VENDIM
Nr. 20, datë më 4.4.2014

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	kryetar i Gjykatës Kushtetuese		
Vladimir Kristo	anëtar i	“	“
Sokol Berberi	anëtar i	“	“
Altina Xhoxhaj	anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“
Gani Dizdari	anëtar i	“	“
Besnik Imeraj	anëtar i	“	“
Fatos Lulo	anëtar i	“	“
Vitore Tusha	anëtare e	“	“

me sekretare Elta Milori, në datën 17.9.2013 mori në shqyrtim, në seancë gjyqësore me dyer të hapura, çështjen nr. 24/3 Akti, që i përket:

KËRKUES: Avokati i Popullit, përfaqësuar nga Arben Gjoleka dhe Alket Jaupi, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga avokati i shtetit Dardan Mustafaj.

Ministria e Drejtësisë, përfaqësuar nga Avokati i Shtetit Dardan Mustafaj, me autorizim.

Ministria e Financave, përfaqësuar nga Eva Vaso, Geraldina Prodani, Saida Turabi dhe Isida Koka, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën, i udhëzimit të Këshillit të Ministrave nr. 2, datë 18.8.2011 “Për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit”.

BAZA LIGJORE: Nenet 4/1, 7, 15, 17, 18/1, 42, 60/1, 116, 118, 131/a, 134/2, 142/3 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 49 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”; neni 24/c i ligjit nr. 8454, datë 4.2.1999 “Për Avokatin e Popullit” i ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes, Vitore Tusha; përfaqësuesin e kërkuesit që kërkoi pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, që kërkuan rrëzimin e kërkesës dhe, pasi shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Në vitin 2011, Këshilli i Ministrave, në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës, nenit 589/4 të Kodit të Procedurës Civile (KPC), neneve 43 dhe 54 të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, me propozimin e Ministrit të Financave dhe Ministrit të Drejtësisë, ka miratuar udhëzimin nr. 2, datë 18.8.2011 “Për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit” (udhëzimi nr. 2/2011). Ky udhëzim ka si qëllim përcaktimin e mënyrës së ekzekutimit nga llogaria e thesarit, të detyrimeve monetare të njësive të qeverisjes së përgjithshme[1] që rrjedhin nga vendimet gjyqësore të formës së prerë. Sipas tij, ekzekutimi i vendimeve realizohet nga njësia shpenzuese[2] përgjegjëse me fondet buxhetore të akorduara në ligjin vjetor të buxhetit përkatës për këtë qëllim, ose me të ardhura të tjera, të siguruara nga njësia e qeverisjes së përgjithshme (pika 3). Në rast se njësia shpenzuese nuk ka ekzekutuar në mënyrë vullnetare vendimin gjyqësor të formës së prerë, nisin procedurat e ekzekutimit të detyrueshëm, nga ana e përmbaruesit gjyqësor, në llogarinë e tyre në degën e thesarit (pikat 5 dhe 6). Po ashtu, në pikën 7 të udhëzimit nr. 2/2011, parashikohet procedura që ndiqet në rast se përmbaruesi gjyqësor kërkon vendosjen e masës së sekuestros, ku përfshihen: dokumentet që ky i fundit duhet t’i dërgojë titullarit të njësisë shpenzuese dhe degës së thesarit (shkronja “a”); procedurën që ndiqet nga titullari i njësisë shpenzuese dhe

[1] Në kuptim të nenit 3 të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, “qeverisje e përgjithshme” është tërësia e njësive të qeverisjes qendrore, vendore dhe të fondeve speciale.

[2] Sipas po këtij ligji, “njësi shpenzuese” është njësia më e vogël organizative e njësive të qeverisjes së përgjithshme, për të cilën janë detajuar fondet buxhetore.

dega e thesarit (shkronjat “b” dhe “c”); vendosja e masës së sekuestros nga ana e degës së thesarit në shpenzimet operative të njësisë shpenzuese, artikulli buxhetor 602, pa u prekur shpenzimet e detyrueshme për funksionimin e institucionit (shkronja“ç”); heqja e masës së sekuestros nga dega e thesarit në çastin e paraqitjes së një grafiku të pagesës së vendimit gjyqësor dhe shlyerjes pjesore të detyrimit, nëse njësia debitore nuk ka fonde të mjaftueshme në zërin e shpenzimeve operative të vitit buxhetor, apo kur ka vendim gjykate për shtyrjen e afatit të ekzekutimit të detyrimit ose ndarjen e detyrimit në këste (shkronja “d”).

2.Individë të ndryshëm, kreditorë ndaj institucioneve buxhetore, ndaj të cilëve, në zbatim të udhëzimit nr. 2/2011, është aplikuar ekzekutimi me këste i detyrimeve që kanë rrjedhur nga vendimet gjyqësore të formës së prerë, i janë drejtuar me ankesa Avokatit të Popullit, duke pretenduar se zbatimi i këtij udhëzimi i ka cenuar në të drejtën për një proces të rregullt ligjor, si rezultat i mosekzekutimit të vendimeve gjyqësore të formës së prerë, brenda një afati të arsyeshëm. Avokati i Popullit, bazuar në këto ankesa, fillimisht i ka rekomanduar Ministrit të Drejtësisë dhe Ministrit të Financave ndryshimin e këtij udhëzimi dhe, në vijim, me kërkesën e datës 30.4.2013, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të udhëzimit nr. 2/2011 të Këshillit të Ministrave.

3. ***Kërkuesi, Avokati i Popullit***, në mbështetje të pretendimeve të tij për jokushtetutshmërinë e aktit të kundërshtuar, paraqiti këto argumente:

3.1 Udhëzimi nr. 2/2011 cenon të drejtën për një proces të rregullt ligjor, të sanksionuar në nenin 42 të Kushtetutës. Dhënia e kompetencës personit të tretë (dega e thesarit), në procesin e ekzekutimit të titujve ekzekutivë në mënyrë detyruese, për vendosjen apo heqjen e masës së sekuestros, mbi llogarinë e debitorit, në rast të paraqitjes, nga ana e këtij të fundit, të grafikut të pagesës, cenon këtë të drejtë për shkak të vonesës në ekzekutimin e një titulli ekzekutiv.

3.2 Udhëzimi nr. 2/2011 cenon parimin e hierarkisë së akteve normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë. Përcaktimet e bëra në të vijnë ndesh me nenet 116/1 dhe 118 të Kushtetutës, pasi jo vetëm rregullojnë çështje që eventualisht janë rregulluar nga akte normative më të larta në hierarki, por tejkalojnë caqet dhe fushën e rregullimit të dhënë nga akti normativ, mbi bazën e të cilit ka dalë ky udhëzim. Ky i fundit merr fuqinë dhe efektivisht zëvendëson dispozitat e KPC-së, pasi kompetenca që i është dhënë personit të tretë për vënien apo heqjen e masës së sekuestros mbi llogarinë e palës debitore është atribut vetëm i Shërbimit të Përmbarimit Gjyqësor Shtetëror, apo Privat, i parashikuar shprehimisht në dispozitat përkatëse të KPC-së. Detyrimi ligjor për personin e tretë, dega e thesarit, është respektimi i detyrimit nga çasti i marrjes dijeni të lajmërimit për vendosjen e masës së sekuestros prej përmbaruesit gjyqësor, dhe jo respektimi i përcaktimeve të pikës 7/ç të udhëzimit. Sipas dispozitave të KPC-së, gjykata është organi që ka atributin e shtyrjes së afatit të ekzekutimit të detyrimit në të holla, ose ta ndajë këtë detyrim në këste, dhe jo pala debitore, sikurse parashikohet në udhëzimin nr. 2/2011.

