

**VENDIM**  
**Nr.17, datë 25.7.2008**

**NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË**

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

|                   |                                |   |   |
|-------------------|--------------------------------|---|---|
| Vladimir Kristo   | Kryetar i Gjykatës Kushtetuese |   |   |
| Gjergj Sauli      | Anëtar i                       | “ | “ |
| Fehmi Abdiu       | Anëtar i                       | “ | “ |
| Kujtim Puto       | Anëtar i                       | “ | “ |
| Xhezair Zaganjori | Anëtar i                       | “ | “ |
| Petrit Plloçi     | Anëtar i                       | “ | “ |
| Vitore Tusha      | Anëtare e                      | “ | “ |
| Sokol Berberi     | Anëtar i                       | “ | “ |
| Sokol Sadushi     | Anëtar i                       | “ | “ |

me sekretare Brunilda Bara, në datë 31.3.2008, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.54/8 Akti, që i përket:

KËRKUES: SHOQATA E NDËRTUESVE TË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga avokat Sokol Elmazaj.

SUBJEKTI I INTERESUAR:

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga znj. Marsida Xhaferllari, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit”:

- të frazës “ose privatë” në rreshtin e dytë dhe të frazës “ose private” në fjalinë e tretë të paragrafit të dytë;

- të frazës “ose privat” në rreshtin e parë dhe të frazës “apo private” në rreshtin e dytë të paragrafit të nëntë;

- të lidhëses “e” përpara frazës “... që marrin pjesë në tendera ...” në rreshtin e dytë të paragrafit të dhjetë;

- të paragrafit të trembëdhjetë.

**GJYKATA KUSHTETUESE,**

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Sokol Sadushi, përfaqësuesin e kërkuarit që kërkonte pranimin e kërkesës, përfaqësuesin e subjektit të interesuar që kërkonte rrëzimin e kërkesës dhe e shqyrtoi çështjen në tërësi,

**VËREN:**

**I**

1. Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit”. Sikundër specifikohet që në hyrje, ky vendim është nxjerrë “në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë, të nenit 18 të ligjit nr.8402, datë 10.9.1998 “Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit”, të ndryshuar, të neneve 10 e 17 të ligjit nr.8464, datë 11.3.1999 “Për standardizimin”, të ndryshuar dhe të ligjit nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar.

Vendimi i Këshillit të Ministrave (VKM) ka si synim kryesor unifikimin e metodologjisë

së llogaritjes dhe të formatit të paraqitjes së preventivave e të analizës së kostos për punimet e ndërtimit, sipas programeve kompjuterike të miratuara për lehtësimin e veprimtarisë së subjekteve që zhvillojnë veprimtari në këtë fushë, lehtësimin e kontrollit tekniko-financiar të punimeve të ndërtimit dhe shmangien e informalitetit në veprimtarinë prodhuese, në tregun e ndërtimeve në Shqipëri.

Sipas këtij akti nënligjor, në Ministrinë e Punëve Publike, të Transportit dhe të Telekomunikacionit krijohet Sektori i Standardizimit të Kostos (SSK), i cili, ndër të tjera, ka për detyrë botimin çdo 6 muaj të buletinit të çmimeve të materialeve të ndërtimit dhe manualit teknik të çmimeve të ndërtimit, në bazë të formularëve të vetëdeklarimit të çmimit të materialeve të ndërtimit, dhe/ose të zërave të punimeve të ndërtimit, nga ana e subjekteve private dhe/ose publike, që kryejnë veprimtari në fushën e prodhimit të materialeve të ndërtimit, të tregtimit të tyre ose në fushën e ndërtimit.

2. Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë, në kërkesën drejtuar Gjykatës Kushtetuese, ka parashtruar këto shkaqe për shpalljen si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të vendimit të sipërcituar:

- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit” është antikushtetues, për arsye se ka cenuar parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, të parashikuar nga neni 11 i Kushtetutës;

- Vendimi i Këshillit të Ministrave ka kufizuar lirinë e veprimtarisë ekonomike edhe në aspektin që neni 11/3 i Kushtetutës parashikon se një kufizim i tillë mund të bëhet vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike.

- Miratimi i këtij akti nënligjor, që parashikon hartimin e një manuali çmimesh të unifikuara e të centralizuara, mbi bazën e të cilave bëhet llogaritja e detyrimeve tatimore për shoqëritë e ndërtimit, është regres drejt një ekonomie të centralizuar e të planifikuar. Manuali teknik i çmimeve për punimet e ndërtimit (si buletin periodik i çmimeve të punimeve të ndërtimit dhe i analizave teknike të çmimeve), në kushtet e ekonomisë së tregut të lirë, nuk mund të jetë i detyrueshëm për shoqëritë private dhe për kontrollin e punimeve të kryera nga ana e tyre me fonde private.

- Vendimi i Këshillit të Ministrave vjen në kundërshtim me kërkesat e nenit 118, pika 1 dhe 2, të Kushtetutës, pasi ligjet të cilave u referohet nuk e autorizojnë Këshillin e Ministrave të nxjerrë një akt nënligjor me këtë përmbajtje dhe se vetë përmbajtja e tij e tejkalon qëllimin e ligjeve, në mbështetje të të cilëve është nxjerrë.

3. Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, ka kërkuar rrëzimin e kërkesës duke i bazuar pretendimet e tij në këto argumente kryesore:

- Kërkuesi nuk legjitimohet për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese, për arsye se Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë nuk përfshihet në subjektet e parashikuara nga neni 134 i Kushtetutës dhe se kontrolli i kushtetutshmërisë së një akti normativ realizohet *in abstracto*, gjë që nuk të lejon të përfshihesh në një proces konkret provues faktesh.

