agjencisë Kombëtare të Bregdetit (AKB)", pikën 6.b i është ngarkuar AKB për të krijuar dhe përditësuar Inventarin Kombëtar të Zonës Bregdetare. Nga ana tjetër, inventari i bregdetit paraqitet problematik, për shkak se shumë zona kadastrale bregdetare nuk janë të regjistruara në sistem, si dhe shumë pasuri shtetërore nuk janë regjistruar në zyrat dhe drejtoritë vendore të kadastrës. Përcaktimi i vijës bregdetare përmes një VKM-je, e cila parashikohet të sjellë efekte mbi pasuritë e paluajtshme publike të vendit, duke ndryshuar vijën e "demarkacionit" mes pasurive publike të patjetërsueshme sikurse është bregu dhe asaj private përbën një rikthim tek ato paqartësi dhe ndërhyrje që Komisioni i Venecias<sup>19</sup> ka identifikuar për fushëveprimin e gjerë të Këshillit të Ministrave në çështjet e pronësisë. Për rrjedhojë, në mungesë të një ligji për bregdetin, sikurse e kanë vendet fqinj si Mali i Zi apo Greqia, të cilat madje kanë bërë ndryshime kushtetuese për këtë qëllim, përcaktimi i linjave kufitare të bregut shndërrohet në një vullnet apo subjektivizëm, në varësi të ndryshimeve të kabinetëve qeveritare, në mungesë të përcaktimit të kësaj me ligj në Kuvend, me një shumicë të cilësuar apo 3/5 nëse një përcaktim i këtij kufiri do të interpretohej si "ndarje administrative", në bazë të nenit 81 të Kushtetutës.

<sup>18</sup> Me ndryshimet e reja ligjore, regjistrohet vendimi i kualifikimit si akt përfundimtar, jo leja e legalizimit

<sup>19</sup> Në vlerësimin që i ka bërë projektigjit për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë



### **III.SHTYRJA E AFATIT TË LEGALIZIMEVE PËR NDËRTIMET PAS DATËS 27.06.2014**

Një tjetër ndryshim i rëndësishëm që ka sjellë ligji nr.20/2020 konsiston në faktin e shtyrjes së afatit të legalizimit, duke përfshirë tanimë dhe objekte të ndërtuara pas datës 27.06.2014, sikurse parashikohej si afat përfundimtar ndërtimi në ligjin nr.9482/2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje".

Me ligjin nr.20/2020 është përcaktuar se ndërtimet pa leje, që janë përfunduar në strukturë përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji,(maj 2020) ndonëse nuk evidentohen në ortofoton, sipas pikës 1, të nenit 17, të tij, trajtohen nga ASHK-ja, sipas rregullave të seksionit I të kreut III, nëse janë:

- a. objekte, shitesa pa leje në ndërtim të regjistruar, objekte me shkelje të lejes së ndërtimit;
- b. me funksion banimi ose në funksion të aktivitetit bujqësor apo blegtoral, ndërtuar në fshat;
- c. objekte me shkelje të lejes së ndërtimit apo shitesa në ndërtime të regjistruara, nëse për to nuk është vendosur më parë prishja apo konfiskimi, sipas ligjit nr. 107/2014, "Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit", të ndryshuar, ose këto dënime janë parashkruar sipas nenit 46, të ligjit nr. 10 279, datë 20.5.2010, "Për kundërvajtjet administrative".

Sipas këtij rregullimi të ri, do të legalizohen të gjithë objektet që kanë qenë të skualifikuara për legalizim për arsyen se ishin ndërtuar para afatit ligjor të datës 27.06.2014. Nga mbledhja e evidencave të mbledhura nga DVASHK-të rezultojnë se:

1. Në Drejtorinë Vendore të ASHK Fier rezultojnë se do të trajtohen për legalizim 121 dosje të cilat kanë qenë të skualifikuar për shkakun se janë ndërtuar pas datës 27.06.2014;
2. Në drejtoritë vendore të ASHK Vlorë dhe Lezhë nuk është bërë një identifikim i dosjeve të qytetarëve, që janë skualifikuar për shkak të mos evidentimit të tyre në ortofotot e datës 27.06.2014;
3. Në drejtorinë Vendore të ASHK Lezhë nuk janë identifikuar subjektet që janë skualifikuar për shkak të mos evidentimit të tyre në ortofotot e datës 27.06.2014.

Problematika e konstatuar në këtë parashikim është se në portalin ASIG, ku bëhet evidentimi i objekteve sipas datave, ortofotot e miratuara janë vetëm ato që i përkasin vitit 2018, ndërkohë që mungojnë ortofotot e vitit 2019 dhe vitit 2020 nga ku bëhet i zbatueshëm parashikim në këtë dispozitë. Nga ana tjetër, kjo dispozitë përjashton të vetmen evidencë që është vendimmarrëse për kualifikimin ose jo të një objekti pa leje bazuar në afatin kohor të ndërtimit të tij sikurse është ortofotoja, përmes tog-fjalëve "ndonëse nuk evidentohen në ortofoton".

Për t'u theksuar është fati se shtyrja e afatit të legalizimit për objekte përtej datës 27.06.2014 e shtyn jetëgjatësinë e këtij procesi deri në vitin 2028, të një procesi që sipas planeve strategjike parashikohej të përfundonte fillimisht në vitin 2013 dhe më pas në viti 2020. Natyrisht, kjo shtyrje do të "çlirojë" një sërë objektesh nga skualifikimi duke i rihapur sërish ato për trajtim, megjithatë ky fakt tregon 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 ripërtërishtë në afate, aq sa e ka zhveshur nga karakteri i tij tranzitor.

Handikapi kryesor i të gjithë procesit të legalizimeve është se ka munguar trajtimi i shkaqeve që çojnë qytetarët në informalitet. Duke qenë se as politikat sociale e as tregu i brendshëm i banesave nuk ofron një strehim të arsyeshëm dhe formal të banorëve, qytetarët shtyhen kah informalitetit. Shqipëria p.sh. ka nivel të lartë çmimesh banesash dhe nuk ekziston një politikë për rregullimin e tregut të banesave, me qëllim plotësimin e kërkesave të orientuar kah klasës së mesme dhe të ulët. Buxheti për strehimin në përqindje të PBB është 0.03% ndërsa në përqindje të shpenzimeve buxhetore të konsoliduara është 0.1%, një përqindje kjo mjaft e ulët për të patur impakt në grupet në nevojë për strehim. Në këtë drejtim kërkohet një vizion tjetër për ta konturuar procesin e



informalitetit të ndërtimeve në linjë me faktorët e tjerë ekonomikë, socialë dhe të politikave urbanistike. Për rrjedhojë, nuk mjafton vetëm ndryshimi i bazës ligjore të legalizimeve për adresimin e problemit, por ndryshime dhe përmirësime të ligjeve të programeve sociale të strehimit, të rregullimit të tregut të banesave, të planifikimeve urbane etj. Ky zgjatim në kohë i legalizimit nxit paradoksalisht një gjendje psikologjike dhe sociale kontradiktore me qëllimin e vet, të asaj se tani mund të vazhdohet të ndërtohet pa leje se mund të legalizohet, pra në njëfarë mënyrë duket sikur e nxit paligjshmërinë e ndërtesave informale.

E theksojmë këtë çështje për shkak se legalizimi në vetvete ka dominuar jo vetëm si fenomen social por është kthyer në një titull pronësie preferencial që të ofron mundësi të përfitosh pronë, objekt dhe truall më lehtë se titujt e tjerë klasikë të përfitimit të pronës në Shqipëri, përfshirë vendimet e kthimit të kompensimit të pronave, kontratat e privatizimeve apo Akti i Marrjes së Tokës në Pronësi. Rastet e konstatuara janë:

- 1- Për objekte të përfituara me privatizim pa truallin, një subjekt nëse bën një deklaratë noteriale të prishjes së objektit ku ka bërë një ndërtim të ri, përmes legalizimit përfiton edhe truallin nga 300m<sup>2</sup>-500m<sup>2</sup>, truall të cilin nuk e kishte përfitur më parë nga privatizimi;
- 2- Për objekte të ndërtuara në prona shtetërore, ku në kartelat e pasurive të paluajtshme figurojnë të regjistruara truall+ndërtesë, subjekti bën deklaratë noteriale që nuk është subjekt i veprave penale për prishjen e objektit dhe se ka ndërtuar një të ri. Sikurse rezulton, i gjithë ky proces bazohet në një deklaratë noteriale, pa verifikuar gjendjen në terren nëse realisht godina përkatëse është prishur për arsye të amortizimit apo natyrore apo nga ndërhyrjet njerëzore;
- 3- Përfitimim e objektit dhe truallit, në mungesë totale të akteve të përfitimit të pronës, për ndërtesa para datë 10.08.1991<sup>20</sup>, ku qytetari ka të drejtë të përfitojë jo vetëm mbi objektin për të cilin nuk ka dokumente pronësie, por edhe një sipërfaqe trualli 300m<sup>2</sup> pa pagesë deri në 500 m<sup>2</sup>, në rast se bën kërkesë.

Për çështjen 3, përfitimim e objektin dhe truallit me VKM nr.442/2018 e cila është shfuqizuar me 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.

**I.Në lidhje me kalimin e pronësisë mbi truallin funksional:** VKM nr.442/2018 përcaktonte se një subjekt nuk mund të përfitojë më shumë se 300 m<sup>2</sup> truall funksional për objektin dhe në raste përjashtimore, me kërkesë të vetë subjektit mund të përfitojë një sipërfaqe parcele prej 500 m<sup>2</sup>, me kusht që sipërfaqja shtesë të mos ishte truall i përshtatshëm për ndërtim.

Me ndryshimet që sjell VKM nr.827/2020 është hequr niveli tavan i sipërfaqes prej 500m<sup>2</sup> duke e lënë në varësi të sipërfaqes që posedohet efektivisht. Trajta evazive e këtij parashikimi i lejon një subjekt që të zaptojë një sipërfaqe mbi 500m<sup>2</sup>, p.sh 2000m<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 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 njërive 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<sup>21</sup>, me pasojë cenimin në një farë mënyrë të autonomisë vendore të bashkive për aq sa dilet jashtë kuadrin ligjor të legalizimeve, duke shitur

<sup>20</sup> Përmes VKM-së 442/2018 "Për përcaktimin e procedurës së kalimit të pronësisë e të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, të Ndërtuara deri më 10.8.1991 dhe të truallit funksional ndryshuar rishtazi, me VKM nr.827/2020 që shfuqizon VKM nr.442/2018.

<sup>21</sup> Pika 41 e VKM nr.1040/2020 " Për legalizimin dhe miratimin e modelit të aktit të legalizimit për ndërtimet pa leje



sipërfaqe trualli pa një kufi të caktuar. Si konkluzion, paradoksi ligjor që konstatohet në këto parashikim 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.

**II. Në lidhje me mosnjoftimin e Agjencisë së Trajtimit të Pronave:** Në VKM nr.442/2018, pika 11, germa b, përcaktohej se "ALUIZNI u kërkon informacion për pasuritë truall ATP-së, për të verifikuar nëse është marrë ose jo vendim për kthimin e pronës". Duke e krahasuar VKM nr.827/2020, ky përcaktim është shfuqizuar duke sjellë riskun e rritjes së konflikteve gjyqësore mes qytetarëve, mes qytetarëve dhe ASHK-së në mungesë të informacionit nga Agjencia e Trajtimit të Pronave dhe konfirmimit të saj nëse një pronë i është nënshtruar procesit të kthim kompensimit të pronave.

**III. Në lidhje me pikën 7, mbi procedurën e përshpejtuar:** Sipas këtij vendimi, një subjekt ka të drejtë të kërkojë kryerjen e procedurës së kalimit të pronësisë në mënyrë të përshpejtuar, brenda një afati 90-ditor, përfshirë dhe periudhën e afishimit publik, nga momenti i aplikimit, përkundrejt tarifës së diferencuar në vlerën 18,000 lekë 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 300 m<sup>2</sup> ose më pak.

**IV. Në lidhje me rastet kur pronësia u ka kaluar të tretëve.** Në ligjin nr. 20/2020 parashikohet se përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji dhe bazuar në këtë transaksion të tretët do konsiderohen të vlefshme të gjitha aktet për pronësinë private, të nxjerra nga institucionet shtetërore përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji, pavarësisht parregullsive të formës, procedurës apo përmbajtjes. Ky parashikim, sikurse është vërejtur edhe nga auditimet e përputhshmërisë së KLSH-së, krijon një tendencë negative ky në rast të zotërimit të titujve me pronësi me probleme të regjistruar në kundërshtim me kuadrin rregullator, një subjekt realizon transaksion me të tretë të cilët më pas këta të fundit ja rikthejnë mbajtësit të parë të titullit në pronësisë dhe për rrjedhojë krijohet një person i tretë që në fakt është i njëjtë me personin e parë i cili ka mbajtur titullin e pronësisë.

## 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 veçante 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 mosrakovimin 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-ZQRPP-s. Kjo ka sjellë fenomenet si mëposhtë:
  - **2.1 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 fqinjët e për pasojë fqinjët 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 fqinjët. Ky fenomen, në DVASHK Lezhë është i përhapur në zonën Ishull-Lezhë.

- 2.2 Spostim të objekteve në shtratin e lumenjve apo të brigjeve detare: Konkretisht, nga rastet e identifikuar nga Drejtorinë Vendore të ASHK-së Lezhë, nga hartat e administruar 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.
- 2.3 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 :

- 3.1 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 të 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;
- 3.2 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, 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;
- 3.3 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>22</sup> dhe përcaktimi në VKM nr.1040/2020<sup>23</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

<sup>22</sup> Përmes ligjit nr.6/2018

<sup>23</sup> Për përcaktimin e rregullave të zbatimit të kritereve të legalizimit dhe miratimin e modelit të aktit të legalizimit, për ndërtimet pa leje",



planit të përgjithshëm vendor në fuqi **krijon risqe për cenimin e bregdetit shqiptar dhe përvetësimin e pasurive 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 vetë 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 moscënimit, 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.

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 vitin 2020 do të “çlirojë” një sërë objektesh nga skualifikimi duke i rihapur sërish ato për trajtim. Megjithatë duhet theksuar se ligji nr.20/20 vazhdon të ecë në të njëjtën frymë të kuadrin 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:
  - 7.1 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 poseiduar 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 njësive 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<sup>24</sup>, duke cënuar 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.

