



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria -Vlada-Government

Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës
Ministry of Environment, Spatial Planning and Infrastructure
Ministarstvo Životne Sredine, Prostornog Planiranja i Infrastrukture

**RAPORT PËR VLERËSIMIN EX - POST TË
LIGJIT NR. 04/L-110 PËR NDËRTIM**

Prishtinë, Dhjetor 2023

Institucioni propozues	Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës
Titulli i Raportit të vlerësimit Ex-Post	Raporti për Vlerësimin Ex - Post të Ligjit Nr. 04/L-110 për Ndërtim ¹
Personi kontaktues	Sabrie Rama - Udhëheqëse e Divizionit për Mbikëqyrjen e Zbatimit të Legjislacionit, të Mbështetjes Ligjore dhe të Bashkëpunimit Ndërinstitucional në Fushën e Legjislacionit
Grupi punues	Anëtarët e Grupit Punues sipas Vendimit Nr. 82/2023 dt. 13.03.2023 1.1. Sabrie Rama – kryesuese – DL/MMPHI; 1.2. Naime Pakashtica zëvendës kryesuese – DPHNB/MMPHI; 1.3. Fatmir Azemi – anëtar – DPHNB-DN/MMPHI; 1.4. Arben Ajazi – anëtar – DPHNB-DN/MMPHI; 1.5. Arben Rrecaj – anëtar – IPH/MMPHI; 1.6. Refik Rexhepaj – anëtar – Inspektorati/MMPHI; 1.7. Ismail Hetemaj – anëtar – DMMU/MMPHI; 1.8. Vlora Osaj – anëtare – DL/MMPHI; 1.9. Albana Krasniqi – anëtare – ZKM; 1.10. Flutura Avdiu – anëtare – Asociacioni i Komunave të Kosovës; 1.11. Valbona Puka, anëtare – Avokati i Popullit; 1.12. Bashkim Shaqiri – anëtar – Agjencia Kadastrale e Kosovës/MMPHI; 1.13. Esat Xani – anëtar – Agjencia Kadastrale e Kosovës/MMPHI; 1.14. Liridon Gashi – anëtar – SEEF – Sensibilisation an Education for European Future; 1.15. Ali Sefaj – anëtar – AMMK/MMPHI;
Data:	25.09.2023

¹ Raporti për Vlerësimin Ex - Post të Ligjit Nr. 04/L-110 për Ndërtim i miratuar me Vendimi e Qeverisë së Republikës së Kosovës nr.17/178 dt.13.12.2023

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Sektori i ndërtimeve në çdo vend ka një rëndësi strategjike për shtetet, ngase ofron ndërtesa dhe infrastrukturë që janë të nevojshme për ekonominë dhe shoqërinë. Në Kosovës fusha e ndërtimit është rregulluar me Ligjin Nr. 04/L-110 për Ndërtim² i cili ka hyrë në fuqi në vitin 2012 dhe përcakton kornizën ligjore e cila rregullon lëshimin e lejeve ndërtimore, pajtueshmërinë me kërkesat e lejes ndërtimore dhe lëshimin e certifikatës së përdorimit brenda territorit të Republikës së Kosovës; Ligjin 04/L-174 për Planifikimin Hapësinor³ i cili ka hyrë në fuqi në vitin 2013 dhe përcakton parimet bazë të planifikimit hapësinor, kushtet dhe mënyrën e zhvillimit dhe rregullimit hapësinor, llojet, ecuritë dhe përmbajtjen e planeve, përgjegjësitë e subjekteve administrative të nivelit qendror dhe lokal për hartimin dhe zbatimin e dokumenteve të planifikimit hapësinor, mbikëqyrjen administrative për zbatimin e këtij ligji, si dhe aktivitetet të cilat ndërmerren në planifikim hapësinor dhe rregullim territorial në Republikën e Kosovës si dhe Ligjin Nr. 06/L-024 për Trajtimin e Ndërtimeve pa Leje⁴ i cili ka hyrë në fuqi në vitin 2018 dhe përcakton krijimin e procedurave të thjeshtëzuara për ta mundësuar legalizimin dhe për të ndihmuar qytetarët që të realizojnë përfitime nga ndërtimet e tyre.

Siguria e ndërtesave dhe punëve në ndërtimtari është me rëndësi të madhe. Eurokodet luajnë një rol të rëndësishëm në këtë drejtim. Ato janë një sërë standardesh evropiane që sigurojnë një qasje të përbashkët për projektimin strukturor të ndërtesave dhe punëve të tjera të ndërtimtarisë dhe janë referenca e preferuar për specifikimet teknike në kontratat publike. Standardet evropiane sigurojnë mjetet për vlerësimin dhe raportimin e performancës së ndërtesave në lidhje me qëndrueshmërinë sociale, ekonomike dhe mjedisore, duke mbuluar tërë ciklin e jetës. Ato përdoren në të gjithë BE-në dhe promovohen ndërkombëtarisht për të vendosur tregues dhe metoda të harmonizuara në skemat e ndryshme të certifikimit.⁵

Ky raport bën vlerësimin Ex-post të Ligjit Nr. 04/L-110 për Ndërtim (në tekstin e mëtejme, "Ligji"), pjesë e kornizës ligjore që rregullon sektorin e ndërtimit në nivel qendror dhe lokal. Raporti ka për qëllim që t'i prezantojë gjetjet e dala nga analiza e të dhënave të grumbulluara gjatë procesit të vlerësimit duke i kushtuar vëmendje të veçantë lëshimit të lejeve ndërtimore dhe certifikatës së përdorimit.

Duke filluar nga rëndësia e Ligjit në rregullimin e çështjeve ndërtimore, Departamenti për Banim dhe Ndërtim në kuadër të Ministrisë së Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës (në tekstin e mëtejme MMPHI") ka vlerësuar nevojën e vlerësimit Ex- post të këtij Ligji me qëllim të identifikimit të sfidave kryesore në zbatimin e tij si dhe pajtueshmërisë së Ligjit me legjislacionin tjetër në fuqi.

Në këtë kontekst, Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës Vendimin 1315/23 dt. 14.13.2023 ka emëruar grupin punues për Vlerësimin Ex-post të Ligji Nr. 04/L-110 për Ndërtim. Në këtë grup punues janë të përfshirë zyrtarë nga: Departamenti Ligjor; Departamenti i Planifikimit Hapësinor, Ndërtimit dhe Banimit;

² Ligji Nr. 04/L-110 për Ndërtim <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2833>

³ Ligjin 04/L-174 për Planifikimin Hapësinor <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8865>

⁴ Ligjin Nr. 06/L-024 për Trajtimin e Ndërtimeve pa Leje <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=17767>

⁵ "The European construction sector", Brochure 2016, European Commission, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs Directorate General, Energy Directorate General, Joint Research Centre (JRC), qasur me 1 shtator 2018

Departamenti i Mbrojtjes së Mjedisit dhe Ujërave; Instituti i Planifikimit Hapësinor, Inspektorati i Mjedisit, Ujërave, Natyrës, Planifikimit Hapësinor dhe Ndërtimit; Zyra Ligjore e Kryeministrit; përfaqësues nga Shoqëria Civile dhe Asociacioni i Komunave të Kosovës.

Në vlerësimin Ex-Post të këtij Ligji, grupi punues është përcaktuar në “ Vlerësimin e zbatimit të pajtueshmërisë” si një nga tri llojet të vlerësimit Ex-Post të përcaktuara me Manualin për Vlerësimin Ex-Post të akteve juridike të miratuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës me Vendimin Nr. 07/145 i datës 07.06.2023. Kjo me qëllim që të vlerësohet procesi i zbatimit të ligjit, konkretisht, nëse zbatimi i tij realizohet në mënyrë të duhur si dhe me qëllim të identifikimit të faktorëve që kanë ndihmuar apo penguar në zbatimin e tij.

Gjatë hartimit të këtij raporti, grupi punues ka hasur në vështirësi në sigurimin e të dhënave statistikore nga disa komuna, gjë e cila ka ndikuar që raporti të mos të jetë i plotë në mungesë të të dhënave konkrete lidhur me kërkesat për lëshimin e lejeve ndërtimore, kërkesat për certifikatat e përdorimit dhe numrin e lejeve dhe certifikatave të lëshuara.

Nga takimet e zhvilluara me përfaqësuesit e Asociacionit të Komunave, grupi punues ka arritur në përfundimin se ekzistojnë pengesa të caktuara lidhur me zbatimin e ligjit, duke përfshirë por mos u kufizuar në: mungesën e nxjerrjes së kodit të ndërtimit, përcaktimi i diametrit prej pesëdhjetë (50) metrave në zonat ku nuk ka plane rregulluese të hollësishme, mungesa e burimeve njerëzore.

Rrjedhimisht raporti përmban rekomandime të përgjithshme dhe të veçanta për ndërmarrjen e hapave të duhur për përmirësimin e zbatimit të ligjit. Më konkretisht raporti ndër të tjera rekomandon ndryshimin thelbësor të ligjit me qëllim të rregullimit të substancës dhe strukturës së ligjit.