3.3 Udhëzimi nr. 2/2011 cenon parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, i sanksionuar në nenin 7 të Kushtetutës. Dhënia e kompetencës personit të tretë (dega e thesarit apo banka e nivelit të dytë) për vendosjen e masës së sekuestros mbi llogarinë e debitorit, përjashtimin e zërave (artikujve të llogarisë) të debitorit nga sekuestrimi apo kërkimin e akteve, sikurse është përcaktuar në pikën 7/a të udhëzimit, bie në kundërshtim me këtë parim, pasi asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të njërit prej tri pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese, sikurse Shërbimi i Përmbarimit Gjyqësor.

3.4 Udhëzimi nr. 2/2011 cenon parimin e barazisë përpara ligjit, i sanksionuar në nenin 18/1 të Kushtetutës. Njohja e së drejtës së debitorit (institucionit buxhetor) për ndarjen në këste të detyrimit, i vendos subjektet në pozita të pabarabarta, për faktin se kjo e drejtë, e njohur institucionit buxhetor debitor, nuk i njihet dhe një subjekti debitor privat.

4. ***Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Ministria e Drejtësisë***, të përfaqësuara nga Avokatura e Shtetit, në parashtrimet e tyre paraqitën këto prapësime:

4.1 Kërkuesi, në thelbin e pretendimeve të tij, nuk ka vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për ushtrimin e një kontrolli kushtetutshmërie, por të një kontrolli ligjshmërie të udhëzimit objekt kërkese. Kërkuesi pretendon se, fakti që udhëzimi objekt kërkese është në kundërshtim me ligjin (KPC-në dhe ligjet që rregullojnë shërbimin përmbarimor), pra i jashtëligjshëm, e bën atë edhe jokushtetues. Ushtrimi i një kontrolli ligjshmërie nuk përfshihet në kompetencat lëndore të Gjykatës Kushtetuese dhe, për pasojë, ajo nuk mund të investohet me verifikimin e pajtueshmërisë së udhëzimit objekt kërkese me ligjet e tjera, qofshin këto ligje të miratuara me

shumicë të cilësuar. Ligji për gjykatat administrative i mundëson individëve, persona fizikë, vënien në lëvizje të këtyre gjykatave për kontrollin e pajtueshmërisë së një akti administrativ normativ me ligjin. Nëse ky kontroll ushtrohet nga Gjykata Kushtetuese, atëherë përjashtohet mundësia që ai të ushtrohet përsëri nga gjykatat administrative dhe, për pasojë, cenohet aksesi i individit në gjykatë.

4.2 Lidhur me pretendimin për cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor, sipas kërkuesit kjo e drejtë cenohet pasi dhënia një personi të tretë (dega e thesarit) e së drejtës për heqjen e sekuestros shkakton vonesë në ekzekutimin e një titulli ekzekutiv. Udhëzimi nr. 2/2011 kufizohet në inkuadrimin e procedurave të ekzekutimit të vendimeve gjyqësore në llogarinë e thesarit, rrjedhimisht ekzekutimi mund të zhvillohet normalisht mbi shumat e ndodhura pranë llogarive bankare pranë bankave ose pranë të tretëve. Po ashtu, mekanizmi i së drejtës civile për pagesën me anë të kompensimit (nenet 514 e vijim të KPC-së) mund të operohet edhe ndaj personave publikë. Shteti i shërben interesit publik, ndaj është legjitime që të përfitojë një mbrojtje specifike për aktivitetet e interesit publik.

4.3 Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të hierarkisë së akteve normative, Gjykata Kushtetuese ka përcaktuar në mënyrë shumë të qartë se garantimi i hierarkisë ndërmjet akteve ligjore dhe nënligjore është detyrë e gjykatave të zakonshme, të cilat duhet të zbatojnë ligjin mbi aktin nënligjor. Rrjedhimisht, individët që i janë drejtuar kërkuesit kishin mundësinë t`u drejtoheshin gjykatave për shfuqizimin e akteve të nxjerra në zbatim të udhëzimit nr. 2/2011.

4.4 Pretendimin për cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, kërkuesi e bazon në argumentin se udhëzimi nr. 2/2011 prek objektin e veprimtarisë së shërbimit përmbarimor. Shërbimi përmbarimor nuk është një organ kushtetues, por përmbaruesi gjyqësor është një ofiqar publik, i cili kryhen funksione të caktuara me ligj. Pretendimi i kërkuesit se Gjykata Kushtetuese duhet të investohet me një konflikt kompetencash ndërmjet institucionesh të rregulluara jo drejtpërdrejt nga Kushtetuta, por me ligj të veçantë, është absurd.

4.5 Kërkuesi nuk legjitimohet për pretendimin për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit, pasi ai është vënë në lëvizje nga ankesa të paraqitura nga kreditorë, të cilët zotërojnë një vendim gjyqësor të ekzekutueshëm, ndërkohë që pretendimi i tij i referohet një diskriminimi potencial ndërmjet debitorëve publikë dhe privatë. Në çështjen konkrete, kërkuesi nuk po mbron të drejtat e debitorëve privatë por ato të kreditorëve. Mbajtja e një qëndrimi të ndryshëm do të shndërronte *de facto* kërkuesin në një subjekt të pakufizuar mbrojtës edhe të interesave të individëve që nuk kanë paraqitur ankesë pranë tij.

5. ***Subjekti i interesuar, Ministria e Financave***, në parashtrimet e tij paraqiti këto prapësime:

5.1 Avokati i Popullit nuk legjitimohet për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues. Ky subjekt duhet të veprojë për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshme të individit nga veprimet dhe mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të organeve të administratës publike, dhe të mos marrë rolin procedural të përfaqësuesit të një personi juridik dhe të një shtetasi, duke përcjellë pretendimet e tyre për një gjykim abstrakt kushtetues. Legjislacioni në fuqi njeh të drejtën e rishikimit gjyqësor të procesit të zbatimit të këtij akti nënligjor nga organet e administratës. Rrjedhimisht, mund të thuhet se kjo çështje mund të vinte në Gjykatën Kushtetuese prej gjykatave të sistemit të zakonshëm dhe jo nga Avokati i Popullit.

5.2 Lidhur me pretendimin për cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor, gjatë hartimit të udhëzimit është marrë në konsideratë interpretimi i bërë në vendime të shumta të Gjykatës Kushtetuese. Nxjerrja e këtij udhëzimi ka pasur si qëllim të balancojë të drejtën themelore të individit për një proces të rregullt ligjor, me mirëfunksionimin e buxhetit të shtetit dhe kryerjen në mënyrë të rregullt të funksioneve publike nga institucionet shtetërore. Përjashtimi i kategorive të veçanta të zërave buxhetorë, nga vendosja e masës së sekuestros, është i lidhur ngushtësisht me funksionimin jetik të institucioneve, të cilat, edhe pse mund të zgjidhin pagesën e një vendimi gjyqësor, mund të shndërrohen në një mjet potencial për mosfunksionimin efektiv të institucioneve shtetërore, duke ndikuar drejtpërdrejt në mosrealizimin e interesit publik.

5.3 Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të hierarkisë së akteve normative, ky akt ka dalë në kuadër të rezervës ligjore absolute për të bërë të mundur zbatimin e KPC-së, përfundim që gjen mbështetje të hapur në nenin 589/4 të Kodit. Akti nënligjor i kundërshtuar, jo vetëm që është në përputhje të plotë me paragrafin e parë të nenit 118 të Kushtetutës, por plotëson edhe kushtet e paragrafit të dytë të së njëjtës normë, pasi KPC-ja: autorizon nxjerrjen e aktit nënligjor të llojit “udhëzim i Këshillit të Ministrave”; përcakton Këshillin e Ministrave si organin kompetent për nxjerrjen e akteve nënligjore në respektim të nenit 589/4; delegon rregullimin me udhëzim të ekzekutimit të detyrimeve në të holla të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit.

5.4 Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, kërkuesi nuk legjitimohet *ratione materiae*, për arsye se nuk bën pjesë në interesat e tij fakti se cilit organ i është caktuar apo i përket kompetenca ligjore përkatëse.