- 7.2 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 truall prej 300m<sup>2</sup> ose më pak.
- 7.3 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.

## REKOMANDIME:

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:
  - 2.1 **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.
  - 2.2 **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 PPV-të e bashkive, si rasti i bashkive Lezhë dhe Himarë, për të cilat janë miratuar si zonë për ndërtimi 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 më poshtë.
- 4.1 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;
  - 4.2 Të përcaktojë mënyrën sesi do të veprohet 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**

### **1.2-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?**

Nga shqyrtimi dhe vlerësimi i dokumentacionit të vënë në dispozicion nga ASHK, përgjigjet e intervistave të zhvilluara me këtë institucion, si dhe konkluzioneve të nxjerra gjatë shtjellimit të nënpyetjeve, arrijmë në konkluzionin e përgjithshëm se:

“Veprimtaria e ish-Agjencisë së Legalizimit, Urbanizimit, Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale, aktualisht ASHK, përgjatë periudhës nën auditim 2016-2019, në krahasim me periudhën 2006-2013, ka patur rritje të treguesve të aktivitetit të saj, në kuadër të përshpejtimit të procesit të legalizimit, por theksojmë se nuk ka qenë mjaftueshëm efiçente, për shkak të mungesës së hartimit dhe miratimit të një strategjie institucionale, rekrutimit të burimeve njerëzore jo me formimin e duhur arsimor, moszbatimin e kuadrit rregullator në afatet e proçedurës së legalizimit, mosrealizimin e normativave të përditësimeve në terren të ndërtimeve informale, të numrit të lejeve të legalizimit të emetuara, si dhe me problematikat dhe vonesat e krijuara nga institucionet e tjera.

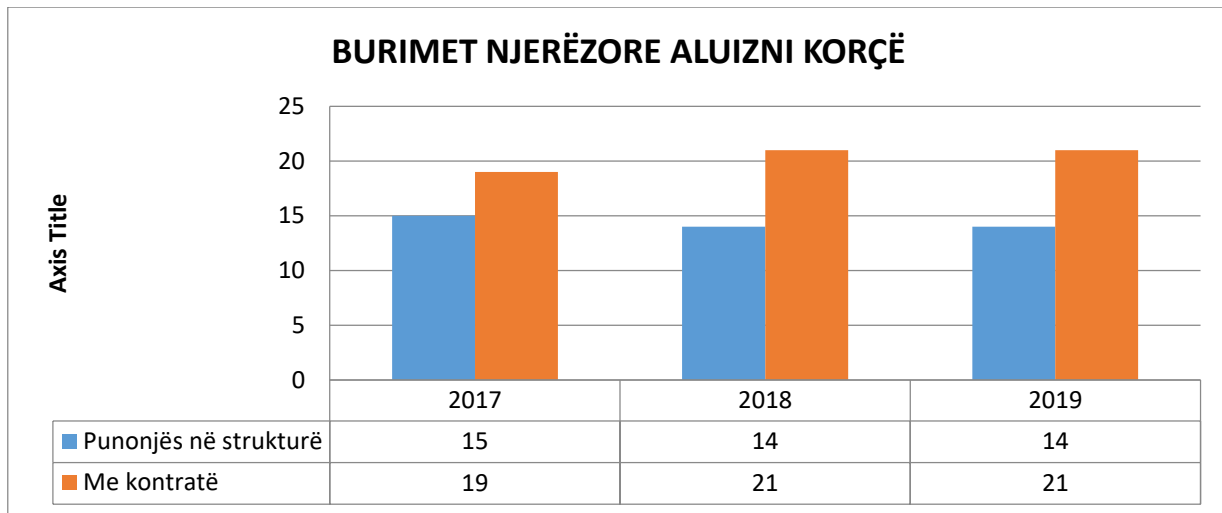
#### **1.2.1 A ka patur ish-ALUIZNI, aktualisht ASHK, burime njerëzore të mjaftueshme dhe të kualifikuara për përmbushjen e detyrave dhe përgjegjësiwe institucionale?**

Ish-ALUIZNI përgjatë historikut të tij mund të konsiderohet si një nga institucione me burime njerëzore të paqëndrueshme. Burimet njerëzore përbëjnë arsyen si të efektivitetit të ecurisë së procesit të legalizimeve por njëkohësisht edhe shkaku të problematikave në këtë fushë.

Struktura dhe organika e ish-ALUIZNI-t ka qenë e përcaktuar në bazë të urdhrit nr. nr.58, datë 05.04.2016. Këto struktura përbëheshin nga Drejtoria; Sektori i Legalizimit dhe Planifikimit Urban; Sektori i Çështjeve të Pronësisë; Sektori i Hartografisë dhe Përpunimit të Informacionit Gjeografik, si dhe Sektori i Financës dhe Shërbimeve Mbështetëse.



Numri i punonjësve në total të ALUIZNI-t ka qenë rreth 315 punonjës, por nga auditimi dhe nga përbërja e strukturës rezultojnë se në ALUIZNI kanë dominuar punonjës të përkohshëm me kontrata 1-3 muaj.



Sikurse rezultojnë, në ish-ALUIZNI Korçë, rreth 60% e stafit ka qenë me kontratë të përkohshme. Po ashtu, është vërejtur se rekrutimet nuk janë bërë sipas formimit profesional. Kjo edhe për arsyen se nuk ka pasur specifikime të pozicioneve të tilla si, ‘specialist jurist’ apo ‘specialist hartograf’, gjë që i ka dhënë mundësinë drejtuesve vendorë të ALUIZNI-t të vlerësojnë herë pas here nevojat për juristë apo hartografë në bazë të ngarkesës në punë dhe prioriteteve 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.

**Për vitin 2017 ka rezultuar se:**

- Nga 14 punonjës të punësuar në strukturë në DVASHK Korçë për vitin 2017, në 7 prej tyre, ka rezultuar se nuk kanë patur formimin e duhur profesional, sipas llojit të funksionit që kryen pozicionin në të cilin ata janë punësuar, ose 50% e strukturës.
- Në këtë vit rezultojnë se përsëritet i njëjti fenomen, ku në pozicionin e përgjegjës të sektorit të legalizimeve, apo të hartografisë, janë të punësuar, punonjës me arsimim në degën e minierave.
- Pozicioni i përgjegjës të sektorit të çështjeve të pronësisë, ka qenë vakant, ku duke nisur nga rëndësia e madhe që ka ky sektor (përgatitja e dokumentit të kalimit të pronësisë dhe masës së kompesimit financiar të ish-pronarëve), pas sektorit të legalizimit, ndikon negativisht në realizimin e objektivave për këtë sektor në veçanti dhe atë institucional në tërësi.

**Për vitin 2018 ka rezultuar se:**

- Nga 17 të punësuar pranë kësaj drejtorie, në 8 prej tyre, ka rezultuar se nuk kanë patur formimin e duhur profesional, sipas llojit të funksionit që kryen pozicionin në të cilin ata janë punësuar, ose 47% e strukturës.
- Gjithashtu përgjatë këtij viti janë bërë 5 largime nga puna, ku 2 prej tyre në nivele drejtuese (Drejtori i Drejtorisë dhe Përgjegjësi i Sektorit të Legalizimeve) si dhe 3 të tjerët në nivel zbatues (specialist legalizimesh, hartograf).
- Për këtë vit ka rezultuar përsëri i njëjti fenomen, ku pozicioni i punës së përgjegjës të sektorit të çështjeve të pronësisë ka qenë vakant.



### **Për vitin 2019, rezulton se:**

- Nga 14 të punësuar, sipas strukturës së miratuar të drejtorisë, në 7 prej tyre, ka rezultuar se nuk kanë patur formimin e duhur profesional, sipas llojit të funksionit që kryen pozicioni në të cilin ata janë punësuar, ose 50% e strukturës.
- Përgjatë këtij viti nuk ka patur lëvizje në strukturë apo largime të punonjësve.

Grupi i auditimit, nisur nga rëndësia që ka pozicioni i përgjegjës të sektorit të legalizimeve, analizoi jetëgjatësinë e punonjës të punësuar në këtë pozicion, ku nga data 08.01.2016 deri më datë 26.06.2018, ose rreth 2.6 vite, janë kryer 6 lëvizje të punonjësve në këtë pozicion, ilustruar sipas skemës së mëposhtme:

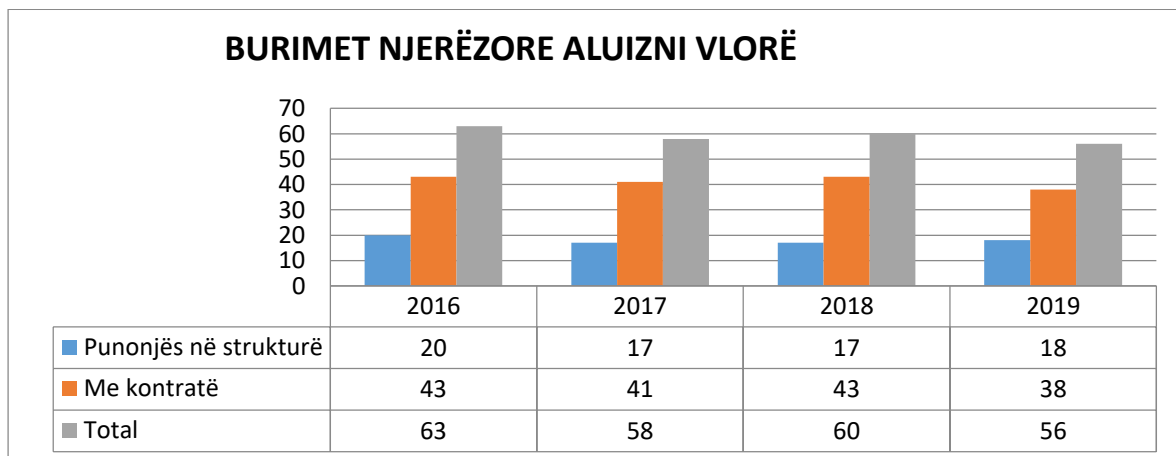
Skema nr.3 Koha e qëndrimit të përgjegjës të sektorit të legalizimeve



▪ Pra referuar skemës së mësipërme, kohëzgjatja e përgjegjës të sektorit të legalizimeve është rreth 7-8 muaj, dhe si pasojë e lëvizjeve të shpeshta në pozicionin e përgjegjës të sektorit të legalizimeve në Drejtorinë e Korçës, ka sjellë që një rast ky pozicion të ngelet vakant për një periudhë 7-mujore,

▪ Gjithashtu rezulton se për periudhën 2016-2019, punonjës të ish Drejtorisë Rajonale të ALUIZNI-t Korçë nuk kanë kryer asnjë ditë trajnim.

Në ish-ALUIZNI dhe DVASHK Vlorë, në lidhje me menaxhimin e burimeve njerëzore rezulton se mbizotërojnë kontratat e përkohshme, ku vetëm për periudhën 2016-2019 rreth 70 % e strukturës është e dominuar nga punonjës me kontratë të përkohshëm.



Nga shqyrtimi i informacionit të vënë dispozicion të grupit të auditimit, për burimet njerëzore të ish-Drejtorisë Rajonale të ALUIZNI-t Vlorë rezulton se:

- Nga 21 të punësuar për periudhën 2016-2019, sipas strukturës së miratuar të drejtorisë, në 3 prej tyre, ka rezultuar se nuk kanë patur formimin e duhur profesional, sipas llojit të funksionit që kryen pozicioni në të cilin ata janë punësuar,



- për periudhën 2016-2019, janë bërë 3 lëvizje në pozicionin e drejtorit të drejtorisë, dhe si pasojë në 2 raste janë krijuar vakanca për këtë pozicion nga 3 deri në 4 muaj.
- Për periudhën 2016-2019, punonjësit e ish Drejtorisë Rajonale të ALUIZNI-t Vlorë nuk kanë kryer asnjë ditë trajnim.
- Në vitin 2019, si institucion i ri Agjenci Shtetërore të Kadastrës janë ndryshuar 4 regjistruues konkretish, me kohëzgjatje mesatare në punë rreth 2 muaj
  - a. Në shtator, regjistruesi A me 6 muaj punë
  - b. Në 8 shtator, regjistruesi B me 4 muaj punë
  - c. Në 19 shtator, regjistruesi C me 9 ditë punë
  - d. Në 6 tetor, regjistruesi D me 20 ditë punë
- Në vitin 2020 janë bërë ndryshimet si mëposhtë në rang Drejtori të DVASHK Vlorë:
  - Drejtori A me 3 muaj punë
  - Drejtori B me 3 ditë punë
  - Drejtori C me 1 muaj punë
  - Drejtori D me 4 muaj punë

Vetëm për vitin 2020, kohëzgjatja mesatare në punë për pozicionin e drejtorit të Drejtorisë Vendore të ASHK-së Vlorë është 2 muaj.

Në DVASHK Fier, për periudhën 2017-2020, vërhet se Drejtori i ALUIZNI-t Fier ka qenë më i qëndrueshmi, me fillim pune në vitin 2013 dhe datë mbarimi deri në mesin e vitit 2020.

Për periudhën 2016-2019, 74 punonjës janë larguar me kohëzgjatje mesatare 1 vit e 2 muaj ndërsa 38 kanë mbetur në detyrë

- Në vitin 2016, organika numëronte 92 punonjës, nga të cilët janë larguar 60 punonjës ose 65% e stafit, të cilët kanë përfunduar marrëdhënien e punës në vitet 2016, 2017 dhe 2018;
- Në vitin 2017, janë rekrutuar 13 punonjës të rinj, nga të cilët 11 punonjës janë larguar po brenda vitit 2017 me një kohë qëndrimi 3-7 muaj ndërsa 2 punonjës kanë vijuar detyrën;
- Në vitin 2018, janë punësuar 4 punonjës të rinj, nga të cilët, 2 punonjës janë larguar përkatësisht pas 2 muaj dhe 6 muaj qëndrimi në punë;
- Në vitin 2019, 4 punonjës të rinj janë rekrutuar nga të cilët 1 punonjës është larguar me vetëm 1 muaj punë.

## 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 për 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 përforcohet edhe nga lëvizjet e shpeshta të titullarëve, përgjegjësve të sektorëve, etj.
2. Në organikën e miratuar të ASHK-së si dhe në 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 prioriteteve 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 kadastrë, si inxhinier gjeodet, rezulton se në



DVASHK ku numër është i ulët ndërsa në ASHK, Drejtorinë e Përgjithshme vepron një trupë profesionale gjeodetësh, por në numër të vogël.