- Vendimi i Këshillit të Ministrave nuk ka bërë rregullime që kufizojnë lirinë e veprimtarisë ekonomike në kuptim të nenit 11 të Kushtetutës. Nëse ka kufizim të lirisë ekonomike, ky kufizim nuk është vendosur nga akti, objekt shqyrtimi, por nga ligji dhe i diktuar nga nevojat publike për shmangien e informalitetit dhe të evazionit fiskal;

- Vendimi i Këshillit të Ministrave është në përputhje me kriteret që përcakton neni 118 i Kushtetutës. Ai është nxjerrë në bazë dhe për zbatim të ligjeve të cilave u referohet. Janë pikërisht këto ligje që kanë përcaktuar përmbajtjen e aktit, objekt shqyrtimi, si dhe organin që duhet ta nxjerrë atë. Mungesa e citimit të shprehur të dispozitave ligjore apo citimi i gabuar i dispozitave të ligjit në hyrje të vendimit të Këshillit të Ministrave nuk passjell antikushtetutshmërinë e tij, por është thjesht një tregues mbi cilësinë jo të mirë teknike të hartimit të aktit.

1. Gjykata Kushtetuese (Gjykata), përpara shqyrtimit të pretendimeve të kërkuarit, do të analizojë dhe t'u japë përgjigje pretendimeve të parashtruara nga subjekti i interesuar lidhur me legjitimitimin e kërkuarit në këtë gjykim kushtetues.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar ka pretenduar se Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë nuk është “organizatë” në kuptim të nenit 134 shkronja “f” të Kushtetutës, sepse në këtë term përfshihen vetëm organizatat me karakter politik. Shoqata në kuptim të nenit 16 të Kushtetutës barazohet me individin dhe si e tillë mund t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese vetëm për mbrojtjen e të drejtave kushtetuese për një proces të rregullt ligjor.

2. Gjykata vlerëson se kërkuari legjitimohet në kuptim të nenit 134 shkronja “f” të Kushtetutës dhe nenit 49/2 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”. Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë është një subjekt juridik i regjistruar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë me vendimin nr.38, datë 12.1.2001. Në statutin e shoqatës, neni 5, parashikohet se qëllimi i shoqatës është, ndër të tjera, “mbrojtja dhe përfaqësimi i interesave të shoqërive të ndërtimit...” dhe se ajo mund të reagojë “me mjete ligjore ndaj akteve që shkelin të drejtat kushtetuese e ligjore të anëtarëve të shoqatës”.

Çështjen e legjitimitetit të kërkuarit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me iniciimin e një procesi kushtetues. Në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet iniciuese që parashikohen në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Shoqatat (organizatat e tjera) janë të specifikuar në nenin 134 pika 1 shkronja “g”, të Kushtetutës, si një ndër subjektet që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t'iu drejtuar Gjykatës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre (vendim i Gjykatës Kushtetuese nr.35, datë 10.10.2007).

Gjykata konstaton se vënia në dyshim prej subjektit të interesuar e legjitimitetit të kërkuarit, me arsyetimin se në nenin 134 pika 1 shkronja “f” të Kushtetutës, në frazën “organizata të tjera” ka përfshirë vetëm ato me karakter politik, duke sjellë si argument nenin 9 paragrafi 2 dhe neni 131 shkronja “f” të Kushtetutës, është një pretendim i pabazuar. Neni 134 i Kushtetutës, duke listuar subjektet që legjitimohen të investojnë Gjykatën, në shkronjën “f” përmend shprehimisht “partitë politike dhe organizatat e tjera”. Termi “organizatë” në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë është përmendur në disa konotacione, në analizë literale-gramatikore të të cilave rezulton se kushtetutbërësi me organizatë, në kuptimin e përgjithshëm, ka kuptuar ato politike (neni 131 shkronja “d”), etnike, kulturore, fetare, gjuhësore (neni 20/2), sindikale (neni 50), shoqërore, ekonomike, tregtare (neni 61/4) dhe të tjera (neni 9/2).

Pra, Kushtetuta e ka lënë të hapur kuptimin që i duhet dhënë termit “organizatë” edhe për grupe me qëllime të tjera të organizimit të individëve (shtetas shqiptarë a të huaj), me kushtin që organizimi i tyre të përputhet me parimet demokratike, ndërsa programet dhe veprimtaria e tyre të mos mbështeten në metoda totalitariste, që nxitin e përkrahin urrejtjen racore, fetare, krahinore ose etnike, që përdorin dhunën për marrjen e pushtetit ose për të ndikuar në politikën shtetërore, si dhe të mos jenë me karakter të fshehtë (neni 9/2 i Kushtetutës).

3. Gjykata çmon se kuptimi mbi legjitimitimin duhet parë edhe në këndvështrimin e dallimit që ekziston ndërmjet pretendimit për cenim të së drejtës për veprimtari të lirë ekonomike (neni 11 i Kushtetutës) nga pretendimi për antikushtetutshmëri të aktit nënligjor të kundërshtuar, në kuptim të rregullimit kushtetues të parashikuar nga neni 118 i Kushtetutës.

Në lidhje me të dy pretendimet, Gjykata vlerëson se meqenëse gjendemi përpara kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës, është e nevojshme të analizohet pretendimi i subjektit të interesuar për mungesën e legjitimitetit të kërkuarit, në kuptim të nenit 11 dhe 118 të Kushtetutës.

Gjykata çmon se procedurën e kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës, në aspektin formal, mund ta vënë në lëvizje, për arsye të një interes publik qoftë dhe pa pasur një interes konkret subjektiv, vetëm autoritete të larta shtetërore, (subjektet e parashikuara nga neni

134/1, shkronjat “a”, “b”, “c” dhe “ç”, të Kushtetutës). Pra, kushtetutbërësi ka legjitimuar për të vënë në lëvizje Gjykatën në lidhje me *kontrollin abstrakt* të kushtetutshmërisë së normës vetëm katër subjektet e para të listuara në pikën 1 të nenit 134 të Kushtetutës, pasi ky kontroll nuk ushtrohet në lidhje me një të drejtë subjektive të individit, por për një ballafaqim ndërmjet akteve normative me Kushtetutën. Mbi këtë bazë, të gjitha subjektet e tjera, që parashikohen në nenin 134/1, shkronjat “dh”, “e”, “ë”, “f”, dhe “g”, i drejtohen Gjykatës në kuptim të *kontrollit konkret* të kushtetutshmërisë së normës juridike.

