

VENDIM
Nr. 15, datë 22.6.2022

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vitore Tusha	kryetare;
Fiona Papajorgji	anëtare;
Elsa Toska	anëtare;
Altin Binaj	anëtar;
Sonila Bejtja	anëtare;
Sandër Beci	anëtar;

Marsida Xhaferllari anëtare,

me sekretare Belma Lleshi, në datën 22.6.2022 mori në shqyrtim në seancë plenare mbi bazë dokumentesh çështjen nr. 3 (GJ) 2022 të Regjistrisë Themeltar, që u përket:

KËRKUESE: Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë,

Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë,

Inspektorati i Mbrojtjes së Territorit, Bashkia Tiranë

OBJEKTI: Kontrolli i pajtueshmërisë së nenit 52, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014, datë 31.7.2014, “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit”, të ndryshuar, me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: Nenet 17, 42 dhe 145, pika 2, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*KEDNJ*); ligji nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Marsida Xhaferllari, mori në shqyrtim parashtrimet me shkrim të kërkuësës, e cila ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*) dhe Këshillit të Ministrave, që kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, konstatoi se subjekti tjetër i interesuar, Inspektorati i Mbrojtjes së Territorit, Bashkia Tiranë (*IMT*), ndonëse është njoftuar rregullisht, nuk ka paraqitur prapësime me shkrim, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Në datën 21.5.2021 IMT-ja gjatë kontrollit të territorit ka konstatuar se një individ ka ndërtuar pa u pajisur me dokumentacionin tekniko - ligjor një objekt njëkatësh me sipërfaqe 100 m² mbi pronën e tij të llojit arë në Tiranë. Për këtë shkak, ky institucion ka nxjerrë dy vendime në datën 28.5.2021, respektivisht për dënimin administrativ të individit me gjobë prej 3.211.300 (tre milionë e dyqind e njëmbëdhjetë mijë e treqind) lekësh dhe për prishjen e objektit të paligjshëm.

2. Individi ka paraqitur padi në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë (*gjykata referuese*), me objekt kundërshtimin e dy akteve administrative të IMT-së dhe pezullimin e zbatimit të tyre deri në zgjidhjen përfundimtare të mosmarrëveshjes. Sipas tij, vlera e gjobës ishte në tejkalim të rrethanave të faktit dhe në shkelje të ligjeve nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar (*ligji nr. 9780/2007*) dhe nr. 107/2014, datë 31.7.2014, “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit”, të ndryshuar (*ligji nr. 107/2014*). Lidhur me pezullimin e zbatimit të dy akteve administrative, ai ka parashtruar si shkaqe gjendjen e vështirë ekonomike, statusin e pensionistit dhe ndërtimin e objektit për nevoja strehimi të familjes së tij pas tërmetit, duke theksuar se ndërtimin e kishte kryer në pronën e tij, pa cenuar interesin publik.

3. Në seancën përgatitore të datës 11.10.2021, pala e paditur, IMT-ja, ka paraqitur prapësimet me shkrim, ku, ndër të tjera, është shprehur se masa e gjobës llogaritet sipas nenit 52, pikat 1, shkronja “e” dhe 2, të ligjit nr. 107/2014 dhe udhëzimit nr. 3, datë 28.12.2016 të Këshillit të Ministrave për miratimin e koston mesatare të ndërtimit të banesave nga Enti Kombëtar i Banesave (EKB) për vitin 2016. Më konkretisht, masa e gjobës bazohet në vlerën e punimeve të kryera, të nxjerrë nga volumi i tyre sipas koston mesatare të ndërtimit ($100 \text{ m}^2 \times 32.113 \text{ lekë} = 3.211.300 \text{ lekë}$).

4. Gjatë shqyrtimit gjyqësor gjykata referuese ka vendosur pezullimin e dy akteve administrative me arsyetimin se ekzekutimi i tyre do t'i shkaktonte individit një dëm të rëndë, të pakthyeshëm dhe të atëçastshëm. Në vijim, në seancën e datës 13.12.2021, ajo, bazuar në nenin 145 të Kushtetutës, ka vendosur pezullimin e gjykimit dhe i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) për çështjen e kushtetutshmërisë së nenit 52, pika 1, të ligjit nr. 107/2014.

