

VENDIM
Nr. 16, datë 1.3.2017

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 “ “

Vitore Tusha anëtare e “ “

Fatmir Hoxha anëtar i “ “

Gani Dizdari anëtar i “ “

Fatos Lulo anëtar i “ “

Besnik Imeraj anëtar i “ “

me sekretare Edmira Babaj, në datën 6.10.2016 mori në shqyrtim në seancë plenare, me dyer të hapura, çështjen me nr. 54/3 Akti, që i përket:

KËRKUESE: Shoqata për Mbrojtjen e Tregtarëve dhe të Tregut, përfaqësuar në gjykim nga z. Nikolla Neranxi dhe z. Boiken Bendo, me autorizim.

Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë, në mungesë.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar në gjykim nga znj. Ervina Domi, me autorizim.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar në gjykim nga znj. Lorana Kasapi dhe znj. Enkelejda Pipa, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i ligjit nr. 142/2015 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”, të ndryshuar.

Pezullimi i zbatimit të ligjit deri në hyrjen në fuqi të vendimit të Gjykatës Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 11, 17, 41, 84, 117, 118, 131/a, 134/1/f, 134/2 dhe 155 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 1 i Protokollit nr. 1 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut; ligji nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Besnik Imeraj, përfaqësuesit e kërkuarës, Shoqatës për Mbrojtjen e Tregtarëve dhe të Tregut, të cilët kërkuar pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë dhe Këshillit të Ministrave, të cilët kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*) ka miratuar ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”, i cili ka si objekt të tij taksat e bashkive dhe të komunave dhe si qëllim përcaktimin e rregullave për mënyrën e ushtrimit të të drejtave dhe të detyrave nga organet e qeverisjes vendore për vendosjen e taksave vendore, mbledhjen dhe administrimin e tyre.

2. Ligji nr. 142/2015, datë 17.12.2015 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”, të ndryshuar”, i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 252, datë 22 janar 2016, ka sjellë disa ndryshime në ligjin e mësipërm, dhe më konkretisht: në nenin 4 të tij (i cili ndryshon nenin 9 të ligjit nr. 9632/2006) është parashikuar përfshija në taksën mbi pasurinë e paluajtshme edhe e taksës mbi truallin; me nenin 5 (i cili ndryshon nenin 11 të ligjit nr. 9632/2006) është ndryshuar shkalla tatimore e aplikueshme mbi fitimin e tatueshëm; me nenin 8 (i cili ndryshon nenin 20 të ligjit nr. 9632/2006) janë parashikuar si subjekte që i nënshtrohen taksës mbi pasurinë e paluajtshme edhe përdoruesit e pasurisë që nuk janë të pajisur me dokument pronësie; me nenin 9 (i cili ndryshon nenin 21/2 të ligjit nr. 9632/2006) janë përcaktuar kategoritë minimale të bazës së taksës dhe nivelet treguese të taksës; me nenin 12 (i cili shton nenin 23/1 në ligjin nr. 9632/2006) është

parashikuar taksa për truallin si mënyra e caktimit të nivelit të kësaj takse; me nenin 14 (i cili ndryshon nenin 27 të ligjit nr. 9632/2006) është përcaktuar taksa e ndikimit në infrastrukturë dhe mënyra e caktimit të nivelit të saj; në nenin 15 (i cili ndryshon nenin 32 të ligjit nr. 9632/2006) përcaktohet se këshilli bashkiak cakton bazën dhe nivelin e taksës së tabelës etj. Bashkëlidhur ligjit janë edhe anekset shoqëruese të tij, sipas nenit 17, që parashikojnë nivelet treguese për secilën taksë vendore sipas bashkive, zonave apo kategorive.

3. Me kërkesën e datës 4.5.2016, Shoqata për Mbrojtjen e Tregtarëve dhe të Tregut i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) për shfuqizimin e ligjit nr. 142/2015, duke pretenduar si ai është i papajtueshëm me Kushtetutën.

4. Me kërkesën e datës 18.7.2016, Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë i është drejtuar Gjykatës me të njëjtin objekt dhe në thelb edhe për të njëjtat shkaqe.

5. Për këto arsye, Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, në bazë të nenit 31 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” (*ligji nr. 8577/2000*), pasi mori në shqyrtim paraprak të dyja kërkesat e sipërcituara, vendosi bashkimin e çështjeve dhe shqyrtimin e tyre në një çështje të vetme.

II

6. ***Kërkuesja, Shoqata për Mbrojtjen e Tregtarëve dhe të Tregut***, në mënyrë të përmbledhur ka parashtruar këto argumente përpara Gjykatës:

6.1 Shoqata ka interes të drejtpërdrejtë në paraqitjen e kërkesës para juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të neneve objekt kundërshtimi, për rrjedhojë legjitimohet *ratione materiae* në kërkimet e saj.

6.2 Gjatë procedurës së hyrjes në fuqi të ligjit janë shkelur nenet 84, 117 dhe 155 të Kushtetutës. Edhe pse ligji nr. 142/2015 është botuar në Fletoren Zyrtare të datës 22 janar 2016, në nenin 18 të tij është parashikuar se ai hyn në fuqi në datën 1 janar 2016, ndërkohë që sipas nenit 84/3 të Kushtetutës ligji hyn në fuqi 15 ditë nga botimi në Fletoren Zyrtare. Po ashtu, neni 155 i Kushtetutës përcakton një klauzolë imperative duke parashikuar në mënyrë eksplicite se në rastet e taksave, tatimeve dhe detyrimeve financiare kombëtare e vendore ligjit nuk mund t’i jepet fuqi prapavepruese. Në rastin konkret nuk ndodhemi përballë ndonjë situatë të jashtëzakonshme apo rast nevojë a urgjence që do të justifikonte hyrjen e menjëhershme në fuqi të tij në kuptim të nenit 84/4 të Kushtetutës.

6.3 Ligji i kundërshtuar bie ndesh me nenin 41 të Kushtetutës dhe nenin 1 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së. Nivelet e reja të taksave vendore në thelb çojnë në pakësim të pasurisë, duke sjellë kufizim të së drejtës së pronës. Dispozitat e këtij ligji cenojnë thelbin e të drejtave të taksapaguesve për të gëzuar qetësisht pasurinë e tyre.

6.4 Përmbajtja e dispozitave të ligjit të kundërshtuar kufizon nismën e lirë dhe të drejtën e pronës.

6.5 Nëpërmjet nenit 8 të ligjit është shtuar si kategori e re “taksa mbi truallin”, ndërkohë që në nenin 9 parashikohet rritja e kategorive minimale të “taksës për ndërtesën” 3 herë më shumë, rritja e taksës për zërin “tokë bujqësore” 1.4 herë më shumë, kurse rritja e taksës “fjetje në hotel”, e parashikuar në nenin 13 të ligjit, është 2.6 herë më shumë. Në nenin 14 të ligjit parashikohet një kategori e re e taksës, si dhe dyfishimi i kufijve për taksën e ndikimit në infrastrukturë në rastin e ndërtimeve për qëllime banimi apo njësi shërbimi nga shoqëritë e ndërtimit.