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.

### REKOMANDIME:

1. ASHK të marrë masat e nevojshme, që punonjësit në qendër dhe në drejtoritë vendore, t'i nënshtrohen vlerësimit dhe rekrutimit sipas kritereve specifike si dhe të përcaktojë në organikën e çdo drejtorie specifike të tilla si "specialist jurist" apo specialist hartograf".

#### Menjëherë dhe në vazhdim

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.

#### Brenda vitit 2021

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.

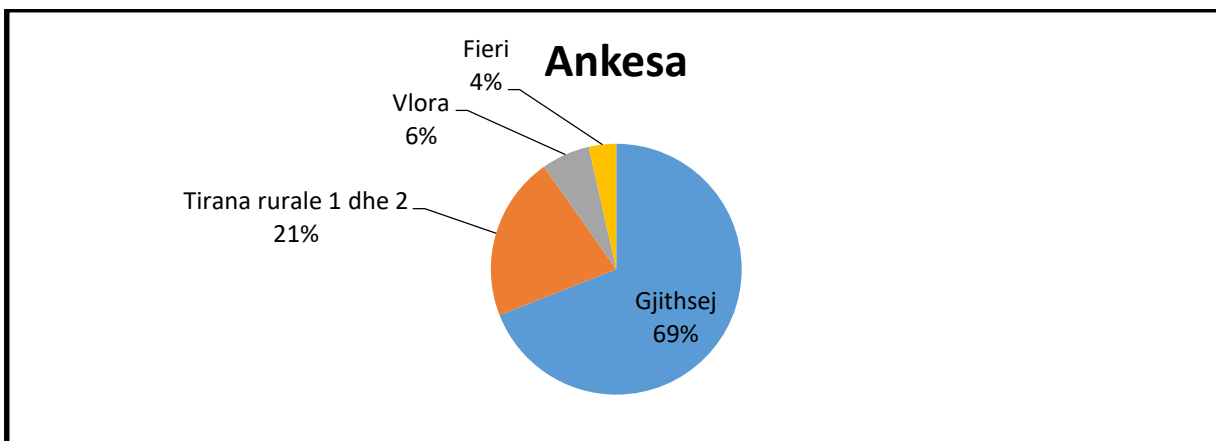
#### Brenda vitit 2021

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

### TRAJTIMI I ANKESAVE

Nga ana e sektorit të marrëdhënieve me publikun janë administruar për vitin 2019 rreth 1250 ankesa. Nga numri prej rreth 1250 ankesash që i janë përcjellë Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, më së shumti ato lidhen me Drejtoritë Vendore të ASHK-së së Tiranës, Tirana Rurale 1, Tirana Rurale 2 me rreth 384 ankesa, për DVASHK Vlorë me 113 ankesa, për DVASHK Shkodër dhe DVASHK Fier me 64 ankesa ,etj.



Ky numër i lartë, ku në ASHK përcillen 100 ankesa për çdo muaj shqyrtohet nga një njësi me 5 punonjës. Në këtë volum të lartë ankesash konstatohet se shqetësimet e qytetarëve janë nga më të



ndryshme por edhe në thelb "të thjeshta", në aspektin se kërkohet kryerja e disa shërbimeve bazike kadastrale. Vihet theksi tek natyra "e thjeshtë" e këtyre ankesave, për të nxjerrë në pah pikërisht se emëruesi i përbashkët i të gjithë ankesave ka të bëjë me çështje parësore si:

- Ankesë për mos kryerje detyre dhe mospajisje certifikate pronësie;
- Ankesë për pasuritë e përfituara me kontratë shkëmbimi të tjetërsuar tek të tretët;
- Ankesa në lidhje me mosmarrjen e shërbimit megjithëse qytetari ka aplikuar disa herë;
- Ankesë për regjistrimin e pronësisë mbi truallin ku ka objekt banesën apo biznesin;
- Ankesë për t'u pajisur me certifikatë, kartelë dhe hartë për truallin me banesë sipas kontratës së shitjes përfundimtare me Entin Kombëtar të Banesave;
- Kërkesë për korrigjim të dokumentit të regjistrimit hipotekor;
- Kërkesë për pajisje me dokument pronësie të rifreskuar;
- Kërkesë të "trajtohem sipas VKM 442/2018, lidhur me banesën". Qytetari shprehet se ka 4 vjet pa marrë zgjidhje ndërkohë që pas 4 vitesh e kanë informuar se përjashtohet nga procesi.

Në kthim-përgjigjet e ankesave, ASHK-ja kryesisht i referon qytetarët që të aplikojnë tek portali e-albania. Kjo platformë jo gjithmonë është zgjidhje për qytetarët, por rezulton edhe pengesë, veçanërisht për ato grup-mosha madhore që nuk zotërojnë mjetet dhe njohuritë për të aplikuar në këtë portal.

**Në DVASHK Vlorë:** Ish-Drejtorja Rajonale e ALUIZNI-t Qarku Vlorë, nuk ka 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. Titullari i Institucionit nuk ka ngarkuar me urdhër të veçantë një person kompetent apo një grup specialistësh për shqyrtimin e ankesave të cilët përveç zgjidhjes së çështjeve duhet të mbajnë edhe databazë të saktë për evidentimin e shërbimit ndaj qytetarëve. Gjithashtu në asnjë nga dokumentet e punës të paraqitura për auditim nuk është adresuar përgjegjësia për shqyrtimin e ankesave, por ato u janë adresuar specialistëve përkatës rast pas rasti sipas problematikave, në mospërputhje me përcaktimet e ligjit nr. 9482, datë 03.04.2006 "Për Legalizimin Urbanizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve Informale i ndryshuar, ligjit nr. 44/2015-Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë dhe Ligjit nr.119/2014 "Për të drejtën e informimit".

**Në DVASHK Lezhë:** Për periudhën 2019-2020 janë administruar përmes protokollit rreth 55 ankesa nga të cilat problematikat kryesore kanë të bëjnë mbi mosregjistrimin e objektit të legalizuar dhe mos lëshimin e certifikatës së legalizimit.

1. Ankesa në emër të znj.M.K, e cila në shkresën me nr.1514 datë 23.01.2020 të protokolluar në ASHK, shpreh shqetësimin për mos regjistrimin e objektit dhe truallit të përfituar me leje legalizimi para 15 vitesh. Me shkresën nr.1514/1 datë 07.02.2020 nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të ASHK-së është dërguar për shqyrtim administrativ dhe informim kërkesa e znj.M.K Me shkresën nr.1204/1 datë 10.03.2020 sipas përgjigjes së DVASHK Lezhë ka rezultuar se z.N.P ka kërkuar përfshirjen në procesin e legalizimit për një objekt të ndërtuar në vitin 2000 me arsyetimin se ky objekt ka qenë i pavetëdeklaruar pasi qytetari nuk ka patur dijeni për procesin e legalizimit si dhe shprehet konfirmimi për procedimin me kualifikimin e objektit informal .
2. Pranë Drejtorisë së Përgjithshme të ASHK është administruar kërkesa e z.D.Gj, me nr. 5990/1 prot., datë 05.06.2020 me anë të së cilës shprehet shqetësimi për vonesat në konkludimin e procedurave të legalizimit të objektit informal shtesë. Me shkresën nr.4262/1 prot, datë 23.07.2020 nga ana e DVASHK Lezhë është bërë verifikimi dhe ka rezultuar se nuk rezulton aplikues në procesin e legalizimit.



## GJETJE

1. 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.
2. Mosregjistrimi i lejes së legalizimit apo vonesat në lëshimin e lejeve të legalizimeve kanë përbërë shqetësimet kryesore të qytetarëve në lidhje me ankesat 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 përfutur 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.
3. 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.
4. 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".
5. 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.

## REKOMANDIME

1. 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**

2. 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**

3. Në lidhje me trajtimin e ankesave, të merren masat e nevojshme për forcimin e 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**

### **Nënpyetja: 1.2.2. A ka qenë efektive veprimtaria e ish-ALUIZNI, aktualisht ASHK, për realizimin e objektivave për legalizimin e ndërtimeve informale?**

Ish-Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale, sot ASHK, është institucion i krijuar në zbatim të ligjit nr.9482 datë 3.4.2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integritimin e ndërtimeve pa leje", i ndryshuar. Bazuar në rregulloren e brendshme të këtij institucioni, miratuar me Urdhrin nr.117, datë 14.07.2015, të Ministrit përgjegjës për Zhvillimin Urban, ish-ALUIZNI ka patur si mision të zbatojë politikat sektoriale në fushën e legalizimit të ndërtimeve pa leje, rregullimit të raporteve të pronësisë mbi truallin dhe zhvillimit urban të territoreve me ndërtime të legalizuara.

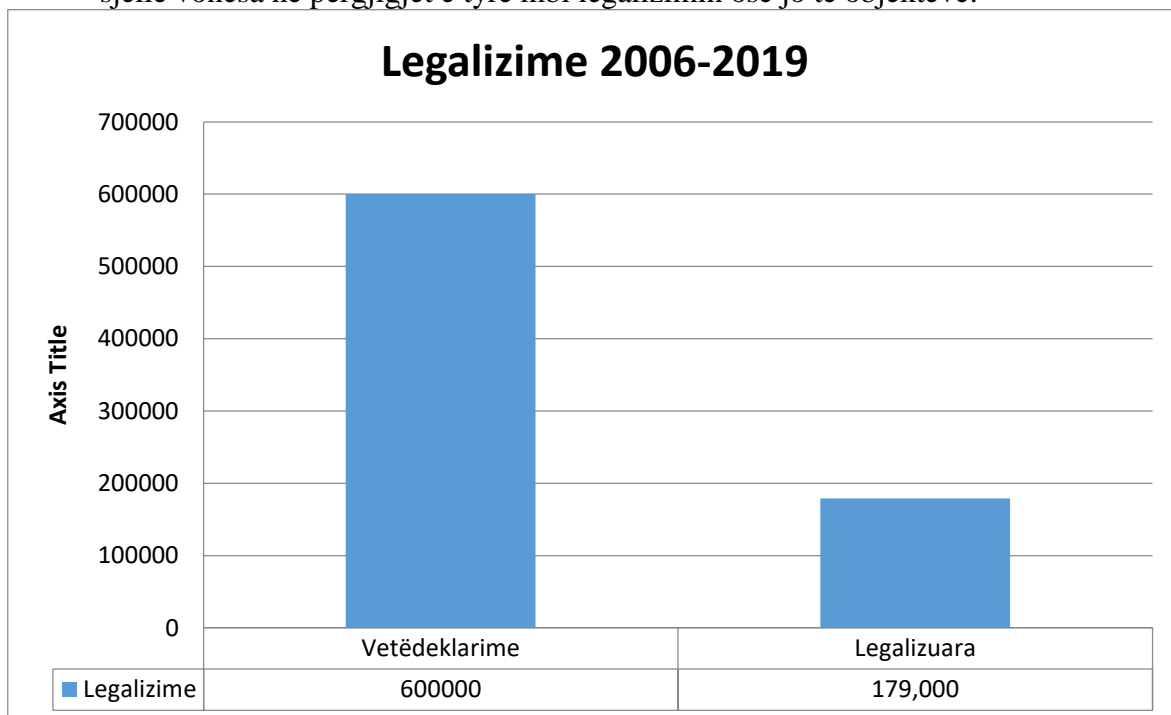


Sa më sipër, grupi i auditimit, me qëllim trajtimin e kësaj nënpyetje, zhvilloi dy intervista me subjektin nën auditim, për të marrë informacionin dhe dokumentacionin e nevojshëm nëse nga ish-ALUIZNI, është përgatitur strategji afatmesme, për periudhën objekt auditimi, dhe nga përgjigjet e vëna në dispozicion, nga Sektori i Financës dhe Sektori i Statistikës dhe Analizës, rezulton se:

- ALUIZNI nuk ka patur një strategji afatmesme apo afatgjatë për realizimin dhe përfundimin e procesit të legalizimit të ndërtimeve informale, si dhe parandalimin e ndërtimit të tyre në të ardhmen, por thjesht në vitin 2014, ky institucion ka parashikuar objektivat e tij në programin e deklaratës së politikës së qeverisë, vetëm për numrin e legalizimeve që do të kryheshin në vitet 2015, 2016, 2017, 2018 dhe 2019.

Nga analizimi i të dhënave, rezulton se procesi i legalizimeve ka qenë i ndërvarur edhe nga veprimtaria e institucioneve të tjera, veçanërisht në drejtim të:

- inventarizimit dhe regjistrimit të pronave shtetërore dhe publike;
- bashkëpunimit mes ALUIZNI-t dhe bashkive, konkretisht tek impakti negativ që kanë patur planet rregulluese, të cilat kanë qenë të papërditësuar me ndryshimet demografike të ndodhura në zona të caktuara ;
- planeve infrastrukturore, linjave hekurudhore, institucionet përgjegjëse të të cilave kanë sjellë vonesa në përgjigjet e tyre mbi legalizimin ose jo të objekteve.



Janë rreth 600,000 vetëdeklarime për legalizim, ndonëse nuk ka ende një shifër të saktë . Sikurse vërehet, në 13 vjet janë realizuar vetëm 179,000 leje legalizimi.

Konkretisht, në miratimin e lejeve të legalizimit janë hasur disa problematika, që nuk i kanë takuar thjesht veprimtarisë së ALUIZNI-t apo ASHK, por fushëveprimit apo miratimit të institucioneve të tjera.

#### **-Në drejtim të inventarizimit dhe regjistrimit të pronave publike dhe shtetërore nga organet qendrore dhe vendore**

Mos përfundimi i procesit të regjistrimit të pronave publike dhe shtetërore ka patur një impakt të drejtpërdrejt në procesin e legalizimit por edhe të administrimit të pronës shtetërore:

- ✓ Së pari, lënia në “informalitet” të pronave shtetërore me pasojë mossaktësimin e statusit juridik të tyre ka sjellë rritjen e ndërtesave informale apo dhe zaptimin e tyre, për godina të amortizuara apo të rrënuara, mbi të cilat janë ndërtuar objekte informale;



- ✓ Së dyti, në frenimin e procesit të legalizimit në mungesë të konfirmimit nga ana e organeve shtetërore .

Sipas të dhënave nga sektori i procedurave të transferimit të pronës shtetërore, e cila tashmë është pjesë e ASHK-së dhe jo e Ministrisë së Punëve të Brendshme, për institucionet qendrore dhe ato në varësi të tyre që nga viti 2003 deri në 2019, janë miratuar 82 VKM, ndërsa për institucionet e pavarura janë miratuar 6 VKM.

