

VENDIM
Nr.19, datë 9.7.2009

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vladimir Kristo	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Fehmi Abdiu	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Vitore Tusha	Anëtare e “ “
Sokol Berberi	Anëtar i “ “
Admir Thanza,	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “

me sekretare Blerina Çinari, në datën 19.3.2009, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.1 Akti, që i përket:

KËRKUES: Këshilli i bashkisë Himarë, në mungesë.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga Marsida Xhaferllari, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 660, datë 12.9.2007 “Për transferimin e aksioneve të shoqërive të ujësjellësve dhe kanalizimeve njërive të qeverisjes vendore”.

BAZA LIGJORE: Nenet 11, 18, 111, 131 shkronja “c” dhe 134/1 shkronja “e” të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe nenet 49 e 51 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Sokol Sadushi; përfaqësuesen e subjektit të interesuar që kërkoj rrëzimin e kërkesës; shqyrtoi pretendimet me shkrim të parashtruara nga kërkuesi dhe bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Në mbështetje të dispozitave të ligjit nr.8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” dhe të ligjit nr.8744, datë 22.2.2001 “Për transferimin e pronave të paluajtshme publike të shtetit në njësitë e qeverisjes vendore”, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 660, datë 12.9.2007 “Për transferimin e aksioneve të shoqërive të ujësjellësve dhe kanalizimeve njërive të qeverisjes vendore.”

Pika 2 e këtij vendimi parashikon se: “Kur shoqëria e ujësjellësve dhe kanalizimeve mbulon më shumë se një njësi qeverisjeje vendore, bazuar në shitjen me pakicë, në marrëdhëniet tregtare me përdoruesit finalë, aksionet e shoqërisë, që transferohen, u kalojnë njërive të qeverisjes vendore përkatëse në bashkëpronësi, ku pjesa takuese e aksioneve të çdo njësie është në përpjesëtim të drejtë me numrin e popullsisë së asaj njësie, që mbulohet nga shoqëria e ujësjellësve dhe kanalizimeve.

2. Kërkuesi, në kërkesën e paraqitur me shkrim, ka pretenduar se:

- Vendimi i Këshillit të Ministrave vjen në kundërshtim me nenin 11 të Kushtetutës - që garanton lirinë e veprimtarisë ekonomike - pasi e ka detyruar bashkinë e Himarës të bëhet aksionare në një shoqëri anonime kundër vullnetit të saj;

- Pika 2 e këtij akti nënligjor është në kundërshtim me nenin 18 të Kushtetutës – që

parashikon barazinë para ligjit – pasi kriteri “banorë për njësi vendore”, i përdorur për të përcaktuar numrin e aksioneve që i takojnë një njësie të qeverisjes vendore nuk është kriter ekonomik.

3. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka parashtruar se kërkesa duhet rrëzuar për arsye se:

- Vendimi i Këshillit të Ministrave nr.660, datë 12.9.2007 nuk ka tejkaluar ndonjë nga kufizimet që mund të ketë vendosur ligji nr.8744, datë 22.2.2001 “Për transferimin e pronave të paluajtshme publike të shtetit në njësitë e qeverisjes vendore”.

- Rregullimet e realizuara nga Këshilli i Ministrave përmes këtij vendimi janë kryer në kuadër të rezervës ligjore absolute, me qëllim zbatimin e urdhërimeve të ligjit të sipërcituar. Në kuptim të rregullimit që parashikon neni 50 i ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”, kufizimet që mund të jenë vendosur nga ligji nuk vlerësohen nga pikëpamja e kushtetutshmërisë, për shkak të kalimit të më shumë se 3 vjetëve nga hyrja në fuqi e ligjit.

II

1. Lidhur me zhvillimin e gjykimit kushtetues në mungesë të kërkuarit

Gjykimi i çështjes në Gjykatën Kushtetuese (Gjykata) është zhvilluar në seancë publike në prani vetëm të përfaqësuesit të subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, dhe pas shqyrtimit të pretendimeve me shkrim të paraqitura nga Këshilli i Bashkisë Himarë për arsye se avokati i caktuar për përfaqësimin e kërkuarit në këtë gjykim kushtetues nuk është paraqitur. Avokati i kërkuarit ka kërkuar, nëpërmjet një njoftimi me shkrim të paraqitur në datën e zhvillimit të seancës në Gjykatën Kushtetuese, shtyrjen e gjykimit, për shkak të përfaqësimit të një shtetasi në një gjykim tjetër civil që zhvillohej në të njëjtën ditë në Gjykatën e Lartë.