5.5 Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit, kërkuesi nuk ka arritur të shpjegojë, në mënyrë konkrete, se cila është ajo e drejtë apo ajo liri e kreditorëve, e cila është trajtuar në mënyrë "diskriminuese" apo "të pabarabartë përpara ligjit", dhe krahasuar me kë subjekt tjetër të drejtash apo lirish kushtetuese, që e gëzon këtë trajtim "preferencial". Nëse ka kufizim të këtij parimi, këtë e ka vendosur vetë neni 589 i KPC-së, në zbatim të të cilit ka dalë akti objekt shqyrtimi. Megjithatë, ky kufizim i vendosur me ligj i plotëson të gjitha standardet e vendosura nga Kushtetuta dhe jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese.

II

A. Lidhur me juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

6. Subjektet e interesuara kanë pretenduar se kërkuesi ka kërkuar kontrollin e ligjshmërisë të udhëzimit të kundërshtuar, por jo kontrollin e kushtetutshmërisë së tij, çka nuk përfshihet në kompetencën lëndore të Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) dhe, për pasojë, ajo nuk mund të investohet me verifikimin e pajtueshmërisë së udhëzimit objekt kërkese me ligjet e tjera, qofshin këto të miratuara me shumicë të cilësuar. Po ashtu, ata pretendojnë se ligji për gjykatat administrative i mundëson individëve, persona fizikë, vënien në lëvizje të këtyre gjykatave për kontrollin e pajtueshmërisë së një akti administrativ normativ me ligjin. Nëse ky kontroll ushtrohet nga Gjykata Kushtetuese, atëherë përjashtohet mundësia që ai të ushtrohet përsëri nga gjykatat administrative dhe, për pasojë, cenohet aksesi i individit në gjykatë.

7. Gjykata vëren se Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ligjin nr. 49/2012, datë 3.5.2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative". Në kompetencën lëndore të gjykatave administrative përfshihet, mes të tjerash, shqyrtimi i mosmarrëveshjeve që lindin nga aktet nënligjore normative të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik (neni 7), duke bërë përjashtim ato mosmarrëveshje të cilat lidhen me aktet nënligjore normative që, sipas Kushtetutës, janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese (neni 8). Sipas nenit 70/5 të ligjit, data e fillimit të funksionimit të gjykatave administrative caktohet me dekret të Presidentit të Republikës, me propozimin e Ministrit të Drejtësisë, i cili bën propozimin pasi të jenë plotësuar kërkesat e pikës 2 të këtij neni dhe të ketë marrë më parë mendimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Në zbatim të kësaj dispozite, bazuar në propozimin e Ministrit të Drejtësisë, Presidenti i Republikës ka nxjerrë dekretin nr. 8349, datë 14.10.2013, në të cilin ka përcaktuar datën 4.11.2013 si ditën e fillimit të funksionimit të gjykatave administrative, e cila shënon fillimin e efekteve të plota juridike të këtij ligji dhe të funksionimit të gjykatave administrative. Pra, në momentin e gjykimit të kësaj çështjeje në Gjykatën Kushtetuese, gjykatat administrative nuk kishin filluar ende të ushtronin funksionin e tyre.

8. Bazuar në nenin 131 të Kushtetutës, kontrolli i papajtueshmërisë së ligjeve dhe akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare, është pjesë e juridiksionit kushtetues, kurse pretendimet për përplasje dhe papajtueshmëri midis dy ligjeve të ndryshme apo midis ligjeve dhe kodeve, nuk janë objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese, pasi mënyra e të kuptuarit, e të zbatuarit të ligjit dhe e harmonizimit ndërmjet dispozitave të tij me ligje të tjera nuk janë çështje që i përkasin kontrollit kushtetues *(shih vendimet nr. 11, datë 27.5.2004; nr. 35, datë 10.10.2007; nr. 2, datë 3.2.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Gjykata vëren se objekti dhe shkaqet e kërkesës me të cilën ngrihet çështja e kushtetutshmërisë përbëjnë thelbin (*thema decidendum*) e gjykimit kushtetues. Në lidhje me objektin e kërkesës, konstatohet se kërkuesi ka kërkuar shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të udhëzimit nr. 2/2011, kurse për sa i përket shkaqeve të kërkesës, edhe pse kërkuesi bën një analizë të udhëzimit të kundërshtuar, duke e krahasuar atë me rregullimet e KPC-së si dhe kompetencat ligjore që i njihen organit përmbarimor, në thelb të pretendimeve të tij, ai ka arritur të argumentojë se parashikimet e këtij akti, sjellin cenimin e disa parimeve kushtetuese, si ai i hierarkisë së akteve, ndarjes së pushteteve, barazisë para ligjit, si edhe të drejtën për një proces të rregullt ligjor. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se pretendimet e ngritura nga kërkuesi, duke qenë se kanë të bëjnë me pajtueshmërinë e përmbajtjes së aktit të kundërshtuar me parimet kushtetuese, hyjnë në juridiksionin kushtetues.

B. Lidhur me legjitimimin e Avokatit të Popullit

10. Gjykata vëren se neni 134/1, shkronja "dh", i Kushtetutës, e ka vendosur Avokatin e Popullit në rrethin

e subjekteve që mund të iniciojnë një gjykim kushtetues abstrakt të normës, por sipas pikës 2 të po këtij neni, kjo e drejtë kufizohet vetëm për çështjet që lidhen me interesat e këtij subjekti. Sipas nenit 60 të Kushtetutës, Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike. Pra, edhe interesi i tij për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese duhet të lidhet me funksionin kushtetues që ushtron kur, si rrjedhojë e zbatimit të ligjit, aktit normativ nënligjor, nga veprimet ose mosveprimet e administratës publike, janë cenuar të drejtat dhe liritë themelore të individëve, apo edhe kur shkelja e të drejtave, lirive dhe interesave të individit vjen si rezultat i vetë përmbajtjes së këtyre ligjeve apo akteve, d.m.th. kur ato janë në kundërshtim me Kushtetutën. Këto shkelje duhet të evidentohen në procesin e veprimtarisë së Avokatit të Popullit, gjatë shqyrtimit të ankesave, kërkesave dhe njoftimeve që i paraqiten atij. Në këtë rast ai ka të drejtë t'u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve apo të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me kërkesë për shfuqizimin e akteve të tilla (*shih vendimin nr. 29, datë 31.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka theksuar se kompetenca e Avokatit të Popullit për t'iu drejtuar kësaj Gjykate konsiderohet si një garanci shtesë që i është dhënë në mënyrë indirekte individit për të vënë në vend të drejtën e cenuar nga aktet e administratës publike dhe se është në diskrecionin e tij të zgjedhë mjetet e nevojshme për mbrojtjen e individëve nëse një normë është *prima facie* si antikushtetuese (*shih vendimin nr. 27, datë 26.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Në rastin në shqyrtim, përderisa kërkuesi është në zbatim të funksioneve të tij të parashikuara nga Kushtetuta, ai legjitimohet *ratione personae*.

11. Kërkuesi legjitimohet *ratione temporis*, pasi kërkesa është regjistruar në Gjykatë brenda afatit 3-vjeçar të parashikuar nga neni 50 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë". Udhëzimi nr. 2, datë 18.8.2011 "Për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit", është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 133, datë 28.9.2011, dhe ka hyrë në fuqi pas botimit të tij, kurse kërkesa në Gjykatën Kushtetuese është paraqitur në datën 30.4.2013.