5. Kjo dispozitë ligjore në shkronjën “e” parashikon dënimet për kundërvajtjet administrative në fushën e planifikimit dhe zhvillimit të territorit dhe, ndër të tjera, përcakton se kryerja e punimeve pa leje dënohet me gjoba të barabarta me vlerën e punimeve të kryera, por në çdo rast jo më pak se 35.000 (tridhjetë e pesë mijë) lekë për metër katror kur ndërtimi bëhet për qëllime fitimi dhe me prishjen e menjëhershme të ndërtimit pa leje, deri në konfiskim të punimeve të kryera për interes publik ose strehim social.

6. Kolegji i Gjykatës Kushtetuese në datën 4.4.2022, bazuar në nenin 21, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare mbi bazë dokumentesh.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

7. *Gjykata referuese*, duke parashtruar se çështja i plotëson kriteret paraprake dhe në veçanti ajo përmban kërtime, të cilat nuk kanë marrë përgjigje nga ndonjë vendim i mëparshëm i Gjykatës, ka kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së nenit 52, pika 1, të ligjit nr. 107/2014, me pretendimin se ai cenon:

7.1 *Të drejtën e pronës*, të garantuar nga neni 41 i Kushtetutës, pasi shteti ndërhyr në pasurinë e individit, duke e ngarkuar me barrë të tepruar dhe të papërbalueshme për gjendjen ekonomike dhe sociale të tij. Kjo ndërhyrje nuk respekton *parimin e proporcionalitetit*, të garantuar nga neni 17 i Kushtetutës, pasi nuk siguron baraspeshën e kërkuar mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik.

7.2 *Të drejtën për të mos u dënuar dy herë (ne bis in idem)*, të garantuar nga neni 34 i Kushtetutës dhe neni 4 i Protokollit nr. 7 të KEDNJ-së, pasi gjoba ka vlerë shumë të lartë dhe jo proporcionale, duke u barazuar në thelb me dënim penal. Vlera e gjobës për kundërvajtje penale, sipas nenit 34 të Kodit Penal (KP), është më e ulët se vlera e gjobës administrative të caktuar në rastin konkret. Ndërsa neni 199/a i KP-së e parashikon si vepër penale ndërtimin e paligjshëm. Gjithashtu, masa e gjobës nuk përcaktohet me ligj, sikurse e parashikon neni 10 i ligjit nr. 10279, datë 20.5.2010, “Për kundërvajtjet administrative”, të ndryshuar (*ligji nr. 10279/2010*).

8. *Subjekti i interesuar, Kuvendi*, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar se:

8.1 Pretendimet e gjykatës referuese nuk i përkasin juridiksionit kushtetues, pasi lidhen me interpretimin e ligjit të zbatueshëm dhe papajtueshmërinë ndërmjet normave ligjore në fuqi. Gjykata referuese në gjykimin e çështjes duhet të identifikonte ligjin e zbatueshëm bazuar në jurisprudencën kushtetuese, si dhe në parimet *lex specialis derogat generali* dhe të përparësisë së normës juridike që hyn në fuqi më vonë në kohë. Në kushtet kur objekti nuk ishte ndërtuar për fitim, por për arsye banimi, gjykata referuese duhet të zgjidhte mosmarrëveshjen duke zbatuar ligjin nr. 9780/2007, i cili parashikon vetëm masën e prishjes së tij, pa gjobë.

8.2 Gjykata referuese nuk legjitimohet për të kërkuar interpretimin e një norme ligjore, pasi, sipas neneve 124, 131 dhe 145 të Kushtetutës, si dhe nenit 68, pika 2, të ligjit nr. 8755/2000, gjykatat mund të kërkojnë vetëm shfuqizimin e ligjit. Po kështu, ajo nuk ka identifikuar normën ligjore të zbatueshme dhe ekzistencën e lidhjes së drejtpërdrejtë të normës me gjykimin e çështjes. Dispozita e referuar përmban togfjalëshin “*kur ndërtimi bëhet për qëllime fitimi*”, që përjashton zbatimin e saj në rastin konkret, kur individit ka ndërtuar për qëllime banimi.

8.3 E drejta e pronësisë nuk cenohet, pasi objekti është ndërtuar pa leje. Kushtetuta nuk mbron pronat e fituara në mënyrë të kundërligjshme. Neni 52, pika 1, shkronja “e”, i ligjit nr. 107/2014 respekton kriteret e nenit 17 të Kushtetutës, pasi vendosja e gjobës parashikohet në ligj, ekziston interesi publik për frenimin e ndërtimeve pa leje dhe masat janë proporcionale. Kushti ligjor “*kur ndërtimi bëhet për qëllime fitimi*” për caktimin e gjobës e bën masën proporcionale me qëllimin legjitim për të frenuar ndërtimet pa leje për fitim. Masa e gjobës e parashikuar nga ligji është në përpjesëtim me dëmin që i shkaktohet interesit publik dhe vlerën e punimeve të kryera. Sipas jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), autoritetet kombëtare, përfshirë ligjvënësin, gëzojnë diskrecion të gjerë në përcaktimin e masave kufizuese.