6.6 Rritja e taksave vendore është jo vetëm disproporcionale, në kundërshtim me nenin 17 të Kushtetutës, por vjen në kundërshtim të hapur edhe me parimin e aftësisë paguese, sipas nenit 155 të Kushtetutës. Bazuar në parimet makro-ekonomike, si dhe paketat fiskale, niveli i taksave duhet t’u përshtatet dhe t’u përafrohet sa më shumë treguesve të zhvillimit të vendit. Nëse ka rënie të treguesve makro-ekonomikë në masën 95% nuk mund të rritet niveli i tatim-taksave. Rritja e nivelit të taksave pa u marrë në konsideratë treguesit makro-ekonomikë sjell rritjen e mungesës së likuiditeteve për subjektet tatimpaguese. Si një proces zinxhir, kjo e fundit ka efekte nga biznesi i vogël tek ai i madh. Referuar treguesve të QKR-së ka një frenim të kërkesave për regjistrim si person fizik dhe juridik nga janari 2016 deri në mars 2016. Po ashtu, referuar treguesve të Bankës së Shqipërisë, ka një ulje të ndjeshme të kërkesës së biznesit për kreditim.

6.7 Ligji i kundërshtuar cenon parimin e proporcionalitetit, pasi rritja e nivelit të taksave nuk shoqërohet

me nevojën për kufizimin e garancive kushtetuese, kjo për faktin se asnjë e dhënë apo studim i kryer nuk tregon ndonjë lidhje të qenësishme dhe të drejtë midis masave të marra dhe rezultateve të dëshiruara. Për më tepër nuk ka asnjë balancim midis interesit që synohet të mbrohet dhe të drejtave të subjekteve që u kufizohen.

6.8 Ligjvënësi duhej të aplikonte rezervën ligjore relative të parashikuar në nenin 155 të Kushtetutës, si dhe kriteret për nxjerrjen e akteve nënligjore të sanksionuara në nenin 118 të Kushtetutës. Sipas ligjit në fuqi për taksat vendore përcaktimi i taksave vendore i është deleguar pushtetit vendor, por brenda kriteve të përcaktuara në ligj. Në ligjin e kundërshtuar ligjvënësi nuk ka vendosur asnjë kriter për miratimin e taksave të reja, të cilat do të frenonin pushtetin vendor për të përcaktuar në mënyrë të menjëhershme nivelin maksimal të përcaktuar nga ligjvënësi, siç ka ndodhur konkretisht në Bashkinë e Tiranës, ku me vendimin nr. 59, datë 30.12.2015 të Këshillit Bashkiak për çdo taksë apo tarifë vendore janë aplikuar nivelet maksimale të niveleve të përcaktuara në ligj.

6.9. Nëse ligji nr. 142/2015 do të mbetet në fuqi, prodhimi i efekteve negative do të jetë i menjëhershëm dhe me pasoja të pariparueshme. Për rrjedhojë, deri në marrjen e një vendimi përfundimtar, duhet të vendoset pezullimi i zbatimit të ligjit të kundërshtuar, pasi plotësohen kërkesat e nenit 45 të ligjit organik të Gjykatës.

7. Kërkuesja, Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë, në mënyrë të përmbledhur ka parashtruar këto argumente para Gjykatës:

7.1 Kërkuesja legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës, pasi ka interes të drejtpërdrejtë në mbrojtjen e interesit të përgjithshëm të anëtarëve të saj, por edhe të gjithë komunitetit sipërmarrës dhe tregtar. Interesi real dhe i drejtpërdrejtë është rivendosja në kriteret e ligjshmërisë së plotë dhe të baraspeshës funksionale mes interesit publik për mbledhjen e taksave dhe tatimeve, nga njëra anë, dhe interesit privat për sipërmarrjen e lirë dhe të pakufizuar, nga ana tjetër.

7.2 Ligji nr. 142/2015 është i papajtueshëm me Kushtetutën, pasi procedura e miratimit të tij bie ndesh me dy përcaktimet taksative të neneve 84 dhe 155 të Kushtetutës. Ky ligj ka hyrë në fuqi përpara botimit të tij në Fletoren Zyrtare. Cenimi i këtyre dispozitave ka prodhuar efekte të menjëhershme dhe reale, të materializuara në akte normative të organeve të qeverisjes vendore. Si shembull vlen të përmendet vendimi nr. 59 i Këshillit Bashkiak të Tiranës, i cili në datën 30.12.2015 ka miratuar taksat dhe tarifat e reja për vitin 2016 bazuar pikërisht në ligjin e kundërshtuar.

7.3 Ndryshimi në bazën e taksës së ndikimit në infrastrukturë, sipas nenit 14/2 të ligjit nr. 142/2015, cenon në mënyrë të drejtpërdrejtë parimin e sanksionuar në nenin 11 të Kushtetutës për iniciativën e lirë ekonomike, pasi shteti shqiptar tashmë kufizon sipërmarrësit në një partneritet të detyrueshëm privat-publik, duke u bërë pjesë e pandarë e sipërmarrjes dhe e fitimit. Antikushtetutshmëria e dispozitës qëndron në faktin se çdo sipërmarrës duhet të jetë i qartë dhe i sigurt se bazuar në nenin 11 të Kushtetutës do të operojë një investim/sipërmarrje në një mjedis të sigurt ligjor dhe do të gjenerojë fitimet apo do të përballojë humbjet, por në çdo rast jo në një partneritet të imponuar me shtetin, ku ky i fundit përfiton vetëm benefitet e sipërmarrjes private.

7.4 Masat e marra për ndryshimin e nivelit të taksës së ndikimit në infrastrukturë nga 1-4% të vlerës së investimit në 4-8% të çmimit të shitjes sipas referencave përbën një ashpërsim të shpërpjesëtuar të masës kufizuese në favor të interesit publik, kufizim i cili nuk është i justifikuar. Sipas çdo mënyre përlllogaritjeje rezulton se taksa në fjalë është të paktën 10-fishuar, ndërkohë që sipas çdo lloj statistike zyrtare dhe publike, rritjet ekonomike përlllogariten në masat 0.2–0.3%. Kjo do të thotë se masa e taksës është dukshëm e ekzagjeruar dhe jo e përshtatshme për të justifikuar arritjen e qëllimit dhe objektivit për të cilin ajo është parashikuar.

8. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka parashtruar në mënyrë të përmbledhur sa më poshtë:

8.1 Në lidhje me pretendimin për antikushtetutshmërinë formale të ligjit nr. 142/2015, ai është miratuar në Kuvend në datën 17.12.2015, pas një sërë diskutimesh dhe seancash dëgjimore me grupet e interesit. Ai ka qenë pjesë e ligjeve financiare që shoqëruan ligjin për buxhetin e shtetit dhe ndaj u aktua si datë e hyrjes në fuqi 1 janari 2016, pasi ishte parashikuar që ligjet pjesë e paketës fiskale të kishin impakt financiar në vitin 2016. Për shkak të mosushtimit të së drejtës kushtetuese të Presidentit për shpalljen e tij, ai u shpall pas kalimit të afatit kushtetues 20-ditor. Për sa më sipër, përcaktimi për hyrjen në fuqi të këtij ligji në datën 1 janar 2016 është jo vetëm pasojë e nevojës për të sjellë impakt financiar të menjëhershëm për këtë vit, por

edhe e një gabimi në përlogaritjen e afateve të domosdoshme që vetë Kushtetuta parashikon për shpalljen dhe hyrjen në fuqi të një ligji. Kjo ka sjellë që për një periudhë 37-ditore, edhe pse nuk ka qenë vullneti i ligjvënësit, të krijohet *de facto*, në fazën e zbatimit të këtij ligji, premisa për dhënien fuqi prapavepruese atij. Megjithatë, në rastin konkret nuk kemi të bëjmë me dhënien e fuqisë prapavepruese ligjit, por përkundrazi me hyrjen në fuqi të tij, aspekt ky i parashikuar nga dispozitat kushtetuese, të cilat në rastin konkret duhet të zbatoheshin drejtpërdrejt prej organeve të shtetit që janë ngarkuar për zbatimin e ligjit objekt kërkesë.