Problemi i legjitimitetit të subjekteve që vënë në lëvizje Gjykatën, është vlerësuar prej jurisprudencës së saj si një aspekt i rëndësishëm i procesit kushtetues. Në gjykimet e kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, për të legjitimuar subjektet iniciues, Gjykata ka kërkuar paraprakisht që ato të provojnë nëse janë subjekte që parashikohen në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës dhe nëse çështja kushtetuese e paraqitur për shqyrtim ka lidhje me interesat e tyre. Në plotësim të këtyre kërkesave, Gjykata i ka konsideruar organizatat si subjekte që ushtrojnë të drejtën për një gjykim kushtetues, duke pasur legjitimitet vetëm për ato çështje që lidhen me interesat e tyre (Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr.9, datë 19.3.2008).

Nga kjo pikëpamje, për çështjen në shqyrtim, Gjykata çmon se është e domosdoshme të analizohet legjitimiteti (*ratione materiae*) i kërkesit në lidhje me pretendimin e tij për antikushtetutshmërinë e vendimit të Këshillit të Ministrave, me argumentin se nuk është nxjerrë në përputhje me kriteret e parashikuara nga neni 118 i Kushtetutës.

Përsa i përket legjitimitetit të subjekteve, të cilëve u kërkohet interesi i tyre me çështjen, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë synon identifikimin e të drejtës së shkelur të subjektit si rrjedhojë e antikushtetutshmërisë në përmbajtje të normës juridike. Pra interesi konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real apo potencial, dhe jo te premiset teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit.

Pra, Gjykata thekson se, vetëm nëse e përmbushin kushtin e kërkuar nga paragrafi 2 i nenit 134 të Kushtetutës, për të argumentuar “interesin e tyre” në një “çështje të veçantë”, edhe subjektet e listuara në pikat “dh”, “e”, “ë” dhe “f” të nenit 134/1 mund t’i drejtohen Gjykatës në lidhje me prerogativën e saj për të vendosur mbi “pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare” (neni 131/c i Kushtetutës).

Në rastin në shqyrtim, kërkuesi pretendon se vendimi i Këshillit të Ministrave cenon kriteret e parashikuara në nenin 118 të Kushtetutës, sepse ligjet në bazë e për zbatim të të cilave ka dalë, nuk e autorizojnë organin për nxjerrjen e këtij akti nënligjor dhe nuk përcaktojnë as çështjet që duhen rregulluar prej tij. Në këtë mënyrë, ndonëse kjo dispozitë kushtetuese është më tepër një dispozitë e karakterit procedural, e meta e pretenduar prej kërkesit është e aspektit material, sepse sipas kërkesit, Këshilli i Ministrave nuk është autorizuar nga ligjvënësi të nxjerrë një normë të tillë nënligjore dhe se ai ka operuar në tejkalim të pushtetit të dhënë përmes këtyre ligjeve, duke nxjerrë këtë akt nënligjor për qëllime të ndryshme nga ato të treguara nga norma që ia atribuon këtë të drejtë.

Pikërisht, parashtrimin e një pretendimi të tillë që i përket natyrës së një gjykimi abstrakt të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës juridike prej një subjekti, që e ka të kushtëzuar iniciimin e gjykimit kushtetues me të provuarin e interesit për çështjen, Gjykata e çmon të nevojshme ta vlerësojë në drejtim të cenimit ose jo të lirisë së veprimtarisë ekonomike.

### III

1. Kërkuesi pretendon se është cenuar liria e veprimtarisë ekonomike, në kuptim të nenit 11 paragrafi 3 të Kushtetutës.

Gjykata e ka analizuar në disa linja kryesore konceptin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Kjo liri, në kuptim të nenit 11/3 të Kushtetutës, mund të kufizohet vetëm *me ligj* dhe vetëm për *arsye të rëndësishme publike*. Liria e veprimtarisë ekonomike është një liri negative për atë kohë sa lidhet me vullnetin e individit për të zgjedhur fushën e ushtrimit të kësaj veprimtarie

duke hyrë lirisht në marrëdhënie ekonomike me subjekte të tjera. Përveç kësaj, liria e veprimtarisë ekonomike ka dhe aspektin e saj pozitiv që, nëpërmjet ligjvënësisë, shteti të ndërhyjë në rregullimin e kësaj lirie, me qëllim që, krahas lirisë së veprimtarisë ekonomike, të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i të mirës së përbashkët. Ky detyrim për rregullim i ligjvënësisë shprehet nëpërmjet nxjerrjes së normave konkrete juridike, me anë të të cilave synohet disiplinimi i ushtrimit të veprimtarisë së lirë ekonomike në sektorë apo fusha të caktuara. Në këtë rast, shteti duhet të luajë rolin e katalizatorit për realizimin efektiv të lirisë ekonomike nga njëra anë dhe mbrojtjes së kësaj lirie nga ana tjetër. Siç është shprehur Gjykata në jurisprudencën e saj, “*vetëm shteti mund të arrijë të krijojë mjedisin e vërtetë dhe optimal për ushtrimin e kësaj lirie vetjake, prandaj ai duhet parë si rregullator me qëllim mbrojtjen e tregut nga deformimet që natyrshëm mund t’i mbart me vete zhvillimi i lirë i veprimtarisë ekonomike*” (Vendimi nr.10, datë 19.3.2008).

Gjykata konstaton se qëllimi real që realizon vendimi i Këshillit të Ministrave është unifikimi i metodologjisë së llogaritjes dhe të formatit të paraqitjes së preventivave e të analizës së kostos për punimet e ndërtimit, lehtësimin e kontrollit tekniko-financiar të punimeve të ndërtimit dhe shmangien e informalitetit në veprimtarinë prodhuese, në tregun e ndërtimeve (neni 1 i vendimit të Këshillit të Ministrave nr.514/2007).

Kjo normë juridike ka dalë me një objektiv, në të cilin shkrihen dy qëllimet e mësipërme, që kanë të bëjnë me *kontrollin më të mirë të subjekteve që operojnë në biznesin e ndërtimit, në këndvështrim të mbledhjes së të gjitha plotë të mundshme të detyrimeve tatimore*, pasi të jetë minimizuar informaliteti i tregut. Pikërisht ky objektiv kërkohet të arrihet përmes rregullit që parashikon paragrafi 9 i vendimit të Këshillit të Ministrave, *se preventivat për objekte të reja të ndërtuara nga subjekte private me financim privat duhet të llogariten duke përdorur çmimet e manualit teknik të çmimeve të ndërtimit*.