Në nivel qendror, referuar listave të miratuara në Republikën e Shqipërisë rezultojnë përafërsisht 16,572 prona, nga të cilat 11,385 prona i përkasin shoqërive Anonime, me aksionarë shtet.

Më poshtë në mënyrë statistikore paraqesim numrin e VKM-ve të cilat kanë miratuar listat e inventarëve për secilin institucion shtetëror të pavarur, kryeministrinë, ministrinë dhe institucionet në varësi të tyre.

Institucioni Qendror dhe Institucionet në varësi	Numri i VKM të miratuara për Ministrinë dhe Institucionet e Varësisë	Numri i pronave të miratuara me VKM	Numri i pronave të regjistruara
Institucione të pavarura	6 VKM	17	
Kryeministria	20 VKM	247	54
MPJ	2 VKM	13	
Ministria e Mbrojtjes	3 VKM	1494	620
Ministria e Brendshme	5 VKM	1220	628
MFE	11 VKM	629	
MIE	13 VKM gjithsej)	1038 11385	
MAS	2 VKM	52	
MD	4 VKM	50	
MK	14 VKM	14	
MBZHR	4 VKM	251	
MSHMS	4 VKM	105	
Ministria e Turizmit&Mjedisit	0 VKM		
Totali	<b>88 VKM</b>	<b>16 572</b>	<b>1302</b>

Prona të regjistruara rezultojnë afërsisht rreth 1300. 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.

Pengesa kryesore në regjistrimin e pasurive shtetërore nga ana e bashkive është tarifa e regjistrimit, e cila sjell kosto deri në mbi **20 milionë lekë**(për pronat e inventarizuara) për buxhetet e paqëndrueshme të bashkive. Transferimi i pronave me Vendime të Këshillit të Ministrave nuk është shoqëruar edhe me asistencë financiare, përmes përfshirjes së këtyre fondeve në fondin e pakushtëzuar apo në fondet specifike që bashkitë marrin për funksione të caktuara, qofshin edhe të transferuara me reformën e re administrative-territoriale.

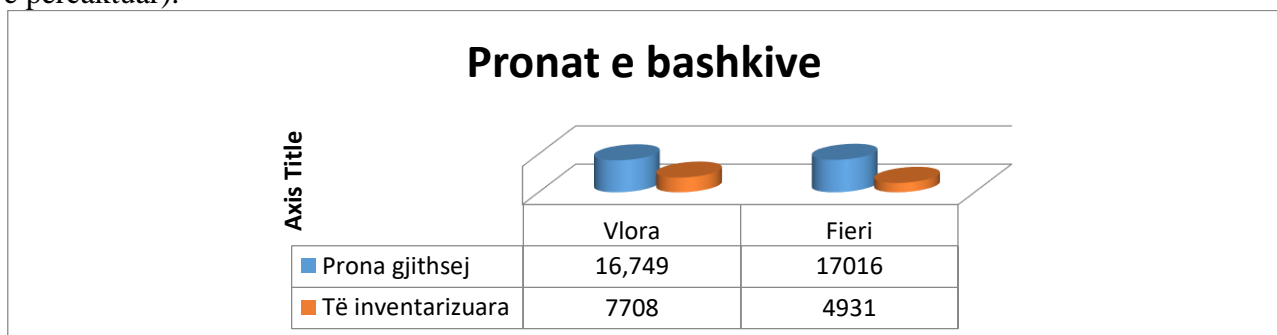
Ndryshimet e reja ligjore, konkretisht ligji nr. 20/2020 i kushton një rëndësi të veçantë në Kreun IV përditësimit, inventarizimit, transferimit dhe regjistrimit të pronave shtetërore. Në nenin 43, parashikohet se tarifa e regjistrimit për institucionet shtetërore dhe njësitë e vetëqeverisjes vendore



do të jetë e reduktuar. Por, ky përcaktim ligjor nuk është i reflektuar në Vendimin nr. 389, datë 13.5.2020 “Për miratimin e listës dhe të tarifave të shërbimeve kadastrale”, duke mos përcaktuar në asnjë dispozitë sesi do të bëhet ky trajtim i diferencuar përmes tarifave të reduktuara dhe në çmasë do të jetë kjo tarifë. Kostoja e regjistrimi p.sh. për Bashkinë Vlorë shkon në 38,540,000 lekë për pronat e inventarizuara.

Nr	Qarku	ECURIA E PROCESIT NË NIVEL BASHKIE					Numri i pronave
		Bashki	Nj A përb	Miratur lista inventari sipas Nj A përb	Miratur lista paraprake sipas Nj A përb	Miratur lista përfundimtare sipas Nj A përb	
1	Berat	5	25	25	19	15	23721
2	Dibër	4	35	35	21	12	15014
3	Durrës	3	16	16	14	10	8817
4	Elbasan	7	50	50	28	20	38680
5	Fier	6	42	42	33	27	17016
6	Gjirokastrë	7	32	32	25	18	14888
7	Korçë	6	37	37	30	18	18932
8	Kukës	3	27	27	12	5	12669
9	Lezhë	3	21	21	15	6	14098
10	Shkodër	5	33	30	19	9	20727
11	Tiranë	5	29	29	29	21	36785
12	Vlorë	7	26	25	20	9	16749
	<b>Totali</b>	<b>61</b>	<b>373</b>	<b>369</b>	<b>265</b>	<b>170</b>	<b>238096</b>

Një tjetër problematikë e konstatuar ka të bëjë me pronat (pyje/kullota) për të cilat nuk ka një inventar fizik të tyre por ky inventar i referohet vitit 1985 dhe në disa raste edhe më herët 1982 apo 1962. Kjo është shprehur edhe në një shkresë të Ministrisë së Mjedisit nr. 8057 prot.dt 09.12.2016 i cili kërkon azhurnimin e kadastrës pyjore/kullosore duke theksuar që të përcaktohen qartë kufijtë ndërmjet bashkive, ndërmjet bashkisë dhe Zonave të Mbrojtura edhe të gjitha këto në hartë të gjeoreferencuar, kur vetë MM i ka dërguar hartat në format pdf. Nisur nga sa më sipër nuk jepet asnjë zgjidhje për këto pasaktësi. Administrimi i këtij fondi pyjor tregon që ka një vlerë të konsiderueshme edhe financiare e cila duhet menaxhuar. ( Vlera e këtij fondi në 000/lekë nuk është e përcaktuar).





Në Agjencinë Shtetërore të Kadastrës nuk administrohet një statistikë mbi numrin e pasurive shtetërore të regjistruara nga ana e bashkive.

Duke iu referuar bashkëpunimit mes ish-ALUIZNI-it dhe bashkive, janë evidentuar këto problematika:

- Vonesa në përgjigje apo mospërgjigje për miratimin e legalizimit të objekteve informale të ndërtuara në prona ose territore në pronësi të bashkive;
- Mos vënie në dispozicion të listës dhe dokumentacionit hartografik për asete të transferuara si ato të arsimit parashkollor dhe shkollor, rrjetit infrastrukturës të ujësjellës-kanalizime, të sistemeve kryesore të kullimit për tokën;
- Pezullime në zona për zhvillime të planifikuara për rrugë, shërbime në territore me përqindje të lartë informalitetit;
- Mos informimi i ALUIZNI-t mbi projektet publike të miratuara ose atyre që janë parashikuar të miratohen.

Disa prej këtyre pronave janë zaptuar, ose janë ngritur objekte nga subjekte privat, ku psh..në Qytetin e Tiranës, prona e Institutit të Kërkimeve Biologjike, me sipërfaqe 1704 m<sup>2</sup> truall, dhe nga kjo 500 m<sup>2</sup> ndërtesë, është e zënë tërësisht nga banorë; Prona e qendrës së realizimit të veprave të artit, me sipërfaqe truall 7191 m<sup>2</sup>, dhe nga kjo 2259 m<sup>2</sup> ndërtesë, me probleme pronësie; Shtëpia e Rinisë nr.9, e zënë nga subjekt privat; Prona e kopështit nr.34 me 800 m<sup>2</sup> sipërfaqe truall, dhe nga kjo 412 m<sup>2</sup> ndërtesë, ku një pjesë e saj është e zënë nga privat; Kopështi nr.50, me sipërfaqe 1200 m<sup>2</sup>, dhe nga kjo 856 m<sup>2</sup> ndërtesë, i cili nuk ekziston më, por është zënë nga privat; Poligoni i stërvitjes në Njësinë Administrative Dajt me sipërfaqe 83.5 Ha, nga të cilat 45 Ha e zënë nga privat; Kopështi Rajoni nr.5 në Bashkinë Vlorë, me sipërfaqe 1000 m<sup>2</sup> truall, dhe nga kjo 152 m<sup>2</sup> ndërtesë, e cila është zënë forcërisht nga privat; Shtëpia e ushtarakëve në Bashkinë Vlorë, me sipërfaqe 1,673 m<sup>2</sup> truall, dhe nga kjo ndërtesë 795 m<sup>2</sup>, e zënë nga privat; Në Bashkinë Shkodër, prona "Godina e Observatorit", me sipërfaqe 3032.25 m<sup>2</sup>, dhe nga kjo 132.25 m<sup>2</sup> ndërtesë, Konvikti i shkollës Veterinare në Bashkinë Shkodër me sipërfaqe 742 m<sup>2</sup> truall, dhe nga kjo 742 m<sup>2</sup> ndërtesë, e zënë forcërisht, etj. Deri në momentin e nxjerrjes së Ligjit nr.20/2020, legalizimi i një numri të konsiderueshëm të objekteve informale, pranë këtyre pronave ka qenë i pezulluar, për shkak të mungesës së informacionit mbi statusin juridik.

Problematika në këtë rrafsh ka të bëjë me rastet kur subjekti deklaron se ka prishur një objekt shtetëror dhe mbi të ka ngritur një ndërtim të ri. Kuadri rregullator, konkretisht VKM nr.1040/2020 në pikën 38 përcakton, sikurse edhe VKM e shfuqizuar<sup>25</sup>, se "Kur objekti i shembur rezulton në pronësi të të tretëve ose në pronësi shtetërore, sipas dokumentacionit ligjor të fitimit të pronësisë, atëherë në deklaratën noteriale poseduesi duhet të deklarojë se nuk është subjekt i veprave penale të parashikuara në seksionin III, të kreut III, të pjesës së posaçme, të Kodit Penal". 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 procesi 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, në troje brenda qyteteve.

### **Infrastruktura rrugore dhe hekurudhore**

Sikurse është evidentuar dhe nga ALUIZNI, 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

---

<sup>25</sup> VKM nr.280, datë 1.4.2015, "Për përcaktimin e kriterëve, të procedurave dhe dokumentacionit të zbatueshëm, për të kualifikuar ndërtimet pa leje, shtesat anësore, dhe/ose në lartësi, në ndërtimet me leje", të ndryshuar,



mangët, inekzistent në disa raste dhe kontradiktor. Po ashtu, mungesa e informacionin mbi rrjetin 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. Madje, institucionet përgjegjëse i janë adresuar ALUIZNI-t për përcaktimin e qendrave/zonave të urbanizuara ose jo ndërkohë që këtë informacion duhej të vetadministronin në kuadër të menaxhimit të aseteve.

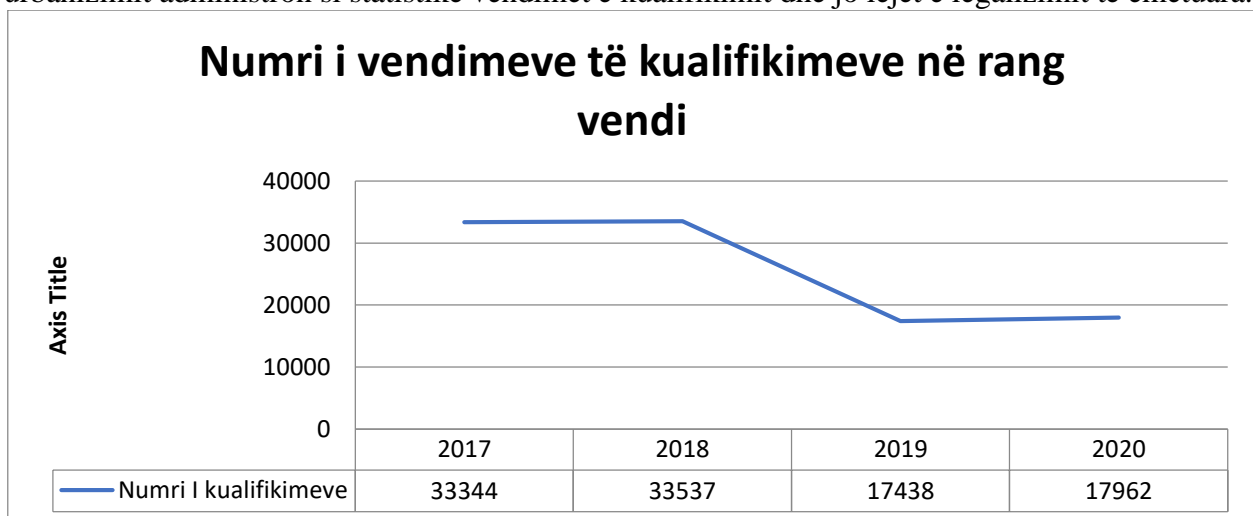
Në fakt tek infrastruktura rrugore dhe në tërësi të gjithë procesit të legalizimit problematika kryesore ka të bëjë me planet rregulluese të bashkive që nuk korrespondojnë me situatën faktike të ndryshimeve në një zonë të caktuar. Nga të dhënat, në një rast në zonën Pulaj, Velipojë, të administruar nga 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. Si pasojë, për shkak të këtij plani rregullues të vjetër dhe të pa përditësuar me ndryshimet e mëdha demografike dhe të ndërtimeve informale në këtë zonë, një numër i madh objektiv, krijonin intersektim ose rezultojnë mbi gjurmët e rrjetit rrugor, kriter ky skualifikues bazuar në pikën 6 të Kreut III të VKM-së 280, datë 01.04.2015 'Për përcaktimin e kriterëve, procedurave dhe dokumentacionit të zbatueshëm për të kualifikuar ndërtimet pa leje...".