I. HYRJE

1.1. Konteksti i vlerësimit

Gjatë hulumtimeve në terren si dhe duke u bazuar në numrin e madh të ankesave të pranuar nga komunat dhe qytetarët, është vërejtur se institucionet përgjegjëse për zbatimin e ligjit përballen me vështirësi serioze në aspektin ligjor por edhe atë institucional dhe funksional. Gjithashtu, duke marr parasysh se Ligji për Planifikimin Hapësinor është në proces të ndryshimit është parë nevoja që të bëhet një analizë dhe për Ligjin për Ndërtim sepse janë dy ligje të cilat do të duheshin të trajtohen bashkërisht për shkak të ndërlikohjes që e kanë.

Nisur nga kjo, MMPHI ka iniciuar përfshirjen e këtij vlerësimi Ex-post në programin për vlerësimet Ex-post për vitin 2023.

Në vijim të kësaj, është themeluar grupi punues për hartimin e Raportit të Vlerësimit Ex-post të ligjit. Kjo, ndër të tjera duke pasur parasysh rëndësinë e jashtëzakonshme të ligjit për Ndërtim në përcaktimin e rregullave dhe procedurave për pajisje me leje ndërtimore dhe certifikatë të përdorimit.

1.2. Qëllimi dhe fushëveprimi i vlerësimit

Raporti ka për qëllim që t'i prezantojë gjetjet e dala nga analiza e të dhënave të grumbulluara gjatë procesit të vlerësimit Ex-post të Ligjit, duke i kushtuar vëmendje të veçantë:

- Rezultateve të zbatimit të Ligjit dhe identifikimit të sfidave dhe vështirësive të hasura gjatë zbatimit të tij;
- Harmonizimit të Ligjit me legjislacionin relevant horizontal;
- Nxjerrjes së legjislacionit dytësor.

Vlerësimi Ex-post i ligjit është konsideruar si një instrument tejet i nevojshëm për të identifikuar nivelin e zbatimit të ligjit, sfidat që janë hasur në përmbushjen e detyrave dhe përgjegjësive të caktuara me ligj si dhe masat eventuale me qëllim të sigurimit dhe zbatimit të tij.

Për sa i përket fushëveprimit të këtij vlerësimi, grupi punues është përcaktuar në “Vlerësimin e Zbatimit dhe Pajtushmërisë” për të identifikuar shkallën e zbatimit të ligjit si dhe nivelin e harmonizimit të tij me standardet e BE-së dhe legjislacionin tjetër në fuqi në Republikën e Kosovës.

Në këtë drejtim, ky raporti i vlerësimit mbulon Ligjin në tërësi, pra të gjitha dispozitat e tij që nga hyrja në fuqi e deri më tani.

II. PËRSHKRIMI I LIGJIT QË DO TË VLERËSOHET DHE METODOLOGJIA E ZBATUAR

2.1. Përshkrimi i ligjit që do të vlerësohet

Neni 1 i Ligjit i cili është objekt i këtij vlerësimi përcakton se *“Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i kornizës ligjore e cila rregullon lëshimin e lejeve ndërtimore, pajtueshmërinë me kërkesat e lejes ndërtimore dhe lëshimin e certifikatës së përdorimit brenda territorit të Republikës së Kosovës”.*

Në shtesë të nenit 1 qëllimi i ligjit mund të nxjerrët edhe nga neni 2 i cili përcakton se *“Ky ligj rregullon ndërtimin e të gjitha objekteve ndërtimore në Kosovë, projektimin, ndërtimin, rindërtimin, rrënimin, nëse nuk është paraparë ndryshe me ligj të veçantë”.*

Tutje, në dispozitat vijuese të Ligjit përcaktohen parimet (Kreu II), llojet e ndërtimit, (Kreu III), ndërtimi (Kreu IV) dokumentacioni ndërtimor (Kreu V), leja ndërtimore (Kreu VI), vend ndërtimi (Kreu VII), Certifikata e përdorimit (Kreu VIII), mbikëqyrja (Kreu IX) dhe gjobat dhe ndëshkimet (Kreu X).

Siç u theksua më lartë ky raport i vlerësimit Ex-post mbulon të gjitha dispozitat e ligjit, mirëpo fokusohet kryesisht në çështjet më problematike të këtyre dispozitave si lejet ndërtimore, certifikatat e përdorimit, shqiptimit të gjobave e të tjera.

Ligji synon të sigurojë rregullimin e fushës së ndërtimit të të gjitha objekteve ndërtimore në Kosovë, projektimin, ndërtimin, rindërtimin, mbikëqyrjen inspektuese dhe rrënimin nëse nuk është paraparë ndryshe me ligj të veçantë.

Tutje, nuk ka koncept dokument të miratuar në lidhje me këtë ligj. Për rrjedhojë, ky raport i vlerësimit Ex-Post nuk do të ketë mundësi të analizojë ndërlidhjen në mes të analizës së politikave që do të përcaktoheshin në një koncept dokument dhe reflektimin e tyre në këtë vlerësim Ex-Post. Ky është në fakt dokumenti i parë zyrtar dhe konkret me të cilin nxirren në pah sfidat në zbatimin e këtij ligji, dhe si i tillë përbën një hap të rëndësishëm në fillimin e procesit të ndryshimit të Ligjit si dhe harmonizimit edhe të ligjeve të tjera të veçanta, sa i takon fushës së ndërtimit.

Një kufizim i ngjashëm mund të gjendet në lidhje me praktikën e Kuvendit sa i takon ushtrimin të funksionit të tij të mbikëqyrjes. Sipas nenit 4.4 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, qeveria "është përgjegjëse për zbatimin e ligjeve dhe politikave shtetërore dhe i nënshtrohet kontrollit parlamentar". Rregullorja e Punës së Kuvendit të Kosovës (2010) dhe Manuali mbi Funksionet Mbikëqyrëse të Komisioneve Parlamentare (2012) rregullojnë rolin mbikëqyrës të Kuvendit dhe autoritetin e komisioneve në monitorimin e zbatimit të ligjeve. Në veçanti, Komisionet e Kuvendit kanë autoritetin për të monitoruar efektivitetin e ligjeve në fuqi, zbatimin e tyre dhe të bëjnë rekomandime për masat që duhet të ndërmerren në situata konkrete. Në dekadën e fundit, Kuvendi i Kosovës ka miratuar mbi 300 ligje. Në këtë periudhë kohore, ai ka zhvilluar praktikën e mbikëqyrjes së zbatimit të ligjeve. Megjithatë, pas informacioneve të marra nga Kuvendi i Kosovës, Komisioni funksional gjatë legjislaturës së VI dhe VII-të, ka filluar mbikëqyrjen e zbatimit të Ligjin Nr. 04/L-110 për Ndërtim, mirëpo aktiviteti i mbikëqyrjes nuk ka përfunduar për shkak të përfundimit të legjislaturës së VI dhe VII-të dhe nuk ka mund të nxjerrë raport me rekomandime.

2.2. Zingjiri i rezultateve

Duke pasur parasysh natyrën e këtij vlerësimi, grupi punues ka arritur në përfundim se zingjiri i rezultateve nuk zbatohet për këtë lloj vlerësimi.

2.3. Metodologjia

Sekretari i Përgjithshëm në MMPHI ka themeluar grupin punues për hartimin e këtij vlerësimi Ex-Post, i cili siç tashmë u theksua më lartë është udhëhequr nga Departamenti Ligjor i Ministrisë në bashkëkrysim me Departamentin për Planifikim Hapësinor, Ndërtimit dhe Banimit Për sa i përket metodologjisë së kryerjes së këtij raporti, grupi punues ka mbledhur të dhëna nga dy burime:

- **Burimet parësore:** legjislacioni në fuqi në fushën e ndërtimit, planifikimit hapësinor dhe legjislacionit tjetër në fuqi në fushën e mjedisit dhe planifikimit hapësinor;
- **Burimet dytësore:** raportet dhe dokumentet e tjera nga institucionet që merren me lëshimin e lejeve dhe certifikatave në fushën e ndërtimit.

Në lidhje me burimet parësore, grupi punues ka analizuar dispozitat përkatëse të ligjit për ndërtimin në ndërlidhje me legjislacionin tjetër në fuqi në fushën e mjedisit dhe hapësinor.

Ndërsa, në kuadër të burimeve sekondare, grupi punues ka përgatitur një pyetësor i përbërë nga gjithsej 5 pyetje, i cili u është dërguar për përgjigje komunave. Përveç kësaj, grupi punues ka realizuar edhe intervista me institucionet si në vijim: Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural, Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit, Asociacioni i Komunave të Kosovës, Asociacioni i Arkitektëve të Kosovës, UN Habitati, Shoqëria Civile "ProPlanning," dhe Shoqata e Ndërtimtarëve. Pra, janë bërë përpjekje të konsiderueshme nga grupi punues për të siguruar që takimet dhe intervistat të jenë sa më gjithëpërfshirëse, përmes intervistave hulumtuese, thirrjeve telefonike, postës elektronike etj.