8.2 Ky ligj vërtet ka krijuar detyrime të reja për këtë periudhë, por nga ana tjetër ka krijuar edhe lehtësi dhe privilegje për operatorët, pasi ka hequr dhe reduktuar një sërë detyrimesh për disa kategori. Po ashtu, subjektet kanë të drejtë të ankohen pranë vetë organit që zbaton ligjin, si edhe në organet gjyqësore për rregullimin e pasojave nga zbatimi i tij për periudhën 37-ditore. Ligji nr. 142/2015 është një nga ligjet më të rëndësishme financiare dhe shfuqizimi i tij do të krijonte vakuum ligjor dhe pamundësi për të siguruar të ardhurat e nevojshme për buxhetin e qeverisjes vendore, duke cenuar interesin publik dhe sigurinë juridike.

8.3 Ndryshimet e miratuara me ligjin nr. 142/2015 janë rezultat i një analize të plotë dhe të kujdesshme. Ky ligj ka mundësuar miratimin e një sërë normash rregulluese në aspektin procedural lidhur me administrimin e taksave vendore, ka përcaktuar apo vendosur taksa të reja, si dhe ka reduktuar apo shfuqizuar taksa ekzistuese. Ligji nr. 142/2015 është mjeti që ka kufizuar lirinë e veprimtarisë ekonomike të subjekteve nëpërmjet vendosjes dhe përcaktimit të disa taksave, përfshirë taksën e ndikimit në infrastrukturë, por kufizimi plotëson kriteret kushtetuese pasi është i vendosur me ligj, është proporcional dhe justifikohet nga qëllimi i sistemit tatimor për mirëqenien e përgjithshme. Në këto kushte, në vlerësimin tonë, nuk ndodhemi në kushtet e cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike.

8.4 I pabazuar është edhe pretendimi për cenimin e së drejtës së pronës private. Gjatë gjithë procesit të miratimit të ligjit objekt gjykimi janë respektuar parimet kushtetuese tashmë pjesë e jurisprudencës kushtetuese. Gjatë procesit të diskutimit të projektligjit në Komisionin e Ekonomisë, ky i fundit, bazuar në kërkesën e grupeve të interesit, ka zhvilluar një seancë dëgjimore me shoqatat e biznesit për projektligjet financiare që shoqëronin projektbuxhetin 2016. Në këtë seancë paraqitën mendime e propozime për projektligjin drejtuesit e Dhomës së Tregtisë dhe Industrisë Tiranë, që është edhe një prej kërkuesve në këtë proces gjyqësor kushtetues, të Dhomës Amerikane të Tregtisë, të shoqatës “Biznes Albania” dhe të Shoqatës Shqiptare të Turizmit. Pasi u dëgjuan dhe u analizuan propozimet për ndryshime, Komisioni dhe më pas Kuvendi miratuan disa ndryshime me qëllim krijimin e balancës së duhur ndërmjet kufizimeve dhe lehtësirave. Nga Kuvendi është respektuar edhe parimi i eficiencës dhe efektivitetit, i cili kërkon mbi të gjitha gjetjen e zgjidhjeve të shpejta dhe rezultative. Në miratimin e këtij ligji është mbajtur parasysh edhe parimi i barazisë, i cili duhet të përshkojë çdo veprim të administratës fiskale qendrore apo lokale në një shtet të së drejtës.

8.5 Në lidhje me taksën e ndikimit në infrastrukturë, të parashikuar në nenin 14/2 të ligjit nr. 142/2015 (neni 27/2 i ligjit nr. 9632/2006), që ka qenë edhe dispozita më e kundërshtuar, Kuvendi ka miratuar një shtesë në ligjin bazë, masë që u bazuar në propozimin e Shoqatës së Bashkive, pasi u argumentua se vendosja e një tavani të lartë për taksën fikse bën të mundur që të nxitet zhvillimi në zonat që kanë ndikim më të madh në zhvillimin ekonomik të vendit dhe të ngadalësohet ndërtimi në hapësira të mbindërtuara e të urbanizuara tej limiteve të mundshme infrastrukturore. Pra, kjo taksë ka një interes të rëndësishëm publik, që lidhet me dendësinë e banorëve në infrastrukturën publike. Gjithashtu, interesi publik është joshterues, pasi realizimi i një buxheti të plotë nga vjelja e taksave dhe tatimeve ka impakt të shumanshëm publik, social dhe infrastrukturor dhe ky vlerësim sigurisht që nuk lidhet vetëm me taksën e ndikimit në infrastrukturë, por me të gjithë sistemin e taksimit të përcaktuar me këtë ligj.

8.6 Nga analiza e detajuar për disa prej taksave të trajtuara nga ligji nr. 142/2015 rezulton se disa janë hequr (tatimi i thjeshtuar mbi fitimin e biznesit të vogël për subjektet me qarkullim vjetor nën 5 milionë lekë), kurse disa të tjera janë reduktuar ndjeshëm (2.5% tatimi i thjeshtuar mbi fitimin e biznesit të vogël për subjektet me xhiro nga 5-8 milionë lekë, përgjysmim i taksës për ndërtesat, reduktim i taksës së fjetjes për qëllime turizmi). Përmes miratimit të ligjit nr. 142/2015, Kuvendi ka mundësuar një politikë tejet balancuese heqjeje dhe reduktimi taksash përkundrejt rritjes së ndonjë takse, siç është ajo e ndikimit në infrastrukturë.

8.7 Lidhur me kërkesën për pezullim nuk ka shkaqe të mjaftueshme ligjore që të çojnë në marrjen e

kësaj mase.

9. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, në mënyrë të përmbledhur ka parashtruar si më poshtë:

9.1 Kërkuesi nuk legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese, pasi bazuar në jurisprudencën e GJEDNJ-së mosmarrëveshjet e lindura në fushën e tatim-taksave bien jashtë fushëveprimit të të drejtave dhe detyrimeve civile, pavarësisht nga efektet në të holla që ato prodhojnë detyrimisht për tatimpaguesit.

9.2 Në lidhje me pretendimin për momentin e hyrjes në fuqi, shtrirja e efekteve të taksave sipas këtij ligji është deri më 31 dhjetor të vitit në vijim, kështu që hyrja në fuqi e tij në shkurt dhe shtrirja e efekteve që nga janari nuk e bën atë antikushtetues. Për efekt të të gjithë sistemit të përlogaritjes së taksave, viti ushtrimor merret si një i tërë. Ai fillon në datën 1 janar dhe përfundon në datën 31 dhjetor.