### Objektet e trashëgimisë kulturore dhe zonat e mbrojtura mjedisore

Në ndërveprimin mes ish-ALUIZNI-t dhe institucioneve përgjegjëse për çështjet e kulturës, si Ministria e Kulturës apo Instituti i Monumenteve të Kulturës etj., është konstatuar mosrespektimi i afatit të vendimmarrjes (afati 45 ditë nga paraqitja e kërkesës) si dhe mos respektimi i procedurave përkatëse, konkretisht në disa raste përgjigja drejtuar ALUIZNI-t nga këto autoritete është dhënë për raste specifike dhe asnjëherë në grup ndërtimesh sipas kërkesës së ALUIZNI-t.

Me miratimin e ligjit të ri nr.81/2017 "Për zonat e mbrojtura", në mungesë të mosmiratimit në kohë të aktet nënligjore ka mbetur e paqartë saktësimi i planeve vendore të miratuara me rikonturimin e kufijve të zonave të mbrojtura.

Nga analizimi i të dhënave në Drejtorinë e Përgjithshme të ASHK-së, rezultojnë se sektori i urbanizimit administron si statistikë vendimet e kualifikimit dhe jo lejet e legalizimit të emetuara.



Sikurse vërehet nga paraqitja grafike e mësipërme, rezultojnë se ka një rënie të numrit të vendimeve për kualifikim nga Drejtoritë Vendore të ASHK-së në vitin 2019 dhe 2020 krahasuar me vitin me rreth 50% më pak. Një nga faktorët kryesorë që ka ndikuar është zbatimi i pikës 3/c të nenit 27 të ligjit nr.9632, datë 30.10.2006, "Për sistemin e taksave vendore", i ndryshuar, që parashikonte se leja e legalizimit lëshohet, vetëm pasi të jetë vërtetuar pagesa e taksës së ndikimit në infrastrukturë nga taksapaguesi", e cila filloi të zbatohet në janar vitit 2019 deri në shtator të këtij viti kur u ndryshuar serish ligji dhe u lejua lëshimi i lejes së legalizimit në mungesë edhe i vërtetimit të taksës



së ndikimit në infrastrukturë. Ndërkohë vërehet se ka ndryshim mes vendimeve të kualifikimeve<sup>26</sup> të marra dhe lejeve të legalizimit, pasi çdo vendim kualifikimi automatikisht duhet të prodhojë edhe lejen e legalizimit, duke qenë se kjo e fundit shërben si titull pronësie për regjistrimin e pronës.

DVA SHK	Kualifikime	2017			2018			2019			2020		
		Legalizime	Ndryshimi	Kualifikime	Legalizime	Ndryshimi	Kualifikime	Legalizime	Ndryshimi	Kualifikime	Legalizime	Ndryshimi	
Vlorë	2958	3082	+124	2220	1985	-235	653	578	-75	1135	980	-155	
Fier	3687	4708	+1021	3502	3403	-99	649	459	-190	1041	629	-412	
Lezhe	1801	1841	+40	3010	2813	-197	747	503	-240	536	836	+300	

**Në DVASHK Vlorë** në vitin 2017 janë miratuar rreth 124 leje legalizimi më shumë, ndërsa për vitet 2018-2020 rezultojnë se janë 465 vendime kualifikimi të mbetura pezull ose për të cilat nuk është emetuar leja e legalizimit e për rrjedhojë nuk është përfunduar procesi i legalizimit. Në DVASHK Vlorë, nga totali prej 28,914 vetë deklaramesh të qytetarëve që prej vitit 2006 prej aplikime ka përfunduar procesi i legalizimit për 11,558 ose 40% ndërsa 17356 ndërtime janë në pritje të legalizimit. Ndërkohë, janë skualifikuar 536 objekte për shkak të Planit të Përgjithshëm Vendor, 15 për shkak të objektit (paqëndrueshmërisë etj.) dhe 82 dosje janë pezulluar.

Nr.	Vetëdeklarime gjithsej	Ndërtime të legalizuara	Ndërtime në pritje të legalizimit	Ndërtime për tu prishur		
				Për shkak të PPV	Për shkak të objektit	Pezulluar
Qarku Vlorë	28914	11558	17356	536	15	82

**Në DVASHK Fier**, në vitin 2017 janë miratuar 1021 leje më shumë se vendimet e legalizimit ndërsa për periudhën 2018-2020 kanë mbetur pezull ose pa miratuar lejen e legalizimit rreth 701 vendimi kualifikimi. Në qarkun e Fierit janë gjithsej 32,706 vetë deklaramesh, nga të cilat janë legalizuar rreth 19,650 objekt ose rreth 60% ndërsa 10767 janë në pritje të legalizimit. Objekte që janë skualifikuar janë në total 1264 nga të cilat 92 për shkak të planit të përgjithshëm vendor dhe 1172 për shkak të objektit.

Nr.	Vetëdeklarime gjithsej	Ndërtime të legalizuara	Ndërtime në pritje të legalizimit	Ndërtime për tu prishur		
				Për shkak të PPV	Për shkak të objektit	Pezulluar
Qarku Fier	32706	19.650	10.767	92	1172	

### Legalizime të objekteve të ndërtuara para datës 10.08.1991

**Në DVASHK Fier**, bazuar në VKM nr.442/2018<sup>27</sup> janë miratuar gjithsej 30 vendime për kalimin e pronësisë. Numri i vogël i rasteve të trajtuara, të cilat nuk mund të trajtoheshin sipas përcaktimeve të VKM nr. 442/2018 kanë qenë të natyrës si më poshtë:

<sup>26</sup> Statistikë e administruar nga ASHK lidur me vendimet e kualifikimit krahasuar me statistikat e lejeve të legalizimit të administruara nga drejtoritë vendore të ASHK-së

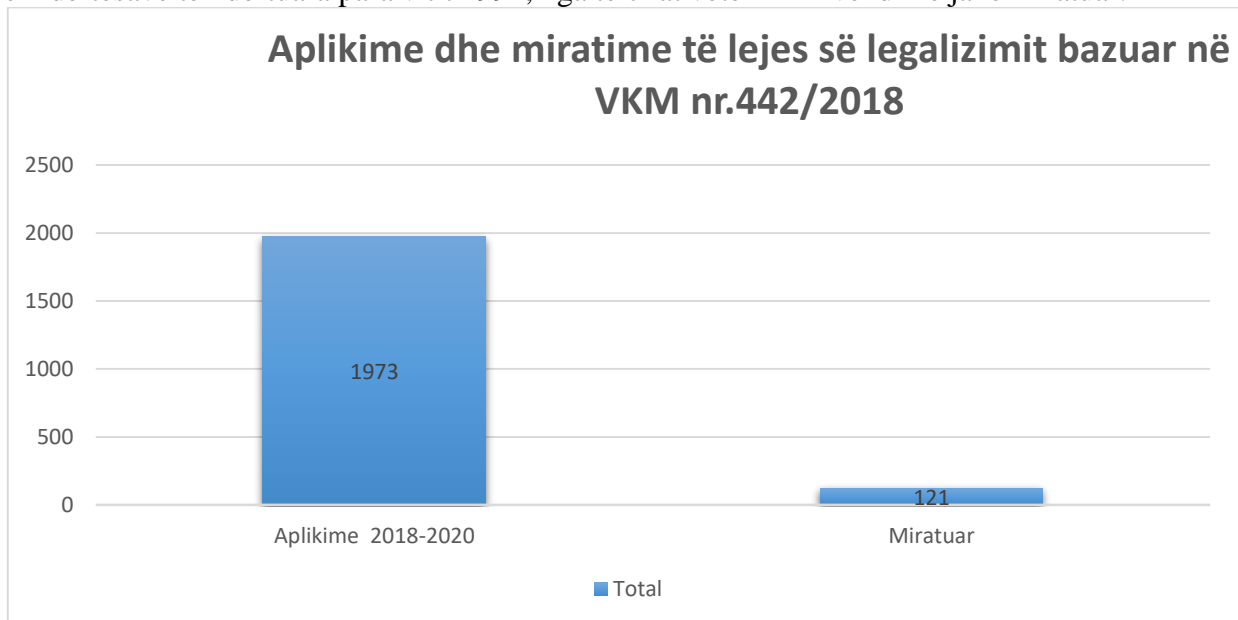
<sup>27</sup> "Për përcaktimin e procedurës së kalimit të pronësisë e të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, të ndërtuara deri më 10.8.1991 dhe të truallit funksional të tyre".



1. Mungesa e dokumentacionit që duhet të depozitohet nga personi që ka paraqitur kërkesën, veçanërisht me rastet e trashëgimisë kur ka më shumë se një trashëgimtar, deklarata noteriale plotësuese për praktiken, dokumentacione shtesë;
2. Numri i stafit të reduktuar dhe pjesa e pandemisë e bëri që për 1 vit të mos ecte me ritme të shpejta zbatimi i VKM nr. 442/2018;
3. Rastet kur për të njëjtin objekt janë paraqitur më shumë se një kërkesë nga individë të ndryshëm të cilët pretendojnë për të njëjtin objekt dhe palët nuk arrijnë dakordësinë midis tyre;
4. Raste të cilat pretendojnë se ka të bëjë me një objekt të ndërtuar para viteve 90' por nga fotografimi ajror verifikohet që ky objekt është prishur dhe në të njëjtin pozicion kemi të bëjmë me një objekt tërësisht të ri;
5. Rastet kur kemi të bëjmë me objekte të cilat kanë pasur funksionin ekonomik dhe vazhdojnë me të njëjtin funksion; këto raste nuk janë trajtuar.

**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, për një sipërfaqe totale prej 32,163 m<sup>2</sup>. Nga analizimi i të dhënave rezulton se për 127 subjekte, trualli funksional është miratuar për sipërfaqe deri në 300m<sup>2</sup> (e cila është falas) ndërsa vetëm për 2 subjekte, trualli funksional është miratuar për sipërfaqe përkatësisht 500m<sup>2</sup> dhe 568m<sup>2</sup>. Fenomeni i konstatuar në Drejtorinë Vendore të ASHK-së Vlorë në lidhje me trajtimin ka të bëjë kryesisht me vonesa nga ndryshimet e vazhdueshme të titullarit si dhe nga korrespondenca mes DVASHK-së dhe Agjencisë së Trajtimit të Pronave.

**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.



Për rastin e Drejtorisë Vendore të ASHK-së Lezhë, zbatimi i VKM-së nr. 442/2018 nuk ka filluar që me hyrjen në fuqi të saj, por kur është bërë bashkimi mes ALUIZNI-t dhe ZRPP-së Lezhë, pas majit të vitit 2019. Niveli i ulët i burimeve njerëzore në shqyrtimin e aplikimeve, ku norma e vendosur ka qenë rreth 10 dosje në muaj, që trajtoheshin nga dy specialistë, ka ndikuar negativisht në ecurinë e këtij procesi.

Në DVASHK Lezhë, problematika të identifikuar kanë të bëjnë me rastet :

- kur një ndërtim i vjetër para vitit 1991 ka qenë i ndërtuar në zona pyjore, të cilat janë të regjistruara në emër të bashkive, çka sjell që mos të vijohet procesi në këto rrethana për



shkak se kuadri i ri rregullator, konkretisht VKM 827/2020 nuk ka parashikuar mënyrën e trajtimit të këtyre rasteve.

### Legalizime në zonat e stimuluar

Drejtoria Vendore e ASHK-së Zonat e Stimuluara (Ish Drejtoria e ALUIZNI-t Zonat Turistike) gjatë periudhës kohore 01.01.2017 deri më 31.12.2020, ka përfunduar 2429 praktika legalizimi dhe shitje trualli në zbatim të ligjit nr. 9482, datë 03.04.2006, "Për Legalizimin, Urbanizimin dhe Integrimin e ndërtimeve pa leje", i shfuqizuar, ligjit 10186 "Për rregullimin e pronësisë mbi truallin shtetëror në zonat me përparësi turizmin" i shfuqizuar, ligjit 20/2020 "Për përfundimin e proceseve kalimtare të pronësisë në Republikën e Shqipërisë" si dhe akteve nënligjore të dala në zbatim të tyre. Gjithashtu gjatë kësaj periudhe janë përjashtuar nga procesi i legalizimit (skualifikuar) 11 ndërtime informale që nuk plotësonin kriteret ligjore për t'u legalizuar.

Referuar shifrave të mësipërme drejtoria ka patur një mesatare mujore prej 51 praktika në muaj. Vlen për tu theksuar se gjatë tremujorit të katërt të vitit 2019 dhe i gjithë viti 2020 ka pasur vështirësi në realizimin e normativave për arsye të ditura si tërmeti i muajit nëntor 2019, pandemia e Covid-19, si dhe ndryshimi total bazës ligjore në të cilën bazohej puna e drejtorisë përkatëse. Drejtoria vendore e ASHK për Zonat e Stimuluara administron 7 zona me rëndësi turistike dhe bregdetare si:



Ligji nr.20/0020 përcakton rregulla edhe për kalimin e pronësisë në zonat e stimuluar dhe subjektet që kanë përfutuar të drejta mbi këto territore. Konkretisht, përfitojnë subjektet:

- Persona të stimuluar janë persona fizikë apo juridikë që kanë përfutuar titullin sipas ligjit nr.7665, datë 21.1.1993, "Për zhvillimin e zonave që kanë përparësi turizmin", të shfuqizuar;
- Persona të tretë, që kanë hyrë në marrëdhënie juridiko-civile me ta, si subjekte të interesuara, pavarësisht nga numri i transaksioneve apo veprimeve juridike të njëpasnjëshme të kryera.

Në zonat e stimuluar, ASHK-ja realizon evidentimin në terren të njësive ndërtimore dhe truallit, si dhe harton planin e rievimit, ku pasqyrohet gjendja ndërtimore faktike e zonës, sipas kufijve të vendosur në dokumentacionin e miratuar nga autoriteti i planifikimit të territorit. Kur është e pamundur të përcaktohet kufiri i zonës së stimuluar, nëpërmjet dokumentacionit të miratuar nga autoriteti i planifikimit të territorit, atëherë ky kufi njehsohet me atë të përcaktuar nga marrëveshja e zhvillimit dhe/ose qirasë (nëse ka një të tillë). Kur nga evidentimi rezulton se zona e stimuluar ka në terren pozicionim të ndryshëm nga dokumentacioni i miratuar nga autoriteti i planifikimit, kufiri i zonës në planin e rievimit do të jetë sipas gjendjes faktike.