Nga intervistat dhe takimet e lartpërmendura, janë identifikuar sfidat kryesore të institucioneve në zbatimin e Ligjit për Ndërtimin, konkretisht ato që kanë të bëjnë me mungesën e nxjerrjes së Kodit të Ndërtimit dhe akteve të tjera nënligjore për zbatimin e ligjit, si dhe mungesën e harmonizimit të ligjit për ndërtimin me ligjet e tjera në fuqi, në veçanti me ligjin për planifikimin hapësinor.

Për fund, duke pasur parasysh se sfidat kryesore të ligjit për ndërtimin kanë të bëjnë me zbatimin dhe harmonizimin e tij, grupi punues është përcaktuar në llojin e vlerësimit të njohur si "Vlerësimi i Zbatimit dhe Pajtueshmërisë."

Duke e pasur parasysh afatin e kufizuar për kryerjen e vlerësimit, konsultimi adekuat me të gjithë akterët kompetentë të mundshëm, duke përfshirë autoritetet mbikëqyrëse dhe zbatuese, ka qenë sfidues.

Fillimisht, është përgatitur një listë e pikave kontaktuese për qëllime të konsultimit, ku Ministria ka vepruar si "lehtësues" në procesin e konsultimit dhe njëkohësisht ka ndihmuar në plotësimin

e listës duke identifikuar akterët kompetentë shtesë. Akterëve kompetentë për çështjen iu kërkuan gjithashtu referenca shtesë të akterëve tjerë relevantë, për të pasuruar listën ekzistuese.

Konsultimet në fjalë kanë përfshirë kategoritë e akterëve kompetentë, si në renditjen e paraqitur më poshtë:

1. Të gjitha njësitë relevante të Ministrisë së Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës, duke u fokusuar në temat që ndërlidhen me efektet e Ligjit dhe akteve nënligjore që ndikojnë në fushëveprimtarinë e tyre;
2. Asociacioni i Komunave të Kosovës, me qëllim të mbledhjes së fakteve dhe rekomandimeve nga terreni për vështirësitë eventuale në zbatimin e Ligjit dhe akteve nënligjore që rrjedhin prej tij. Në këtë drejtim janë realizuar edhe konsultime të ndara me disa nga komunat karakteristike;
3. Ministrinë e linjës me qëllim të hulumtimit të problemeve eventuale që mund të shkaktohen nga Ligji ose nga dispozitat e veçanta tij në fushëveprimtarinë e tyre;
4. Agjencia për Menaxhimin e Emergjencave - AME;
5. Shoqëria civile - disa përfaqësues të tyre edhe pse nuk kanë marrë pjesë aktive në procesin e shqyrtimit.

Paragrafët e mëposhtëm paraqesin një pasqyrë të shkurtër të mjeteve të hulumtimit dhe mbledhjes së të dhënave të përdorura gjatë këtij vlerësimi dhe kufizimet e tyre.

2.4. Hulumtimi nga zyra

Qëllimi i hulumtimit nga zyra ishte që të sigurojë informata bazë duke përfshirë analiza ligjore relevante, për të ndihmuar që informacionet e mbledhura gjatë intervistave të jenë burime për të gjithë akterët. Burimet u identifikuan dhe u mbledhën kryesisht nga Grupi Punues dhe u plotësuan herë pas here nga akterët tjerë. Të gjitha burimet janë referuar përgjatë gjithë raportit. Kurdo që ishte e nevojshme dhe e mundur, përfundimet e nxjerra nga hulumtimi nga zyra, janë vërtetuar me informata të mbledhura përmes mjeteve të tjera.

Përveç analizës së ligjeve, legjislacionit përkatës dhe legjislacionit të tyre zbatues, hulumtimi nga zyra ka mbuluar gjithashtu raportet e ekspertëve të përgatitura nga projektet e mëparshme vendore dhe ndërkombëtare, siç janë:

2.4.1. Intervistat eksploruese

Intervista eksploruese u kryen me institucionet/zyrtarët në vijim:

Institucioni	Personi përgjegjës
Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	Idriz Gashi - Udhëheqës i Divizionit të Bujqësisë
Ministria Kulturës, Rinis dhe Sportit	Vjollca Aliu - Drejtore e Departamentit për Trashëgimi Kulturorë
Shoqëria Civile "ProPlanning"	Lumnije Gashi - Drejtore e Shoqëria Civile "ProPlanning"

Përmes postes elektronike, personave përgjegjës të Institucioneve, të cekura në tabelën me lartë, u dërguan pyetjet:

1. Sa jeni të njoftuar me kornizën ligjore të ndërtimit?
2. Cili është mendimi juaj për ligjin në aspektin e rregullimit të çështjeve në sektorin e ndërtimit?
3. Cilat, sipas jush, janë sfidat kryesore në zbatimin e Ligjit në praktikë?
4. Cilat janë mangësitë e ligjit në aspektin e trajtimit të përkufizimeve, qëllimeve dhe objektivave?
5. Si e shihni mënyrën e funksionimit të sektorit të ndërtimit në dy nivelet e qeverisjes?

Disa prej të anketuarve kanë dhënë përgjigjet e tyre, të cilat i kemi të deponuara në arkivin e krijuar të Grupit Punues, përmbajta e të cilave ka ndikim në konstatimin përfundimtar të analizës.

III. REZULTATET E VLERËSIMIT

1.1. Zbatueshmëria

Informacione të përgjithshme

Nga procesi i këtij vlerësimi Ex-Post, ka rezultuar se zbatimi i Ligjit është shoqëruar nga sfida të ndryshme, duke filluar nga formulimi jo i qartë i dispozitave të ligjit, harmonizimi i tyre me ligjet e tjera në fuqi, mungesa e burimeve njerëzore dhe financiare të institucioneve kompetente për zbatimin e ligjit.

1.1.1. Aktet nënligjore dhe mungesa e Kodit Unik i Ndërtimit i Republikës së Kosovës

Vlerësimi tregon se dispozitat e Ligjit parashohin që Ministria, Qeveria dhe autoritetet komunale janë përgjegjëse për nxjerrjen e akteve ligjore në pajtim me Ligjin. Sipas nenit 38 paragrafi 2 dhe 4 të Ligjit parashihet që *“Ministria, më së largu në afat prej tre (3) muajsh nga hyrja në fuqi e këtij ligji, do të harmonizojë me Ligjin përkatës për Planifikim Hapësinor dhe ligjet tjera relevante me dispozitat e këtij ligji si dhe Ministria, në koordinim me ministrinë tjera dhe komunat, obligohet që në afat prej gjashtë (6) muajsh prej ditës së hyrjes në fuqi të këtij ligji të nxjerr udhëzimet e domosdoshme administrative për zbatimin e këtij ligji.”*

Në praktikë, nga (8) tetë dispozita që kërkojnë nxjerrjen e akteve nënligjore nga Ministria dhe një (1) nga Qeveria, janë zbatuar (8) tetë dispozita me anë të miratimit të akteve nënligjore.

Në anën tjetër, mbasin të pa realizuara obligimet e parashtruara në kuadër të nenit 6, paragrafi 3 dhe nenit, 38 paragrafi 3 në të cilët thuhet se Ministria, në koordinim me ministrinë tjera, komunat, komunitetin e biznesit dhe palët tjera të interesuara, do të nxjerr Kodin Unik të Ndërtimit të Republikës së Kosovës në frymën e standardeve teknike të BE-së dhe praktikave më të mira ndërkombëtare.

Vlen të ceket analiza juridike për vlerësimin e bazës ligjore të akteve nënligjore të nxjerra nga ministrat (miratuar në Mbledhjen e 50-të të Qeverisë së Republikës së Kosovës) përcakton se;

- Udhëzimi Administrativ MMPH- nr.02/18 për taksat administrative për leje ndërtimore, leje rrërimi dhe tarifatat për rregullimin e infrastrukturës, është nxjerr në mbështetje të nenit 22, 23 dhe 38 të Ligjit Nr. 04/L-110 për Ndërtim.

Rekomandimi është të mbetet në fuqi deri në krijimin e bazës konkrete ligjore me ndryshimin dhe plotësimin e ligjit.

Ky akt nënligjor nuk mund të konsiderohet se ka bazë të mirëfilltë ligjore pasi që dispozitat e këtij ligji për caktimin e taksave administrative për leje ndërtimore dhe leje të rrëimit dhe tarifatat për rregullimin e infrastrukturës ju ka lënë në kompetencë të organeve kompetente (komunave) në konsultim me ministrinë. Andaj, askund nuk specifikohet se ministria do të nxjerr akt nënligjor për përcaktimin e tyre por tarifatat dhe taksat e koordinuar me komuna ka përcaktuar se do t'i bëjnë publike në faqet e tyre. Në këtë aspekt është e domosdoshme rishikimi i bazës ligjore për të përcaktuar saktësisht kompetencat dhe përgjegjësitë specifike të nivelit qendror dhe lokal për sa i përket kësaj çështje.

