VENDIM
Nr. 89, datë 28.12.2017

NË EMËR TË REPUBLIKËS
SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	kryetar i	Gjykatës Kushtetuese
Vitore Tusha	anëtare e	" "
Fatmir Hoxha	anëtar i	" "
Gani Dizdari	anëtar i	" "
Fatos Lulo	anëtar i	" "
Besnik Imeraj	anëtar i	" "

me sekretare Belma Lleshi, në datën 19.9.2017, mori në shqyrtim në seancë plenare, mbi bazë dokumentesh, çështjen me nr. 38, akti që u përket:

KËRKUESE: Shoqata e shoqërive që operojnë në fushën e lotove dhe basteve sportive

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë

Këshilli i Ministrave

Ministria e Financave

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i nenit 48, pika 2, shprehja "si dhe tarifën e mirëmbajtjes së Sistemit Qendror të Monitorimit On-line, që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara" dhe i nenit 70, pika 12, shprehja "tarifa e mirëmbajtjes së tij që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara" të ligjit nr. 155, datë 21.12.2015, "Për lojërat e fatit në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar.

Shfuqizimi si e papajtueshme me Kushtetutën i fjalisë së fundit të pikës 1 të dispozitave të përgjithshme dhe i pikave 2 dhe 3 të kreut VI të VKM-së nr. 647, datë 14.9.2016, "Për përcaktimin e mënyrës dhe kritereve të përzgjedhjes të operatorit që do të ndërtojë Sistemin Qendror të Monitorimit On-line (SQMO) si dhe autoritetin përgjegjës për zhvillimin e procedurave të përzgjedhjes".

Shfuqizimi si e papajtueshme me Kushtetutën i pikës 1 të VKM-së nr. 331, datë 12.4.2017, "Për miratimin e tarifës së mirëmbajtjes së Sistemit Qendror të Monitorimit On-line (SQMO), që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara" në lidhje me tarifat e mirëmbajtjes për kategorinë baste sportive.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 11, 17, 18, 124, 131/1/a, 131/1/c, 134/1/h, 134/2 dhe 155 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 1 i Protokollit nr. 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut; Protokolli nr. 12 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (neni 1); ligji nr. 8577, datë 10.2.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Besnik Imeraj, mori në shqyrtim pretendimet me shkrim të kërkueses, e cila ka kërkuar pranimin e kërkesës, parashtrimet me shkrim të subjekteve të interesuara, të cilat kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Në vitin 2008, Kuvendi i Shqipërisë (*Kuvendi*) ka miratuar ligjin nr. 10033, datë 11.12.2008, "Për lojërat e fatit". Kurse në vitin 2015 ka miratuar ligjin nr. 155/2015, "Për lojërat e fatit në Republikën e Shqipërisë", i cili ka shfuqizuar ligjin nr. 10033, datë 11.12.2008. Në nenin 1 të ligjit nr. 155/2015 përcaktohen kategoritë e lojërave të fatit të lejuara, kushtet, kriteret dhe procedurat që rregullojnë këtë

veprimtari në Republikën e Shqipërisë, si dhe detyrat, përgjegjësitë dhe bashkëpunimin e strukturave përgjegjëse për monitorimin dhe mbikëqyrjen e veprimtarisë në fushën e lojërave të fatit. Kurse sipas nenit 2 të ligjit, qëllimi i tij është të përcaktojë: "*1. Kuadrin e nevojshëm ligjor për mënyrën e organizimit, kushtet e funksionimit të lojërave të fatit dhe lejimin e shoqërive për të ushtruar këtë aktivitet. 2. Mënyrën e organizimit dhe të funksionimit të Autoritetit të Mbikëqyrjes së Lojërave të Fatit. 3. Mbikëqyrjen dhe kontrollin e veprimtarisë së organizatorëve të lojërave të fatit. 4. Rregullat e përgjithshme për licencimin e lojërave të fatit, pezullimin dhe revokimin e licencës, si dhe autorizimin e veprimtarive të tjera të lidhura me industrinë e lojërave të fatit. 5. Të drejtat dhe detyrimet e operatorëve të lojërave të fatit. 6. Shpërndarjen e të ardhurave nga lojërat e fatit.*".