8.4 E drejta për të mos u dënuar dy herë nuk cenohet, pasi analiza e gjykatës referuese nuk lidhet me rastin në shqyrtim. Analiza për raportin midis masës së gjobës administrative dhe asaj penale përdoret për vlerësimin e mjeteve ankimore, por në rastin konkret individit ka të drejtë të ankohet kundër vendimeve në gjykatën e apelit dhe në Gjykatën e Lartë, pasi ndalimet ligjore të ankimit nuk zbatohen për shkak të vlerës konkrete të gjobës.

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

9.1 Pretendimet e gjykatës referuese nuk përfshihen në juridiksionin kushtetues, pasi lidhen me interpretimin e ligjit, që është detyrë e gjyqtarit të zakonshëm. Edhe nëse ka konflikt midis ligjeve nr. 107/2014 dhe nr. 10279/2010, ai duhet zgjidhur nga vetë gjykata referuese bazuar në parimet *lex specialis derogat generali* dhe të përparësisë së normës që ka hyrë më vonë në fuqi. Po kështu, mënyra e caktimit të gjobës nuk përbën problem kushtetues, pasi është një zgjidhje legislative e Kuvendit dhe si e tillë del jashtë juridiksionit kushtetues.

9.2 Gjykata referuese nuk legjitimohet, pasi nuk ka identifikuar normën ligjore të zbatueshme dhe nuk ka vlerësuar lidhjen e drejtpërdrejtë të kushtetutshmërisë së normës me zgjidhjen e çështjes. Objekti pa leje është ndërtuar nga individit për banim, ndërsa masa e gjobës zbatohet vetëm për ndërtimet pa leje për qëllime fitimi. Gjykata referuese nuk ka dhënë argumente të forta për antikushtetutshmërinë e normës dhe nuk ka bërë përpjekje serioze për të bërë vetë interpretim shterues.

9.3 Pretendimi për cenimin e së drejtës së pronësisë është haptazi i pabazuar, pasi nuk është ngritur në nivel kushtetues. Vendimit të gjykatës referuese i mungon analiza për gjendjen ekonomike të kërkuarit dhe referimi i provave se prishja e shtëpisë ishte pasojë e tërmetit. Kur individit është në pamundësi financiare, legjislacioni parashikon përjashtimin e tij nga detyrimi për pagesat, në fazën e ekzekutimit ose në gjykim. Ligjvënësi në ligjin nr. 107/2014 ka lënë hapësirë diskrecionale për të caktuar masën e dënimit me gjobë, duke përcaktuar kufirin minimal që është 35.000 lekë për metër katror. Përcaktimi i masës së gjobës në raport me vlerën e punimeve të kryera është zgjidhje e drejtë legislative, pasi rëndimi i pozitës së kundërvajtësit është në përpjesëtim me dëmin e interesit publik.

9.4 E drejta për t'u dënuar dy herë nuk cenohet, pasi dispozita e referuar sanksionon vetëm subjektet që ndërtojnë pa leje për qëllime fitimi. Jurisprudenca e GJEDNJ-së lejon aplikimin e masave administrative dhe atyre penale. Shkelja që parashikohet nga ligji nr. 107/2014 është me natyrë administrative, që mund të tërheqë dënime penale për shkak të nevojës për të sanksionuar sjelljen e kundërligjshme që lidhet me ndërtimet pa leje, zënien e tokave publike, tokave të bukës dhe konfliktet pronësore. Neni 4 i Protokollit nr. 7 të KEDNJ-së, në parim, nuk përjashton që për të njëjtën shkelje të fillojnë paralelisht procesi disiplinor dhe ai penal. Përgjegjësia penale dhe ajo disiplinore kanë natyra dhe objektiva të ndryshme, janë subjekte të standardeve të ndryshme mbi provën dhe kanë elemente të ndryshme përbërëse. Për rrjedhojë, autoritetet disiplinore nuk janë të detyruara të përfundojnë procedimin disiplinor kur fillon një çështje penale për të njëjtën shkelje. Në rastin konkret, fakti është shkelje administrative dhe gjoba është dhënë nga organi administrativ kompetent. Gjykata penale nuk e ka gjykuar më parë faktin dhe nuk ka dhënë dënim të formës së prerë. Për më tepër, parimi *ne bis in idem* gjen zbatim vetëm në gjykimin penal.