Andaj, me këtë bazë ligjore dhe emërtimin që mban ky udhëzim administrativ në veçanti qëllimi dhe fushëveprimi i tij, nuk ka bazë të mirëfilltë ligjore. Megjithatë për të mos krijuar vakum ligjor dhe mos krijimit të pengesave në fushën e ndërtimit dhe rrënimit të objekteve dhe pagesave të taksave në këtë fushë, është rekomanduar që sa me shpejtë të qartësohen dispozitat ligjore duke i krijuar bazën me rastin e hartimit të Ligjit për Ndërtim.

Gjatë procesit të vlerësimit EX-Post të Ligjit 04/L-110 për Ndërtim është konstatuar se nxjerrja e një kodi unik të ndërtimit për Republikën e Kosovës nuk është i nevojshëm. Mjafton të zbatohen standardet e BE – kodet EU. Këto standarde dhe kode kanë për qëllim vendosjen e kërkesave minimale për mbrojtjen e shëndetit publik, sigurinë dhe mirëqenien e përgjithshme përmes rezistencës së nevojshme të strukturës së hapësirave të emergjencës, ekuilibrit dhe stabilitetit, sanitarisë, menaxhimit të mbeturinave ndërtimore, ndriçimit adekuat dhe ventilimit, masave për efikasitet dhe kursim të energjisë, sigurisë së jetës dhe pronës nga zjarri dhe rreziqet tjera që i atribuohen mjedisit ndërtimor si dhe t’iu krijoj siguri zjarrfikësve dhe përgjegjësve tjerë në raste të emergjencave.

1.1.2. Shmangja dhe zvarritja e procedurave për shqyrtimin e kërkesave për leje ndërtimore

Procesi i lejeve të ndërtimit është një nga proceset më të rëndësishme. Të njëjtën kohë, ky proces është mjaftë kompleks sepse trajton fusha që ndërlidhen ngushtë me planifikimin hapësinor, sigurinë dhe shëndetin e qytetarëve, përfshin një numër institucionesh brenda komunës, dhe jashtë saj (në rastet e pëlqimeve dhe lejeve të tjera) dhe administrimi i tij kalon nëpër disa faza. Në disa raste, nga zbatimi në praktikë i procesit të pajisjes me leje ndërtimore, palët kushtëzohen me veprime procedurale, numër të madh të dokumentacionit dhe shpeshtësi të kërkesave për plotësim të lëndës duke ndikuar në rritjen e barrës dhe kostos administrative për palët.

Tutje, për shkak të mungesës së burimeve njerëzore, është vonuar shqyrtimi i kërkesave për leje ndërtimore. Rrjedhimisht, vonesat në shqyrtimin e kërkesave për leje ndërtimore ka ndikuar në arkëtimin e vonuar/shtyrjen e të hyrave financiare që burojnë nga këto shërbime për shkak të vonesave nga zyrtarët kompetentë (numri i vogël i zyrtarëve dhe numri i madh i kërkesave), në ofrimin e këtij shërbimi që paguhet nga aplikuesi (ndërtuesi) për rritjen e barrës dhe kostos administrative për palët.

Organet kompetente komunale (Drejtoria e Urbanizmit) për pajisje me leje ndërtimore i tejkalojnë afatet ligjore shumëfish mbi afatin e përcaktuar. Në raportet e ZKA (Zyra Kombëtare e Auditimit) procedura për pajisje me leje ndërtimore mund të zgjatë deri në 16 apo 18 muaj.

Të specifikohet me çartë dispozita ligjore se heshtja është miratim, për shkak të neglizhencës dhe stërzgjatjes së afateve, për dhënien e lejes ndërtimore.

1.1.3. Mungesa e ndërlidhjes së platformave digjitale

Duke analizuar procedurat aktuale të dhënies së lejeve ndërtimore si në nivel lokal, ashtu edhe në atë qendror, del se menaxhimi i sistemit aktual të lejeve nuk është i ndërtuar në ndonjë platformë digjitale. Të gjitha aspektet të cilat ndikojnë direkt apo indirekt në procesin e dhënies së lejeve, funksionojnë si sisteme të shkëputura nga njëra tjetra duke mos qenë të kyçura në një

platformë të vetme dhe komunikuar në mënyrë koherente. Sistemet e identifikuar gjatë analizës janë, si vijojnë:

- **Intraneti komunal** – Aplikacion i cili funksionon në të gjitha komunat e Kosovës dhe kryesisht funksionon për procedimin e kërkesave të cilat lëshohen në komunë siç janë certifikata, dhe shërbime tjera të cilat kryhen përmes drejtorive komunale. Shumica e këtyre shërbimeve administrohen nga niveli qendror siç janë gjendja civile, përmes ASHI-së, tatimi në pronë përmes MF, zyrat kadastrale komunale përmes AKK-së, ku mund të kryhen shërbimet siç janë: nxjerrja e certifikatës së pronës, kopjes së planit dhe koordinatave të njësive kadastrale. Të gjitha këto shërbime tanimë janë të integruara në platformën ‘e-Kosova.’ Sa i përket *modulit të Intranetit* i cili është i zhvilluar specifikisht për *lejet e ndërtimit*, në komunat të cilat janë vizituar, i njëjti përdoret vetëm për të regjistruar lëndët ku gjenerohet numri i lëndës por jo edhe për të proceduar ato në të gjitha hapat. Ky sistem nuk shihet si i përshtatshëm për shkak që moduli si i tillë është i dizajnuar për fazën e kushteve dhe lejes ndërtimore në një aplikacion dhe nuk janë të ndara si “file” për procesim të veçantë. Kjo është në veçanti sfiduese për të gjitha komunat, duke pas parasysh faktin që edhe në rastin kur ato posedojnë Harta Zonale të Komunës (“HZK”), vazhdojnë të lëshojnë kushte ndërtimore për secilit rast, kur aplikohet për leje ndërtimore.
- **Aplikacioni për Planifikim Hapësinor në Kosovë (Spatial Planning Application Kosovo - SPAK)** shërben si mjet për të ofruar qasje në Hartat Zonale të Komunave dhe Hartës Zonale të Kosovës. Ideja fillestare e krijimit të SPAK ka qenë që aplikacioni t’i shërbejë MMPHI-së që të koordinojë më mirë procesin e hartimit të HZK-ve dhe të ofrojë mundësi të monitorimit të mirëfilltë të këtyre mjeteve të planifikimit. Që nga krijimi i SPAK, ai asnjëherë nuk është vënë në funksion të plotë apo shfrytëzuar nga komunat.
- **Gjeoportali** është një nga platformat më të kompletuara sa i përket të dhënave në shtrirje hapësinore. Ne përmbledhje, ‘Gjeoportali’ është ‘ueb portal’ i cili përmban informata në formë të integruar nga burime të ndryshme. Varësisht prej sektorit, ‘Gjeoportali’ përmban informata mirë të strukturuar si ortofoto, harta topografike, harta e ujërave, zonat kadastrale, dhe informata mbi zonat e mbrojtura cilat më shumë mund të përdoren për çështje të planifikimit.
- **Sistemi i informacioneve kadastrale për tokën në Kosovë - harta kadastrale (SIKTK-HK) - Nxirret kopja e planit - drejtoria e kadastrit.** Ky sistem përmban të dhëna grafike mbi parcelën si: kufiri i parcelës, koordinata të pikave të kufirit dhe numri i parcelës, informata për ndërtesë dhe pjesë të ndërtesës (gabariti i ndërtesës, numri i ndërtesës, koordinata e gabaritit, etazhiteti). Të gjitha ndryshimet që ndodhin në SIKTK-HK reflektohen brenda ditës – si rregull, pas orës 16:00 në gjeoportalin shtetëror.
- **Sistemi i informacioneve kadastrale për tokën në Kosovë (SIKTK) - certifikata mbi të drejtat në pronën e paluajtshme - drejtoria e kadastrit.** Në këtë sistem paraqiten informata tekstuale për njësitë kadastrale: parcelë, ndërtesë, pjesë të ndërtesës dhe të drejtat mbi to. Po ashtu, paraqiten edhe të dhënat mbi pronarin, shfrytëzuesin, qira mbajtësit etj. Në këtë sistem shënohen të gjitha të dhënat mbi njësinë kadastrale si: hipotekat, vërejtjet gjyqësore, masat e sigurisë, barra tatimore, qira mbajtja etj.
- **Sistemi i unifikuar i adresave (ARIS)** - lidhet me drejtorinë e urbanizmit, të dhënat ruhen në Agjensionin Kadastral.
- **Databaza e Agjencisë së Statistikave të Kosovës (ASK)** ju ofron institucioneve qeveritare, komuniteteve dhe institucioneve kërkimore akademike, komunitetit ndërkombëtar, komunitetit të biznesit, shoqërisë civile dhe publikut të gjerë informata cilësore statistikore.