2. Ky ligj ka parashikuar, gjithashtu, në nenin 48 të tij, se "*1. Sistemi Qendror i Monitorimit On-line (SQMO) i lojërave të fatit në Republikën e Shqipërisë shfrytëzohet nga AMLF-ja, e cila merr të dhënat nga sistemi në kohë reale. 2. Këshilli i Ministrave përcakton mënyrën dhe kriteret e përzgjedhjes së operatorit që do të ndërtojë SQMO-në, autoritetin përgjegjës që do të kryejë procedurat e përzgjedhjes, si dhe tarifën e mirëmbajtjes së Sistemit Qendror të Monitorimit On-line që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara.*". Kurse sipas nenit 70, pika 12 të tij "*kushtet teknike të SQMO-së të lojërave të fatit, afatet maksimale të implementimit të projektit, tarifa e mirëmbajtjes së tij që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara, si dhe çdo çështje tjetër që ka lidhje me sistemin e monitorimit on-line miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave, me propozimin e ministrit të Financave, brenda 3 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji.*".

3. Në zbatim të këtij ligji, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 647, datë 14.9.2016, "Për përcaktimin e mënyrës e të kritereve të përzgjedhjes së operatorit që do të ndërtojë Sistemin Qendror të Monitorimit On-line (SQMO) dhe të autoritetit përgjegjës për zhvillimin e procedurave të përzgjedhjes" (*VKM-ja nr. 647/2016*). Sipas pikës 1 të dispozitave të përgjithshme të këtij vendimi "*Operatori që ndërton Sistemin Qendror të Monitorimit On-line (SQMO) të lojërave të fatit kryen edhe procesin e shfrytëzimit dhe të mirëmbajtjes së tij, duke garantuar procesin e monitorimit on-line të të dhënave që do të përdoren nga AMLF-ja. Operatori merr vlerën e investimit nga tarifa që do të paguajnë shoqëritë e licencuara të lojërave të fatit për shfrytëzimin dhe mirëmbajtjen e sistemit".* Kurse sipas pikave 2 dhe 3 të kreut VI të tij, "*2. Tarifa që do të paguajnë shoqëritë e licencuara të lojërave të fatit përmban vlerën fikse për çdo pajisje/ lojë fati për mirëmbajtjen e sistemit, si dhe vlerën në përqindje mbi të ardhurat bruto nga lojërat e fatit për shlyerjen e investimit dhe për ngritjen e përditësimin e sistemit SQMO. Formula, e cila do të shërbejë për llogaritjen e tarifës, do të jetë pjesë e dokumenteve standarde të tenderit. 3. Tarifa që do të paguajnë shoqëritë e licencuara të lojërave të fatit, e propozuar nga subjekti i shpallur fitues, miratohet me vendim të Këshillit të Ministrave.*".

4. Në mbështetje të ligjit nr. 155/2017 dhe VKM-së nr. 647/2016, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 331, datë 12.4.2017 (*VKM-ja nr. 331/2017*), për miratimin e tarifës së mirëmbajtjes së SQMO-së që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara, sipas lidhjes 1 bashkëlidhur këtij vendimi.

II

5. ***Kërkuesja, Shoqata e shoqërive që operojnë në fushën e lotove dhe basteve sportive***, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*), duke pretenduar se përmbajta e disa dispozitave të ligjit nr. 155/2015 dhe VKM-ve nr. 647/2016 dhe nr. 331/2017 janë të papajtueshme me Kushtetutën, për rrjedhojë ka kërkuar shfuqizimin e tyre. Në mënyrë të përmbledhur kërkuesja ka parashtruar këto argumente përpara Gjykatës:

5.1. Kërkuesja legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës në kuptim në neneve 131/1/a dhe 134/1/h të Kushtetutës. Ajo është regjistruar si subjekt juridik, me 3 anëtarë themelues, me vendimin nr. 3784, datë 4.3.2014, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Sipas statutit të saj, qëllimi i krijimit të shoqatës është mbrojtja e interesave të shoqërive që operojnë në fushën e organizimit të lotove dhe basteve sportive, si dhe luajtja e një roli aktiv si përfaqësuese e interesave të anëtarëve të saj. Ajo provon edhe interesin e drejtpërdrejtë, pasi aktet e kundërshtuara që kanë parashikuar detyrimet financiare që shoqëritë e licencuara duhet të paguajnë zbatohen edhe ndaj anëtarëve të kësaj shoqate dhe ndikojnë drejtpërdrejt në veprimtarinë e tyre. Po ashtu, kërkesa është paraqitur brenda afatit ligjor 2-vjeçar të parashikuar në nenin 50 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të

Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

5.2. Aktet ligjore të kundërshtuara shkelin lirinë e veprimtarisë ekonomike, të sanksionuar në nenin 11 të Kushtetutës dhe parimin e proporcionalitetit, të sanksionuar në nenin 17 të Kushtetutës. Në rast se një pjesë e mirë e detyrës së AMLF-së (Autoriteti i Mbikëqyrjes së Lojërave të Fatit) do të kryhet nga një operator privat me anë të sistemit *on-line,* rrjedhimisht roli i AMLF-së ulet ndjeshëm dhe automatikisht edhe shpenzimet e saj do të ulen, pasi nuk do jetë më e njëjta ngarkesë pune. Nuk ka asnjë arsye pse shpenzimet e sistemit të mos paguhen nga fondi i të ardhurave që AMLF-ja disponon nga buxheti i saj. Sipas nenit 48 të ligjit nr. 155/2015, SQMO-ja do të shfrytëzohet nga AMLF-ja, pra ky sistem ngrihet në shërbim dhe funksion të saj.