Nga kjo pikëpamje Gjykata çmon se pretendimi i kërkuesit se shteti i mbingarkon subjektet private me tatime në vlera më të mëdha nga vlerat reale, ndërkohë që çmimet mund të kenë ndryshuar, nuk është i bazuar. Vendimi i Këshillit të Ministrave ka parashikuar se është Sektori i Standardizimit të Kostos (SSK) pranë Ministrisë së Punëve Publike, të Transportit dhe të Telekomunikacionit që do të realizojë edhe “përditësimin e analizave teknike të çmimeve dhe të manualeve të çmimeve për punimet e ndërtimit” (paragrafi 5), “me të dhënat e përfutuara nga administrimi i vetdeklarimeve” (paragrafi 6). Gjithashtu, ky vendim përcakton se si buletini, ashtu edhe manuali i çmimeve, të cilave do t’u referohen institucionet shtetërore në lidhje me vlerësimet e preventivave, dokumentacionit përkatës në tendera publikë apo për llogaritjen e detyrimeve tatimore ndaj shtetit dhe detyrimet e tjera, përfshirë sigurimet shëndetësore dhe shoqërore, do të përditësohen dhe gjenden *on-line* (paragrafi 6). Ndërkohë, sipas paragrafit 10 në vijim, *të gjitha subjektet (publike e private) që kryejnë veprimtari në fushën e tregtimit të materialeve apo të produkteve të ndërtimit ose në fushën e ndërtimit e që marrin pjesë në tendera publikë, detyrohen të paraqesin analizat teknike për çmimet e ofertave të tyre për çdo zë punimi ndërtimor sipas formatit të unifikuar dhe programit të miratuar ...*.

Kërkuesit pretendojnë se lidhëza “e” (e nënvizuar më lart) që i përfshin edhe ata njëlloj si subjektet publike, e bën këtë nen antikushtetues. Në analizën e Gjykatës, ekzistenca ose jo e kësaj lidhëze nuk ndërron asgjë në lidhje me kuptimin logjik të krejt dispozitës, ndërkohë që prania ose jo e lidhëzës “e” nuk cenon ndonjë element të lirisë ekonomike. Kjo normë e disiplinon mënyrën e paraqitjes së analizave teknike të çmimeve prej subjekteve dhe për më tepër, në tendera publikë.

2. Kërkuesi pretendon se si paragrafët e sipërcituar, ashtu edhe paragrafi i trembëdhjetë cenojnë parimet e sanksionuara nga Kushtetuta, të cilat lidhen me iniciativën e lirë dhe lirinë ekonomike, si baza të ekonomisë së tregut...”. Kërkuesi pretendon se subjektet private janë të detyruara të llogarisin koston e punimeve duke u bazuar në manualin e çmimeve që do të përgatitet sipas Vendimit të Këshillit të Ministrave dhe janë pikërisht çmimet e përcaktuara në këtë manual dhe çmimet e tregut, që do të merren në konsideratë nga organet tatimore për efekt të

llogaritjes së detyrimeve tatimore dhe detyrimeve të tjera.

Lidhur me këtë pretendim, Gjykata, pasi analizoi vendimin e Këshillit të Ministrave, në tërësi dhe paragrafët e kundërshtuar në veçanti, konkludon se pretendimi i Shoqatës së Ndërtuesve përsa i përket çmimeve fikse, të imponuara nga shteti përmes buletinit apo manualit, është i pabazë, sepse si buletini, ashtu edhe manuali do të hartohen në bazë të vetëdeklarimeve të subjekteve ndërtuese apo tregtare të materialeve të ndërtimit dhe do të përditësohet si informacion në mënyrë të vazhdueshme, duke paraqitur çmimet reale të tregut. Ndërkohë, që duke iu referuar nenit 36 të ligjit nr.8560 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) konstatohet se vendimi i Këshillit të Ministrave nuk ka bërë gjë tjetër veçse e ka konkretizuar këtë dispozitë ligjore.

Kërkuesi pretendon se vendimi i Këshillit të Ministrave nuk parashikon autoritet ankimi, në rast të ndonjë konflikti të mundshëm, por Gjykata vlerëson se kjo nuk përbën shkak për antikushtetutshmëri, pasi është vetë ligji i sipërcituar, - ku, akti, objekt shqyrtimi, gjen edhe një prej bazave të tij ligjore që, në disa dispozita të tij parashikon shkallët dhe procedurën e ankimit administrativ dhe atë gjyqësor (nenet 55 dhe 59).

Në analizë përfundimtare, Gjykata arrin në përfundimin se nuk ndodhemi përpara cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike. Si pasojë, përderisa Gjykata nuk konstaton shkelje të këtij parimi kushtetues, nuk mund të vijojë më tej me analizën e kontrollit abstrakt të vendimit të Këshillit të Ministrave në drejtim të respektimit të kriterëve të nenit 11/3 dhe 17 të Kushtetutës. Edhe në lidhje me pretendimin për cenim të nenit 118 të Kushtetutës, Gjykata vëren se ky pretendim do të merrej në konsideratë vetëm në plotësim të kushtit të kërkuar nga pika 2 e nenit 134 të Kushtetutës, pra vetëm nëse do të rezultonte se kërkuesi kishte një interes real të cenuar nga norma e goditur. Nga analiza e mësipërme, rezultoi se e drejta e lirisë së veprimtarisë ekonomike nuk cenohet nga akti, objekt shqyrtimi, dhe për pasojë, kërkuesi nuk legjitimohet për të iniciuar një proces kontrolli kushtetutshmërie, në lidhje me nenet 131/c dhe 118 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

#### PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “f” të Kushtetutës, si dhe në nenin 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

#### VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë pro: Vladimir Kristo (kryetar), Gjergj Sauli, Xhezair Zaganjori, Kujtim Puto, Vitore Tusha, Petrit Plloçi, Sokol Berberi.