Rrjedhimisht, kufizimet që dalin nga HZK që ndërlidhen me statistikë socio-ekonomike mund të konfirmohen duke u bazuar në rifreskimin e rregullt të të dhënave në ASK.

1.1.4. Mungesa e ofrimit të shërbimit të një “sporteli të vetëm” nga komunat dhe MMPHI

Në administratën publike, me qëllim të lehtësimit të procesit të marrjes së shërbimeve publike për qytetarët, institucionet kanë zhvilluar konceptin e ofrimit të shërbimeve në një zyrë të vetme (one-stop-shop). Ky parim përbën edhe obligim ligjor meqë i njëjti është përcaktuar shprehimisht me nenin 4. nën paragrafi 1.5 të Ligjit Nr. 04/L-110 për Ndërtim nën nenin 33 të Ligjit Nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, në nenin 16 të Ligjit Nr. 04/L-202 për Sistemin e Lejeve dhe Licencave, si dhe në nenin 26 të Udhëzimit Administrativ MMPHI NR.06/2017 për Përcaktimin e Procedurave për Përgatitjen dhe Shqyrtimin e Kërkesave për Kushte Ndërtimore, Leje ndërtimore dhe Leje rrënimi për Kategorinë e I-rë dhe të II-të të ndërtimeve. Megjithatë, në praktikë, shumica e komunave në Kosovë nuk e ofrojnë këtë shërbim, pra përmes një zyre të vetme, në procesin e aplikimit për leje ndërtimore.

Zakonisht, shfrytëzimi i shërbimeve publike në shumicën e rasteve kushtëzohet me një numër dokumentacionesh të cilat qytetarët obligohen t'i marrin nga institucione të ndryshme, në lokacione të ndryshme. Në shumë raste, dokumente të ndryshme që i kërkojnë qytetarit apo biznesit për të prezantuar si kusht për marrjen e një shërbimi nga një komunë lëshohen nga i njëjti institucion, por përmes organeve të ndryshme (zyrave) të asaj komune. Në rastin e aplikimit për leje të ndërtimit, komuna është përgjegjëse për lëshimin e dokumentacionit si: certifikata e pronës, kopja e planit, informacioni mbi planin zhvillimor, hartën zonale, etj. Megjithatë, rëndom për shkak të organizimit dhe ndarjes së punëve në komunë, këto shërbime ofrohen në zyre të ndryshme, e shpeshherë ato zyre ndodhen në lokacione të ndryshme. Në disa raste, disa dokumentacione, si “pëlqimet për kyçe në infrastrukturë,” lëshohen nga institucione jashtë komunës. Koncepti i shërbimit “në një zyrë të vetme” ua zvogëlon barrë administrative qytetarëve, dhe bizneseve, duke i mundësuar qytetarit që shërbime të caktuara t'i marr në një zyrë të vetme apo përmes një pike të vetme të kontaktit. Rrjedhimisht, nëse një qytetar aplikon për leje ndërtimi për një shtëpi do të mund të merrte edhe certifikatën e pronës në të njëjtin vend ku aplikon edhe për leje ndërtimi.

Edhe në ato raste ku komunat kanë themeluar shërbimin ‘e një sporteli të vetëm’, sikurse Komuna e Prizrenit, ky shërbim nuk ofrohet në mënyrë të plotë në rastin e aplikimit për leje të ndërtimit. Në Komunën e Prizrenit, qytetari duhet të pajiset me pëlqimet për kyçe në infrastrukturë ndaras në KEDS, në kompaninë e ujësjellësit, në kompaninë e postës dhe kompani të tjera.

Ngjashëm si tek kategoria I dhe II e ndërtimit, edhe tek kategoria III e ndërtimit e cila bie nën kompetencën e MMPHI për të shqyrtuar dhe aprovuar kërkesat, Udhëzimi Administrativ MMPHI Nr. 01/19 për Përcaktimin e Procedurave për Përgatitjen dhe Shqyrtimin e Kërkesave për Kushte Ndërtimore, Leje Ndërtimore dhe Leje Rrënimi për Kategorinë e III-të të Ndërtimit ka përcaktuar autorizimin e MMPHI për të themeluar zyrat e shërbimit “one-stop-shop”. Megjithatë, MMPHI nuk e ka themeluar këtë zyrë, dhe shërbimet aplikuesit i marrin tek zyrtarët përgjegjës në MMPHI. Për shkak të kompleksitetit të ndërtimeve në këtë kategori, kërkesat për dokumentacion, pëlqime apo leje janë më të shumta se sa tek ndërtimet e kategorisë I dhe II.

Andaj, mungesa e një “zyre/sporteli të vetëm” kushtëzon palët që shërbimet për marrjen e këtyre dokumenteve, pëlqimeve dhe lejeve t’i marrin vetë dhe atë në disa institucione.

1.1.4. Mungesa e harmonizimit të Ligjit me ligjet e tjera në fuqi

Ligj është mjaft *i vjetruar* në aspektin e çështjeve të mbuluara dhe ka nevojë për harmonizim me ligje të tjera nga fusha e mjedisit, planifikimit dhe ndërtimit si dhe ligjet tjera të përgjithshme si ai i procedurës së përgjithshme administrative, për kundërvajtje, procedurës përmbartimore etj. Rezultatet e vlerësimit tregojnë se, megjithëse Ligji është ende relevant për fushën të cilën e mbulon, ai nuk ka qenë plotësisht efektiv ose vetëm pjesërisht efektiv në arritjen e objektivave të tij. Një nga çështjet kryesore që ndikon në efektivitetin e një ligji është mungesa e koherencës me kuadrin ligjor ekzistues. Defektet në harmonizim me ligje të tjera, të cilat tashmë kanë pasur ndikim në këtë Ligj në momentin e hyrjes së tij në fuqi, por që gradualisht u zgjeruan pas zhvillimit dhe zgjerimit të kornizës ligjore të Kosovës gjatë viteve, ka prodhuar dyfishime në rregullimin e kësaj fushe. Ky dyfishim në disa raste ka rezultuar në rregulla kundërthënëse të cilat e rregullojnë të njëjtën çështje.

Dykuptimësia dhe mungesa e qartësisë për një numër dispozitash të Ligjit është një arsye tjetër për shqetësim. Një tjetër kufizim i rëndësishëm, përveç mungesës së harmonizimit dhe qartësisë së dispozitave, është qasja në përcaktimin e fushëveprimit të Ligjit dhe në përcaktimin e parimeve të përgjithshme, të cilat nuk janë domosdoshmërisht në përputhje me praktikat më të mira të fushës. Përkufizimet gjithashtu kanë nevojë për përmirësim si dhe është e nevojshme të bëhet ndërlidhja funksionale e inspektoratit qendror me inspektoratet përkatëse në nivel lokal.

1.1.5. Mungesa e burimeve njerëzore dhe financiare të institucioneve kompetente për zbatimin e ligjit

Vlerësohet se numri i zyrtarëve përgjegjës të cilët lëshojnë lejet e ndërtimit, inspektorët dhe zyrtarët tjerë është tejet i vogël. Edhe zyrtarët aktualë të cilët administrojnë lëshimin e lejeve të ndërtimit, nuk e kanë këtë përgjegjësi të përshkruar në detyrat dhe përgjegjësitë e tyre të përcaktuara me aktet e emërimit. Njëkohësisht, vlerësohet se mungon trajnimi i detyrueshëm i këtyre zyrtarëve, pasi që trajnimet në Programin e Trajnimeve të Vazhdueshme janë aktualisht vullnetare si dhe një program vizitash studimore jashtë vendit në mënyrë që të merret eksperiencë nga përvojat e vendeve të tjera

1.1.6. Mungesa e kapaciteteve të mjaftueshme në mbikëqyrjen e zbatimit të ligjit

Mbikëqyrja inspektuese nuk ka arritur t’i përmbushë kërkesat ligjore për shkak të numrit të vogël të inspektorëve në nivelin qendror dhe lokal.

Krijimi i strukturave të reja të mbikëqyrjes si në nivelin lokal ashtu edhe në atë qendror, vazhdimi i mbikëqyrjes i cili realizohet në përputhje me procedurat e parapara nuk mjafton në zbatim të plotë të Ligjit, prandaj, vazhdimisht paraqitet nevoja e avancimit dhe përmirësimit të procedurave krahas kërkesave.

1.2. RËNDËSIA

Nga ky vlerësim Ex-Post rezulton se dispozitat e Ligjit janë të rëndësishme për të siguruar kuadrin ligjor që rregullon fushën e ndërtimit, përkatësisht, marrjen e **lejeve ndërtimore dhe certifikatave të përdorimit**, në përputhje me kriteret dhe procedurat e përcaktuara me ligj. Megjithatë, ligji nuk ka qenë plotësisht efektiv në arritjen e objektivave të tij, prandaj rezulton se disa dispozita të tij duhet t'i nënshtrohen ndryshimeve të rëndësishme për të larguar jo vetëm dyfishimet dhe kontradiktat, por edhe eliminuar paqartësitë dhe konfliktet, në veçanti në raport me Ligjin Nr. 04/L-174 për Planifikimin Hapësinor, dhe Ligjin Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje. Për më tepër, dispozitat e tij duhet të harmonizohen me praktikën më të mira evropiane dhe njëkohësisht të zgjerohen për të përfshirë çështje që aktualisht nuk janë të rregulluara si duhet.