5.3. VKM-të e kundërshtuara nuk sigurojnë një marrëdhënie të arsyeshme proporcionaliteti ndërmjet masës së përdorur dhe qëllimit që kërkohet të arrihet, për rrjedhojë mbi anëtarët e kërkueses aplikohen dy tarifa për të njëjtin shërbim. Kategoria e basteve është e vetmja kategori që paguan edhe tarifë ditore për çdo njësi, edhe tarifë në përqindje mbi xhiron vjetore që faturon. Njëkohësisht, kjo kategori paguan kundrejt AMLF-së edhe 3% të të ardhurave bruto nga loja, por jo më pak se 1,5 milionë lekë në vit. Në këto kushte, është totalisht e papërshtatshme që këtyre subjekteve t'u shtohet edhe pagesa për mirëmbajtjen e SQMO-së, kur ky shërbim përfshihet brenda aktivitetit monitorues të AMLF-së, për të cilin subjektet paguajnë sipas nenit 14 të ligjit. Edhe sipas pikës 1 të VKM-së nr. 647/2016, SQMO-ja është një sistem që i shërben tërësisht lehtësimit të punës së AMLF-së dhe jo subjekteve që duhet ta paguajnë.

5.4. Ky lloj shërbimi i është dhënë me koncesion një subjekti të vetëm, duke u cenuar liria ekonomike e anëtarëve të shoqatës, pasi nuk i lejon të zgjedhin midis disa operatorëve që kryejnë shërbimin.

5.5. Aktet e kundërshtuara bien ndesh me të drejtën e pronës private, sipas nenit 1 të protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, i cili lejon kufizimin e kësaj të drejte nga shteti, por për interes publik. Në rastin konkret interesi është tërësisht i njëanshëm, pasi me anë të tarifës së mirëmbajtjes që do aplikohet, asnjë e ardhur nuk shkon në buxhetin e shtetit, por do shërbejë vetëm për përfitime të operatorit të përzgjedhur për ngritjen dhe mirëmbajtjen e SQMO-së, pra një operator privat.

5.6. Në rastin konkret nuk plotësohen kërkesat që imponon neni 17 i Kushtetutës për kufizimin e të drejtave. Nuk ekziston asnjë interes publik, pasi vjelja e tarifave nuk bëhet për llogari të shtetit, por për llogari të një operatori privat të përzgjedhur për kryerjen e këtij shërbimi, i cili përfiton tarifa shumë herë më të larta sesa tarifat reale për shërbimin e ofruar, sipas VKM-së nr. 331/2017.

5.7. Tarifa që aplikohet nuk është proporcionale as me shërbimin e ofruar, madje është arbitrare dhe e bazuar në vlera alogjike, pasi në përcaktimin e saj nuk ka një kriter të bazuar që të përcaktojë vlerat e vërteta apo reale të kostove që duhen për mirëmbajtjen e një sistemi të tillë monitorimi *on-line*.

5.8. Përfitimet që operatori i merr vetëm nga kategoria e basteve, pra në shumën totale nuk janë të përfshira tarifat që përfiton operatori nga dy kategoritë e tjera (lotaria kombëtare dhe kazinotë elektronike).

5.9. Është cenuar parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit, i sanksionuar në nenin 18 të Kushtetutës, sepse aktet e kundërshtuara parashikojnë trajtim të diferencuar të subjekteve që preken prej tyre, kundrejt 2 kategorive të tjera që mbikëqyren nga AMLF-ja, konkretisht lotaria kombëtare dhe kazinotë elektronike, të cilat sipas VKM-së nr. 331/2017 nuk paguajnë përqindje mbi xhiron vjetore. Në rastin konkret ekzistonin mjete të tjera shumë herë më të përshtatshme për të arritur qëllimin dhe, konkretisht, kjo pagesë mund të kryhej nga subjekti që do ta shfrytëzojë dhe përdorë sistemin.