9.3 Në lidhje me pretendimin për taksën e truallit, shteti social nuk mund të ekzistojë në rast se nuk ka një balancë ndërmjet subjekteve private dhe qytetarëve të tjerë. Kur kjo balancë prishet në favor të kërkuesit, shteti është i detyruar të ndërhyjë. Për sa i takon taksës së fjetjes në hotel, ajo është përgjysmuar dhe përbën një ndër burimet e të ardhurave të pushtetit vendor. Destinacioni i këtyre të ardhurave mbetet në politikat e zhvillimit të qeverisjes vendore. Për sa i takon pretendimit për rritjen e taksës për tokën bujqësore me 1.4 herë, ky është një pretendim i pabazuar, pasi ligji nuk e ka ndryshuar këtë taksë, e cila llogaritet sipas aneksit 2 të tij. Në lidhje me pretendimin për rritjen e taksës së ndërtesës, e vërteta është se përgjysmohet taksa për ndërtesat që përdoren për veprimtari prodhuese, niveli i të cilave nga 400, 300 dhe 200 lekë/m² në vit, që është aktualisht, ulet në 200, 150 apo 100 lekë/m² në vit, në varësi të zonës përkatëse. Kurse në lidhje me taksën e ndikimit në infrastrukturë, ajo i shërben pushtetit vendor për kryerjen e investimeve në ato hapësira publike ku infrastruktura ka pësuar dëmtime si pasojë e ndërtimeve të reja. Propozimi i këtij saktësimi synon incentivimin e subjekteve ndërtuese për kthimin në gjendjen e mëparshme të infrastrukturës ku kanë kryer ndërtimin, duke ndihmuar në këtë mënyrë edhe pushtetin vendor duke i kursyer kohë, burime njerëzore dhe kosto. Në përcaktimin e ri që është bërë në lidhje me këtë taksë janë marrë për bazë edhe referencat e vendeve të rajonit.

9.4 Detyrimi për pagimin e tatimeve dhe taksave apo detyrimeve të tjera financiare, është detyrim i parashikuar nga neni 155 i Kushtetutës, i disiplinuar në ligje dhe akte të tjera nënligjore. Ky qëndrim referohet edhe në jurisprudencën e GJEDNJ-së, e cila i ka përjashtuar këto lloje ndërhyrjesh nga ato që do të përbënin shkak për shkelje të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së.

9.5 Në lidhje me kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit objekt gjykimi, në rastin konkret nuk ndodhemi përpara cenimit të një interesi shtetëror, shoqëror, individual konkret dhe jo të hamendësuar, si kusht i vetëm për të vendosur pezullimin e zbatimit të aktit (neni 45 i ligjit nr. 8577/2000).

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkueses

10. Çështjen e legjitimitimit (*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 134/2 të Kushtetutës, 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) janë të specifikuar në nenin 134/1/h 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. Në kuptimin kushtetues dhe ligjor, shoqatat paraqiten si bashkime vullnetare të shtetasve mbi bazën e ideve, bindjeve, pikëpamjeve e interesave të përbashkët (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

11. Vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo interes bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të situatës së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të

individualizuar që ekziston midis situatës së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit (*shih vendimet nr. 14, datë 21.3.2014; nr. 78, datë 22.12.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Bazuar në standardet e mësipërme, Gjykata vlerëson se kërkesja, Shoqata për Mbrojtjen e Tregtarëve dhe të Tregut, legjitimohet *ratione personae*, në kuptim të rregullimit të parashikuar nga neni 134/1/h i Kushtetutës dhe neni 49/ 3/d i ligjit nr. 8577/2000 të ndryshuar. Shoqata është një subjekt juridik me 12 anëtarë themelues, e regjistruar me vendimin nr. 162, datë 6.2.1998 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Anëtarë të saj janë tregtarë të vegjël ose të mëdhenj, me shumicë ose pakicë, pronarë restorantesh, kafesh, klubesh dhe fshatarë që tregtojnë dhe shesin prodhimet e tyre në treg. Për këto arsye, Gjykata vlerëson se kërkesja përfshihet në rrethin e subjekteve që mund t'i drejtohen asaj për kontrollin kushtetues të normës, pasi ajo është krijuar si shoqatë dhe gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit. Kërkesja legjitimohet edhe *ratione temporis*, pasi kërkesa është paraqitur brenda afatit ligjor të përcaktuar në nenin 50 të ligjit nr. 8577/2000, të ndryshuar.

13. Në lidhje me legjitimitimin *ratione materiae*, sipas kërkesave të nenit 134/2 të Kushtetutës, kërkesja mund të bëjë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e saj, për rrjedhojë ka detyrimin të provojë lidhjen e domosdoshme që ekziston ndërmjet misionit që ka dhe marrëdhënies juridike të cenuar nga dispozitat përkatëse të ligjit të kundërshtuar nr. 142/2015.

14. Gjykata vëren se sipas statutit të Shoqatës për Mbrojtjen e Tregtarëve dhe të Tregut qëllimi i krijimit të saj është mbrojtja e interesave të tregtarëve nga sfidat e ekonomisë së tregut për realizimin me sukses të qëllimit të biznesit të tyre, duke u specializuar vazhdimisht në njohjen, përdorimin e teknikës dhe parimet e ekonomisë së tregut për t'i shpëtuar konkurrencës së pandershme dhe falimentimit. Shoqata ka për qëllim të ndërhyjë pranë organeve shtetërore për të siguruar ekuilibrat e tregut, të mbrojë interesat ligjorë të tregtarëve vendas ose të huaj, kur ata shkelen nga organet tatimore ose organe të tjera, si dhe të përfaqësojë ata në gjykime. Për sa u takon dispozitave të kundërshtuara nga kërkesja, ato synojnë rregullimin në përputhje me ligjin të veprimtarisë së taksapaguesve, në aspektin procedural lidhur me administrimin e taksave vendore, vendosin taksa të reja dhe reduktojnë apo shfuqizojnë taksat ekzistuese. Në këto kushte, Gjykata, bazuar në statutin, aktin e themelimit dhe natyrën e veprimtarisë së shoqatës kërkuese, vlerëson se provohet lidhja e drejtpërdrejtë midis veprimtarisë ligjore për të cilën ajo është krijuar dhe çështjes kushtetuese të pretenduar prej saj.

15. Sipas subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, kërkesja nuk legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese, pasi bazuar në jurisprudencën e GJEDNJ-së mosmarrëveshjet e lindura në fushën e tatim-taksave bien jashtë fushëveprimit të të drejtave dhe detyrimeve civile, pavarësisht nga efektet në të holla që ato prodhojnë detyrimisht për tatimpaguesit. Gjykata, duke rikonfirmuar qëndrimin e saj në vendimin nr. 33, datë 8.6.2016, vlerëson se bazuar në rëndësinë që paraqet klasifikimi i mosmarrëveshjeve në fushën e tatimeve për garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të subjekteve tregtare, si dhe nisur nga qëllimi i veprimtarisë së kërkueses për mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të tatimpaguesve, provohet lidhja e drejtpërdrejtë midis veprimtarisë ligjore për të cilën ajo është krijuar dhe çështjes kushtetuese të pretenduar prej saj. *Prima facie* i takon juridiksionit kushtetues vlerësimi i mosmarrëveshjeve të lindura në fushën e tatimeve dhe të taksave, të cilat pavarësisht nga efektet në të holla që detyrimisht prodhojnë për tatimpaguesin, përfshihen në fushëveprimin e të drejtave dhe detyrimeve civile. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se është e drejta e kërkueses që në çdo rast, kur konstaton se një normë cenon interesat e saj, në tërësi ose në veçanti, t'i drejtohet juridiksionit kushtetues me kërkesë për shfuqizimin e normës konkrete (*shih vendimin nr. 33 datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, kërkesja, Shoqata për Mbrojtjen e Tregtarëve dhe të Tregut, legjitimohet *ratione materiae* në kërkimet e saj.