Por, në vendimin nr.18 datë 01.11.2007 të Komisionit të Ndihmës Shtetërore për skemën ekzistuese, ligjin nr. 7665, datë 21.1.1993, "Për zhvillimin e zonave që kanë përparësi turizmin", të shfuqizuar është vërejtur se lejet e dhëna në bazë të këtij ligji janë aplikuar jo vetëm për aktivitetet e lidhura me turizmin, por edhe për forma të tjera të zhvillimit brenda zonës, që kanë devijuar qëllimin dhe natyrën turistike të tyre.

PRAKTIKA TE PERFUNDUARA				
MUAJI/VITI	2017	2018	2019	2020
JANAR	63	19	32	51
SHKURT	59	18	79	91



MARS	69	58	43	43
PRILL	53	55	30	19
MAJ	69	45	16	38
QERSHOR	39	42	33	48
KORRIK	35	63	18	37
GUSHT	36	44	25	59
SHTATOR	54	56	90	95
TETOR	66	67	83	89
NENTOR	39	62	62	17
DHJETOR	16	41	64	99
<b>TOTAL</b>	<b>598</b>	<b>570</b>	<b>575</b>	<b>686</b>
				<b>2,429</b>

Kësisoj, “personat e stimuluar”, përpos objektit kanë përfituar edhe truallin përmes procesit të legalizimit. Konkretisht, sipas të dhënave nga auditimet e KLSH, nga viti 2015 deri në vitin 2018 rezultojnë se kanë qenë gjithsej 7399 vetëdeklarime, nga të cilat 3181 vetëdeklarime janë trajtuar sipas ligjit nr.10186, datë 26.11.2009 i ndryshuar “Për rregullimin e pronësisë mbi truallin shtetëror në zonat me përparësi turizmi”.

Fenomenet që janë vërejtur për këta “persona të stimuluar” konsistojnë <sup>28</sup>në:

- Koeficienti i shfrytëzimit të territorit është 88%, në kundërshtim me kuadrin rregullator, i cili lejon deri në 30 % koeficientin e shfrytëzimit, duke tejkaluar me 55%, madje duke tejkaluar numrin e kateve, të lejuara në studimet e bëra për zonat dhe fshatrat turistike;
- Objektet përkatëse të legalizuara ndodhen të pozicionuara në zona të titulluara: “Brez i Gjellbër”, “Gjellbërim Mbrojtës”, “Park”, “Shërbime Publike”, “Zonë Sportive”, duke shkelur në gjurmë të objektit dhe sipërfaqes ndërtimore, plotësisht ose pjesërisht, zona të cilat janë të destinuara për rekreativitet, ekologji, aktivitete sportive, hapësira publike etj;
- Ndryshimin e destinacionit të zonës së stimuluar, duke mos zbatuar projekte mbi turizmin, për të cilat janë ligjëruar si persona të stimuluar dhe angazhimi në veprimtari jashtë kësaj sfere;

Për kategorinë e personave të stimuluar, ligji 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.

### **Legalizimi dhe regjistrimi i ndërtimeve informale të braktisura nga ndërtuesi/investitori**

Formalizimi i pasurive të paluajtshme ( njësi individuale) nëpërmjet legalizimit dhe regjistrimit të ndërtimeve informale të braktisura nga ndërtuesi/investitori ka gjetur zgjidhje me hyrjen në fuqi të VKM nr.19/2017, “Për përcaktimin e rregullave të legalizimit të objekteve me leje ndërtimi, në të cilat janë kryer shtesa anësore dhe/ose në lartësi ose ndryshime të funksionit të hapësirave dhe të objekteve shumëkatëshe pa leje, të destinuara për kalimin së drejtës së pronësisë apo qiradhënien”. Kjo krijoi mundësinë për realizimin e të drejtave të poseduesve të njëjësive individuale (në cilësinë e

<sup>28</sup> Nga auditime të mëparshme të përputhshmërisë të kryera nga Kontrolli i Lartë i Shtetit



porositësve, apo pronarëve të truallit) për të disponuar në mënyrë të plotë dhe të lirë pronat e tyre, si dhe në zgjidhjen e ndikimit të mprehtë ekonomik dhe social që karakterizon këtë situatë. Në këtë kuadër, ka vazhduar puna për formalizimin e banesave kolektive nëpërmjet legalizimit dhe regjistrimi në regjistrin e pasurive të paluajtshme, të ndërtimeve informale (pallate) të "braktisura" nga subjekti ndërtues/investitor. Numërohen rreth 1.300 subjekte që kanë braktisur pallatet si pasojë e prishjes së shoqërisë tregtare, ose e daljes së tyre në inaktivitet. Deri në fund të vitit 2019 në rang vendi janë legalizuar 296 objekte (pallate) të braktisura, me lartësi 5 deri 12 kate, me sipërfaqe ndërtimi prej 1.322.352 m<sup>2</sup><sup>29</sup>. Në këtë fushë, nga ana e ALUIZNI-t dhe ASHK është bërë një punë e vlerësueshme, pasi nga ky proces kanë përfituar rreth 2500 familje për pasuritë e llojit apartamente, njësi shërbimi garazhe etj.

Shtesat apo ndryshime të funksionit të hapësirave të ndërtimeve me leje kanë përbërë problematikën më të madhe të procesit 14 vjeçar të legalizimeve e cila ka sjell pasoja juridike dhe sociale për poseduesit e apartamenteve/njësive në këto objekte, të cilët kanë qenë në pamundësi për të regjistruar dhe gëzuar pronën në mënyrë të ligjshme. Përballë këtij fenomeni, ALUIZNI ka dhënë një kontribut të vlerësueshëm në miratimin e VKM nr.19/2017. Si rrjedhojë në zbatim të këtij vendimi kanë marrë zgjidhje rreth 70% të praktikave të legalizimit për ndërtime me leje me shtesa ose ndryshim funksioni. Shifra prej 70% nënkupton edhe një statistikë tjetër ose më saktë thekson fenomenin negativ të atyre ndërtuesve që jo vetëm nuk janë përfshirë në procedurat e legalizimit, por i kanë braktisur pallatet.

Për këtë qëllim, bëhet e nevojshme identifikimi i gjithë këtyre subjekteve, në një regjistër të veçantë dhe dërgimi i listave emërore në bashkitë e vendit me qëllim ndërmarrjen e sanksioneve ndaj këtyre subjekteve.

### **Pse leje legalizimi dhe jo leje ndërtimi?**

Procesi i legalizimit, në të gjithë dinamikën e vet sociale dhe ligjore, i është atashuar si problematikë vetëm ish-ALUIZNI-t dhe tanimë Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, në një kohë kur ku proces ka qenë gjithnjë i ndërlidhur me bashkëpunimin e institucioneve të tjera. Vlerësimi i efektivitetit të këtij procesi do të ishte i gabuar të matej thjesht me indikatorët e brendshëm të ish-ALUIZNI-t apo të vet ASHK-së ndërkohë që e gjithë baza ligjore ka qenë referuese në një gamë të gjerë ligjesh.

Marrë parasysh edhe kontekstin gjerë dhe shtratin social dhe ekonomik ku shtrihet çështja e legalizimit, theksojmë se përshpejtimi apo dhënia e sa më shumë lejeve legalizimi, nuk mund të trajtohet nga ASHK si indikator performance, pasi së pari përpunimi i vetëm një dosje legalizimi nga stafi i ALUIZNI-t apo ASHK bart risqe të bërjes së gabimeve në legalizim dhe në mos abuzimeve në miratimin e atyre lejeve problematike, që janë tanimë konstatuar edhe përgjatë auditimeve të përputhshmërisë së kryera nga Kontrolli i Lartë i Shtetit.

Miratimi i sa më shumë lejeve të legalizimit mund të konsiderohet në nivel mikro, brenda strukturës menaxheriale të ASHK-së si një indikator i matjes së punës brenda organizatës por kjo statistikë bart një tjetër statistikë, në nivel makro, pra të rritjes së ndërtimeve informale. Pikërisht, vlerësimi i procesit të legalizimeve duhet analizuar në këtë prizëm dhe të plotësohet dhe reformohet me një kuadër rregullator që nuk i drejtohet thjesht ASHK-së, por ne veçanti bashkive të vendit.

Shtrati ligjor dhe teknik ku duhet të shtrihet puna në çështjen e trajtimit të ndërtimeve informale duhet bazuar pikërisht në reformimin e lejeve të ndërtimit. Sipas studimit të Bankës Botërore "Doing Bussines 2020", 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 procedurën për të përfituar një leje ndërtimi krahasuar me mesataren prej 170 ditë të Europës

---

<sup>29</sup> Nga të dhënat e Drejtorisë së Përgjithshme të ASHK-së



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.

Indikatorët	Shqipëria	Europa dhe Azia Qendrore	Vendet e OECD me të ardhura të larta
<b>Procedurat(numri)</b>	19	16.2	12.7
<b>Koha(ditët)</b>	324	170.1	152.3
<b>Kosto e vlerës së ndërtimit (në %)</b>	6.8	4.0	1.5
<b>Indeksi i cilësisë së ndërtimit</b>	13	12.1	11.6

Krahasuar me vendet e rajonit, Shqipëria renditet e fundit sa i përket vlerësimit për lejet e ndërtimit. Konkretisht, Shqipëria vlerësohet me 52.7 pikë bazuar në indikatorët e mësipërm, e ndjekur nga Kroacia me 57.8 pikë, mesatarja e Europës dhe Azisë Qendrore me 69 pikë, Greqia me 96.5 pikë e cila renditet e 86, Mali i zi me 76.1 pikë që renditet e 86 në botë, Mali i Zi renditet i 40 me 76 pikë ndërsa Maqedonia renditet e 15 me 83.5 pikë.

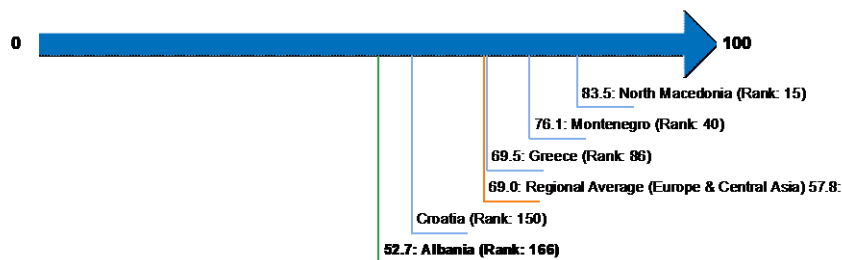


Figura 5 Burimi Banka Botërore: Raporti “Doing Bussines 2020”.

Ky vlerësim dhe njëkohësisht analiza krahasimore është mjaft i nevojshëm për t’u integruar në këtë temë audituese, duke qenë se problematikat në dhënien e lejeve të ndërtimit dhe kostot që shoqërojnë ato, tërthorazi krijojnë njëfarë nxitjeje 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.

Tabela -Numri i procedurave të ciklit të marrjes të lejes së ndërtimit-Burimi Banka Botërore

1	Marrja e certifikatës mbi tokën/truallin	30 ditë	3,250 lekë
2	Miratimin e projektit nga Agjencia e Mbrojtjes së Mjedisit	45 ditë	10,000 lekë
3	Marrja e ekstraktit të master planit nga Departamenti i Zhvillimit Urban	30 ditë	Pa pagesë
4	Marrja e miratimit nga Drejtoria e Zjarrfikësve për lejen e zhvillimit	15 ditë	10,000 lekë
5	Marrja e studimit gjeoteknik	14 ditë	75,000 lekë
6	Marrja e opinionit nga Drejtoria e Zhvillimit Urban	10 ditë	2000 lekë
7	Miratimi i projektit nga Autoriteti i Ujërave	9 ditë	3000 lekë
8	Marrja e vërtetimeve tatimore për detyrim të pa shlyera	3 ditë	Pa pagesë
9	Marrja e lejes së zhvillimit	45 ditë	13,006 lekë
10	Marrja e lejes së ndërtimit	60 ditë	1,418,973 lekë
11	Punësimi i mbikëqyrësit të punimeve	1 ditë	354,743 lekë
12	Njoftimi i inspektoratit qendror teknik për fillimin e	1 ditë	Pa pagesë



	punimeve		
13	Kryerja e inspektimeve mbi themelet e ndërtimit	1 ditë	Pa pagesë
14	Kërkesë për t'u lidhur me shërbimet e ujësjellës-kanalizimeve	20 ditë	40,000 lekë
15	Kryerja e inspektimit mbi skeletin e ndërtimit	1 ditë	Pa pagesë
16	Dorëzimi i raportit mbi përfundimin e punimeve dhe kryerjen e inspektimit në terren	1 ditë	Pa pagesë
17	Kryerja e inspektimit përfundimtar nga bashkia të ndërtimit	30 ditë	Pa pagesë
18	Marrja e lejes së përdorimit	30 ditë	Pa pagesë
19	Regjistrimi në ASHK	60 ditë	4,320 lekë

## LEGALIZIMI PËRBALLË PASOJAVE TË TËRMETIT

Tërmeti i 26 nëntorit 2019 që goditi Shqipërinë ka nxjerrë në pah një tjetër problematikë të procesit të legalizimit, veçanërisht sa i përket vlerësimit të qëndrueshmërisë së objekteve të legalizuara. Nga ana tjetër, këto banesa informale, për të cilat ka dyshime të mëdha për paqëndrueshmërinë e tyre bëhen një rrezik i madh për shembje por edhe për risqet e tjera që pasojnë tërmetin, siç është zjarri. Duke iu referuar edhe auditimit të Gjykatës Turke të Llogarive të kryer në 2002 me temë “Sa i përgatitur është Stambolli në rast tërmeti”, e njëjta situatë reflektohet edhe për Shqipërinë sa i përket faktorëve kryesorë që e bëjnë një tërmet të ketë pasoja shkatërruese dhe vdekjeprurëse.

- Banesa pa planifikim, plane zhvillimi në kundërshtim me kritere shkencore dhe përzgjedhja e gabuar e vendit;
- Banesa ilegale dhe pa leje;
- Banesa me leje por të pakontrolluara ;
- Mungesa e sanksioneve ligjore për parregullsitë e konstatuara.

Nga pasojat që rezultuan nga tërmeti, mund të themi se faktorët e mësipërm ishin shkaqet kryesore që amplifikuan efektin shkatërrues të tërmetit në Shqipëri.