Nisur nga specifika që paraqet procedura e shqyrtimit të çështjes në Gjykatën Kushtetuese dhe për arsye të zhvillimit korrekt të këtij gjykimi, me shkresën nr.1 akti, datë 19.1.2009 Gjykata i është drejtuar kërkuarit dhe subjektit të interesuar dhe i ka informuar për kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare, duke u kërkuar që brenda datës 9.2.2009 të paraqitnin komentet e tyre me shkrim, të cilat do të ishin në dispozicion të secilës palë për t’u studiuar. Kërkuari nuk e ka çmuar të nevojshme përmbushjen e kësaj kërkesë procedurale dhe në ditën e caktuar për zhvillimin e seancës plenare (më datë 19.3.2009) ka paraqitur një kërkesë me shkrim për shtyrjen e gjykimit me arsyen e sipërpërmendur.

Në bazë të nenit 38 pika 6 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, Gjykata vlerëson se arsyeja për mospraninë e avokatit të kërkuarit në këtë gjykim, për shkak të angazhimit të tij për përfaqësimin e një shtetasi në një tjetër gjykim që zhvillohej në Gjykatën e Lartë, ndërkohë që ka pasur kohën e mjaftueshme për t’iu përgjigjur kërkesave procedurale të gjykimit kushtetues, nuk përbën shkak të përligjës për shtyrjen e gjykimit. Për rrjedhojë, Gjykata vendosi të zhvillojë gjykimin në mungesë të kërkuarit, duke u bazuar në pretendimet me shkrim të paraqitura prej tij më datën 13.11.2008.

2. Lidhur me pretendimin se akti nënligjor, objekt i kërkesës, cenon parimin kushtetues të lirisë së veprimtarisë ekonomike

Në gjykimin abstrakt të kushtetutshmërisë së normës juridike, iniciimi i të cilit bëhet nga një prej subjekteve të parashikuara në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës, kërkohet të vlerësohet paraprakisht nga Gjykata prania e interesit ligjor të kërkuarit në çështjen në shqyrtim, për efekt të legjitimitetit të tij në gjykimin kushtetues. Për legjitimitetin e subjekteve, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë synon identifikimin e të drejtës së shkelur të subjektit si rrjedhojë e antikushtetutshmërisë në përmbajtje të normës juridike. Subjektet kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme, të drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ata kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak (*shih vendimin nr.12, datë 28.4.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

Kërkuari ka pretenduar se vendimi i Këshillit të Ministrave nr.660, datë 12.9.2007, duke parashikuar “*transferimin e aksioneve të shoqërive shtetërore të ujësjellësve dhe kanalizimeve në pronësi të njërive të qeverisjes vendore*”, e ka detyruar të bëhet aksionar në një shoqëri anonime jashtë vullnetit të tij, ndërkohë që liria e veprimtarisë ekonomike e parashikuar nga neni 11 i Kushtetutës i krijon mundësinë personave fizikë dhe juridikë, që sipas vlerësimit të tyre, të hyjnë ose jo në

marrëveshje të ndryshme ekonomike ose tregtare.

Gjykata e ka interpretuar gjerësisht konceptin e lirisë së veprimtarisë ekonomike të garantuar nga neni 11 i Kushtetutës. Sipas saj, kjo liri nënkupton kryesisht të drejtën për të lidhur kontrata, individualisht ose kolektivisht, lirisht dhe mbi bazën e vullnetit personal, të drejtën për të zgjedhur aktivitetin që dëshiron të ushtrojë individi, të drejtën për të zgjedhur një punë sipas preferencës etj. (*shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.10, datë 19.3.2008*). Liria e veprimtarisë ekonomike përmban gjithashtu edhe detyrimin e shtetit që, nëpërmjet ligjvënësit, të ndërhyjë në rregullimin e saj, me qëllim që, krahas lirisë së veprimtarisë ekonomike, të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i të mirës së përbashkët (*shih vendimin nr.10, datë 19.03.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

Liria e veprimtarisë ekonomike, duke u konsideruar si një nga parimet bazë të sistemit ekonomik të Republikës së Shqipërisë, ka gjetur pasqyrimin në pjesën e parë të Kushtetutës, ku parashikohen “Parimet themelore” mbi të cilat mbështetet organizimi dhe funksionimi i shtetit. Liria e ushtrimit të veprimtarisë ekonomike parashikohet gjithashtu edhe në pjesën e gjashtë: “Qeverisja vendore” dhe konkretisht në nenin 113 shkronja “b”, sipas të cilit “*këshillat komunalë, bashkiakë dhe të qarkut ushtrojnë të drejtat e pronës, administrojnë në mënyrë të pavarur të ardhurat e krijuara, si dhe kanë të drejtë të ushtrojnë veprimtari ekonomike*”.