16. Gjykata vëren, gjithashtu, se me kërkesën e datës 5.10.2016 kërkesja, Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë, ka deklaruar heqjen dorë nga kërkesa e paraqitur, për arsye që lidhen me aktualitetin e çështjeve që përbëjnë objekt kërkesë, si dhe në funksion të përfaqësimit sa më të drejtë dhe mbrojtjes më të mirë të interesave të biznesit që përfaqëson, duke kërkuar pushimin e shqyrtimit të kësaj çështjeje. Sipas nenit 31/b të ligjit nr. 8577/2000, të ndryshuar, kërkesi mund të heqë dorë nga kërkesa përpara fillimit të shqyrtimit të saj nga Gjykata dhe në këtë rast vendoset pushimi i gjyimit të çështjes. Për rrjedhojë, në seancë plenare Gjykata vendosi pranimin e kërkesës së paraqitur nga kërkesja, Shoqata e Tregtisë dhe Industrisë, për

heqjen dorën nga gjykimi i çështjes dhe pushimin e gjykimit të çështjes në lidhje me këtë kërkuese.

17. Gjkata vëren, gjithashtu, se me kërkesën e datës 8.9.2016 Bashkia e Tiranës ka kërkuar të marrë pjesë në gjykim si subjekt i interesuar me pretendimin se duke qenë bashkia më e madhe në vend, e cila një pjesë të konsiderueshme të investimeve e realizon nëpërmjet të ardhurave të vjela nga taksa e ndikimit në infrastrukturë, ka interes të drejtpërdrejtë në çështjen në shqyrtim. Gjithashtu, sipas këtij subjekti, Këshilli Bashkiak i Tiranës ka miratuar vendimin nr. 59, datë 30.12.2015 “Për sistemin e taksave dhe tarifave vendore në qytetin e Tiranës”, i cili është kundërshtuar në gjykatë dhe aktualisht është për gjykim në Gjykatën e Lartë. Gjkata vëren se sipas nenit 39/1 të ligjit nr. 8577/2000, pjesëmarrës në gjykimin kushtetues janë: a) subjekti që ka paraqitur kërkesën ose përfaqësuesi i tij; b) subjektet kundër të cilave është paraqitur kërkesa ose që kanë interes të drejtpërdrejtë për çështjen që shqyrtohet; c) organi që ka nxjerrë aktin; ç) organet shtetërore që janë në mosmarrëveshje për kompetencë. Në kuptim të kësaj dispozite, pasi mori në shqyrtim kërkesën e paraqitur nga Bashkia e Tiranës, Gjkata vlerësoi se nuk ndodhet para rasteve të parashikuara në këtë dispozitë, pasi nuk është provuar interesi i drejtpërdrejtë në çështjen në shqyrtim, për rrjedhojë vendosi rrëzimin e saj.

B. Për kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit

18. Kërkuesit kanë kërkuar pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 142/2015 deri në dhënien e vendimit përfundimtar të Gjykatës me pretendimin se ky ligj cenon interesat e komunitetit të biznesit dhe të individëve dhe se dëmi që mund të shkaktohet nga zbatimi i tij është i rëndë dhe pothuajse i pamundur për t’u riparuar.

19. Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, në kuptim të nenit 45 të ligjit nr. 8577/2000, pasi mori në shqyrtim shkaqet e parashtruara nga kërkuesit, vlerësoi se në rastin konkret nuk plotësohen kërkesat e parashikuara në këtë dispozitë dhe se nuk ka argumente bindëse për mundësinë e cenimit të interesave shtetërorë, shoqërorë ose të individëve nga zbatimi i këtij ligji. Për rrjedhojë, me vendimin e datës 18.7.2016, ajo vendosi rrëzimin e kësaj kërkesë si të pabazuar.

20. Në seancën plenare të datës 6.10.2016, përfaqësuesit e kërkueses, Shoqatës për Mbrojtjen e Tregtarëve dhe të Tregut, përsëritën para Gjykatës kërkesën për pezullimin e zbatimit të ligjit objekt shqyrtimi. Pasi mori në shqyrtim këtë kërkesë, Gjkata me shumicë votash¹, vlerësoi sërish rrëzimin e saj për të njëjtat arsye si më sipër.

C. Për themelin e pretendimeve të paraqitura nga kërkuesja

C.1 Për pretendimin për fuqinë prapavepruese të ligjit

21. Sipas kërkueses gjatë procedurës së hyrjes në fuqi të ligjit janë shkelur nenet 84, 117 dhe 155 të Kushtetutës. Edhe pse ligji nr. 142/2015 është botuar në Fletoren Zyrtare të datës 22 janar 2016, në nenin 18 të tij është parashikuar hyrja në fuqi në datën 1 janar 2016, ndërkohë që sipas nenit 84/3 të Kushtetutës ligji hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare. Në rastin konkret nuk ndodhemi përballë ndonjë situatë të jashtëzakonshme apo rast nevojë a urgjence që do të justifikonte hyrjen e menjëhershme në fuqi të tij në kuptim të nenit 84/4 të Kushtetutës. Po ashtu, neni 155 i Kushtetutës përcakton një klauzolë imperative, duke parashikuar në mënyrë eksplicite se në rastet e taksave, tatimeve dhe detyrimeve financiare kombëtare e vendore ligjit nuk mund t’i jepet fuqi prapavepruese.

22. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit, përcaktimi për hyrjen në fuqi të ligjit në datën 1 janar 2016 është pasojë e nevojës për të sjellë impakt financiar të menjëhershëm për këtë vit, por edhe pasojë e një gabimi në përllogaritjen e afateve të domosdoshme që vetë Kushtetuta parashikon për shpalljen dhe hyrjen në fuqi të një ligji. Kjo ka sjellë që për një periudhë 37-ditore, edhe pse nuk ka qenë vullneti i ligjvënësit, të krijohet *de facto*, në fazën e zbatimit të këtij ligji, premisa për dhënien e fuqisë prapavepruese ligjit. Megjithatë, në rastin konkret nuk kemi të bëjmë me dhënien e ligjit fuqi prapavepruese, por përkundrazi me hyrjen në fuqi të tij, aspekt ky i parashikuar nga dispozitat kushtetuese, të cilat në rastin konkret duhet të zbatoheshin drejtpërdrejtë prej organeve të shtetit që janë të ngarkuara për zbatimin e ligjit objekt kërkesë. Sipas këtij subjekti, ligji ka krijuar detyrime të reja për këtë periudhë, por, nga ana tjetër, ka krijuar edhe lehtësi e privilegje për operatorët, pasi ka hequr dhe reduktuar një sërë detyrimesh për disa kategori. Nga ana tjetër, subjektet kanë të drejtë të ankohen pranë vetë organit që zbaton ligjin, si edhe në organet gjyqësore për rregullimin e pasojave nga zbatimi i

¹ Votuan për marrjen e masës së pezullimit gjyqtarët V. Kristo, V. Tusha dhe F. Lulo.

tij për periudhën 37-ditore. Kurse sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, shtrirja e efekteve të taksave sipas këtij ligji është deri më 31 dhjetor të vitit në vijim, kështu që hyrja në fuqi e tij në shkurt dhe shtrirja e efekteve që nga janari nuk e bën atë antikushtetues. Për efekt të të gjithë sistemit të përlogaritjes së taksave, viti ushtrimor merret si një i tërë. Ai fillon në datën 1 janar dhe përfundon në datën 31 dhjetor.