1.3. HARMONIZIMI

1.3.1. Harmonizimit me standardet ndërkombëtare

Ligji nuk është subjekt i rregullimit me Acuzis të BE-së, prandaj i njëjti nuk analizohet në këtë pikëpamje.

1.3.2. Mungesë e koherencës së ligjit

Koherenca brendshme

Gjetjet e vlerësimit tregojnë se disa dispozita ndikojnë në koherencën e brendshme të vetë Ligjit. Këto përfshijnë por nuk kufizohen në:

- **Neni 1 Qëllimi dhe Neni 2 Fushëveprimi** - duhet të riformulohet dhe të specifikohet qartë sepse aktualisht qëllimi përveç se është përcaktuar në nenin 1, i njëjti rregullohet edhe në nenin 2 i cili në fakt duhet të rregullojë fushëveprimin e ligjit.
- **Neni 3 Përkufizimet** - duhet të riformulohet pika 1.25 të hiqet Kodi ndërtimor dhe të zëvendësohet me standardet e BE-së – kodet EU. Kjo duhet të reflektohet edhe në nenin 6 të ligjit i cili rregullon Kodin Unik Ndërtimor.
- **Neni 5 Llojet e Ndërtimit dhe neni 14 Llojet për të cilat lëshohen lejet e ndërtimit** - nuk kanë koherencë mes vete, përkatësisht ekziston një paqartësi mes nenit 5 dhe 14 lidhur me llojet e ndërtimit dhe llojet për të cilat lëshohet leja ndërtimor.
- **Neni 7 Pjesëmarrësit në ndërtim** - dispozita duhet të riformulohet në këtë formë: *“Pjesëmarrësit në ndërtim janë investuesi, poseduesi i lejes ndërtimore, projektuesi, kontraktuesi, inxhinieret mbikëqyrës dhe revizori.”*
- **Neni 9 Mjetet juridike dhe parandalimi i konfliktit të interesit** - paragrafi 1 duhet të riformulohet, si në vijim: *“1. Kundër vendimit të organit administrativ të shkallës së parë pala ka të drejtën e ushtrimit të ankesës në pajtim me Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative në organin e shkallës së dytë në Komisionin Komunal për lejet e kategorisë së parë dhe të dytë, në komision në ministri për lejet e kategorisë së tretë dhe të hapë konfliktin administrativ në pajtim me Ligjin për Konfliktin Administrativ.”*

- **Neni 10 Dokumentacioni ndërtimor** – duhet të riformulohet si në vijim:
“1. Dokumentacioni ndërtimor përmban dokumentet e shkruara, grafike, me figura, të përgatitura ose të asambliuara, me qëllim të përshkrimit të dizajnit, lokacionit, dhe karakteristikave fizike të elementeve të projektit, të domosdoshme për të marrë lejen ndërtimore.
2. Dokumentacioni ndërtimor, së paku përmban:
 - 2.1 Kopja e planit dhe certifikata e pronësisë*
 - 2.2 Pëlqimi për Vlerësimin e Ndikimit në Mjedis (nëse kërkohet sipas Ligjit për Mbrojtjen e Mjedisit dhe akteve nënligjore ne fuqi)*
 - 2.3 Pëlqimi për mbrojtje ndaj zjarrit (nëse kërkohet sipas Ligjit ne fuqi)*
 - 2.4 Aktin ligjor administrativ që vendos kushtet ndërtimore, nëse kërkohet*
 - 2.5 Kopjet e noterizuara të diplomave dhe licencave të profesionistëve që kanë hartuar dhe mbikëqyrë projektin*
 - 2.6 Projekti Kryesor*
 - 2.7 Edhe pëlqime nëse kërkohen.”*
- **Neni 14 Llojet për të cilat lëshohet leja ndërtimore** - duhet të riformulohet, duke shtuar edhe një paragraf, si në vijim *“1.6 Objektet e përkohshme rregullohen me akt nënligjor nga Ministria.”*
- **Neni 16 Ndërtimet për të cilat nuk kërkohet leja ndërtimore** - duhet të riformulohet si në vijim *“Objektet ndërtimore për të cilat nuk kërkohet leja ndërtimore duhet të pajisen me pëlqim nga organi kompetent, i cili përcaktohet me akt nënligjor nga Ministria në bashkëpunim me Komunat.”*
- **Neni 17 Procedura e përgjithshme për lëshimin e lejeve ndërtimore** – është cenim i të drejtave të qytetarëve vonesa e stërzgatur për pajisje me leje ndërtimore. Afatet ligjore nuk respektohen, madje ato mund të zgjasin deri në një (1) vit, në shumë raste edhe më shumë.
- **Neni 18 Përcaktimi i Kushteve ndërtimore** - duhet të ndryshohet kërkesa lidhur me diametrin prej 50 metrave për zonat ku nuk ka plane rregullues të hollësishëm. Kjo mundësi duhet të ekzistojë vetëm për rastet specifike kur për shkak të mos ekzistencës së planit rregullues të hollësishëm rrezikohet apo pamundësohet realizimi i ndonjë projekti me rëndësi kombëtare. Në këto raste duhet që t'i mundësohet investitorit që në bazë të diametrit prej 50 metrave ta marrë lejen ndërtimore dhe ta realizojë projektin.
- **Neni 19 Kompetencat për lëshimin e lejes ndërtimore** - paragrafi 1 duhet të riformulohet. *Kompetencat për lëshimin e lejes ndërtimore 1. Ministria ka kompetencë për lëshimin e lejeve për ndërtimet e kategorisë III, sipas Shtojcës nr. 1 të këtij ligji. Ndërsa të harmonizohet pika 1.9 e Shtojcës I, ku ministria jep leje në zonat e mbrojtura jashtë vendbanimeve fshat me ligjet e tjera në fuqi.*
- **Neni 21 Procedura për lëshimin e lejes ndërtimore** – të shtohet paragrafi i ri me përmbajtjen si në vijim *“ paragrafi 8. Ndërtimi nuk mund të filloj pa u pajisur me leje ndërtimore.*
- **Neni 22 Taksa administrative e lejes ndërtimore** – ku nen i cili rregullon taksën administrative për leje ndërtimore të cilat janë përfshirë në kuadër të Kreut VI, por nuk parasheh krijimin e bazës ligjore me të cilin obligohet ministria për nxjerrjen e një akti administrativ që e mbulon këtë çështje.

- **Neni 26 Dokumentacioni në vend ndërtim** - duhet të riformulohet, si në vijim:
"1. Kontraktuesi në vend ndërtim në çdo kohë duhet të jetë i pajisur me dokumentet si në vijim:
 - 1.1 Kontrata mes poseduesit të lejes ndërtimore dhe investitorit
 - 1.2 Kontrata e inxhinierëve mbikëqyrës,
 - 1.3 Kontrata e inxhinierëve të fazave të ndërtimit,
 - 1.4 Protokollet e fazave të ndërtimit nga të miratuara nga inxhinieret kompetent në vend ndërtim."
 - 1.5 Projekti kryesor i Miratuar nga organi kompetent

- **Neni 27 Certifikata e Përdorimit** - duhet të riformulohet, me qëllim që të shtohet paragrafi 4, me këtë përmbajtje:
"4. Objekti nuk mund të përdoret pa u pajisur me certifikatën e përdorimit."

- **Neni 28 Kërkesa për certifikatën e përdorimit** - të riformulohet, si në vijim:
"1. Certifikata e përdorimit lëshohet nga organi kompetent:
 2. Kërkesës për lëshimin e certifikatës së përdorimit i bashkëngjitet si vijon:
 - 1.1. incizimi gjeodezik i objektit dhe rregullimi i jashtëm-gjendjen e realizuar; protokollat e miratuara për të gjitha fazat e ndërtimit;
 - 1.2. asetet e materialeve dhe rezultatet e testeve
 - 1.3. Raporti përfundimtar i realizimit të punëve ndërtimore gjate mbikëqyrjes së ndërtimit, me të cilin merr përsipër se punët janë kryer plotësisht sipas projektit në përputhje me lejen e ndërtimit;
 - 1.4. Foto të objektit të realizuar
 - 1.5. Inspektimi final."

- **Neni 29 Mbikëqyrja Inspektuese:** të riformulohet, si në vijim: *"Funksionin e mbikëqyrjes inspektuese me këtë ligj dhe aktet nënligjore për objektet e kategorisë së tretë të kryen inspektori ndërtimor i ministrisë, në përputhje me Ligjin përkatës për Inspektimet dhe legjislacionin tjetër në fuqi në fushën e ndërtimit dhe planifikimit."*
Për objektet e kategorisë së parë dhe të dytë mbikëqyrjen inspektuese e kryen inspektori ndërtimor i komunës.