12. Për sa i përket legjitimimit *ratione materiae*, Gjykata ka theksuar se interesi i Avokatit të Popullit për ta vënë atë në lëvizje, në kuptim të nenit 134/2 të Kushtetutës, shqyrtohet rast pas rasti. Ky interes do të quhet i justifikuar nëse arrin të provohet se pasoja është e drejtpërdrejtë, pra rrjedh direkt nga akti objekt shqyrtimi, është aktuale dhe, sipas rastit, është e lidhur ngushtë me detyrat dhe funksionet e institucionit (*shih vendimet nr. 40, datë 16.11.2007; nr. 10, datë 18.3.2013; nr. 14, datë 17.4.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Në rastin konkret, kërkuesi pretendon se përmbajtja e aktit të kundërshtuar, në të cilën parashikohet e drejta e degës së thesarit për heqjen e masës së sekuestros në rast të paraqitjes nga ana e institucionit buxhetor debitor të një grafiku pagese me këste të detyrimeve që rrjedhin nga vendimet gjyqësore të formës së prerë, sjell cenim të së drejtës për një proces të rregullt të individëve që përfitojnë nga këto vendime. Cenimi është aktual dhe jo potencial, pasi, zbatimi i këtij Udhëzimi ka sjellë pengesa në ekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, brenda një afati të arsyeshëm. Po ashtu, ekziston edhe lidhja e drejtpërdrejtë me subjektin. Në rastin konkret, Avokati i Popullit është vënë në lëvizje nga shtetas të ndryshëm të cilët nuk kanë arritur të ekzekutojnë tërësisht vendimet gjyqësore të dhëna në favor të tyre dhe, për këtë qëllim, ai ka vënë në dispozicion të Gjykatës edhe ankesat që i janë paraqitur. Nga korrespondencat e këtij organi me institucione buxhetore debitore, evidentohet se në mungesë të fondeve për ekzekutimin tërësor, detyrimet shlyhen në këste, në bazë të udhëzimit nr. 2/2011. Në këto kushte, kërkuesi ka krijuar bindjen se këto vonesa janë pasojë e zbatimit të këtij udhëzimi dhe se shfuqizimi i tij mund të sjellë, si pasojë, rivendosjen e së drejtës së individit për një proces të rregullt. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se çështja konkrete lidhet me interesin e kërkuesit për të mbrojtur të drejtat dhe liritë e individit dhe ai legjitimohet për pretendimin për cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor, të sanksionuar në nenin 42 të Kushtetutës dhe, lidhur me këtë të drejtë, edhe për pretendimin për mosrespektimin e hierarkisë së akteve ligjore, të parashikuar në nenin 118 të Kushtetutës.

14. Lidhur me pretendimet për cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve (neni 7 i Kushtetutës), dhe atij të barazisë përpara ligjit (neni 18 i Kushtetutës), Gjykata vlerëson se argumentet e kërkuesit nuk janë ngritur në nivel kushtetues dhe, për rrjedhojë, ajo nuk mund të investohet në shqyrtimin e tyre. Pretendimin për cenimin e nenit 7 të Kushtetutës, kërkuesi e bazon në vlerësimin se udhëzimi nr. 2/2011 prek objektin e veprimtarisë së shërbimit përmbarimor, por pa argumentuar lidhjen e këtij fakti me cenimin të drejtave të individit, për të justifikuar interesin e tij, në kuptim të nenit 60 të Kushtetutës. Lidhur me pretendimin për cenimin e nenit 18 të Kushtetutës, Gjykata vlerëson se kërkuesi nuk ka arritur të argumentojë, në nivel kushtetues, se Këshilli i Ministrave, me miratimin e këtij udhëzimi, ka shkaktuar një pabarazi ligjore

ndërmjet subjekteve të cilave u drejtohet, në mungesë të një përligjje të arsyeshme dhe objektive.

C. Lidhur me pretendimin për cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor

15. Kërkuesi pretendon se udhëzimi nr. 2/2011 cenon nenin 42 të Kushtetutës, për arsye se dhënia e kompetencës personit të tretë (dega e thesarit), për vendosjen apo heqjen e masës së sekuestros, mbi llogarinë e debitorit, në rast të paraqitjes, nga ana e këtij të fundit, të grafikut të pagesës, cenon të drejtën për një proces të rregullt ligjor, për shkak të vonesës në ekzekutimin e një titulli ekzekutiv.

16. Gjykata vëren se, edhe pse kërkuesi, në objekt të kërkesës, ka kërkuar shfuqizimin e të gjithë aktit të kundërshtuar, ai ka arritur të ngrejë në nivel kushtetues vetëm pretendimet që lidhen me përmbajtjen e shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011, ndaj është pikërisht ky parashikim ligjor që do të bëhet objekt i kontrollit kushtetues.

17. Gjykata thekson se parimet kushtetuese të lidhura me procesin e rregullt ligjor (neni 42 i Kushtetutës), si dhe detyrimi për organet shtetërore për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore (neni 142/3 i Kushtetutës), nënvizojnë faktin se çdo qytetar, i cili i drejtohet një gjykate kompetente për realizimin e një të drejte, nuk mund të presë pa kufi për realizimin e saj. Në këtë kuptim, ekzekutimi brenda një afati të arsyeshëm i një vendimi gjyqësor të formës së prerë është konsideruar pjesë përbërëse e së drejtës për një proces të rregullt ligjor, të sanksionuar në 42 të Kushtetutës dhe nenin 6/1 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut. Ekzekutimi i vendimeve gjyqësore përbën një element thelbësor të shtetit të së drejtës e të vetë nocionit të gjykimit të drejtë dhe çdo organ shtetëror duhet të marrë masat përkatëse për zbatimin e tyre (*shih vendimet nr. 1, datë 19.1.2009; nr. 23, datë 17.5.2010; nr. 35, datë 27.10.2010; nr. 12, datë 15.4.2011; nr. 17, datë 23.4.2013 të Gjykatës Kushtetuese)*.

18. Gjykimi për realizimin e një të drejte përbëhet nga dy faza, të cilat janë të lidhura pazgjidhshmërisht me njëra-tjetrën. Faza e parë, ose gjykimi në kuptimin e ngushtë, ka të bëjë me njohjen ose deklarimin e së drejtës, që si rregull përfundon kur vendimi gjyqësor merr formë të prerë. Në fazën e dytë, kur nevojitet edhe ndërhyrja, qoftë dhe me masa shtrënguese, për zbatimin e vendimit gjyqësor, realizohet ajo që quhet qëllimi i drejtësisë. Në këtë fazë, e drejta është e sigurt, por kërkohet që ajo të vihet në jetë. Në këtë kuptim gjykimi nuk duhet konceptuar ngushtë, pra vetëm me dhënien e një vendimi gjyqësor, por me përfundimin e gjithë këtij procesi, sepse një e drejtë e fituar, nëse ajo nuk realizohet nëpërmjet ekzekutimit të vendimit, mbetet pa asnjë vlerë (*shih vendimin nr. 6, datë 31.3.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Ekzekutimi i vendimit të formës së prerë të gjykatës konsiderohet si faza përfundimtare e realizimit të një të drejte të fituar gjyqësish. Vetëm pas realizimit të kësaj faze mund të konsiderohet se individi e ka vendosur plotësisht në vend të drejtën e tij të fituar.

19. Karakteri unitar i procesit civil detyron respektimin e garancive të procesit të rregullt si në fazën e gjykimit, ashtu edhe të ekzekutimit të detyrueshëm. Gjykata ka theksuar se në fazën e ekzekutimit duhet të marrin pjesë aktivisht jo vetëm palët, pra debitori dhe kreditori, por edhe organet kompetente të ngarkuara me ekzekutimin e vendimit gjyqësor të formës së prerë dhe roli i këtyre organeve bëhet vendimtar kur debitori refuzon të ekzekutojë vullnetarisht detyrimin e tij kundrejt kreditorit. Në raste të tilla, procesi i vendosjes në vend të një të drejte të shkelur përfshin jo vetëm vendimmarrjen e gjykatave për rastin konkret, por edhe veprimet konkrete të organeve përgjegjëse të ngarkuara me ekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë (*shih vendimet nr. 1, datë 19.1.2009; nr. 23, datë 17.5.2010; nr. 35, datë 27.10.2010; nr. 12, datë 15.4.2011; nr. 17, datë 23.4.2013 të Gjykatës Kushtetuese)*.