23. Gjykata vlerëson se pretendimet e mësipërme duhet të trajtohen në këndvështrim të parimit të sigurisë juridike. Lidhur me këtë parim në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se ai, si një nga elementet e parimit të shtetit të së drejtës të sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, përfshin, mes të tjerash, besueshmërinë e qytetarëve të shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me bindjen e individit se nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht ose të jetojë me frikë për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve juridike, të cilat mund të cenojnë jetën e tij private ose profesionale dhe të përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesat dhe pritshmëritë ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasojat pozitive (*shih vendimin nr. 43, datë 26.6.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Sanksionimi i të drejtave dhe lirive të njeriut të pranuar në Kushtetutë dhe shoqërimi i tyre me masat për vënien në jetë të tyre duhet të synojë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave, si dhe forcimin e shtetit ligjor. Nëse masat e marra shpiten në përkeqësimin në mënyrë të paarsyeshme të gjendjes ligjore të personave të tjerë, mohojnë të drejtat e fituara ose injorojnë interesat legjitim të këtyre, atëherë do të dhunohet parimi kushtetues i barazisë së të drejtave dhe, në përgjithësi, do të rrezikohet arritja e qëllimit madhor të ndërtimit të shtetit të së drejtës. Në këtë kuptim, Gjykata vëren se parimi i sigurisë juridike nuk shfaqet asnjëherë si i tillë në vetvete, por shoqërohet me mbrojtjen e të drejtave të fituara, vazhdimësinë ligjore, ndalimin e ligjeve me fuqi prapavepruese, qartësinë dhe përcaktueshmërinë në normimin e marrëdhënieve juridike, respektimin e pritshmërive legjitime etj. (*shih vendim nr. 10, datë 29.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Parimet themelore të një shteti të së drejtës nënkuptojnë, midis të tjerave, edhe ndalimin e fuqisë prapavepruese të normave juridike, i cili buron nga kërkesat e sigurisë juridike, çka do të thotë se është e pamundur të gjykohen, sipas normave ligjore në fuqi, sjellje njerëzore, fakte ligjore ose marrëdhënie ligjore që kanë ndodhur para se norma të hynte në fuqi. Si rregull, ligjet i shtrijnë efektet e tyre në kohën e ardhme dhe fuqia prapavepruese e tyre zbatohet në raste përjashtimore, sepse në të kundërt mund të krijohen situata me pasojat të paparashikuara. Teoria e së drejtës pranon se fuqia prapavepruese zbatohet si përjashtim, për shembull, në ligjet penale favorizuese, në ligjet që ndërhyjnë për të rregulluar me ligj situata të paligjshme të krijuara më parë, në ligjet që interpretojnë anë të errëta ose të paqarta të një ligji të mëparshëm e në ndonjë rast tjetër ku paraqitet domosdoshmëria për të shmangur pasojat të rënda, negative ose të pandreqshme (*shih vendimin nr. 31, datë 18.6.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Doktrina ka pranuar se parimi i fuqisë prapavepruese është i pranishëm në rastet kur një normë ligjore aplikohet për gjëra tashmë të vendosura në të kaluarën. Në këtë drejtim Gjykata ka pranuar se në raste përjashtimore Kuvendi mund të miratojë ligje retroaktive ose të legalizojë me efekte retroaktive praktika ose marrëdhënie ekzistuese, të cilat njihen në doktrinën kushtetuese si ligje legalizuese, por kjo ndërhyrje duhet të justifikohet nga interesi publik (*shih vendimin nr. 31, datë 18.6.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Megjithatë, për sa i takon legjislacionit në fushën e tatim-taksave, Kushtetuta në mënyrë taksative, në nenin 155 të saj, ka përcaktuar se ato caktohen me ligj dhe në këto raste ligji nuk mund t'i jepet fuqi prapavepruese, për rrjedhojë ligjvënësi nuk ka asnjë hapësirë vlerësimi në këto raste dhe duhet të respektojë këtë detyrim që buron drejtpërdrejt nga norma kushtetuese.

26. Duke ju rikthyer çështjes konkrete në shqyrtim rezulton se ligji nr. 142/2015 është miratuar në datën 17.12.2015 dhe është botuar në Fletoren Zyrtare të datës 22 janar 2016. Sipas nenit 84/3 të Kushtetutës ligji hyn në fuqi me kalimin e jo më pak se 15 ditëve nga botimi i tij në Fletoren Zyrtare, për rrjedhojë ai ka hyrë në fuqi në datën 8 shkurt 2016. Mirëpo ligji nr. 142/2015 në nenin 18 të tij ka parashikuar se “*ky ligj botohet në Fletoren Zyrtare dhe hyn në fuqi më 1 janar 2016*”, duke sjellë si pasojë që ndryshimeve të reja ligjore t’u jepet fuqi prapavepruese edhe për periudhën përpara datës së hyrjes në

fuqi, periudhë gjatë të cilës duhej të zbatoheshin të gjitha kategoritë dhe nivelet e taksave vendore sipas ligjit nr. 9632/2006 pa ndryshimet e kundërshtuara.

27. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se ligji nr. 142/2015 në pjesën që i jep efekt prapaveprues dispozitave të tij bie ndesh me parimin e sigurisë juridike, për rrjedhojë neni 18 i tij duhet të shfuqizohet si jokushtetues.

C.2. Për pretendimin e cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe të së drejtës së pronës private

28. Kërkesja ka pretenduar se vendosja e taksës së truallit apo ndryshimi i nivelit të taksës së ndikimit në infrastrukturë nga 1-4% të vlerës së investimit në 4-8% të çmimit të shitjes sipas referencave përbën një ashpërsim të shpërpjesëtuar të masës kufizuese në favor të interesit publik. Normat e reja ligjore që parashikojnë taksa në vlera të paarsyeshme, si taksa e re e truallit apo taksa në infrastrukturë, të cilat çojnë pothuajse në shkatërrim të biznesit të taksapaguesve, kufizojnë në mënyrë joproporcionale lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe të drejtën e pronës, në referim të neneve 11 dhe 41 të Kushtetutës. Sipas saj, rritja e taksave vendore është jo vetëm disproporcionale, në kundërshtim me nenin 17 të Kushtetutës, por vjen në kundërshtim të hapur edhe me parimin e aftësisë paguese, sipas nenit 155 të Kushtetutës. Ligji i kundërshtuar cenon parimin e proporcionalitetit, pasi rritja e nivelit të taksave nuk shoqërohet me nevojën për kufizimin e garancive kushtetuese, kjo për faktin se asnjë e dhënë apo studim i kryer nuk tregon ndonjë lidhje të qenësishme dhe të drejtë midis masave të marra dhe rezultateve të dëshiruara. Për më tepër nuk ka asnjë balancim midis interesit që synohet të mbrohet dhe të drejtave të subjekteve që u kufizohen.