5.10. Shkaku i diskriminimit është mbi gjendjen ekonomike, pasi sikundër referon Këshilli i Ministrave, kategoria e basteve është kategoria më me pak numër njësish dhe paguan në total më pak për tarifë ditore. Ligji i zbatueshëm nuk ka bërë një ndarje të kategorive me risk më të lartë monitorimi dhe me vështirësi më të lartë kontrolli nga AMLF-ja, pasi ato janë konsideruar të njëjta në këtë këndvështrim.

6. ***Subjekti i interesuar Kuvendi,*** në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar këto argumente përpara Gjykatës:

6.1. Shoqatës, e cila përbëhet nga tri shoqëri që operojnë vetëm në fushën e basteve sportive, i mungon interesi i drejtpërdrejtë dhe i ligjshëm për të kërkuar shfuqizimin si antikushtetues të shprehjes *"si dhe tarifën e mirëmbajtjes së Sistemit Qendror të Monitorimit On-line që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara",* të parashikuar nga neni 48, pika 2 dhe neni 70, pika 12 të ligjit nr. 115/2015.

6.2. Sistemi qendror i monitorimit *on-line* të lojërave të fatit është një sistem, i cili është i vendosur në të gjitha vendet, për arsye se monitorimi *on-line* do të nxjerrë të dhëna shumë më të qarta dhe të sakta për xhiron, nivelin e taksave dhe fitimin e organizatorëve të lojërave të fatit.

6.3. Zbatimi i sistemit të monitorimit *on-line* është i lidhur në mënyrë të drejtpërdrejtë me interesin publik, nga njëra anë, pasi ndikon në shmangien e informalitetit dhe mbledhjen e detyrimeve tatimore, si dhe me zbatimin e parimit të barazisë dhe transparencës në sistemin e taksimit, dhe, nga ana tjetër, sepse subjektet që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në sektorin e lojërave të fatit do të taksohen mbi bazën e të ardhurave bruto që realizohen nga ky sektor.

6.4. Rregullimi i ligjvënësit është në përpjesëtim të drejtë me qëllimin që e ka diktuar një veprim të tillë, pasi kjo ndërhyrje nuk cenon gjendjen financiare dhe veprimtarinë ekonomike që subjektet e licencuara për lojëra fati ushtrojnë. Nga ana tjetër, është vendosur një balancë e drejtë midis kërkesave të interesit të përgjithshëm të komunitetit për një ekonomi të formalizuar dhe kërkesës për mbrojtjen e lirisë së ushtrimit të veprimtarisë ekonomike.

6.5. Për sa i takon VKM-së nr. 331/2017, është një akt me karakter individual, për rrjedhojë nuk mund t'i nënshtrohet kontrollit kushtetues.

6.6. Lidhur me pretendimin për trajtimin e pabarabartë të kërkueses në raport me AMLF-në, pasi kjo e fundit është përjashtuar padrejtësisht nga pagesa e shpenzimeve për mirëmbajtjen e sistemit, në asnjë rast nuk mund të pretendohet që një autoritet publik, me kompetenca kontrolli dhe mbikëqyrjeje të një veprimtarie të caktuar shtetërore, të trajtohet në mënyrë të barabartë me subjektin privat që ushtron veprimtari me qëllim fitimi dhe që mbikëqyret nga autoriteti publik.

7. *Subjekti i interesuar Këshilli i Ministrave*, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar para Gjykatës:

7.1. Kërkuesja nuk legjitimohet në ngritjen e kësaj kërkese, pasi nuk ka dorëzuar statutin e kësaj shoqate. Vendimmarrja për të vënë në lëvizje këtë Gjykatë në këtë rast duhet të ishte e bordit drejtues të shoqatës dhe jo e kryetarit të bordit. Po ashtu, kërkuesja nuk legjitimohet *ratione personae* edhe për arsye se kryetarit të bordit A. Sh. dhe vetë bordit u ka mbaruar mandati, për rrjedhojë nuk kanë tagër për të vënë në lëvizje Gjykatën, me qëllim shqyrtimin e kushtetutshmërisë së akteve objekt gjykimi.

7.2. Bazuar në përkufizimet ligjore dhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, VKM-ja nr. 647/2016 është një akt individual, për rrjedhojë shqyrtimi i këtij vendimi është jashtë juridiksionit kushtetues.

7.3. Është e drejtë e ligjvënësit të vlerësojë rast pas rasti nevojën e ndërhyrjes me anë të një rregullimi të ri. Në kundërshtim me sa pretendon kërkuesja, është e drejtë e organeve shtetërore të përcaktojnë tarifa për ofrimin e shërbimeve publike dhe, po ashtu, është e drejtë e shtetit të përcaktojë nëse ofrimin e një shërbimi publik do ta bëjë vetë, nëpërmjet organeve të tij publike apo do ta kryejë nëpërmjet një subjekti privat, që përzgjidhet nëpërmjet procedurave të konkurrimit.