Ligji nr.20/2020 përcakton, serish si kuadri i vjetër rregullator, se një nga dokumentet tekniko-ligjore që duhet të dorëzohen janë dhe “*akt ekspertizat nga një ekspert ose ent i licencuar për qëndrueshmërinë konstruktive të objektit, për ndërtimet me lartësi mbi 4 kate, si dhe për shtesën në ndërtim të regjistruar dhe për objektet me shkëlqe të lejes së ndërtimit*”.

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.

Konkretisht neni 27 i ligjit nr.9482, datë 03.04.2006 “Për Legalizimin dhe Integrimin e Ndërtimeve pa leje” parashikonte se dokumentacioni tekniko-ligjor për legalizimin e ndërtimit informal përfshin: pika ë) akt-ekspertizë nga një ekspert ose ent i licencuar për qëndrueshmërinë konstruktive të objektit, për ndërtimet me lartësi mbi 4 kate. Pra sipas kërkesave të këtij ligji, për rastin konkret dhe për te gjitha ndërtimet deri në katër kate nuk kërkohet asnjë lloj verifikimi nga një ekspert i licencuar për qëndrueshmërinë konstruktive të objektit por mjaftohet vetëm me një deklaratë personale që mund të bëjë vetë personi që ka në disponim ndërtimin pa leje se merr përsipër përgjegjësinë për çdo pasojë që mund të vijë (neni 27 pika “dh” e ligjit nr.9482, dt. 03.04.2006: Dokumentacioni tekniko-ligjor për legalizimin e ndërtimit informal përfshin:.... deklaratën personale, që merr përsipër përgjegjësinë për çdo pasojë, që mund të rrjedhë nga shkaqe natyrore dhe/ose nga përdorimi i banesës. Sipas këtij ligji, shteti nuk është përgjegjës për kompensimin ose dëmshpërblim në raste fatkeqësish, si pasojë e faktorëve, që ndikojnë në qëndrueshmërinë e objektit).



Marrë në konsideratë këto raste tragjike, kuadri i ri rregullator, ligji nr.20/2020 dhe aktet e dala në zbatim të tij nuk kanë vendosur kriteret për të adresuar të tilla raste duke e lenë serish akt-ekspertizën për qëndrueshmërinë vetëm për objekte mbi 4 kate.

Përballë këtyre risqeve, problemi i legalizimit në Shqipëri merr edhe një peshë tjetër që lidhet drejtpërdrejtë me jetën e njerëzve. Në këto kushte, bëhet e detyrueshme për rastin e Shqipërisë që hartat e zonave sizmike të merren në konsideratë gjatë fazës së planifikimit territorial në mënyrë që të kenë një funksion orientues për ndërtimin e banesave sipas risqeve, përfshirë ato informale. Në këtë kuadër, në këto zona, duhet të dalin akte të tjera dhe të vendosen kriteret të reja mbi legalizimin e tyre duke rinovuar planet vendore sipas vlerësimeve gjeologjike dhe sizmike, përfshirë vendosjen si kriter të aktit të ekspertizës për ndërtime mbi 2 kate.

### **Realizimi i normativës për lejet e legalizimit**

Për trajtimin e kësaj nënpyetje grupi i auditimit u fokusua në respektimin e kuadrit rregullator dhe teknik, për kryerjen e procedurës së legalizimit, ku u përqendrua në realizimin e normativës për lejet e legalizimit, përditësimeve në terren, realizimit të të ardhurave nga transferimi i parcelës ndërtimore, si dhe respektimin e afateve përgjatë gjithë procedurës së legalizimit (aplikimi - verifikimi në terren - vendimi i kualifikimit - miratimi i lejes së legalizimit - njoftimi i subjektit përfutues).

**Për DVASHK Lezhë:** Nga analizimi i të dhënave rezulton se për vitin 2017, normativa është realizuar në masën 51%, ku diferenca më e madhe vërehet në muajin maj, me rreth 4 leje legalizimi të lëshuara nga 300 që është caktuar normativa. Në vitin 2018, normativa vjetore është rritur me 240 leje ndërsa realizimi i normativës është në nivelin 73%. Në këtë vit, muaji me më pak leje është shkurti, me gjithsej 3 leje legalizimi të dhëna nga 320 të përcaktuar me normativë. Në periudhën 2019-2020 janë dhënë gjithsej 1039 leje legalizimi ose 50% më pak se viti 2018.

**Për DVASHK Vlorë,** grupi i auditimit vlerësoi treguesit (indikatorët që edhe vetë ASHK përdor për vlerësimin e performancës së Drejtorisë) për vitin 2016 dhe 2019. Me shkresën nr.6124, datë 10.09.2015, si dhe shkresën nr.4382, datë 19.05.2016, janë përcjellë normativat mujore (kolonat me ngjyrë portokalli) për evidentimet në terren, kualifikimet, të ardhurat nga transferimi i parcelës ndërtimore, si për lejet e legalizimit, të cilat po i pasqyrojmë në mënyrë tabelore:

**Referuar normativës së përcaktuar për vitin 2016,** rezulton se:

1. Në një analizë të përgjithshme me normativën e përcaktuar prej 3730 leje legalizimi në vit, duhet që nga DVASHK Vlorë të emetohen rreth 13 leje legalizimi në ditë, për 283 ditë efektive pune, ose rreth 87 leje në vit për 1 punonjës që është i angazhuar drejtpërdrejtë në procesin e legalizimit, ose 1-2 leje legalizimi në javë për një punonjës;
2. Si pas faktit rezulton se janë emtuar rreth 7 leje legalizimi në ditë, ose rreth 45 leje legalizimi për 1 punonjës, që është i angazhuar në mënyrë direkte në procedurën e legalizimit, ose 48% më pak në krahasim me numrin e lejeve të legalizimit për 1 vit për 1 punonjës, sipas normativës;
3. Indikatorit i evidentimeve në terren është realizuar me 82%;
4. Indikatorit i vendimeve për kualifikim është realizuar me 28%;
5. Indikatorit i të ardhurave nga parcela ndërtimore është realizuar me 172%, ose 25,512,216 lekë më tepër;
6. Indikatorit i lejeve të legalizimit është realizuar me 52%;
7. Nga raporti i vendimeve të kualifikimit (fakt) me lejet e legalizimit të emetuara, realizimi është në masën 153%, por kjo tregon se gjatë këtij viti janë emtuar leje legalizimi që i përkasin vitit të mëparshëm, për arsye se raporti midis këtyre dy treguesve është i drejtë, pra 1 vendim për kualifikim shoqërohet me emetimin e një leje legalizimi dhe jo më tepër;
8. Brenda muajve të vitit 2016, vihet re se aktiviteti i kësaj Drejtorie, është në nivel mbi mesataren, krahasuar me normativën mujore të përcaktuar, për lejet e legalizimit. Përgjatë muajve Janar-Korrik vihet re trendi ritës i numrit të lejeve të legalizimit, me përjashtim të muajit Shtator, ku ka rënie të



konsiderueshme, për të vazhduar përsëri me rritje të numrit të lejeve të legalizimit përgjatë muajve të tjerë, deri në fund të vitit; Gjithashtu kjo ecuri vihet re edhe në të ardhurat e realizuara nga parcela ndërtimore, ku mesatarisht për çdo muaj janë arkëtuar 5,063,934 lekë;

9. Nëse do të merrnim në konsideratë fondet buxhetore të shpenzuara nga kjo Drejtori, për vitin 2016, rezulton se kostoja e emetimit të një leje legalizimi, pra të produktit që ofron ndaj qytetarit (këtu përfshihen të gjitha fondet sipas llogarive 600, 601, 602, 231), për DVASHK Vlorë është rreth **29,732 lekë** (fondet e shpenzuara për vitin 2016 / nr., të lejeve të legalizimit).

Referuar rezultateve të mësipërme, me përjashtim të indikatorit të të ardhurave nga parcela ndërtimore, indikatorët e tjerë nuk janë realizuar.

**Referuar normativës së përcaktuar për vitin 2019**, rezulton se:

1. Është rritur normativa e evidentimeve në terren në 6,240, ose 600 më tepër se në vitin 2016, vendimeve për kualifikim, 600 më tepër se në vitin 2016, dhe rrjedhimisht edhe ajo për emetimin e lejeve të legalizimit, 900 më tepër, në krahasim me vitin 2016. Rritja e këtyre treguesve nuk përputhet as me ndryshimin e objektivit të përcaktuar në deklaratën e politikës për vitin 2019, ku nga 25,000 leje legalizimi të planifikuara në nivel kombëtar, u ndryshua në 10,000 leje, pra 15,000 leje më pak, për shkak të ndryshimit ligjor në ligjin nr.9632/2006, "Për sistemin e taksave vendore", i ndryshuar, ku u kushtëzua dhënia e lejes së legalizimit, vetëm pas pagesës së taksës së ndikimit në infrastrukturë, e cila pati ndikim negativ në ecurinë e procesit të legalizimit. Pra si pasojë e situatës së krijuar, edhe normativat e përcaktuara për drejtoritë vendore duhet të ishin ulur, por nuk ka ndodhur, çka tregon për një organizim dhe përcaktim të objektivave jo në nivelin e duhur.

2. Sipas normativës së përcaktuar, nga DVASHK Vlorë duhet të emetohen rreth 17 leje legalizimi në ditë, ose rreth 111 leje legalizimi për 1 punonjës që është i angazhuar direkt në procesin e legalizimit;

3. Sipas faktit rezulton se janë emetuar rreth 2 leje legalizimi në ditë, ose rreth 14 leje legalizimi për 1 punonjës, që është i angazhuar në mënyrë direkte në procedurën e legalizimit, ose 87% më pak në krahasim me numrin e lejeve të legalizimit për 1 vit për 1 punonjës, sipas normativës;

4. Indikatorit i evidentimeve në terren është realizuar me 17%, ose 3542 leje legalizimi më pak se në vitin 2016;

5. Indikatorit i vendimeve për kualifikim është realizuar me 14%, ose 564 vendime më pak se në vitin 2016;

6. Indikatorit i të ardhurave nga parcela ndërtimore është realizuar me 64%, ose 15,173,924 lekë më pak, ose 34,361,140 lekë më pak se në vitin 2016;

7. Indikatorit i lejeve të legalizimit është realizuar me 12%;

8. Nga raporti i vendimeve të kualifikimit (fakt) me lejet e legalizimit të emetuara, realizimi është në masën 83%, ç'ka tregon se në të shumtën e rasteve janë respektuar afatet midis vendimit të kualifikimit dhe emetimit të lejes së legalizimit;

9. Brenda muajve të vitit 2019, vihet re se aktiviteti i kësaj Drejtorie, nuk ka patur qëndrueshmëri, kështu, po ti referohemi emetimit të lejeve të legalizimit, vihet re se ka luhatje të herë pas hershme, midis muajve, ku në muaj të caktuar, si Maj, Shtator, Nëntor, duket sikur DVASHK Vlorë nuk ka funksionuar; Gjithashtu kjo ecuri jo e qëndrueshme vihet re edhe në të ardhurat e realizuara nga parcela ndërtimore;

10. Nëse do të merrnim në konsideratë fondet buxhetore të shpenzuara nga kjo Drejtori, për vitin 2019, rezulton se kostoja e emetimit të një leje legalizimi (këtu përfshihen të gjitha fondet sipas llogarive 600, 601, 602, 231), për DVASHK Vlorë është rreth **87,352 lekë** (fondet e shpenzuara për vitin 2019 / nr. e lejeve të legalizimit). Pra në krahasim me vitin 2016, kostoja e emetimit të një leje legalizimi i ka kushtuar rreth **57,620 lekë** më tepër DVASHK Vlorë, në raport të zhdrejtë me numrin e lejeve të legalizimit për vitin 2019.

**Për DVASHK Korçë**, grupi i auditimit vlerësoi treguesit (indikatorët që edhe vetë ASHK përdor për vlerësimin e performancës së Drejtorisë) për vitin 2016 dhe 2019.



### **Referuar normativës së përcaktuar për vitin 2016, rezulton se:**

1. Në një analizë të përgjithshme, me normativën e përcaktuar prej 1,690 leje legalizimi në vit, duhet që nga DVASHK Korçë të emetohen rreth 6 leje legalizimi në ditë, për 283 ditë efektive pune (nga totali i ditëve, janë hequr ditët e shtunë dhe e diel, ditët e festave zyrtare, si dhe pushimet vjetore), ose rreth 74 leje në vit për 1 punonjës që është i angazhuar drejtpërdrejtë në procesin e legalizimit, ose 1-2 leje legalizimi në javë për një punonjës;
2. Si pas faktit rezulton se janë emetuar rreth 1-2 leje legalizimi në ditë, ose rreth 24 leje legalizimi në vit për 1 punonjës, që është i angazhuar në mënyrë direkte në procedurën e legalizimit, ose 67.5% më pak në krahasim me numrin e lejeve të legalizimit për 1 vit, për 1 punonjës, sipas normativës;
3. Indikatorit i evidentimeve në terren është realizuar me 73%;
4. Indikatorit i vendimeve për kualifikim është realizuar me 22%;
5. Indikatorit i të ardhurave nga parcela ndërtimore është realizuar me 45%, ose 8,428,819 lekë më pak;
6. Indikatorit i lejeve të legalizimit është realizuar me 22%;
7. Nga raporti i vendimeve të kualifikimit (fakt) me lejet e legalizimit të emetuara, realizimi është në masën 81%, pra jo çdo vendim për kualifikim është shoqëruar edhe me emetimin e lejes së legalizimit, ku këtu del një tregues tjetër, që leja e legalizimit lëshohet jashtë afatit të përcaktuar nga data e vendimit të kualifikimit;
8. Brenda muajve të vitit 2016, vihet re se aktiviteti i kësaj Drejtorie, nuk ka një ecuri normale dhe të qëndrueshme, për arsye se në muaj të caktuar duket sikur kjo Drejtori nuk ka funksionuar, përshëmbull lejet e legalizimit për periudhën Janar-Prill, variojnë nga 5-14 për muaj, ose paqëndrueshmëri përgjatë periudhës Qershor-Tetor, ku nga 29 leje të dhëna respektivisht, në muajin pasardhës 37 leje, në vazhdim 60 leje dhe në muajin Shtator zbresim në 50 leje, duke kaluar në muajin Tetor në 29 leje legalizimi; Gjithashtu kjo ecuri vihet re edhe në të ardhurat e realizuara nga parcela ndërtimore, ku nga muaji Prill në muajin Maj, rriten të ardhurat e arkëtuara nga parcela ndërtimore, për të vazhduar në muajin Qershor, me rënie të tyre, në muajin Korrik me një rritje të ndjeshme të të ardhurave të arkëtuara, si dhe në muajin Gusht po përsëri me një rënie të ndjeshme;
9. Nëse do të merrnim në konsideratë fondet buxhetore të shpenzuara nga kjo Drejtori, për vitin 2016, rezulton se kostoja e emetimit të një leje legalizimi, pra të produktit që ofron ndaj qytetarit (këtu përfshihen të gjitha fondet sipas llogarive 600, 601, 602, 231), për DVASHK Korçë është rreth **69,570 lekë** (fondet e shpenzuara për vitin 2016 / nr., e lejeve të legalizimit).  
Pra referuar rezultateve të mësipërme, konstatohet se nuk janë realizuar normativat e përcaktuara për DVASHK Korçë, si dhe aktiviteti i kësaj Drejtorie përgjatë këtij viti ka qenë në nivele të ulëta.