20. Sistemi ligjor shqiptar është organizuar në mënyrë të tillë që ka parashikuar edhe krijimin e strukturave të tjera, të ngarkuara për kryerjen e veprimeve procedurale për ekzekutimin e detyrueshëm të titujve ekzekutivë, sipas dispozitave të KPC-së, Kodit Civil, akteve të tjera ligjore dhe nënligjore, dhe për këtë qëllim, përmbaruesi gjyqësor, si subjekt procedural në fushën e ekzekutimit, është i pajisur me mjetet procedurale që mundësojnë ekzekutimin e titullit ekzekutiv (*shih vendimet nr. 1, datë 19.1.2009; nr. 6, datë 6.3.2009; nr. 21, datë 3.6.2011; nr. 13, datë 21.3.2012 të Gjykatës Kushtetuese*). Dispozitat e KPC-së përcaktojnë procedurat ligjore të përgjithshme, të cilat duhen ndjekur për ekzekutimin e një vendimi gjyqësor. Neni 510 parashikon se ekzekutimi i detyrueshëm mund të bëhet vetëm në bazë të një titulli ekzekutiv dhe se janë tituj ekzekutivë, ndër të tjera, vendimet civile të gjykatës që kanë marrë formë të prerë. Neni 511 parashikon se titulli ekzekutiv vihet në ekzekutim me kërkesën e kreditorit dhe për këtë qëllim lëshohet urdhri i ekzekutimit nga gjykata, i cili vihet në ekzekutim nga përmbaruesi gjyqësor ndër të tjera edhe me kërkesën e kreditorit (neni 515). Ekzekutimi i një vendimi gjyqësor mund të bëhet fillimisht me ekzekutim vullnetar, kritere që parashikohen nga neni 517 i Kodit, kurse neni 519 i tij parashikon kriteret për fillimin e ekzekutimit të detyrueshëm. Përveç

sa më sipër, KPC-ja ka parashikuar edhe procedura të posaçme ekzekutimi në varësi të llojit të sendeve (sende të luajtshme, të paluajtshme), llojit të të drejtave (kredi e debitorit, sende që të tretët i detyrohen debitorit) apo në varësi të subjekteve debitorë (privat ose shtetëror). Për sa i përket kësaj të fundit, në kreun V të Kodit janë parashikuar rregullat që ndiqen për ekzekutimin e detyrimeve në të holla ndaj institucioneve buxhetore. Neni 589 i KPC-së parashikon se ekzekutimi i detyrimeve në të holla ndaj institucioneve buxhetore bëhet vetëm në llogarinë e tyre përkatëse bankare, në kredi që ata kanë te të tretët dhe kur nuk ka të tilla në llogari të thesarit dhe se nuk lejohet ekzekutimi i detyrueshëm mbi pasurinë e luajtshme dhe të paluajtshme të institucionit buxhetor. Në rast se institucioni buxhetor nuk ka gjendje në llogarinë bankare, as kredi te të tretët dhe as në thesar, dispozita parashikon se ai i drejtohet organit epror financiar përkatës për të caktuar fondin e nevojshëm në kapitullin e buxhetit të subjektit nga do të shlyhet detyrimi ose financim të veçantë nga Buxheti i Shtetit.

21. Gjykata vlerëson se ligjvënësi ka përcaktuar për institucionet buxhetore, në cilësinë e tyre si debitor, procedura të posaçme ekzekutimi për faktin se ato ushtrojnë pushtete specifikisht dhe ekskluzivisht të atribuara atyre, duke pasur si qëllim mbrojtjen e funksionit publik. Duke kufizuar hapësirën ku mund të ndërhyhet për ekzekutimin e detyrueshëm dhe duke përjashtuar ato pasuri që janë të destinuara për një shërbim publik ose për kryerjen e funksioneve institucionale, ligjvënësi ka synuar evitimin e bllokimit të aktivitetit administrativ, që mund të shkaktohej si pasojë e bllokimeve të përsëritura të fondeve në llogaritë në thesar të këtyre institucioneve.

22. Në paragrafin e fundit të nenit 589 të KPC-së autorizohet Këshilli i Ministrave për nxjerrjen e udhëzimeve për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit. Në bazë të këtij delegimi është miratuar udhëzimi nr. 2/2011, i cili përcakton mënyrën e ekzekutimit të këtyre detyrimeve në llogari të thesarit, dokumentacionin e nevojshëm që duhet paraqitur për këtë qëllim, afatet, detyrimet dhe kompetencat e secilit subjekt pjesëmarrës në këtë procedurë, si edhe artikullin buxhetor ku vendoset sekuestro (artikulli 602), duke parashikuar se nuk mund të preken shpenzimet e detyrueshme për funksionimin e institucionit, si energji, ujë dhe materiale e shërbime speciale (artikulli 6021). Pika 7 e udhëzimit rregullon, specifikisht, procedurën që ndiqet në rast të fillimit të procedurave të ekzekutimit të detyrueshëm dhe paraqitjes, nga ana e përmbaruesit, të kërkesës për vendosjen e masës së sekuestros. Mes, të tjerash, në shkronjën "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011, parashikohet se "*Masa e sekuestros hiqet, nga drejtuesi i degës së thesarit: - në çastin e paraqitjes së një grafiku të pagesës së vendimit gjyqësor dhe shlyerjes pjesore të detyrimit, nëse njësia debitore nuk ka fonde të mjaftueshme në zërin e shpenzimeve operative të vitit buxhetor aktual, apo; - kur ka vendim gjykate, për shtyrjen e afatit të ekzekutimit të detyrimit ose ndarjen e detyrimit në këste*."

23. Gjykata vëren se, sipas parashikimeve të ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", "sistem i thesarit" është tërësia e rregullave dhe e procedurave, si dhe struktura organizative përkatëse, e ngarkuar për ekzekutimin e buxhetit, administrimin e mjeteve monetare, mbajtjen e llogarive dhe raportimin financiar të qeverisjes së përgjithshme (neni 3), kurse llogari e thesarit konsiderohet llogaria e unifikuar e thesarit në Bankën e Shqipërisë (neni 8). Angazhimet dhe detyrimet financiare të njësive të qeverisjes së përgjithshme paguhen vetëm nga llogaritë e thesarit dhe përpara kryerjes së pagesave, sistemi i thesarit kontrollon: a) ekzistencën e angazhimit; b) dokumentacionin bazë, që vërteton shërbimin e kryer; c) ekzistencën e mjeteve monetare të mjaftueshme për kryerjen e pagesës (neni 54). Në këtë kuptim, udhëzimi nr. 2/2011, nëpërmjet përcaktimit të detajuar të procedurave që duhen ndjekur dhe detyrimeve që rrjedhin për drejtuesit e degëve të thesarit në procedurën e ekzekutimit të detyrueshëm, synon të garantojë mirëadministrimin e mjeteve monetare të shtetit, thelbësore për ushtrimin e funksioneve të tij publike, që është edhe detyra kryesore e strukturave të ngarkuara me zbatimin e buxhetit të shtetit.