- **Neni 31 Inspektimi pas fazave ndërtimore** - të ndryshohet dhe plotësohet, si në vijim duke larguar dispozitat që inspektori i ndërtimit të hartoj dhe nënshkruaj protokollin mbi fazën e ndërtimit sepse e njëjta nuk ka gjetur zbatim. *"Inspektori të bëjë mbikëqyrjen inspektuese të rregullt, në realizimin e të gjitha obligimeve nga investitori dhe inxhinieret e fazave të ndërtimit."*

- **Neni 34 Rrënimi** - rregullon rrënimin e objekteve ndërtimore, por mungon mekanizmi i cili jep kompetencë institucionit se si të veprojnë nëse poseduesi i lejes ndërtimore nuk vepron sipas urdhrit të inspektorit gjatë inspektimit. Gjithashtu, paragrafi 1 dhe 5 i nenit 34 lë hapësirë të keqpërdorimit gjatë inspektimeve. Gjithashtu, të plotësohet neni duke e shtuar edhe një paragraf të ri 6 me përmbajtjen, si në vijim: *"6. Rrënohen objektet e filluara pa leje ndërtimore dhe pjesët e objekteve që janë ndërtuar në tejkallim të lejeve ndërtimore. Të gjitha shpenzimet e rrënimin i bartë investitori. Procedurat e rrënimin duhet të jenë të përcaktuara me akt nënligjor i cili përcakton qartë procedurat për rrënimin e objekteve pa leje."*

Nenet 35 Kundërvajtjet nga pronari, 36 Kundërvajtjet nga organet kompetente dhe 37 Kufizimet e fuqisë ligjore - të riformulohen dispozitat ndëshkimore, me qëllim të

harmonizimit me ligjin për Kundërvajtje dhe ligjin për procedurën e përgjithshme administrative. Po ashtu, shpenzimet e procedurës së rrënimit të objekteve pa leje duhen të harmonizohen me Ligjin për Procedurën Administrative, Kundërvajtësve dhe Ligjin për Procedura Përmbartimore. Në nenin 36 të shtohet “*Sipas Kodit Penal të Kosovës - Kapitulli XXXIII - Korrupsioni zyrtar dhe veprat penale kundër detyrës zyrtare (414, 417-419, 421, 422, 424, 428)*”.

- **Neni 38 Dispozitat kalimtare dhe përfundimtare** - mungon hartimi i dispozitave në përputhje me standardet e hartimit të akteve juridike.
- Të shtohet nen i veçantë për ndërtesat me karakter të përkohshëm
- Të shtohet nen i veçantë për masat e efikasitetit të energjisë në ndërtesa
- Të shtohet nen i veçantë për qasje të personave me aftësi të kufizuara⁶.

Koherenca e jashtme

Rezultatet e vlerësimit tregojnë se gjatë hartimit të ligjit, i njëjti nuk ishte harmonizuar me legjislacionin ekzistues në fushat përkatëse. Përveç kësaj, edhe pas miratimit të tij, ligji nuk është harmonizuar me ligjet e mëvonshme apo me ndryshimet në ligjet në fuqi nga fusha e ndërtimit dhe planifikimit. Konkretisht me:

- **Ligjin Nr. 04/L-174 për Planifikim Hapësinor** - mungon harmonizimi i dispozitave që lidhen me kushtet ndërtimore, ndërtimet në kuadër të zonave të veçanta dhe zonave ku nuk ka plane rregulluese të hollësishme, (Neni 19 paragrafi 1 dhe Shtoja 1 paragrafi 1 pika 1.9).
- **Ligjin Nr. 02/L-26 për Tokën Bujqësore** - nuk zbatohet Neni 11 - Ndërrimi i destinimit të tokës bujqësore, konkretisht dispozitat 11.5, 6, 8 dhe 9. Lëshohen leje ndërtimore pa Pëlqim Urbanistik dhe ndërrimi i destinimit të tokës bëhet jashtë afatit ligjor.
- **Ligji Nr.06/L-06 për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 03/L-12 për Rrugë** - cenohet neni 26, paragrafi 26.2 duke u lëshuar leje brenda distancave të përcaktuara me këtë nen. Kjo edhe si pasojë e mospërputhjes së dokumenteve të planifikimit hapësinor dhe dispozitave të këtij ligji.
- **Ligji Nr. 02/L-88 për Trashëgiminë** - ky ligj nuk është në përputhje edhe me ligjet e tjera të përgjithshme të cilat kanë hyrë në fuqi më vonë.
- **Ligjin Nr. 05/L -031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative** - neni 2 dhe 3 përcakton rregullat se çka konsiderohet procedurë administrative përderisa neni 131 i Ligjit përmban një dispozitë shumë të përgjithësuar sa i përket organit epror si shkallë e dytë në procedurë për shqyrtimin e ankesave, e që në fakt do të duhej të ishte organ brenda komunave për kategorinë e parë dhe të dytë dhe komision brenda ministrisë për objektet e kategorisë së tretë.

⁶ RAPORT I AVOKATIT TË POPULLIT Ex officio nr. 648/2021 në lidhje me qasjen në trotuare, hapësira publike dhe lëvizjen e lirë të qytetarëve si dhe respektimin e së drejtës për mjedis të sigurt dhe të shëndetshëm jetësor

- **Ligji Nr.05/L-101 për Performancën Energjetike në Ndërtesa** - dispozitat e këtij ligji përcaktojnë kërkesat minimale për performancën energjetike, por për shkak se ky ligj është nxjerrë pas ligjit të ndërtimit dhe Kosova nuk ka kod ndërtimi nuk ka mundur të harmonizohet sipas kërkesave.
- **Ligjin Nr.05/L-087 për Kundërvajtje** - neni 7 paragrafi 1 parasheh që kundërvajtjet dhe sanksionet për kundërvajtje mund të përcaktohen me ligj dhe me akte (rregullore komunale) të Kuvendit të Komunës përderisa Ligji për Ndërtimin në nenin 25 parasheh që Qeveria me akt nënligjor përcaktojnë rregullimin e mbikëqyrjen, ndëshkimet dhe marrjen e masave ndaj çdo forme të shkeljes së këtij ligji. Rrjedhimisht, pas analizimit të Ligjit, grupi punues ka konstatuar se ky i fundit përmban një kapitull të sanksioneve, mirëpo nuk ka përcaktuar veprat të cilat përbëjnë kundërvajtje e as nuk i ka përcaktuar sanksionet kundërvajtje.
- **Ligji Nr. 04/L-175 për Inspektoratin e Mjedisit, Ujërave, Natyrës, Planifikimit Hapësinor dhe ndërtimit** - Të behet harmonizimi i dispozitave që lidhen me detyrat e inspektoratit ndërtimor, neni 4, Inspektorati i ndërtimit ushtron mbikëqyrje inspektive dhe kontrollë përmes inspektimit ndërtimor në zbatimin e këtij ligji dhe ligjeve që kanë të bëjnë me fushën e ndërtimit.
- **Ligji Nr. 03/L-233 për Mbrojtjen e Natyrës** - nenet nga 159 deri 163 të harmonizohen dhe specifikohen saktësisht në frymën e dy ligjeve.

1.4. Efikasiteti

Duke pasur parasysh fushëveprimin dhe llojin e këtij vlerësimi ex-post, grupi punues ka arritur në përfundim se kjo pjesë nuk aplikohet për këtë vlerësim.

1.5. Përshtatshmëria

Në përgjithësi, ligji mund të konsiderohet ende mjet relevant i rregullimit të fushës së ndërtimit. Megjithatë, duhet t'i nënshtrohet një procesi të gjerë rishikimi.

Një ligj i tillë është i nevojshëm për të rregulluar fushën e ndërtimit por për shkak të natyrës specifike dhe fushës së gjerë vepruese duke analizuar pse objektivat e caktuara nuk po gjejnë zbatim edhe pse kushtet dhe kriteret nuk mund të thuhet se janë aq të paqarta sa mos të ketë zbatim deri në këtë nivel.

Objektiv relevant mbetet për të siguruar një kornizë rregullative administrative me qëllim të avancimit të mëtejme të fushës së ndërtimit, siç është largimi i Kodit Ndërtimor i cili nuk ka mundur të hartohet asnjëherë dhe të bëhet adaptimi i standardeve të BE-së – kodeve të EU-së siç i kanë shumica e vendeve të BE-së.

Përveç kësaj, grupi punues ka vlerësuar se ky ligj është mjaft i vjetruar në aspektin e çështjeve të mbuluara dhe ka nevojë për harmonizim me ligje të tjera nga fusha e mjedisit, planifikimit dhe efikasitetit të energjisë si dhe ligjet tjera të përgjithshme si ai i procedurës së përgjithshme administrative, për kundërvajtje.