7.4. Pretendimi i kërkueses se kemi të bëjmë me një "mbi tatim" është i pavërtetë, pasi tarifa e vendosur paguhet për shërbimin e monitorimit *on-line* të lojërave të fatit dhe është në funksion të mirëmbajtjes dhe mirëfunksionimit të sistemit. Nisur nga ky arsyetim, pretendimi se është cenuar parimi i lirisë së veprimtarisë ekonomike është i pabazuar, për rrjedhojë duhet rrëzuar nga Gjykata.

7.5. I pambështetur është edhe pretendimi i kërkueses se liria e veprimtarisë ekonomike është cenuar në mënyrë joproporcionale dhe në kundërshtim me nenin 17 të Kushtetutës, pasi ajo nuk ka paraqitur asnjë të dhënë konkrete në lidhje me kostot e ndërtimit e të mirëmbajtjes së SQMO-së në raport me tarifat e shërbimit. Këshilli i Ministrave jo vetëm ka ruajtur nivelin e vlerave të tarifave të propozuara, por ato janë rreth dy-tri herë më të vogla se niveli i propozuar.

7.6. Nisur nga fakti se kategoritë e lotarisë kombëtare dhe të kazinove elektronike kanë shumë njësi (makina, aparatura elektronike dhe operatorë), të cilat tarifohen secila individualisht çdo ditë, rezulton se janë këto dy kategori ato që paguajnë më shumë për monitorimin *on-line* sesa kategoria e basteve sportive, e cila edhe pse paguan një tarifë ditore dhe një tarifë vjetore, në total paguan më pak se sa dy kategoritë e tjera.

7.7. Qëllimi i ligjvënësit nuk ka qenë shkuarja përtej interesit të përgjithshëm, por domos-doshmëria e lindur në kuadër të informalitetit të lartë të evidentuar në këtë industri, evazionit fiskal, konkurrencës së pandershme, sistemit të padrejtë të taksimit, për krijimin e kuadrit të duhur ligjor për zbatimin e një sistemi më të drejtë taksimi. Vetëm me ndërtimin e SQMO-së mund të krijohen mundësitë për të zbatuar kalimin nga një sistem taksimi bazuar mbi detyrime fikse për çdo pajisje, në një sistem taksimi bazuar në të dhënat e xhiros dhe të ardhurat bruto.

7.8. Pretendimi për cenimin e parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit nuk është ngritur në nivel kushtetues dhe, si i tillë, duhet të rrëzohet. Kërkuesja nuk ka përcaktuar në mënyrë të saktë dhe të plotë se cili është shkaku mbi bazën e të cilit anëtarët e shoqatës diskriminohen në raport me subjektet e tjera të ligjit.

7.9. Bazuar në standardet e vendosura nga Gjykata Kushtetuese subjektet e ligjit nr. 155/2015, të VKM-së nr. 647/2016 dhe të VKM-së nr. 331/2017 janë në kushte objektivisht të ndryshme, për rrjedhim nuk mund të trajtohen në mënyrë të barabartë.

7.10. Shërbimi i lojërave të fatit konsiderohet një aktivitet ekonomik i një natyre tepër të veçantë, me implikime dhe rreziqe tepër të larta për rendin publik dhe mbrojtjen e konsumatorit. Kjo veprimtari është e rregulluar në mënyrë tepër strikte nga të gjitha shtetet anëtare të BE-së (përmes monopoleve ose lejimit të një numri të kufizuar operatorësh dhe shërbimesh), që kanë vendosur kufizime në lirinë e ofrimit të këtij shërbimi, me qëllim për të mbrojtur konsumatorin dhe rendin publik, të cilat janë pranuar edhe nga GJED-ja kur ato kanë qenë proporcionale dhe jodiskriminuese.

III
Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimimin e kërkueses

8. Sipas nenit 131/1/a/c të Kushtetutës, Gjykata ka juridiksion të shqyrtojë pajtueshmërinë e ligjeve dhe akteve normative me Kushtetutën. Çështjen e legjitimimit (*locus standi),* Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me inicimin 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, në cilësinë e "organizatave të tjera", janë të specifikuara 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 përbashkëta (*shih vendimin nr. 78, datë 22.12.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

9. 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 premisat teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit *(shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Kërkuesja 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. Ajo është një subjekt juridik, regjistruar me vendimin nr. 3784, datë 4.3.2014, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Pra, është krijuar si shoqatë dhe gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit.