Anëtarë kundër: Fehmi Abdiu, Sokol Sadushi.

#### MENDIM I PAKICËS

Për mendimin e gjyqtarëve në pakicë, pranimi i kërkesës dhe shfuqizimi si i papajtueshëm i vendimit të Këshillit të Ministrave nr.514, datë 15.8.2007 “Për informatizimin e llogaritjes së kostos dhe hartimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit”, do të ishte zgjidhja më e drejtë që duhej dhënë në përfundim të këtij gjykimi kushtetues. Sidoqoftë, duke e respektuar qëndrimin e mbajtur nga shumica, pakica ndihet profesionalisht e detyruar për

të parashtruar pikëpamjen e vet për kuptimin e saktë të kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së akteve normative të organeve të qeverisjes qendrore.

Është pretenduar nga kërkuesi, [Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë] në këtë gjykim kushtetues, se ky vendim i Këshillit të Ministrave, si një akt nënligjor me natyrë normative, e ka shkelur Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë në dy drejtime kryesore:

- ka cenuar parimin bazë për funksionimin normal të ekonomisë së tregut të lirë, që është liria e veprimtarisë ekonomike, parashikuar nga neni 11 pika 1 e Kushtetutës, si dhe

- Këshilli i Ministrave nuk ka respektuar kërkesat thelbësore që lidhen me rezervën ligjore, të parashikuara në nenin 118, pika 1 dhe 2, të Kushtetutës.

Çështja në shqyrtim paraqet interes edhe në zhvillimin e jurisprudencës dhe të doktrinës kushtetuese, për arsye se lidhet me qëndrimin që do të duhet të mbajë në të ardhmen Gjykata Kushtetuese për të gjitha rastet e inicimit të një gjykimi abstrakt të kushtetutshmërisë së normës juridike nga subjektet, për të cilët neni 134 i Kushtetutës kërkon prezencën e interesit të tyre lidhur me çështjen në shqyrtim.

Pikërisht për këto arsye, gjyqtarët në pakicë kanë mendimin se është e rëndësishme që të analizohet paraprakisht legjitimiteti i kërkuesit, në drejtim të inicimit të gjykimit abstrakt për kontrollin e kushtetutshmërisë së normës juridike. Argumenti që kërkon të parashtrrojë pakica është i kushtëzuar nga qëndrimi i mbajtur prej shumicës, sipas të cilës kërkuesi nuk legjitimohet për të iniciuar një proces kontrolli kushtetutshmërie, sipas nenit 131, shkronja “c”, të lidhur nenet 11 dhe 118 të Kushtetutës.

Shumica ka konkluduar se, në përmbajtjen e tij, vendimi i Këshillit të Ministrave nuk e kufizon parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Për rrjedhojë, përderisa Gjykata Kushtetuese nuk ka konstatuar shkelje të këtij parimi kushtetues, nuk mundet të vijojë më tej me analizën e kontrollit abstrakt të aktit objekt shqyrtimi, në drejtim të respektimit të kriterëve të nenit 11, pika 3 dhe 17 të Kushtetutës. Ndërsa në lidhje me pretendimin për cenim të nenit 118 të Kushtetutës, shumica ka konkluduar se një pretendim i këtillë do të vlerësohej nga Gjykata Kushtetuese vetëm në plotësim të kushtit të kërkuar nga pika 2 e nenit 134 të Kushtetutës, pra vetëm nëse do të rezultonte se kërkuesi kishte një *interes real* të cenuar nga norma e kundërshtuar për antikushtetutshmëri.

Nga qëndrimi i mbajtur prej shumicës, gjyqtarët në pakicë janë të mendimit se nuk arrihet të qartësohet nëse argumenti kryesor për moslegjitimitimin e kërkuesit është pabazueshmëria e pretendimit për kufizimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike [që do të thotë shqyrtim në thelb dhe për rrjedhojë edhe legjitimetet kushtetues] apo mungesa e *interesit real* të kërkuesit për të kundërshtuar normën juridike konkrete në procedurën e gjykimit kushtetues.

Sigurisht, që këto dy argumente janë të dallueshme kushtetutshmërisht nga njeri-tjetri dhe nuk mendohet se janë një i vetëm. Çështja e interesit në një gjykim kushtetues është aspekt i legjitimitetit kushtetues, ndërsa kufizimi ose jo i parimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike është çështje e anës përmbajtësore të normës së kontrolluar.

Pra, kur Gjykata argumenton mbi moscenimin e parimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, [siç rezulton nga qëndrimi i shumicës në vendim] ajo në të njëjtën kohë ka pranuar ta përfshijë këtë çështje në juridiksionin e saj kushtetues. E rëndësishme është që të dallohet se interesi është edhe legjitimitetit, ndërsa kontrolli i kushtetutshmërisë së normës juridike, në drejtim të respektimit të parimeve dhe standardeve kushtetuese, është një çështje e juridiksionit kushtetues.

Kjo do të thotë se pa vërtetuar më parë interesin dhe, për rrjedhojë legjitimitetin e kërkuesit, nuk bëhet i mundur vlerësimi më tej i juridiksioni kushtetues. Për të pasur juridiksion kushtetues për çështjet që paraqiten nga subjektet e parashikuara në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës duhet së pari të provohet prezenca e interesit të tyre konkret me çështjen.

Ajo që në fakt konstatohet në qëndrimin e mbajtur nga shumica është vlerësimi dhe njëkohësisht pranimi që në shqyrtimin paraprak e më tej në seancën plenare, si dhe në vetarsyetimin e vendimit i legjitimitetit të Shoqatës së Ndërtuesve të Shqipërisë për të kërkuar

kontrollin e kushtetutshmërisë së normës juridike. Ndërkohë që në arsyetimin e shumicës evidentohet se shkaku kryesor për rrëzimin e kërkesës nuk qëndron te mungesa e interesit real, në kuptim të nenit 134 pika 2 të Kushtetutës, por te thelbi i çështjes, që ka të bëjë me moscenimin e parimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike.