29. Sipas subjekteve të interesuara ndryshimet e miratuara me ligjin nr. 142/2015 janë rezultat i një analize të plotë dhe të kujdesshme. Kufizimi që është vendosur me këtë ligj plotëson kriteret kushtetuese, pasi është i vendosur me ligj, është proporcional dhe justifikohet nga qëllimi i sistemit tatimor për mirëqenien e përgjithshme. Gjatë procesit të diskutimit të projektligjit në Komisionin e Ekonomisë është zhvilluar një seancë dëgjimore me shoqatat e biznesit për projektligjet financiare që shoqëronin projektbuxhetin e vitit 2016 dhe pasi u dëgjuan dhe u analizuan propozimet, u miratuan disa ndryshime me qëllim krijimin e balancës së duhur ndërmjet kufizimeve dhe lehtësirave. Në lidhje me taksën e ndikimit në infrastrukturë, e parashikuar në nenin 14/2 të ligjit nr. 142/2015 (neni 27/2 i ligjit nr. 9632/2006), që ka qenë edhe dispozita më e kundërshtuar, Kuvendi ka miratuar një shtesë në ligjin bazë, masë që u bazuar në propozimin e Shoqatës së Bashkive, pasi u argumentua se vendosja e një tavanit të lartë për taksën fikse bën të mundur që të nxitet zhvillimi në zonat që kanë ndikim më të madh në zhvillimin ekonomik të vendit dhe të ngadalësohet ndërtimi në hapësira të mbindërtuara e të urbanizuara tej limiteve të mundshme infrastrukturore. Pra, kjo taksë ka një interes të rëndësishëm publik, e cila lidhet me dendësinë e banorëve në infrastrukturën publike. Nga analiza e detajuar për disa prej taksave të trajtuara nga ligji nr. 142/2015 rezulton se disa janë hequr (tatimi i thjeshtuar mbi fitimin e biznesit të vogël për subjektet me qarkullim vjetor nën 5 milionë lekë), kurse disa të tjera janë reduktuar ndjeshëm (2.5% tatimi i thjeshtuar mbi fitimin e biznesit të vogël për subjektet me xhiro nga 5-8 milionë lekë, përgjysmim i taksës për ndërtesat, reduktim i taksës së fjetjes për qëllime turizmi). Përmes miratimit të ligjit nr. 142/2015, Kuvendi ka mundësuar një politikë tejet balancuese heqjeje dhe reduktimi taksash përkundërt rritjes së ndonjë takse, siç është ajo e ndikimit në infrastrukturë.

30. Sipas nenit 11/1 të Kushtetutës sistemi ekonomik bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe në lirinë e veprimtarisë ekonomike. Gjykata ka vlerësuar se liria e veprimtarisë ekonomike, 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. Kjo liri përfshin të gjitha të drejtat që lidhen me prodhimin, shpërndarjen ose konsumin e mallrave dhe të shërbimeve, por forma më e lartë e saj nënkupton të drejtën e pronës, lirinë pa asnjë kufizim të qarkullimit të fuqisë punëtore, të kapitalit dhe të mallrave. Po ashtu, liria e veprimtarisë ekonomike përmban në vetvete edhe lirinë e biznesit ose aftësinë për të krijuar dhe mbyllur një sipërmarrje, lirinë e tregtisë ose mungesën e barrierave lidhur me importimin dhe eksportimin e mallrave dhe shërbimeve, lirinë monetare si masë për të garantuar qëndrueshmëri të çmimit, lirinë fiskale mbi të ardhurat qoftë individuale, qoftë ndaj biznesit në mënyrë të veçantë, të drejtat e pronës si aftësi e individëve për të grumbulluar, poseduar dhe disponuar sende, të lirë nga ndërhyrja e shtetit, lirinë e investimit dhe qarkullimit të lirë të kapitaleve,

veçanërisht kapitalit të huaj, lirinë financiare dhe pavarësinë nga kontrolli shtetëror, lirinë e punës për të ndërvepruar pa kufizime nga shteti (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

31. Liria e veprimtarisë ekonomike përmban edhe detyrimin e shtetit që nëpërmjet ligjvënësit të ndërhyjë në rregullimin e saj, me qëllim që të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i të mirës së përbashkët. Ky detyrim për rregullim i ligjvënësit 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. 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 mbartë me vete zhvillimi i lirë i veprimtarisë ekonomike (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

32. Gjykata vëren se në rastin konkret ballafaqohen interesat e tregtarëve për të ushtruar lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe, e parë si pjesë e kësaj lirie, për të gëzuar qetësisht pronën e tyre, nga njëra anë, me interesat e shtetit për miratimin e një sërë normash rregulluese në aspektin procedural lidhur me administrimin e taksave vendore duke përcaktuar taksa të reja apo shfuqizuar disa të tjera, nga ana tjetër. Për të vlerësuar nëse në këtë rast kushti i baraspeshës është respektuar apo është përmbysur, pra nëse taksapaguesit janë ngarkuar me një barrë apo peshë individuale tej masës ose shkallës së duhur, sado i rëndësishëm të jetë interesi publik ose i komunitetit në përgjithësi, në jurisprudencën e saj gjykata ka çmuar të nevojshme të vlerësojë nëse strategjia e ndërhyrjes së ligjvënësit respekton kriteret e mëposhtme: i) *nëse objektivi i ligjvënësit është mjaftueshëm i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës*; ii) *nëse masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin - ato nuk mund të jenë arbitrare, të padrejta ose të bazuara mbi vlerësime alogjike*; iii) *nëse mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra se sa duhen për të arritur objektivin e kërkuar - sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përgjedhur, aq më tepër duhet të jetë i rëndësishëm objektivi për t'u arritur, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme*.

33. Gjykata ka theksuar se proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh se aspektet e mësipërme nuk duhet të analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën (*shih vendimin nr. 33, datë 26.1.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Pra në thelb të parimit të proporcionalitetit qëndron ekuilibrimi i drejtë i interesave, vlerësimi objektiv i tyre, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre (*shih vendimet nr. 52, datë 5.12.2012; nr. 1 datë 6.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*). Për sa i përket listës së çështjeve me interes publik, Gjykata ka theksuar se ajo nuk mund të jetë kurrësi shteruese, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen (*shih vendimin nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

34. Në praktikën kushtetuese është pranuar tashmë se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë. Në respektim të interesit publik pranohen si kufizime të arsyeshme të lirisë së veprimtarisë ekonomike iniciativat e ligjvënësit, të cilat shërbejnë për një rregullim të tregut apo interesave të një shteti social. Parimi i shtetit social, i parashikuar që në preambulën e Kushtetutës sonë, e përligj ndërhyrjen e autoritetit publik në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë edhe në marrëdhëniet juridike private për të mbrojtur interesat e përgjithshëm, siç janë kontrolli publik i kostos së jetesës, lufta kundër inflacionit, shtytja dhe nxitja e aktiviteteve prodhuese, mbrojtja e shtresave të varfra, promovimi i vlerave sociale, etj. (*shih vendimin nr. 52, datë 5.12.2012 të Gjykatës Kushtetuese*). Masat e ligjvënësit mund të jenë të shumëllojshme, madje edhe të karakterit monetar, por ajo që ka rëndësi në këtë rast është që thelbi i këtij aktiviteti të individit të mos cenohet deri në atë masë sa të bëhet i pamundur ushtrimi i tij (*shih vendimin nr. 10, datë 19.3.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

35. Megjithatë, për shkak të natyrës teknike që paraqet kuadri ligjor i tatimeve dhe taksave, diskrecioni i ligjvënësit duhet të respektojë në të gjitha rastet domosdoshmërisht parimet e drejtësisë dhe të shtetit të së drejtës të sanksionuara në Kushtetutë. Këto parime janë universale. Ato duhet të ndiqen si në bërjen e ligjeve, ashtu dhe në zbatimin e tyre. Ato nënkuptojnë se të gjitha institucionet shtetërore duhet të veprojnë vetëm në bazë dhe në zbatim të ligjit dhe se të drejtat dhe liritë e njeriut duhet të respektohen. Gjithashtu, ato presupozojnë faktin se masat e vendosura nga shteti duhet të jenë proporcionale, në përputhje me objektivat legjitimë e të rëndësishëm dhe nuk duhet të vendosin

kufizime në një masë më të madhe se sa është e nevojshme për të arritur këta objektiva.