Në këtë kuptim, ndërhyrjet e pushtetit qendror në ushtrimin e këtyre të drejtave nga organet e qeverisjes vendore, në këndvështrim të mbrojtjes së parimit të autonomisë vendore dhe decentralizmit të pushtetit, konsiderohen si çështje të juridiksionit kushtetues dhe si të tilla vlerësohen nga Gjykata. Për rrjedhojë, organet e qeverisjes vendore mund të iniciojnë në Gjykatën Kushtetuese një procedurë të kontrollit abstrakt të pajtueshmërisë së ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare kur argumentojnë se çështja lidhet me cenimin e parimit të decentralizmit të pushtetit ose të autonomisë vendore – të cilat përfshihen si “*interesat e tyre*” (neni 134/1/e dhe 134/2 të Kushtetutës).

Për rastin në shqyrtim, Gjykata konkludon se këshilli i bashkisë Himarë legjitimohet ta investojë atë në ushtrim të kompetencës së parashikuar nga neni 131 shkronja “c” të Kushtetutës lidhur me pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare.

Në respekt të këtyre standardeve, Gjykata vlerëson cenimin ose jo nga Këshilli i Ministrave të parimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike të organit vendor, në funksion edhe të parimit të autonomisë vendore dhe të rezervës ligjore, të parashikuara nga nenet 11, 113, shkronja “b” dhe 118 të Kushtetutës. Rregullimet e parashikuara nga këto dispozita të Kushtetutës duhen kuptuar në harmoni me njëri-tjetrin. Neni 11 pika 3 i ka rezervuar ligjit rregullimin e mëtejshëm mbi çështjet respektive (rezerva ligjore). Në rastin e *rezervës ligjore absolute* Gjykata thekson se është norma kushtetuese ajo që ia rezervon vetëm ligjit rregullimin e një marrëdhënieje konkrete, ndërsa në rastin e *rezervës ligjore relative*, çështja konkrete mund të rregullohet edhe nga aktet nënligjore. Shprehja “*vetëm me ligj*”, e parashikuar në nenin 11 të Kushtetutës ka kuptimin se në rast se është i nevojshëm kufizimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike, ky vlerësim është në diskrecionin vetëm të ligjvënësit (*shih vendimin nr. 20, datë 11.7.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

Rezulton se vendimi i Këshillit të Ministrave nr.660, datë 12.9.2007 “Për transferimin e aksioneve të shoqërive të ujësjellësve dhe kanalizimeve njësie të qeverisjes vendore” ka dalë në mbështetje të ligjeve përkatëse. Konkretisht, në ligjin nr.8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” parashikohet, ndër të tjera, se komunat dhe bashkitë, në fushën e infrastrukturës dhe të shërbimeve publike, ushtrojnë si funksione të veta edhe furnizimin me ujë të pijshëm. Për këto funksione, pushteti qendror mund të vendosë standarde e norma specifike me qëllim ruajtjen e interesave kombëtarë. Këto standarde e norma nuk mund të cenojnë ose kufizojnë autonominë e komunave dhe bashkive në çështje me interes vendor. Ligji nr.8744, datë 22.2.2001 “Për transferimin e pronave të paluajtshme publike të shtetit në njësitë e qeverisjes vendore” rregullon procesin e transferimit të pronave të paluajtshme publike, si dhe titujt e pronësisë së shtetit mbi kapitalin e shoqërive tregtare ose ndërmarrjeve shtetërore në njësitë e qeverisjes vendore. Në këtë ligj përcaktohen pronat që do t’u transferohen njësite të qeverisjes vendore, natyra e të drejtave të njësite të qeverisjes vendore mbi to dhe procesi, sipas të cilit do të bëhet transferimi i pronave (neni 1). Në çastin e kalimit të së drejtës së pronësisë, pushteti qendror mund të vendosë kushte dhe kufizime mbi

këtë të drejtë, të cilat duhet të jenë vetëm për të siguruar maksimumin e përfitimeve publike ose mbrojtjen e një karakteristike të veçantë të pronës (neni 7) dhe organi përgjegjës për zbatimin e ligjit është Këshilli i Ministrave, i cili ngarkohet të nxjerrë aktet nënligjore për zbatimin e tij (neni 21).