Pra, shumica ka pranuar t'i hyjë shqyrtimit në thelb të njërit prej pretendimeve të kërkuarit, (cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike), që lidhet me kontrollin abstrakt të normës juridike, ndërkohë që ka lënë pa e analizuar pretendimin tjetër, atë të prekjes së rezervës ligjore absolute që parashikon neni 118 i Kushtetutës. Nëse shumica i qëndron arsyetimit të moslegjitimitit të kërkuarit, atëherë ishte e panevojshme të argumentonte pabazueshmërinë e pretendimit për kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike. Përderisa shumica u investua në thelbin e çështjes, [që do të thotë se e ka legjitimuar kërkuarin] atëherë duhej t'i jepte përgjigje edhe pretendimit të dytë thelbësor të kërkuarit.

Pranimi ose rrëzimi i pretendimit për cenim të lirisë së veprimtarisë ekonomike nuk mund të kushtëzojë prezencën ose jo të interesit të kërkuarit për të argumentuar në gjykimin kushtetues, në kuptim të nenit 118 të Kushtetutës, mungesën e kompetencës së Këshillit të Ministrave për të nxjerrë aktin nënligjor konkret. Përderisa shumica ka pranuar që t'i hyjë shqyrtimit në thelb të pretendimit të kërkuarit për cenim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, në kuptim të nenit 11 të Kushtetutës, pavarësisht nga bazueshmëria ose jo në thelb e këtij pretendimi, ajo nuk mund të mos pranonte të shqyrtonte edhe pretendimin tjetër të kërkuarit për shkelje të nenit 118 të Kushtetutës.

Pikërisht, argumentet për të dy pretendimet kushtetuese të ngritura nga kërkuari, pakica i çmon të domosdoshme t'i analizojë në këtë opinion, në drejtimet e mëposhtme:

### **1. Shoqata e Ndërtuesve të Shqipërisë legjitimohet në gjykimin kushtetues për kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së normës juridike.**

Qëndrimi që është konsoliduar në jurisprudencën kushtetuese është se interesi i subjektit inicues për një gjykim kushtetues duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Të tri këto elemente, që i japin kuptim interesit të çdo subjekti për të kërkuar realizimin e një gjykimi kushtetues, konstatohen të evidentuara, në rastin në shqyrtim.

Dispozitat nënligjore të aktit, objekt shqyrtimi, të cilat janë të zbatueshme ndaj të gjitha subjekteve që operojnë në fushën e ndërtimit, pretendohet prej kërkuarit se e prekin atë në mënyrë të pafavorshme, duke i shkaktuar një dëm të drejtpërdrejtë të gjithë anëtarësisë së Shoqatës së Ndërtuesve të Shqipërisë. Interesi ligjor për çështjen në shqyrtim konstatohet se është aktual, i sigurt dhe i drejtpërdrejtë për kërkuarin (për rrjedhojë për të gjithë anëtarët e Shoqatës së Ndërtuesve), edhe për shkak se është i lidhur me faktin se pa ndërhyrjen e gjykatës, konflikti do të vazhdojë të ekzistojë dhe pala ndihet nën kërcënimin e pësimit të një dëmi të mundshëm. Prandaj, shmangia e dëmit që mund t'i vijë kërkuarit nga zbatimi i këtij akti normativ, e nënkupton prezencën e interesit të ligjshëm të tij në këtë proces gjyqësor kushtetues.

Sipas këtij akti nënligjor të nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, subjektet ndërtuese janë të detyruar të hyjnë në një marrëdhënie kontraktuale, në të cilën çmimin nuk mund ta përcaktojnë me vullnetin e tyre të lirë, por duhet ta vendosin mbi bazën e çmimeve fikse që vendos autoriteti shtetëror. Pra, vendimi i Këshillit të Ministrave detyron ndërtuesit që t'i referohen çmimeve të buletinit që përcakton koston e ndërtimit e të materialeve të ndërtimit, veprim i cili sjell ndikim të drejtpërdrejtë mbi veprimtarinë e tyre ekonomike.

Pikërisht për arsye të impaktit të drejtpërdrejtë, që ka ky rregullim juridik i vendimit të Këshillit të Ministrave, mbi interesat ekonomike të anëtarësisë së Shoqatës-[personave juridikë në fushën e ndërtimit], gjyqtarët në pakicë janë të mendimit se legjitimimi i kërkuarit në gjykimin e kontrollit të kushtetutshmërisë së aktit normativ, është i provuar.

### **2. Është cenuar parimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike.**

Pakica ka mendimin se akti objekt shqyrtimi cenon nenin 11 të Kushtetutës në disa komponentë të rëndësishëm, si zhvillimi apo ushtrimi i iniciativës së lirë ekonomike, konkurrenca e lirë, liria e tregtisë, liria fiskale, liria e investimit etj.

Dëmi që i shkaktohet anëtarësisë së shoqatës rrjedh drejtpërsëdrejti nga norma e kundërshtuar (VKM) dhe zbatimi i saj shkakton kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, për shkak se organet tatimore do të llogarisin detyrimet tatimore dhe të gjitha detyrimet e tjera vetëm mbi bazën e çmimeve fikse, të përcaktuara në manualin përkatës.

Autonomia kontraktuale ndërmjet palëve ka si elemente thelbësore të saj lirinë e përcaktimit të çmimit të shitjes. Çmimet fikse të përcaktuara në manualin përkatës nuk tregojnë çmimin real të tregut, sepse termat e kontratave të furnizimit apo të shitjes në tregun e ndërtimeve (përsa i përket çmimeve) do të duhet të ndryshojnë sa herë ndryshon çmimi i lëndëve të ndërtimit, sipas buletinit të nxjerrë nga autoriteti shtetëror. Ky çmim, i fiksuar në këtë buletin, e kufizon pavarësinë e subjekteve kontraktore në trajtimin preferencial apo diferencues të klientëve të tyre për qëllime biznesi, si dhe nuk lejon nënshkrimin e kontratave afatgjata të shitjes apo furnizimit me vullnetin e lirë të palëve, si rrjedhojë e detyrimit për përditësim të çmimeve të ndërtimit çdo 6 muaj.