36. Gjykata rithekson se në vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve ajo nisët nga prezumimi i pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën. Kjo do të thotë se lidhur me antikushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrohen argumente bindëse për t'i dhënë mundësi kësaj Gjykate të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të zbatuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimin nr. 4, datë 23.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

37. Duke iu rikthyer çështjes konkrete, Gjykata vëren se në thelb pretendimet e kërkuases lidhen me nivelin e ri të taksës në infrastrukturë, ndryshime që janë sjellë me nenin 14 të ligjit nr. 142/2015. Gjykata vëren se sipas nenit 27 të ligjit nr. 9632/2006 (përpara ndryshimeve të kundërshtuara) baza e taksës të ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja është vlera në lekë e investimit të ri që kërkohet të kryhet (pika 1). Niveli i saj shprehet si përqindje e vlerës së investimit dhe është 1–3% e kësaj vlere, ndërsa për Bashkinë e Tiranës 2–4% e vlerës së saj (pika 2). Neni 14 i ligjit nr. 142/2015, i cili ka ndryshuar nenin 27 të sipërcituar, ka parashikuar se në rastin e ndërtimeve për qëllime banimi apo njësi shërbimi nga shoqëritë e ndërtimit, të cilat nuk destinohen për përdorim në sektorin e turizmit, industrisë apo përdorim publik, taksa është në masën 4–8% të çmimit të shitjes për metër katror (pika 2), kurse në rastet e ndërtimeve të ndryshme nga ato të përcaktuara në pikën 2 të këtij neni, niveli i taksës shprehet si përqindje e vlerës së investimit dhe është 1–3% e kësaj vlere, ndërsa për Bashkinë e Tiranës 2–4% të vlerës së saj (pika 3).

38. Sipas kërkuases ky rregullim sjell një dyfishim të kufijve për taksën e ndikimit në infrastrukturë në rastin e ndërtimeve për qëllime banimi apo njësi shërbimi nga shoqëritë e ndërtimit dhe kjo rritje është disproporcionale, në kundërshtim me nenin 17 të Kushtetutës, por vjen në kundërshtim të hapur edhe me parimin e aftësisë paguese, sipas nenit 155 të Kushtetutës. Rritja e nivelit të taksave nuk shoqërohet me nevojën për kufizimin e garancive kushtetuese, kjo për faktin se asnjë e dhënë apo studim i kryer nuk tregon ndonjë lidhje të qenësishme dhe të drejtë midis masave të marra dhe rezultateve të dëshiruara.

39. Gjykata gjatë votimit të çështjes, për sa i takon pretendimit të kërkuases në lidhje me nenin 14 të ligjit nr. 142/2005, i cili ka ndryshuar nenin 27 të ligjit nr. 9632/2006, nuk arriti shumicën e të gjithë anëtarëve të saj të kërkuar nga neni 133/2 i Kushtetutës dhe neni 72/2 i ligjit nr. 8577/2000². Në këto kushte, Gjykata, në bazë të nenit 74 të ligjit nr. 8577/2000, që është dispozita e zbatueshme në rastin konkret, vendosi refuzimin e kërkesës për këtë pretendim.

40. Gjykata vëren se mes ndryshimeve që ka sjellë ligji i kundërshtuar nr. 142/2015, përveç nivelit të taksës së ndikimit në infrastrukturë, është edhe përfshirja e taksës mbi truallin në taksën mbi pasurinë e paluajtshme (neni 4), ndryshimi i shkallës tatimore të aplikueshme mbi fitimin e tatueshëm (neni 5), si dhe baza dhe niveli i taksës mbi truallin (neni 12) apo baza e taksës së fjetjes në hotel (neni 13). Në lidhje me këto ndryshime kërkuësja nuk ka arritur të parashtojë argumente kushtetuese në lidhje me cenimin që kanë sjellë ato në lirinë e saj për të ushtruar veprimtarinë ekonomike dhe të drejtën e pronës private si një nga elementet e kësaj lirie. Gjykata rithekson se tatimet dhe taksat janë pjesë e sistemit financiar të buxhetit të shtetit. Buxheti i shtetit krijohet nga të ardhurat e mbledhura prej taksave, tatimeve dhe detyrimeve të tjera financiare, si dhe prej të ardhurave të tjera të ligjshme (neni 157 i Kushtetutës). Qëllimi i sistemit tatimor është mirëqenia e përgjithshme, që do të thotë e individëve dhe e komunitetit në përgjithësi, si dhe përmbushja e objektivave sociale të shtetit. Dispozitat e neneve 155 dhe 157 të Kushtetutës, të cilat konsolidojnë sistemin buxhetor dhe përcaktojnë burimet e krijimit të të ardhurave të buxhetit të shtetit, sanksionojnë detyrimin kushtetues për të paguar detyrimet tatimore. Taksat dhe tatimet nuk janë detyrime të negociueshme dhe mblidhen nga organet tatimore, me mënyrat e përcaktuara me ligj. Marrëdhëniet e tatim-taksave janë marrëdhënie ligjore detyrimi ndërmjet shtetit dhe tatimpaguesve dhe si të tilla ato mund të përcaktohen vetëm me ligj (*shih vendimin nr. 16, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

41. Gjykata vlerëson se në rastin konkret janë respektuar kërkesat e nenit 155 të Kushtetutës për miratimin me ligj të ndryshimeve të kundërshtuara. Po ashtu, këto ndryshime janë bërë për një interes publik dhe justifikohen me qëllimin që kërkohet të arrihet, që është rregullimi i tregut dhe interesat e shtetit

² Votuan për rrëzimin gjyqtarët: B. Dedja, B. Imeraj dhe F. Lulo. Votuan për pranimin gjyqtarët: V. Kristo, V. Tusha, G. Dizdari dhe F. Hoxha.

social. Ndryshimet e sjella për disa nga taksat vendore në nivelin apo mënyrën e llogaritjes së tyre, në vlerësimin e Gjykatës nuk konsiderohen si të paarsyeshme apo të papërshtatshme për të justifikuar arritjen e qëllimit dhe të objektivit për të cilin ato janë parashikuar. Këto ndryshime sigurojnë baraspeshën e kërkuar mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik dhe nuk rezultojnë që të kenë vendosur një barrë të tepruar e të papërbalueshme për subjektet taksapaguese. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuar për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe të së drejtës së pronës është i pabazuar dhe duhet të rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131/f, 134/1/g dhe 133/2 të Kushtetutës, si dhe të neneve 72/2 dhe 74 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”,

VENDOSI:

- Pranimin pjesërisht të kërkesës.
- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të nenit 18 të ligjit nr. 142/2015 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”, të ndryshuar”.
- Refuzimin e kërkesës për shfuqizimin e nenit 14 të ligjit nr. 142/2015, që ka ndryshuar nenin 27 të ligjit nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”, të ndryshuar.
- Rrëzimin e kërkesës për pjesën tjetër.

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

Anëtarë: Bashkim Dedja (kryetar), Vitore Tusha, Vladimir Kristo, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Besnik Imeraj, Fatos Lulo