11. Po ashtu, kërkuesja legjitimohet *ratione temporis*, pasi kërkesa për shfuqizimin e normave ligjore është paraqitur brenda afatit 2-vjeçar të përcaktuar në nenin 50/1 të ligjit nr. 8577/2000.

12. Në lidhje me legjitimimin *ratione materiae,* sipas kërkesave të nenit 134/2 të Kushtetutës, kërkuesja ka detyrimin të provojë interesin e saj në lidhje me çështjen, si dhe lidhjen e domosdoshme që ekziston ndërmjet misionit që ka dhe marrëdhënies juridike të cenuar nga dispozitat përkatëse të akteve normative të kundërshtuara. Sipas vendimit për regjistrimin e shoqatës dhe statutit të saj, qëllimi i krijimit është mbrojtja e interesave të shoqërive që operojnë në fushën e organizimit të lotove e basteve sportive dhe luajtja e një roli aktiv si përfaqësuese e interesave të anëtarëve të saj. Shoqata është krijuar nga 3 anëtarë themelues, të cilët janë: shoqëria "Xhoi Co 21" sh.a., shoqëria "IT.S.G.A" sh.a. dhe shoqëria "Lottosport" sh.a. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se shoqata ka interes të drejtpërdrejtë për të kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së normës. Kërkuesja ka pretenduar cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, të së drejtës së pronës dhe parimit të proporcionalitetit, pretendime që si të tilla hyjnë në juridiksionin kushtetues.

13. Gjykata vëren se kërkuesja ka kërkuar shfuqizimin e shprehjes "*si dhe tarifën e mirëmbajtjes së Sistemit Qendror të Monitorimit On-line që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara*" në nenin 48/2 dhe të shprehjes "*tarifa e mirëmbajtjes së tij që duhet të paguajnë shoqëritë e licencuara*", në nenin 70/12. Referuar këtyre dy dispozitave rezulton se në thelb ato parashikojnë kompetencën e Këshillit të Ministrave për përcaktimin e kësaj tarife dhe për nxjerrjen e akteve nënligjore në lidhje me to. Po ashtu, kërkuesja ka kundërshtuar edhe atë pjesë të VKM-së nr. 647/2016, e cila parashikon formulën e llogaritjes së tarifës që do të paguajnë shoqëritë e licencuara, si dhe pikën 1 të VKM-së nr. 331/2017, që miraton tarifën e mirëmbajtjes së SQMO-së sipas lidhjes së këtij vendimi.

14. Sipas nenit 131/1/c të Kushtetutës, Gjykata vendos për pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare. Në kuptim të kësaj dispozite, Gjykata ka theksuar se karakteri normativ i aktit të kundërshtuar është elementi përcaktues që ndan juridiksionin kushtetues nga ai i gjykatave të zakonshme. Vetëm aktet normative mund të jenë objekt i kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës që ushtron kjo Gjykatë, ndërkohë që aktet individuale i nënshtrohen kontrollit të sistemit të zakonshëm gjyqësor (*shih vendimin nr. 36, datë 1.6.2015, të Gjykatës Kushtetuese*). Bazuar në sa më sipër, Gjykata vlerëson se këto akte nënligjore kanë karakter normativ, në kuptim të nenit 131/c të Kushtetutës, pasi i drejtohen të gjithë kategorisë së subjekteve tregtare që veprojnë në fushën e lojërave të fatit dhe efektet e tyre kanë karakter joshterues. Në përfundim, Gjykata vlerëson se kërkuesja legjitimohet edhe *ratione materia* për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues.

B. *Për pretendimin e cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe parimit të proporcionalitetit*

15. Kërkuesja ka pretenduar se është cenuar liria e veprimtarisë ekonomike, si dhe parimi i proporcionalitetit, pasi subjektet anëtare të shoqatës ngarkohen padrejtësisht me tarifën për shpenzimet operacionale që i duhen AMLF-së plus tarifën e shërbimit për një operator privat që do të kryejë monitorimin *on-line*.

16. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se pretendimi për kufizimin joproporcional të lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe të së drejtës së pronës është i pabazuar, për faktin se situata aktuale e vlerësuar në lidhje me informalitetin e lartë në këtë industri, pasojat sociale negative etj. kërkojnë zbatimin e mekanizmave që përmbushin objektivat socialë dhe që nuk kanë si objektiv vetëm mbledhjen e të ardhurave.