IV. PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET

4.1. PËRFUNDIMET

Pas analizimit dhe vlerësimit të Ligjit, legjislacionit tjetër, bazuar edhe në të gjeturat e siguruara përmes takimeve, intervistave, pyetësorit dhe informacioneve të tjera del se kjo fushë duhet të reformohet dhe avancohet. Këto të gjetura tregojnë se përveç kolizioneve ligjore, ka edhe sfida në ushtrimin e kompetencave sipas dispozitave të këtij Ligji me theks të veçantë në fushën e mbikëqyrëse inspektuese.

A. Përfundimet për zbatueshmërinë

Megjithëse konsiderohet se ligji është ende i rëndësishëm për të rregulluar fushën e ndërtimit, i njëjti ka nevojë për një rishikim thelbësor. Më konkretisht nga të gjeturat më lartë, përfundojmë se ligji karakterizohet nga këto mangësi:

- Zbatim jo i plotë;
- Nevoja për përcaktimin e përgjegjësive të pushtetit qendror dhe lokal sa i përket dhënies së lejes ndërtimore për zonat e mbrojtura;
- Mungesa e nxjerrjes së Kodi Unik i Ndërtimit i Republikës së Kosovës;
- Shmangja dhe zvarritja e procedurave për shqyrtimin e kërkesave për leje ndërtimore;
- Mungesa e ofrimit të një “sporteli të vetëm” për trajtimin e kërkesave për leje ndërtimore dhe certifikatave të përdorimit;
- Mungesa e ndërlidhjes së platformave digjitale;
- Mungesa e burimeve njerëzore dhe financiare të institucioneve kompetente për zbatimin e ligjit.

B. Përfundimet për rëndësinë

Gjendja aktuale e rregullimit të fushës së ndërtimit dhe eliminimit të zbrazëtirave juridike dhe kolizionit ligjor ka nevojë për përmirësime të mëdha. Po ashtu edhe harmonizimi me ligjet e tjera nga fusha e mjedisit, planifikimit dhe eficiencës së energjisë duke marrë për bazë praktikën më të mira të BE-së nga fusha e ndërtimit.

C. Përfundimet për harmonizimin

Edhe pse Ligji për Ndërtimin nuk është subjekt i rregullimit me Acquis të BE-së, megjithatë vlerësohet se ka hapësirë për harmonizimin e Ligjit me ligjet tjera në fuqi sepse ekziston mungesë e harmonizimit midis Ligjit dhe legjislacionit horizontal, që ka rezultuar me një numër dyfishimesh dhe nganjëherë edhe kundërthëniesh në mes të ligjeve, që ndikojnë në zbatimin praktik të tij.

Prandaj, Ligji për ndërtim ka mospërputhje me ligjet e cekura në pjesën e rezultateve të vlerësimit, nën seksionin e harmonizimit dhe në pjesën e rekomandimeve.

4.2. REKOMANDIMET

A. Rekomandimet për zbatueshmërinë

A1. Rekomandimet për ngritjen e kapaciteteve profesionale përmes trajnimeve:

Meqenëse nga analiza e situatës rezulton se ka mungesë të mjaftueshme të njohurive se si duhet qasur fushës së ndërtimit, rekomandohet që të organizohen trajnime të vazhdueshme dhe të detyrueshme për të gjitha subjektet e zbatimit të ligjit të nivelit qendror dhe lokal e sidomos në shqyrtimin e kërkesave për leje ndërtimore dhe certifikatave të përdorimit. Po ashtu, rekomandohet që të gjenden format e inkurajimit të inspektoreve të ndërtimit, inxhinierëve dhe arkitektet që të bëhet mbikëqyrja inspektuese e rregullt për ndjekjen e trajnimeve të avancuara në të gjitha fazat e ndërtimit.

A2. Rekomandimet për shmangien dhe zvarritjen e procedurave

Shmangja dhe zvarritja e procedurave për shqyrtimin e kërkesave për leje ndërtimore, dekurajon qytetaret të ushtrojnë ankesa gjegjësisht padi për heshtje administrative, meqenëse atyre ju krijon kosto financiare. Në këtë drejtim, rekomandohet ndërmarrja e të gjitha masave të nevojshme, përfshirë shtimin e burimeve njerëzore, me qëllim të përshpejtimit të procedurave për shqyrtimin e kërkesave të qytetarëve.

A3. Rekomandimet për fuqizimin me buxhet dhe burime njerëzore të mekanizmave që merren me fushën e ndërtimit.

Duke pasur parasysh qasjen e ndjekur në vlerësimin e ligjit, rekomandohet përmirësimi i cilësisë së ligjit dhe kornizës ligjore që rregullon fushën e ndërtimit. Po ashtu duke pasur parasysh numrin e madh të sfidave të identifikuara, rekomandohet ndryshim substancial i Ligjit me që objektivat e tij nuk mund të arrihen me një ndryshim modest në Ligjit.

Ndryshime të tilla, të cilat mund të ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme substancën dhe strukturën e ligjit, mund të paraqiten vetëm duke u përcaktuar në një qasje të re në fushën e ndërtimit, duke hartuar ligj të ri.

B. Rekomandimet për rëndësinë

Duke qenë se ligji është i rëndësishëm për rregullimin e kësaj fushe, rekomandohet ndryshimi thelbësor i tij.

Rekomandohet që hartimi i ligjit të ri të ndërtimit të bëhet paralelisht me hartimin e ligjit të ri për planifikim hapësinor.

C. Rekomandimet për harmonizimin

Nisur nga të gjeturat e reflektuara më lartë, rekomandohet harmonizimi i Ligjit me ligjet si në vijim:

- Ligjin Nr. 04/L-174 për Planifikim Hapësinor;

- Ligjin Nr. 02/L-26 për Tokën Bujqësore;
- Ligjin Nr. 02/L-88 për Trashëgiminë;
- Ligjin Nr. 05/L -031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative;
- Ligjin Nr.05/L-101 për Performancën Energjetike në Ndërtesa;
- Ligjin Nr.05/L-087 për Kundërvajtje;
- Ligjin Nr. 03/L-233 për Mbrojtjen e Natyrës;
- Ligjin Nr. 04/L-175 për Inspektoratin e Mjedisit, Ujërave, Natyrës, Planifikimit Hapësinor dhe Ndërtimit.

SHTOJCAT

Pjesë e këtij manuali janë shtojcat si në vijim:

Shtojca 1 - Kërkesat për Leje Ndërtimore në nivelin lokal; dhe

Shtojca 2 - Kërkesat për Leje Ndërtimore në nivelin qendror.

SHTOJCA 1 - KËRKESAT PËR LEJE NDËRTIMORE NË NIVELIN LOKAL

Më poshtë janë pasqyruar të dhënat e realizuara ndër vite rreth ndërtimit në nivelin lokal

Kërkesa për leje ndërtimore		Të aprovuar	Të refuzuara	Certifikatë të përdorimit	Koment
Zonës së III-të të Parkut Kombëtar "Sharri" (2017-2022)	90	83	3	10	Kërkesë për certifikatë të përdorimit për objektet e ndërtuar është i vogël në krahasim me lejet lëshuara.
Kërkesa për leje ndërtimore për objektet e kategorisë III-të (2014-2022)	47	44	2	12	

SHTOJCA 2 - KËRKESAT PËR LEJE NDËRTIMORE NË NIVELIN QENDROR

Më poshtë janë pasqyruar të dhënat e realizuara ndër vite rreth ndërtimit në nivelin qendror

Komuna	Kërkesat për leje ndërtimore Periudha 2014-2023	Të aprovuara	Të refuzuara	Kërkesat për certifikatë përdorimit Periudha 2014-2023	Të aprovuara	Të refuzuara	Kërkesat për leje të përkohshme	Të aprovuara	Të refuzuara
Prishtinë									
Obiliq	562	420	141	53	53	0	7	7	0
Drenas	248	277	7	3	3	0	0	0	0
Shtime	154	150	4	17	17	0	0	0	0
Hani i Elezit	99	99	0	6	6	0	0	0	0
Prizren									
Mitrovica e Jugut									
Deçan									
Gjakovë									
Rahovec									
Skënderaj									
Kaçanik									
Dragash									
Klinë									
Gjilan									
Fushë Kosove	396	378	19	136	132	5	0	0	0
Vushtrri	500	400	40	40	35	5	50	30	20
Pejë									
Podujevë									
Junik	27	26	1	1	0	0	0	0	0
Kamenicë	393	319	66	5	5	0	8	0	0

Istog									
Malishevë	247	246	0	4	4	0	0	0	0
Lipjan									
Suharekë	244	209	35	4	4	0	0	0	0
Ferizaj									
Viti									
Mamushë	11	5	6	1	0	0	0	0	0
Zveçan									
Leposavic									
Gracanicë	543	482	43	321	316	5	0	0	0
Ranillug									
Partesh									
Kllokot									
Zubin Potok									
Shtërpcë									
Mitrovicë e Veriut									
Novobërdë									