Nga kjo pikëpamje, Gjykata vlerëson se, në lidhje me pretendimin e kërkuarit për ndërhyrjen e padrejtë në ushtrimin e lirë të veprimtarisë ekonomike, ajo nuk është bërë me vendimin e Këshillit të Ministrave, objekt shqyrtimi, por është pasojë e zbatimit të ligjeve të sipërcituara.

3. Lidhur me pretendimin se është cenuar barazia përpara ligjit

Kërkuari pretendon se vendimi i Këshillit të Ministrave, objekt shqyrtimi, bie ndesh me rregullimet e parashikuara nga neni 18 i Kushtetutës, për arsye se kriteri “*banorë për njësi vendore*”, i përdorur për të përcaktuar numrin e aksioneve që i takojnë një njësie të qeverisjes vendore nuk është kriter ekonomik. Sipas kërkuarit, në kuptim të nenit 16 të Kushtetutës, referimi në konceptin e barazisë para ligjit është një standard i të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve që zbatohet edhe ndaj personave juridikë publikë.

Gjykata në jurisprudencën e saj ka pranuar se personat juridikë mund të jenë subjekte të të drejtave dhe lirive kushtetuese në nivel të kufizuar, “*për aq sa përputhen me qëllimet e përgjithshme të këtyre personave dhe me thelbin e këtyre të drejtave, lirive dhe detyrimeve*”(neni 16 pika 2 e Kushtetutës). Disa nga këto liri dhe të drejta nuk është e mundur t’i atribuohen një personi juridik për shkak të thelbit të tyre ose qëllimit për të cilin ligji i ka dhënë jetë personit juridik. Përsa u përket të drejtave të tjera, personi juridik mund të jetë subjekt i tyre në atë masë dhe në atë kuptim që ato lehtësojnë gëzimin e plotë të këtyre të drejtave dhe lirive për individët.

Parimi i barazisë, i parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, të cilit i referohet kërkuari, synon që të gjithë të jenë të barabartë përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Nga ana tjetër, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, duke sanksionuar parimin e barazisë para ligjit, nuk i ka dhënë atij kuptimin e një të drejte absolute, sepse ajo ka përcaktuar njëkohësisht edhe kushtet e kufizimit në ushtrimin e kësaj të drejte. Paragrafi i tretë i nenit 18 të Kushtetutës pranon kufizimet e së drejtës për barazi me përmbushjen e disa kushteve të posaçme, pikërisht të përligjjes së arsyeshme dhe objektive.

Ky parim kërkon që të gjitha subjektet të trajtohen në mënyrë të njëjtë, por nuk formulon ndalime që të mund të bëhen trajtime të diferencuara kur individët e grupet nuk ndodhen në kushte të njëjta a të ngjashme apo kur ka justifikim të arsyeshëm e objektiv, duke vendosur një raport të arsyeshëm dhe përpjesëtimor midis mjeteve të përdorura dhe qëllimit që synohet të arrihet (*shih vendimin nr.18, datë 29.07.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

Nisur nga argumentet e parashtruara në kërkesë, Gjykata thekson se vetëm referimi që bën kërkuari të neni 18 i Kushtetutës, pa analizuar ekzistencën e pabarazisë për arsye të papërligjura ndërmjet subjekteve të tjerë të qeverisjes vendore, është një pretendim i pamjaftueshëm për të provuar dhe për të konkluduar mbi antikushtetutshmërinë e vendimit të Këshillit të Ministrave. Detyrimi i kërkuarit është që të argumentojë në nivel kushtetues se Këshilli i Ministrave, me vendimin që ka nxjerrë, ka shkaktuar një pabarazi ligjore ndërmjet këtyre subjekteve, në mungesë të një përligjje të arsyeshme dhe objektive.

Nga kjo analizë kushtetuese, Gjykata konkludon se pretendimet e kërkuarit që lidhen me cenimin e parimit kushtetues të lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe të parimit të barazisë përpara ligjit, janë të pabazuara.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131 shkronja “c” dhe 134 pika 1 shkronja “e”, të Kushtetutës, si dhe të neneve 38 dhe 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, njëzëri

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të vendimit të Këshillit të Ministrave nr.660, datë 12.9.2007 “Për transferimin e aksioneve të shoqërive të

ujësjellësve dhe kanalizimeve njësisive të qeverisjes vendore”.

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

Anëtarë: Vladimir Kristo (kryetar), Kujtim Puto, Fehmi Abdiu, Vitore Tusha, Petrit Plloçi, Xhezair Zaganjori, Sokol Sadushi, Admir Thanza, Sokol Berberi