17. Kushtetuta në nenin 11 të saj parashikon se sistemi ekonomik i Republikës së Shqipërisë bazohet në pronën private e publike, si dhe në lirinë e veprimtarisë ekonomike. Jurisprudenca kushtetuese është

shprehur në mënyrë të vazhdueshme lidhur me kuptimin dhe rëndësinë e lirisë së veprimtarisë ekonomike, duke e përkufizuar atë si e drejta për të lidhur kontrata, individualisht ose kolektivisht, lirisht dhe mbi bazën e vullnetit personal, e drejta për të zgjedhur aktivitetin që dëshiron të ushtrojë individi, e drejta 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 shërbimeve. Forma më e lartë e lirisë ekonomike 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 qëndrueshmërinë e çmimit; lirinë fiskale për 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 lira nga ndërhyrja e shtetit; lirinë e investimit dhe të 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 vendimet nr. 17, datë 25.7.2008; nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese).*

18. Përveç sa më sipër, liria e veprimtarisë ekonomike nënkupton edhe detyrimin e shtetit që nëpërmjet legjislacionit të ndërhyjë në rregullimin e saj, me qëllim që krahas lirisë së veprimtarisë ekonomike të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i së mirës së përbashkët. Ky detyrim i ligjvënësit shprehet nëpërmjet nxjerrjes së normave konkrete juridike, me anë të të cilave disiplinohet ushtrimi i veprimtarisë së lirë ekonomike në sektorë apo fusha të caktuara, me qëllim mbrojtjen e tregut nga deformimet, që natyrshëm mund t'i mbartë me vete zhvillimi i lirë i veprimtarisë ekonomike *(shih vendimin nr. 28, datë 27.5.2010, të Gjykatës Kushtetuese).*

19. Për shkak të rolit aktiv të shtetit në drejtim të ushtrimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, hartuesit e Kushtetutës kanë parashikuar kriteret mbi bazën e të cilave mund të ndërhyhet për të rregulluar ushtrimin e kësaj të drejte. Neni 11, paragrafi 3 i Kushtetutës parashikon se "*kufizimet e lirisë së veprimtarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike"*. Nga përmbajtja e kësaj dispozite rezulton se kemi të bëjmë me kritere që lidhen drejtpërdrejt me një liri konkrete, siç është ajo e veprimtarisë ekonomike. Nisur nga struktura e Kushtetutës, e veçanta e kësaj dispozite është se ajo nuk përfshihet në grupin e të drejtave dhe lirive të tjera, por gjendet e vendosur në pjesën ku parashikohen parimet themelore mbi të cilat mbështetet organizimi dhe funksionimi shtetëror i vendit. Pra, hartuesi i Kushtetutës ka preferuar ta konsiderojë lirinë e veprimtarisë ekonomike, së pari, si parim bazë të sistemit ekonomik të Republikës së Shqipërisë dhe, së dyti, si pjesë e katalogut të lirive dhe të drejtave të shtetasve. Është pikërisht ky element dallues i kësaj lirie, pra qenia e saj si një nga shtyllat e shtetit demokratik, që i jep kësaj lirie një natyrë të veçantë. Kjo veçanti shprehet edhe në aspektin e parashikimit të kriterit kufizues në të njëjtën dispozitë që duhet të aplikohet në raste konkrete *(shih vendimet nr. 10, datë 19.3.2008; nr. 17, datë 27.3.2012, të Gjykatës Kushtetuese).*

20. Pavarësisht këtij kriteri kufizimi, duke qenë se Gjykata Kushtetuese e shqyrton pretendimin për cenimin ose jo të kësaj lirie të lidhur ngushtë me sferën e individit, ajo është e detyruar t'i drejtohet edhe përmbajtjes së nenit 17/1 të Kushtetutës, e cila shtrihet ndaj të gjitha të drejtave dhe lirive të parashikuara në të. Konkretisht, dispozita e nenit 17/1 parashikon se "*kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë*." Pra, kjo dispozitë, përveç arsyes publike, të cilën e gjejmë edhe te neni 11/3, përmban detyrimin për të respektuar edhe kritere të tjera, si kufizimi me anë të ligjit dhe ekzistenca e raportit të drejtë midis kufizimit dhe gjendjes që e dikton atë (*shih vendimin nr. 17, datë 27.3.2012, të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Gjykata vlerëson se në ligjin nr. 155/2015 dhe aktet nënligjore të dala në zbatim të tij është parashikuar ngritja e Sistemit Qendror të Monitorimit On-line, i cili shërben për mbikëqyrjen në distancë dhe në kohë reale të organizatorëve që ushtrojnë aktivitet në fushën e lojërave të fatit (AMLF-ja).