Vendosja e çmimeve fikse për llogaritjen e kostos së ndërtimit mbart riskun e llogaritjes së detyrimeve fiskale në mënyrë jo korrekte e abuzive nga organet tatimore, si ndaj subjekteve që paraqiten në treg *me çmimin më të ulët* se çmimi fiks i buletinit, ashtu dhe ndaj atyre subjekteve që ndërtojnë *me kosto më të lartë* se ky çmim fiks. Për rrjedhojë kjo sjell një situatë të atillë që shteti të mos përfitojë nga subjektet, të cilat ndërtojnë me kosto më të lartë, për arsye se organet tatimore kanë diskrecion që të llogarisin koston minimale fiskale mbi metodat alternative, dhe jo mbi atë që kryhet në fakt. Kjo situatë diskrecionare e vlerësimit tatimor mund të jetë e dëmshme si për ndërtuesit, ashtu edhe për vetë shtetin.

Gjithashtu, parashikimi i kostos [që bëhet nëpërmjet llogaritjes së preventivave nga subjekti privat, duke u bazuar në çmimin fiks të buletinit dhe që është një tjetër kufizim i lirisë së veprimtarisë ekonomike], mbart mundësinë e një parashikimi fiktiv, sepse, nga njëra anë sjell detyrime tatimore më të larta për firma që ndërtojnë me kosto më të ulët se çmimi fiks i manualit dhe, nga ana tjetër, mund të sjell ndëshkime administrative (me gjobë) për subjektet të cilat janë të detyruar të parashikojnë preventivat mbi koston reale të ndërtimit.

Ky vendim i Këshillit të Ministrave rezulton se nuk është në koherencë me një tjetër akt nënligjor ende në fuqi, që rregullon marrëdhëniet në fushën e ndërtimit. Konkretisht vendimi i Këshillit të Ministrave nr.173, datë 29.3.2006 “Për miratimin e kostos minimale fiskale në ndërtim dhe për mënyrën e përcaktimit të çmimit të shitjes së banesave”, në nenin 6 të tij ka parashikuar se “*për përcaktimin e çmimit të shitjes së një m<sup>2</sup> sipërfaqe ndërtimi banese merret për bazë konsiderata që jep blerësi e merr shitësi*”. Gjithashtu, një tjetër element i rëndësishëm i këtij vendimi është se për përcaktimin e çmimit të shitjes së banesave bëhet një dallim ndërmjet zonave të ndryshme të vendit.

Sipas këtij vendimi të Këshillit të Ministrave, nëse ka abuzime apo dyshime në përcaktimin e çmimit të shitjes së banesave, organet shtetërore përdorin metodat alternative për përcaktimin e vlerës së tregut, të dhëna këto që sigurohen nga hetimi administrativ, nga zyrat imobiliare, të noterisë, të bankave të nivelit të dytë, kontratat e sigurimit, të dhënat statistikore, media etj. Mbi bazën e këtyre të dhënave “*metoda që cakton çmimin më të lartë do të jetë e detyrueshme për t’u përdorur.*”

Pra, është vetë Këshilli i Ministrave që nga njëra anë ka vendosur rregulla të qarta për përcaktimin e çmimit të shitjes së banesave [vendimi i sipërcituar] dhe nga ana tjetër, pa e ndryshuar një rregullim të tillë, vendos rregulla të tjera sjelljeje, me anë të të cilave detyron subjektet ndërtuese të veprojnë mbi bazën e çmimeve fikse për ushtrimin e lirë të veprimtarisë së tyre.

Nga ky këndvështrim i problemit, pakica është e mendimit se vendimi i Këshillit të Ministrave, objekt shqyrtimi, e cenon parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, parashikuar nga neni 11 i Kushtetutës.

### **3. Është cenuar rezerva ligjore në kuptim të nenit 11 dhe 118 të Kushtetutës.**

Vetëm prezenca e kufizimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike në një dispozitë ligjore

apo nënligjore nuk e bën domosdoshmërisht normën antikushtetuese, pa verifikuar praninë e elementeve kushtetuese të arsyes publike, si dhe të parimit të proporcionalitetit, që parashikohen në nenin 11 dhe 17 të Kushtetutës. Kufizimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike nuk mund të bëhet përveçse me ligj (neni 11) dhe vetëm ligji mund të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte (neni 118).

Kërkuesi ka pretenduar se në rastin në shqyrtim të dy këto dispozita kushtetuese janë shkelur, për arsye se kufizimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike nuk është bërë me ligj, por me akt nënligjor dhe se Këshilli i Ministrave nuk është autorizuar shprehimisht nga ligji për nxjerrjen e këtij akti nënligjor. Pra, pretendimi i kërkuesit është se Këshilli i Ministrave nuk ka respektuar kërkesat thelbësore që lidhen me rezervën ligjore, të parashikuara në nenin 11 dhe 118 të Kushtetutës.

Gjyqtarët në pakicë i qëndrojnë mendimit se, përderisa në aktin, objekt shqyrtimi, evidentohet prezenca e kufizimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, atëherë nuk mund të mbetet pa i dhënë përgjigje pretendimit të dytë të parashtruar nga kërkuesi për prekje të rezervës ligjore nga ana e Këshillit të Ministrave në nxjerrjen e aktit konkret nënligjor.

Neni 11 i Kushtetutës parashikon: *“Kufizime të lirisë së veprimtarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike.”*

Neni 118/2 i Kushtetutës parashikon: *“Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjen që duhet rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.”*

Të dy këto dispozita kushtetuese ndihmojnë për t'i dhënë kuptimin kushtetues dhe doktrinar konceptit *“rezervë ligjore”*, nëpërmjet së cilës kufizohet apo orientohet pushteti normativ i organeve ekzekutive për të rregulluar marrëdhënie të caktuara me akte nënligjore.

Në rastin e rezervës ligjore relative çështja konkrete mund të rregullohet edhe nga aktet nënligjore, përveçse kur ligji ka parashikuar vetë çështjet kryesore, si dhe parimet mbi të cilat do të nxirren këto akte. Ndërsa në rastin e rezervës ligjore absolute është norma kushtetuese që ia rezervon ligjit dhe vetëm ligjit rregullimin e një marrëdhënie konkrete.