24. Në lidhje me organet e ekzekutimit të detyrueshëm, Gjykata thekson se shërbimi përmbarimor gjyqësor, shtetëror ose privat, është një funksion i pavarur, me karakter publik, dhe ai është ngarkuar nga ligji për kryerjen e veprimtarisë së vënies në ekzekutim të titujve ekzekutivë, në përputhje me dispozitat e KPC-së. Mes të tjerash, në ushtrimin e funksionit të tij, përmbaruesi ka të drejtën e vendosjes së masës së sekuestros mbi pasuritë e debitorit, si një nga mjetet procedurale që mundëson ekzekutimin e titullit ekzekutiv. Institucionet shtetërore nuk përjashtohen nga ekzekutimi i detyrimeve dhe ndaj tyre zbatohet parimi i përgjegjësisë pasurore. Zyra e përmbarimit duhet të ekzekutojë detyrimin e debitorit ndaj kreditorit edhe nëse debitori është një institucion buxhetor, ashtu siç vepron në rastet kur debitorë janë subjekte private dhe se përballë detyrimit për zbatim të vendimeve gjyqësore të formës së prerë, të gjitha subjektet, qofshin këto privatë apo publikë, duhet të përgjigjen njëlloj (*shih vendimet nr. 43, datë 19.12.2007; nr. 9, datë 1.4.2009; nr. 21, datë 21.7.2009;*

nr. 16, datë 4.5.2011 të Gjykatës Kushtetuese). Gjykata ka theksuar se asnjë organ i administratës publike nuk mundet që duke ushtruar autoritetin e tij publik, qoftë edhe për realizimin e një qëllimi të ligjshëm publik, të pengojë apo vonojë ekzekutimin e një vendimi gjyqësor të formës së prerë, të dhënë në një gjykim në të cilin ai ka qenë palë. Përkundrazi, këto organe, si çdo subjekt tjetër palë e një gjykimi, kanë të drejtë që të kundërshtojnë në gjykatë ekzekutimin e detyrueshëm të një vendimi gjyqësor nëpërmjet ushtrimit të mjeteve mbrojtëse të parashikuara nga legjislacioni në fuqi (*shih vendimin nr. 42, datë 19.7.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se përmbajtja e paragrafit të parë të shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011, e cila i njeh drejtuesit të degës së thesarit të drejtën të heqë masën e sekuestros të vendosur nga përmbaruesi gjyqësor, vetëm me paraqitjen e një grafiku ekzekutimi nga ana e institucionit debitor, sjell pasoja të drejtpërdrejta në cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor. Në procesin e ekzekutimit të detyrueshëm, drejtuesi i zyrës së thesarit nuk ka diskrecion apo kompetencë të vlerësojë lidhur me vendosjen e masës së sekuestros në rast se ajo kërkohet nga përmbaruesi, por roli i këtij subjekti përqendrohet në verifikimin e dokumentacionit të paraqitur nga përmbaruesi dhe zbatimin e procedurave të parashikuara në udhëzim, si dhe marrjen e masave që masa e sekuestros të mos prekë shpenzimet e detyrueshme për funksionimin e institucionit. Shtyrja e afatit të ekzekutimit të detyrimit në të holla ose ndarja e tij në këste, për shkak të pamundësisë paguese të debitorit, parashikohet në nenin 517/3 të KPC-së dhe mund të bëhet vetëm me vendim gjyqësor. Në këtë kuptim, këtij subjekti (dega e thesarit) nuk i njihet e drejta të kryejë një ekzekutim pjesor apo të shtyjë atë pa pëlqimin e kreditorit, apo pa paraqitur debitori një vendim gjyqësor për këtë qëllim. Përmbajtja e paragrafit të parë të shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011, i njeh të drejtën si debitorit, ashtu edhe drejtuesit të degës së thesarit, që në mënyrë të njëanshme, vetëm me paraqitjen e një grafiku për ekzekutimin e detyrimit nga ana e njësisë debitore, pa përcaktuar asnjë afat për shlyerjen tërësore të detyrimit, apo një kufi të vlerës minimale të pagueshme, të shtyjnë, në një afat të pacaktuar, ekzekutimin e një vendimi gjyqësor të formës së prerë, duke humbur, për pasojë, edhe qëllimi i fitimit të vetë së drejtës së kreditorit. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se parashikimi i paragrafit të parë të shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011 të Këshillit të Ministrave, është i papajtueshëm me nenin 42 të Kushtetutës.

26. Gjykata vëren se në paragrafin e dytë të shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011, është parashikuar heqja e masës së sekuestros nga drejtuesi i degës së thesarit, edhe në rastin kur paraqitet një vendim gjykate, për shtyrjen e afatit të ekzekutimit të detyrimit ose ndarjen e tij në këste. Neni 527 i KPC-së e ka parashikuar masën e sekuestros si një ndër masat shtrënguese për ekzekutimin e detyrueshëm të ekzekutimit të vendimit, duke respektuar, në rastin e ekzekutimit të detyrueshëm të detyrimeve në të holla ndaj institucioneve buxhetore, urdhërimet e nenit 589 të KPC-së, kurse shtyrja e afatit të ekzekutimit të detyrimit në të holla ose ndarja e tij në këste, për shkak të pamundësisë paguese të debitorit, parashikohet në nenin 517/3 të KPC-së. Ky parashikim ligjor gjen pasqyrim në pikën 8 të udhëzimit, sipas të cilit, në rastet kur njësia shpenzuese debitore, me fondet buxhetore që ka në dispozicion, nuk është në gjendje të shlyejë asnjë pjesë të detyrimit sipas vendimit gjyqësor, i drejtohet gjykatës për shlyerjen pjesore me fondet e vitit/viteve në vijim dhe në rast të pranimit të kërkesës, një kopje e vendimit gjyqësor paraqitet nga njësia shpenzuese në degën e thesarit, e cila merr masa dhe e regjistron si angazhim buxhetor të debitorit. Gjykata vlerëson se, ndërsa kërkesa e debitorit për ekzekutimin në këste apo shtyrjen e ekzekutimit presupozon mungesën e fondeve për shlyerjen e detyrimit, vendosja e sekuestros ka si qëllim ngrirjen e fondeve ekzistuese, deri në masën e nevojshme për plotësimin e detyrimit. Në këtë kuptim, e drejta e degës së thesarit, për heqjen e masës së sekuestros, pa parashikuar mënyrën se si zbatohet ajo dhe deri në çfarë mase, nuk plotëson kërkesën për saktësi dhe parashikueshmëri që përmban koncepti i një rregullimi ligjor. Mungesa e rregullimit ligjor dhe paqartësitë që sjell përmbajtja e paragrafit të dytë të shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011, i lë shteg zbatuesit që t'i japë asaj kuptime të ndryshme dhe, për pasojë, krijon hapësira për cenimin e së drejtës për një proces të rregullt ligjor. Si përfundim, Gjykata vlerëson se edhe parashikimi i paragrafit të dytë të shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011, është i papajtueshëm me nenin 42 të Kushtetutës.

D. Lidhur me pretendimin për cenimin e nenit 17 dhe 118 të Kushtetutës

27. Kërkuesi pretendon se përcaktimet e bëra në udhëzimin nr. 2/2011 vijnë ndesh me nenet 116/1 dhe 118 të Kushtetutës, pasi jo vetëm rregullojnë çështje që eventualisht janë rregulluar nga akte normative më të larta në hierarki, por tejkalojnë caqet dhe fushën e rregullimit të dhënë nga akti normativ, mbi bazën e të cilit ka dalë ky udhëzim.

28. Në kushtet kur Gjykata vlerësoi se përmbajtja e pikës 7 të udhëzimit objekt gjykimi, cenon nenin 42 të

Kushtetutës, ajo do të ndalet në vlerësimin nëse ky kufizim është bërë në përputhje me përmbajtjen e neneve 17 dhe 118 të Kushtetutës.