### **Referuar normativës së përcaktuar për vitin 2019, rezulton se**

1. Është rritur normativa e vendimeve për kualifikim dhe rrjedhimisht edhe ajo për emetimin e lejeve të legalizimit, në krahasim me vitin 2016, ku në total nga DVASHK Korçë në krahasim me vitin 2016, janë kërkuar 324 vendime për kualifikim dhe 710 leje legalizimi më tepër. Rritja e këtyre treguesve nuk përputhet as me ndryshimin e objektivit të përcaktuar në deklaratën e politikës për vitin 2019, ku nga 25,000 leje legalizimi të planifikuara në nivel kombëtar, u ndryshua në 10,000 leje, pra 15,000 leje më pak, për shkak të ndryshimit ligjor në Ligjin nr.9632/2006, "Për sistemin e taksave vendore", i ndryshuar, ku u kushtëzua dhënia e lejes së legalizimit, vetëm pas pagesës së taksës së ndikimit në infrastrukturë, e cila pati ndikim negativ në ecurinë e procesit të legalizimit. Pra si pasojë e situatës së krijuar, edhe normativat e përcaktuara për Drejtoritë Vendore duhet të ishin ulur, por kjo nuk ka ndodhur, çka tregon për një organizim dhe përcaktim të objektivave jo në nivelin e duhur.
2. Referuar të dhënave të mësipërme, sipas normativës së përcaktuar prej 2,400 leje legalizimi në vit, duhet që nga DVASHK Korçë të emetohen rreth 8-9 leje legalizimi në ditë, për 283 ditë efektive pune, ose rreth 95 leje në vit për një punonjës që është i angazhuar drejtpërdrejtë në procesin e legalizimit, ose 2 leje legalizimi në javë për një punonjës;



3. Si pas faktit rezulton se, është emetuar rreth 1 leje legalizimi në ditë, ose rreth 8 leje legalizimi në vit për 1 punonjës, që është i angazhuar në mënyrë direkte në procedurën e legalizimit, ose 67% më pak në krahasim me numrin e lejeve të legalizimit për 1 vit, për 1 punonjës, për vitin 2016;
4. Indikator i evidentimeve në terren është realizuar me 51%;
5. Indikator i vendimeve për kualifikim është realizuar me 38%;
6. Indikator i të ardhurave nga parcela ndërtimore është realizuar me 36%, ose 12,114,236 lekë më pak;
7. Indikator i lejeve të legalizimit është realizuar me 8%, ose 178 leje legalizimi më pak se në vitin 2016;
8. Nga raporti i vendimeve të kualifikimit (fakt) me lejet e legalizimit të emetuara, realizimi është në masën 21%, pra jo çdo vendim për kualifikim është shoqëruar edhe me emetimin e lejes së legalizimit, ku përsëri evidentohet treguesi i mosrespektimit të afatit ligjor nga vendimi për kualifikim-dhënia e lejes së legalizimit, që leja e legalizimit lëshohet jashtë afatit të përcaktuar nga data e vendimit të kualifikimit;
9. Brenda muajve të vitit 2019, vihet re se aktiviteti i kësaj Drejtorie, nuk ka një ecuri normale dhe të qëndrueshme, për arsye se në muaj të caktuar duket sikur kjo Drejtori nuk ka funksionuar, për shembull lejet e legalizimit për periudhën Janar-Korrik, variojnë nga 1-3 leje për muaj, për të vazhduar në muajin Gusht ku kemi një rritje të ndjeshme të numrit të lejeve të legalizimit, dhe rënie në muajin Shtator, dhe në muajin Dhjetor asnjë leje legalizimi; Gjithashtu kjo ecuri vihet re edhe në të ardhurat e realizuara nga parcela ndërtimore, ku në muajin Janar dhe Shkurt nuk është arkëtuar asnjë lek nga parcela ndërtimore, ose në muajin Gusht dhe Tetor ku është realizuar nivel shumë i ulët i të ardhurave;
10. Nëse do të merrnim në konsideratë fondet buxhetore të shpenzuara nga kjo Drejtori, për vitin 2019, rezulton se kostoja e emetimit të një leje legalizimi (këtu përfshihen të gjitha fondet sipas llogarive 600, 601, 602, 231), për DVASHK Korçë është rreth **143,130 lekë** (fondet e shpenzuara për vitin 2019 / nr., e lejeve të legalizimit). Pra në krahasim me vitin 2016, kostoja e emetimit të një leje legalizimi i ka kushtuar rreth **73,560 lekë** më tepër DVASHK Korçë, në raport të zhdrejtë me numrin e lejeve të legalizimit për vitin 2019.

**Për DVASHK Shkodër**, grupi i auditimit vlerësoi treguesit (indikatorët që edhe vetë ASHK përdor për vlerësimin e performancës së Drejtorisë) për vitin 2017 dhe 2019.

**Referuar normativës së përcaktuar për vitin 2017**, rezulton se:

1. Në një analizë të përgjithshme me normativën e përcaktuar prej 5520 leje legalizimi në vit, duhet që nga DVASHK Shkodër të emetohen rreth 19-20 leje legalizimi në ditë, për 283 ditë efektive pune, ose rreth 102 leje në vit për 1 punonjës që është i angazhuar drejtëpërdrejtë në procesin e legalizimit (4 në strukturë + 50 me kontratë), ose 2 leje legalizimi në javë për një punonjës;
2. Si pas faktit rezulton se janë emetuar rreth 5-6 leje legalizimi në ditë, ose rreth 86 leje legalizimi në vit për 1 punonjës, që është i angazhuar në mënyrë direkte në procedurën e legalizimit, ose 16% më pak në krahasim me numrin e lejeve të legalizimit për 1 vit për 1 punonjës, sipas normativës së vitit 2017.

Theksojmë se në këtë vit, punonjës efektiv të angazhuar në procesin e legalizimit, janë 18, për arsye se nga 64 punonjës me kontratë të planifikuar për vitin 2017, vetëm 13 prej tyre kanë qenë në marrëdhënie pune, dhe për këtë arsye numri i lejeve të legalizimit të emetuara nga 1 punonjës, është i lartë.

3. Indikator i evidentimeve në terren është realizuar me 34%;
4. Indikator i vendimeve për kualifikim është realizuar me 17%;
5. Indikator i të ardhurave nga parcela ndërtimore është realizuar me 51%, ose 25,054,313 lekë më pak, ose me një mesatare mujore arkëtimi prej 2,164,640 lekë;
6. Indikator i lejeve të legalizimit është realizuar me 28%;
7. Nga raporti i vendimeve të kualifikimit (fakt) me lejet e legalizimit të emetuara, realizimi është në masën 28%, pra jo çdo vendim për kualifikim është shoqëruar edhe me emetimin e lejes së



legalizimit, ku përsëri evidentohet treguesi i mosrespektimit të afatit ligjor nga vendimi për kualifikim - dhënia e lejes së legalizimit;

8. Brenda muajve të vitit 2017, vihet re se aktiviteti i kësaj Drejtorie, nuk ka një ecuri normale dhe të qëndrueshme, për shembull lejet e legalizimit për periudhën Janar-Shkurt, vijnë në rritje, për të vazhduar nga muaji Shkurt-Prill, ku ecuria e aktivitetit të DVASHK Shkodër referuar lejeve të legalizimit është normale, dhe më pas në muajin Maj, kemi rënie të konsiderueshme të numrit të lejeve të legalizimit, e cila vazhdon deri në fund të vitit; Gjithashtu kjo ecuri vihet re edhe në të ardhurat e realizuara nga parcela ndërtimore, ku në muaj të caktuar duket sikur DVASHK Shkodër nuk ka funksionuar, konkretisht në muajin Shkurt dhe Shtator;

9. Nëse do të merrnim në konsideratë fondet buxhetore të shpenzuara nga kjo Drejtori, për vitin 2017, rezulton se kostoja e emetimit të një leje legalizimi, pra të produktit që ofron ndaj qytetarit (këtu përfshihen të gjitha fondet sipas llogarive 600, 601, 602, 231), për DVASHK Shkodër është rreth **20,863 lekë** (fondet e shpenzuara për vitin 2017 / nr., e lejeve të legalizimit).

Sa më sipër, referuar rezultateve të mësipërme, rezulton se nuk janë realizuar normativat e përcaktuara për DVASHK Shkodër, si dhe aktiviteti i kësaj Drejtorie përgjatë këtij viti ka qenë në nivele të ulëta.

**Referuar normativës së përcaktuar për vitin 2019**, informacionit të pasqyruar në tabelën dhe grafikun e mësipërm, mbi indikatorët, evidentimet në terren, vendimet e kualifikimeve, të ardhurat e realizuara nga parcela ndërtimore, lejet e legalizimit, që shërbejnë për vlerësimin e performancës, krahasuar me normativën, rezulton se për vitin 2019, në përfundim të tij:

1. Normativa nuk ka ndryshuar në krahasim me vitin 2017, kjo për të gjithë indikatorët, pavarësisht faktit që e kemi përmendur edhe në trajtimin e bërë për DVASHK Korçë, për të njëjtin vit, ku ndryshimet në Ligjin nr.9632/2006, "Për sistemin e taksave vendore", i ndryshuar, patën ndikim negativ në procesin e legalizimit, çka duhet të reflektohej në normativën/objektivat e vendosura për DVASHK Shkodër për vitin 2019, gjë që tregon për një organizim dhe përcaktim të objektivave jo në nivelin e duhur;

2. Referuar normativës së përcaktuar për vitin 2019, mbi emetimin e lejeve të legalizimit, duke marrë në konsideratë ndryshimin e numrit të planifikuar të punonjësve në tërësi të DVASHK Shkodër për këtë vit, rezulton se duhet të emetohen rreth 212 leje legalizimi në vit nga 1 punonjës që është i angazhuar në procesin e legalizimit, ose rreth 4-5 leje legalizimi në javë, për 1 punonjës;

3. Si pas faktit rezulton se janë emetuar rreth 1-2 leje legalizimi në ditë, ose rreth 4 leje në ditë më pak se në vitin 2017, ose rreth 20 leje legalizimi në vit për 1 punonjës, që është i angazhuar në mënyrë direkte në procedurën e legalizimit, pra në të njëjtat nivele me vitin 2017, pavarësisht faktit se në vitin 2019, kanë qenë rreth 8 punonjës më tepër që janë angazhuar në procesin e legalizimit, në krahasim me vitin 2017;

4. Indikatorit i evidentimeve në terren është realizuar me 9%;

5. Indikatorit i vendimeve për kualifikim është realizuar me 14%;

6. Indikatorit i të ardhurave nga parcela ndërtimore është realizuar me 24%, ose 38,739,865 lekë më pak, ose 13,685,552 lekë më pak se në vitin 2017;

7. Indikatorit i lejeve të legalizimit është realizuar me 9%;

8. Nga raporti i vendimeve të kualifikimit (fakt) me lejet e legalizimit të emetuara, realizimi është në masën 9%, ose në 10 vendime për kualifikim, emetohet 1 leje legalizimi, pra jo çdo vendim për kualifikim është shoqëruar edhe me emetimin e lejes së legalizimit, ku përsëri evidentohet treguesi i mosrespektimit të afatit ligjor nga vendimi për kualifikim - dhënia e lejes së legalizimit;

9. Brenda muajve të vitit 2019, vihet re se aktiviteti i kësaj Drejtorie, nuk ka një ecuri normale dhe të qëndrueshme, për shembull lejet e legalizimit nga muaji Janar deri në muajin Prill, vijnë në rënie, për të vazhduar në muajt në vijim ku vihen re luhatje (ulje-ngritje muaj pas muaji) të lejeve të legalizimit të emetuara nga DVASHK Shkodër; Gjithashtu kjo ecuri vihet re edhe në të ardhurat e realizuara nga parcela ndërtimore, ku në muaj të caktuar duket sikur DVASHK Shkodër nuk ka funksionuar, konkretisht në muajin Maj dhe muajin Qershor;



10. Nëse do të merrnim në konsideratë fondet buxhetore të shpenzuara nga kjo Drejtori, për vitin 2019, rezulton se kostoja e emetimit të një leje legalizimi (këtu përfshihen të gjitha fondet sipas llogarive 600, 601, 602, 231), për DVASHK Shkodër është rreth **57,784 lekë** (fondet e shpenzuara për vitin 2019 / nr., të lejeve të legalizimit). Pra në krahasim me vitin 2017, kostoja e emetimit të një leje legalizimi i ka kushtuar rreth **36,921 lekë** më tepër DVASHK Shkodër, në raport të zhdrejtë me numrin e lejeve të legalizimit për vitin 2019.

## 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 drejtpërdrejtë në vetë procesin e legalizimit por edhe të administrimit të pronës shtetërore. Regjistrimi i pronave shtetërore është në nivelin 1300 prona. Raportimi e 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:
  - 1.1 Lënien në “informalitet” të pronave shtetërore, mossaktësimin 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;
  - 1.2 Frenimin e procesit të legalizimit në mungesë të konfirmimit nga ana e organeve shtetërore;
  - 1.3 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 se 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:
  - 2.1 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 rezultonin 1500 objekte.
  - 2.2 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.
  - 2.3 Nga mosvënia 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 rrjetin 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 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 renditur e 166-ta në botë, lidhur me procedurat e marrjes së një leje ndërtimi. Konkretisht, në Shqipëri duhen rreth 324 ditë për të përmbyllur të gjithë procedurën për të përfituar 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 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.

## REKOMANDIME:

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 kritere të 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.

### **Brenda vitit 2021**

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**



## **KONTROLI I LARTE SHTETIT**