Në jurisprudencën kushtetuese i është bërë një analizë e gjerë këtij koncepti. Shprehja *“vetëm me ligj”* ka kuptimin që në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në diskrecionin vetëm të ligjvënësit, dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave...Përdorimi i kësaj shprehje nuk është i rastit, por është bërë për të treguar se kufizime të tilla nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër, përveç ligjit (vendimi nr.20, datë 11.7.2006 i Gjykatës Kushtetuese).

Pikërisht nga një analizë e tillë e çështjes, pakicës i rezulton se nëpërmjet vendimit të Këshillit të Ministrave dhe jo ligjit është vendosur një kufizim i lirisë së veprimtarisë ekonomike. Manuali teknik i çmimeve për punimet e ndërtimit, si bulletin periodik i çmimeve të punimeve të ndërtimit dhe i analizave teknike të çmimeve duke u është parashikuar si një instrument i detyrueshëm për zbatim për subjektet që operojnë në ekonominë e tregut të lirë, përbën një cenim të lirisë së veprimtarisë së tyre ekonomike.

Gjithashtu, çështjet që rregullohen nga ky vendim i Këshillit të Ministrave dhe në tërësi gjithë përmbajtja e tij nuk rezulton të ketë ndonjë lidhje me ligjet, të cilave u është referuar. Këshilli i Ministrave e ka marrë autorizimin ligjor nga nenet 10 e 17 të ligjit nr.8464, datë 11.3.1999 *“Për standardizimin”*, si dhe neni 18 i ligjit nr.8402, datë 10.9.1998 *“Për kontrollin dhe disiplinimin e punimeve të ndërtimit”*. Këto dispozita ligjore, të cilat përmenden në hyrje të këtij vendimi, nuk trajtojnë asnjë prej elementeve që kërkon neni 118 i Kushtetutës dhe që përfshihen në konceptin e rezervës ligjore.

E vetmja lidhje që në vështrim të parë duket se ekziston për të justifikuar autorizimin ligjor për nxjerrjen e një akti të tillë, është me ligjin nr.8560, datë 22.12.1999 *“Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”* (të ndryshuar). Megjithatë referenca ligjore (neni 74) që ka përdorur vendimi i Këshillit të Ministrave nuk është e saktë, për arsye se në këtë dispozitë është

parashikuar se është Ministri i Financave që autorizohet të nxjerrë rregullore dhe udhëzime në bazë dhe për zbatim të këtij ligji. Pikërisht, kjo kompetencë normuese e veprimtarisë konkrete nuk rezulton të jetë ushtruar nga organi kompetent (Ministri i Financave), por nga Këshilli i Ministrave. Përsa i përket autorizimit ligjor për nxjerrjen e akteve nënligjore (neni 118 i Kushtetutës) këto organe kanë një autoritet kushtetues dhe nuk i lejohet të zëvendësojnë apo mënjanojnë njëri-tjetrin në kompetencat që atyre u burojnë prej ligjit dhe Kushtetutës.

Nëse mund të ketë ndonjë lidhje nga pikëpamja formale, por jo substanciale ndërmjet vendimit të Këshillit të Ministrave dhe ligjit nr.8560, datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë” (të ndryshuar) është neni 36 i tij, të cilit nuk i është referuar ky vendim i Këshillit të Ministrave, por përfaqësuesi i subjektit të interesuar në argumentimin e pretendimeve të tij në seancën plenare.

Sipas nenit 36 të ligjit të sipërcituar, “organet tatimore mund të rikarakterizojnë transaksionet për të reflektuar situatën ekonomike reale dhe mund të mos marrin parasysh formën e transaksionit...” Në raste të kësaj natyre, këto organe tatimore duhet të ndeshen me tatimpagues që nuk deklarojnë detyrimet e tyre tatimore, nuk kanë dokumentacionin e duhur për përcaktimin e detyrimit tatimor [ose kur dokumentacioni ka mangësi serioze], që manipulojnë a deformojnë çmimet e shitjes etj.

Pra, neni 36 i ligjit “Për procedurat tatimore” nuk ka lidhje me iniciativën qeverisëse të shprehur në vendimin e Këshillit të Ministrave. Ky akt nënligjor nuk ka marrë përsipër të rregullojë vetëm çështjen e shkelësve të ligjit, që rregullon neni 36 i ligjit “Për procedurat tatimore”, por unifikimin e metodologjisë së llogaritjes së preventivave e të analizës së kostos për punimet e ndërtimit për të gjithë subjektet që operojnë në këtë fushë- pra edhe për ato subjekte që e zbatojnë ligjin.

Vendimi i Këshillit të Ministrave rregullon një çështje krejtësisht të ndryshme nga ajo që parashikon neni 36 i ligjit. Për rrjedhojë, vetë Këshilli i Ministrave nuk është autorizuar nga ligji për të rregulluar një çështje që neni 36 i ligjit ka marrë përsipër ta rregullojë vetë dhe, për të tjera subjekte. Nuk rezulton që ndonjë dispozitë e ligjit të ketë vendosur kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, në drejtim të unifikimit të çmimeve për analizën e kostos së punimeve të ndërtimit. Asnjë prej dispozitave ligjore që përdoren për referencë në aktin objekt shqyrtimi, nuk e ka autorizuar shprehimisht Këshillin e Ministrave si organin kompetent për të nxjerrë ndonjë akt nënligjor, që të parashikojë hartimin e një manuali çmimesh të unifikuara e të centralizuara, mbi bazën e të cilave bëhet llogaritja e detyrimeve tatimore për shoqëritë e ndërtimit.

Pikërisht për shkak të kufizimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike me akt nënligjor dhe jo me ligj, si dhe për arsye të shkeljes së konceptit të rezervës ligjore absolute (neni 11 dhe 118 i Kushtetutës), pakica, në opinionin e saj, e mban këtë qëndrim të kundërt me shumicën për zgjidhjen e çështjes.

Anëtarë: Fehmi Abdiu, Sokol Sadushi.