22. Gjykata, në kundërshtim me sa pretendon kërkuesja, vlerëson se është e drejtë e organeve

shtetërore të përcaktojnë tarifa për ofrimin e shërbimeve publike dhe, po ashtu, është e drejtë e shtetit të përcaktojë nëse ofrimin e një shërbimi publik do ta bëjë vetë, nëpërmjet organeve të tij, apo do ta kryejë nëpërmjet një subjekti privat, që përzgjidhet nëpërmjet procedurave të konkurrimit.

23. Gjykata në jurisprudencën e saj është shprehur se: "*... ndërhyrja e shtetit nëpërmjet shënjimit dhe monitorimit bëhet me synim shmangien e evazionit fiskal, kontrollin më cilësor të mbledhjes së të ardhurave tatimore dhe disiplinimin e veprimtarisë në tregun e hidrokarbureve, si politikë shtetërore me interes publik. Gjithashtu, përveç qëllimit kryesor për të cilin Këshilli i Ministrave ka vendosur detyrimin e shënjimit dhe monitorimit, ky proces ka edhe dobi të tjera me interes të përgjithshëm, si ngushtimin e hapësirave për veprime korruptive, përmirësimin e cilësisë së karburanteve, si dhe uljen e ndotjes ambientale. Për më tepër, duke qenë se procesi i shënjimit dhe monitorimit është në tërësi instrument kontrolli kundër abuzimeve në sistemin fiskal, është në diskrecionin e ekzekutivit të vlerësojë nëse duhet të realizohet nga vetë shteti apo nga një subjekt i kontraktuar. Duke qenë shërbime specifike, që lidhen me realizimin e një interesi të përgjithshëm, Gjykata vlerëson se përjashtimi i tyre nga rregullat e konkurrencës nuk përbën cenim të lirisë së veprimtarisë ekonomike (shih vendimin nr. 14, datë 21.3.2014, të Gjykatës Kushtetuese).*

24. Duke iu rikthyer çështjes konkrete, Gjykata vlerëson se kërkuesja nuk ka paraqitur argumente apo referenca konkrete në lidhje me kostot e ndërtimit e të mirëmbajtjes së SQMO-së në raport me tarifat e shërbimit apo praktika të ngjashme nga vende të rajonit e më tej lidhur me rastin objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese. Nga ana tjetër, subjektet e interesuara paraqitën një studim të organizatës ndërkombëtare UNDP, e cila, ndër të tjera, evidenton: "*Sigurimi i një sistemi qendror të monitorimit do të lejojë zbatimin dhe rregullshmërinë, duke siguruar që asnjë njësi, qendër, makinë apo individ të mund të vazhdojë aktivitetin e lojërave të fatit në mënyrë të pakontrolluar, përveç rasteve kur pajisjet e tyre janë të certifikuara nga subjektet përkatëse".*

25. Gjykata vlerëson se detyrimi për të paguar tarifat e shërbimeve publike nuk nënkupton se jemi para kufizimeve, të cilat cenojnë lirinë e veprimtarisë ekonomike. Normat objekt gjykimi nuk përbëjnë rregullime materiale në fushën e lojërave të fatit, por përcaktojnë detyrimin për ngritjen e një sistemi monitorimi, i cili do të shërbejë për të kontrolluar veprimtarinë e subjekteve që ushtrojnë aktivitetin e tyre në këtë fushë.

26. Për këto arsye, Gjykata vlerëson se pretendimi për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, i sanksionuar në nenin 11 të Kushtetutës, është i pabazuar.

27. Në kushtet kur Gjykata vëren se nuk ndodhemi përpara cenimit të parimit të lirisë ekonomike, ajo çmon se edhe pretendimi i kërkueses lidhur me cenimin e parimit të proporcionalitetit është i pabazuar.

28. Gjykata vlerëson se në lidhje me pretendimet e tjera të kërkueses për cenimin e parimit të mosdiskriminimit dhe të barazisë përpara ligjit, me pretendimin se nga dispozitat e ligjit rezulton se ndërmjet kategorive të lojërave të fatit ka dallime, si nga mënyra e organizimit të aktivitetit, të lojërave të fatit etj., këto kategori lojërash fati ndodhen në kushte objektivisht të ndryshme mes tyre dhe për këtë arsye pretendimet e kërkueses janë haptazi të pabazuara dhe duhet të rrëzohen. Për rrjedhojë, Gjykata nuk mund të vijojë me analizën e mëtejshme të tyre.

29. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkueses janë të pabazuara, për rrjedhojë kërkesa duhet të rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131/1/a/c dhe 134/1/h të Kushtetutës, si dhe të neneve 49/3/d, 51, 51/a, 72 e vijuese të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar,

VENDOSI:

- Rrëzimin kërkesës.

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

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