29. Gjykata ka theksuar se për të justifikuar cenimin e të drejtave dhe lirive themelore të individit, është e domosdoshme të përmbushen disa kushte, siç janë ato që kufizimi të realizohet me ligj, të jetë bërë për interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve, të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar, si dhe të mos cenojë thelbin e të drejtave dhe të lirive themelore *(shih vendimet nr. 10, datë 19.3.2008; nr. 12, datë 28.4.2009; nr. 52, datë 5.12.2012 të Gjykatës Kushtetuese).* Qëllimi i nenit 17 të Kushtetutës është që në rastin e kufizimeve, jo vetëm duhet të respektohen kriteret e tjera të caktuara në të, por në mënyrë që garancitë të jenë sa më të plota, kompetent duhet të jetë vetëm një organ dhe pikërisht, organi më i lartë ligjvënës. 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 diskrecion vetëm të ligjvënësit dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave (*shih vendimet nr. 20, datë 11.7.2006; nr. 12, datë 28.4.2009; nr. 24, datë 24.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese*). Kjo shprehje referon në kompetencën e organit ligjvënës dhe nxjerrja e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla, cenon kompetencat e këtij organi *(shih vendimin nr. 20, datë 11.7.2006 të Gjykatës Kushtetuese).*

30. Gjykata, në jurisprudencën e saj, është shprehur se parimi i shtetit të së drejtës detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese. Aktet juridike, që nxirren nga këto organe, duhet të jenë në pajtim me aktet juridike më të larta, si në kuptimin formal, ashtu edhe atë material. Bazuar në nenin 116 të Kushtetutës, marrëdhëniet midis normave juridike bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor (*shih vendimin nr. 6, datë 17.2.2012 të Gjykatës Kushtetuese*). Sipas paragrafit të parë të nenit 118 të Kushtetutës, aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve, ndërsa paragrafi i dytë i po këtij neni përcakton se ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte. Kjo dispozitë kushtetuese nuk lejon organin përkatës të administratës shtetërore që të nxjerrë një akt nënligjor, nëse ligji nuk ka autorizuar nxjerrjen e aktit, organin kompetent, çështjen që do të rregullojë akti dhe parimet në bazë të të cilit ai do të nxirret.

31. Gjykata ka theksuar se në rastin e *rezervës ligjore absolute* 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 (*shih vendimet nr. 20, datë 11.7.2006; nr. 19, datë 9.7.2009 të Gjykatës Kushtetuese*). Në rastin e rezervës ligjore relative, aktet nënligjore duhet të nxirren në respektim të kritereve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës, të cilat nga njëra anë e detyrojnë ligjvënësin t'u përmbahet atyre në mënyrë rigoroze dhe nga ana tjetër orientojnë dhe kufizojnë pushtetin normativ të organeve të tjera shtetërore në nxjerrjen e akteve nënligjore (*shih vendimin nr. 7, datë 27.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

32. Gjykata vlerëson se udhëzimi nr. 2/2011 ka dalë në zbatim të nenit 589/4 të KPC-së, i cili parashikon se Këshilli i Ministrave nxjerr udhëzim për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit. Siç u përmend më sipër, ky akt nënligjor ka për qëllim përcaktimin e mënyrës së ekzekutimit të këtyre detyrimeve nga llogaria e thesarit e institucioneve buxhetore, dokumentacionin e nevojshëm që duhet paraqitur për këtë qëllim, afatet, si edhe detyrimet dhe kompetencat e secilit subjekt pjesëmarrës në këtë procedurë. Në pikën 7, shkronja "d" të tij, udhëzimi nr. 2/2011 ka parashikuar të drejtën e drejtuesit të degës së thesarit për heqjen e masës së sekuestros në rastin kur paraqitet një grafik ekzekutimi apo një vendim gjyqësor për shlyerjen në këste apo shtyrjen e afatit të detyrimit.

33. Neni 517 i KPC-së parashikon se me kërkesë të debitorit, gjykata e shkallës së parë të vendit të ekzekutimit, në raste të veçanta, duke marrë parasysh gjendjen pasurore të debitorit ose rrethana të tjera të çështjes dhe pasi të dëgjojë kreditorin, mundet të shtyjë afatin e ekzekutimit të detyrimit në të holla ose të ndajë këtë detyrim në këste. Në këto kushte, përmbajtja e shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit të kundërshtuar, përfaqëson një kufizim të ri në të drejtën për proces të rregullt ligjor. Neni 17/1 i Kushtetutës i ka rezervuar ligjit kufizimin e të drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë, duke parashikuar edhe kushtet që duhet të plotësojë një kufizim i tillë, ndaj parashikimi në shkronjën "d" të pikës 7 të udhëzimit nr. 2/2011, të një kufizimi të ri, përtej atyre të parashikuar nga dispozitat e KPC-së, nuk respekton kriterin e kufizimit me ligj të së drejtës, të sanksionuar në nenin 17 të Kushtetutës. Kompetenca që i është njohur degës së thesarit për heqjen e masës së sekuestros, përbën një tejkalim të çështjeve të

cilat ligji ka autorizuar Këshillin e Ministrave të rregullojë. Në këto kushte, tejkalimi i kompetencave që ligji i ka deleguar Këshillit të Ministrave, duke rregulluar me akt nënligjor një marrëdhënie që i përket rezervës ligjore absolute, bie ndesh edhe me parashikimet e 118 të Kushtetutës.

34. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se parashikimi i shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit të Këshillit të Ministrave nr. 2, datë 18.8.2011 "Për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit", bie ndesh me nenet 17, 42 dhe 118 të Kushtetutës dhe, si i tillë, duhet të shfuqizohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të nenit 131, shkronja "c", dhe nenit 134, pika 1, shkronja "dh", të Kushtetutës, si dhe të neneve 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", me shumicë votash,

VENDOSI:

- Pranimin pjesërisht të kërkesës.
- Shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, të shkronjës "d" të pikës 7 të udhëzimit të Këshillit të Ministrave nr. 2, datë 18.8.2011 "Për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit".

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

Anëtarë pro: Bashkim Dedja (kryetar), Sokol Berberi, Vladimir Kristo, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Vitore Tusha, Besnik Imeraj

Anëtarë kundër: Altina Xhoxhaj, Fatos Lulo

MENDIM PAKICE

1. Në çështjen me kërkues Avokatin e Popullit, me objekt shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të udhëzimit të Këshillit të Ministrave nr. 2, datë 18.8.2011 "Për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit", jemi kundër vendimit të shumicës për pranimin e kërkesës. Ne, gjyqtarët në pakicë, vlerësojmë se Gjykata nuk duhej ta merrte këtë çështje në shqyrtim, për shkaqet që do parashtrojmë në vijim.

2. Në vendimin e saj shumica ka vlerësuar se edhe pse kërkuesi bën një analizë të udhëzimit të kundërshtuar, duke e krahasuar atë me rregullimet e KPC-së, si dhe kompetencat ligjore që i njihen organit përmbarimor, në thelb të pretendimeve të tij, ai ka arritur të argumentojë se parashikimet e këtij akti sjellin cenimin e disa parimeve kushtetuese (*paragrafi 9 i vendimit*).

3. Subjektet e interesuara paraqitën para Gjykatës pretendime lidhur me juridiksionin e saj për shqyrtimin e kësaj çështjeje, duke argumentuar se kërkuesi ka kërkuar kontrollin e ligjshmërisë së udhëzimit të kundërshtuar, por jo kontrollin e kushtetutshmërisë së tij, çka nuk përfshihet në kompetencën lëndore të Gjykatës Kushtetuese. Ne, gjyqtarët në pakicë, mendojmë se ky pretendim është i bazuar. Po t'i referohemi kërkesës së paraqitur në Gjykatën Kushtetuese nga Avokati i Popullit, rezulton qartësisht se ajo është thjesht një analizë e udhëzimit të kundërshtuar, krahasuar me parashikimet e KPC-së që rregullojnë procedurat e ekzekutimit të detyrueshëm dhe kompetencat ligjore që i njihen organit përmbarimor në këtë proces, pra në tërësinë e saj kërkesa ka ardhur në Gjykatë si një përplasje mes akteve ligjore dhe atyre nënligjore në fuqi. Edhe pse në konkluzionet e vendosura në fund të kërkesës së tij, kërkuesi ka rreshtuar disa të drejta e parime kushtetuese, të cilat pretendon se cenohen nga akti i kundërshtuar, kjo nuk është e mjaftueshme për Gjykatën për të vlerësuar se kjo çështje hyn në juridiksionin e saj. Gjykata Kushtetuese nuk vihet në lëvizje kryesisht, por ajo duhet të investohet nga subjektet që mund t'i drejtohen asaj, të cilat, përveç argumentimit të legjitimimit të tyre (në rast të subjekteve të kushtëzuara), duhet të paraqesin argumente kushtetuese për të provuar pretendimet e tyre. Procesi kushtetues është një proces edhe i të provuarit dhe, në këtë kuptim, çdo kërkesë duhet të shoqërohet me argumentet kushtetuese përkatëse.

4. Gjykata ka theksuar se kontrolli i papajtueshmërisë së ligjeve dhe akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare është pjesë e juridiksionit kushtetues, kurse pretendimet për përplasje dhe papajtueshmëri midis dy ligjeve të ndryshme apo midis ligjeve dhe kodeve, nuk janë objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese, në kuptim të nenit 131 të Kushtetutës, pasi mënyra e të kuptuarit, e të zbatuarit të ligjit dhe e harmonizimit ndërmjet dispozitave të tij me ligje të tjera nuk janë çështje që i përkasin

kontrollit kushtetues. Në këtë kuptim, pretendimet e kërkuesit lidhen me paligjshmërinë e përmbajtjes së aktit të kundërshtuar përballë rregullimeve të KPC-së, kontroll ky që mund të ushtrohet nga gjykata e zakonshme, por që nuk është pjesë e juridiksionit kushtetues.

5. Në bazë të nenit 145 të Kushtetutës, gjyqtarët i nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve, duke respektuar hierarkinë e burimeve të së drejtës, si detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës (neni 4 i Kushtetutës). Nëse gjyqtari, gjatë një gjykimi, arrin në përfundimin se ligji dhe akti nënligjor, që kanë lidhje të drejtpërdrejtë me zgjidhjen e çështjes, bien në kundërshtim me njëri-tjetrin, ai është i detyruar të bazohet në ligj. Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor. Për rrjedhojë, në rastet e konflikteve ndërmjet normave me fuqi të ndryshme juridike, norma me fuqi më të lartë ka epërsi në raport me normën tjetër (*lex superior derogat inferiori*). Parimet, se norma specifike ka përparësi nga norma e përgjithshme (*lex specialis derogat generali)* dhe se norma që ka hyrë në fuqi më vonë ka përparësi nga norma e mëparshme, nuk veprojnë në raste të tilla (*shih vendimin nr. 2, datë 3.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, kontrolli i ligjshmërisë së aktit nënligjor është kompetencë që ushtrohet nga juridiksioni gjyqësor i zakonshëm, çka do të thotë se gjykatat nuk kanë asnjë pengesë që të mos zbatojnë normat e aktit nënligjor, si akt më i ulët, në rast të një konflikti të mundshëm, nëse vlerësojnë se ato bien ndesh me rregullimet e KPC-së.

6. Jo vetëm kaq, por me miratimin e ligjit nr. 49/2012, datë 3.5.2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, në kompetencën lëndore të gjykatave administrative përfshihet, mes të tjerash, shqyrtimi i mosmarrëveshjeve që lindin nga aktet nënligjore normative të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik (neni 7). Të drejtën e ngritjes së padisë, sipas nenit 15 të ligjit, e ka çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik, si dhe çdo subjekt që pretendon se është cenuar në të drejtat dhe interesat e tij të ligjshme për shkak të ndërhyrjeve të paligjshme të organit publik, që nuk kanë formën e aktit administrativ. Objekti i padisë ngrihet për shfuqizimin tërësisht apo pjesërisht të aktit administrativ, si dhe për ndryshimin, pjesërisht apo tërësisht, të aktit administrativ apo detyrimin e organit publik për të ndryshuar një akt administrativ (neni 17).

7. Ndaj, duke iu referuar sërish pretendimeve të kërkuesit, vlerësojmë se në thelb ato lidhen me mënyrën se si zbatohet akti i kundërshtuar. Potencialisht, fondet në llogarinë e thesarit të institucionit buxhetor mund të mos jenë të mjaftueshme, prandaj akti ka parashikuar që në të tilla raste mund të miratohet një grafik pagesash, por kjo nuk përjashton detyrimin e debitorit që të marrë të gjitha masat për parashikimin në buxhetin pasardhës të detyrimit, me qëllim shlyerjen e plotë të tij. Udhëzimi, në asnjë dispozitë të tij, nuk përcakton që grafiku i pagesës së vendimit gjyqësor duhet të jetë disavjeçar dhe fakti që në raste specifike, institucione të ndryshme mund të abuzojnë me këtë të drejtë nuk përbën shkak për antikushtetutshmërinë e udhëzimit. Për më tepër, individi kreditor ka të gjitha hapësirat ligjore për t’iu drejtuar gjykatës së zakonshme për kundërshtimin e aktit administrativ, grafikut të ekzekutimit pjesor të detyrimit, dhe është gjykata ajo që do vlerësojë bazueshmërinë në ligj e prova të tij.

8. Siç rezulton nga përmbajtja e udhëzimit nr. 2/2011, i dalë në zbatim të delegimit të dhënë nga neni 589 i KPC-së, në të është parashikuar më në detaje procedura që ndiqet për ekzekutimin e një vendimi të formës së prerë të dhënë në favor të një individi ndaj një institucioni buxhetor. Udhëzimi, përveç përcaktimit të rregullave që duhet të ndjekin subjektet e përfshira në këtë procedurë dhe detyrimit të institucionit buxhetor për marrjen e masave për ekzekutimin, nëpërmjet degës së thesarit, ka përcaktuar edhe se masa e sekuestros mund të hiqet nga dega e thesarit në rast të paraqitjes së një grafiku ekzekutimi nga ana e institucionit buxhetor.

9. Udhëzimi i kundërshtuar përbën një masë me karakter ligjor në drejtim të përfundimit të procesit gjyqësor, në fazën ekzekutive të tij. Fakti që ai parashikon, si një mundësi për debitorin dhe jo si një detyrim për të, ekzekutimin e detyrimit brenda një periudhe më të gjatë, në varësi të rrethanave konkrete, nuk përfaqëson një kohëzgjatje të tepruar (të paarsyeshme) të ekzekutimit të vendimit gjyqësor, si pasojë e problemeve që shfaq ekzekutimi i titujve ekzekutivë ndaj institucioneve buxhetore (të konstatuara dhe në jurisprudencën e Gjykatës). Edhe GJEDNJ-ja ka vlerësuar se një afat prej 2 vjet e 7 muaj për ekzekutimin e një vendimi gjyqësor nuk është i paarsyeshëm në kushtet e një çështjeje konkrete, ndaj edhe ky vlerësim i Gjykatës nuk mund të bëhet *a priori*, por rast pas rasti. Udhëzimi nr. 2/2011 nuk pengon ekzekutimin e detyrimeve të institucioneve buxhetore, përkundrazi ai ka detajuar procedurat për ekzekutimin e tyre, duke parashikuar

ekzekutimin në disa faza vetëm si një mundësi të ekzekutimit të detyrimit. Ky lloj ekzekutimi nuk është i ndaluar, pasi në vlerësimin tonë, ekzekutimi i menjëhershëm përbën vetëm një formë tjetër ekzekutimi, por kjo nuk do të thotë se është mënyra e vetme e mundshme e ekzekutimit që mund të zbatojë qeveria.

10. Për sa më sipër, ne gjyqtarët në pakicë vlerësojmë se kontrolli i ligjshmërisë së udhëzimit të kundërshtuar është një çështje që i përket juridiksionit të gjykatave të zakonshme dhe nuk mund të bëhej objekt i shqyrtimit nga kjo Gjykatë, ndaj kërkesa e paraqitur nga Avokati i Popullit, për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën, të udhëzimit të Këshillit të Ministrave nr. 2, datë 18.8.2011 “Për mënyrën e ekzekutimit të detyrimeve monetare të institucioneve buxhetore në llogari të thesarit”, duhej të rrëzohej.

Anëtarë: Altina Xhoxhaj, Fatos Lulo