10. **Subjekti i interesuar, IMT-ja**, nuk ka paraqitur prapësime me shkrim, edhe pse është njoftuar rregullisht.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

11. Gjykata referuese, bazuar në nenin 145 të Kushtetutës, pasi ka pezulluar me vendim të ndërmjetëm gjykimin pranë saj, ka kërkuar vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues për nenin 52, pika 1, të ligjit nr. 107/2014. Nga pikëpamja formale kërkesa është përpiluar si akt i ndarë prej vendimit gjyqësor të pezullimit, ku në objekt dhe përmbyllje formulohet kërkitimi për interpretimin e dispozitës ligjore në fjalë, ndërsa në përmbajtje parashtrohen argumentet se dispozita gjen zbatim në zgjidhjen e mosmarrëveshjes administrative që po shqyrtohet prej gjykatës referuese dhe se cenon të drejtën e pronës, duke mos respektuar parimin e proporcionalitetit, si dhe të drejtën për të mos u dënuar dy herë (*ne bis in idem*), të garantuara respektivisht nga nenet 41, 17 dhe 34 të Kushtetutës.

12. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, bazuar në nenet 124, 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “dh”, të Kushtetutës, kanë prapësuar se çështja konkrete lidhet me interpretimin e ligjit dhe si e tillë nuk hyn në kompetencat e Gjykatës, pasi gjykatat mund të kërkojnë vetëm shfuqizimin e ligjit. Sipas tyre, edhe në përmbajtje të kërkesës parashtrohet konflikti ndërmjet ligjeve, që është detyrë e vetë gjykatave të juridiksionit të zakonshëm. Për më tepër, mënyra e caktimit të gjobës nuk përbën problem kushtetues, pasi lidhet me zgjidhjen legjislative të Kuvendit, që është jashtë juridiksionit kushtetues.

13. Gjykata ka pohuar se kërkesa për kontroll incidental përbën mjetin e aksesit të gjykatës së juridiksionit të zakonshëm në gjykimin kushtetues dhe rregullohet nga neni 145, pika 2, i Kushtetutës, sipas të cilit, kur gjyqtarët çmojnë se ligjet bien në kundërshtim me Kushtetutën nuk i zbatojnë ato, por pezullojnë gjykimin dhe ia dërgojnë çështjen kësaj Gjykate për t'u shprehur në lidhje me kushtetutshmërinë e tij. Objekti dhe shkaqet e kërkesës me të cilën ngrihet çështja e kushtetutshmërisë përbëjnë thelbin (*thema decidendum*) e gjykimit kushtetues (*shih vendimet nr. 7, datë 1.3.2022; nr. 22, datë 11.4.2016; nr. 6, datë 17.2.2012, të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Në çështjen konkrete, Gjykata vëren se formulimi i kërkitimit për interpretimin e nenit 52, pika 1, të ligjit nr. 107/2014, që gjendet në objekt dhe përmbyllje të kërkesës së gjykatës referuese, *prima facie* krijon paqartësi për llojin e vetë kërkesës në raport me juridiksionin e Gjykatës. Si rregull, në rastin e kontrollit incidental kërkesat duhet të jenë të qarta dhe të sakta nga pikëpamja formale, në kushtet kur ky lloj kontrolli vihet në lëvizje nga gjykatat, të cilat janë organizuar dhe funksionojnë bazuar në parimin e profesionalizmit (nenet 135–136/a të Kushtetutës). Në rastin në shqyrtim, përtej mënyrës së formulimit të kërkitimit, Gjykata, duke analizuar faktin se kërkesa paraqet si bazë juridike të objektit të saj nenin 145 të Kushtetutës dhe në përmbajtje parashtrohet argumente për

antikushtetutshmërinë e dispozitës së referuar, arrin në përfundimin se, në ndryshim nga sa prapësojnë subjektet e interesuara, gjykata referuese ka kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së nenit 52, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014.

15. Gjithashtu, për sa i takon kundërshtimit që subjektet e interesuara i bëjnë juridiksionit kushtetues, me argumentin se në çështjen konkrete është kërkuar zgjidhja e konfliktit midis normave ligjore në fuqi, që është juridiksion i gjykatave të zakonshme, Gjykata vëren se gjykata referuese e ka parashtruar këtë konflikt ligjesh në funksion të argumenteve për antikushtetutshmërinë e dispozitës ligjore të kundërshtuar, konkretisht në drejtim të parimit kushtetues të proporcionalitetit në kufizimin e të drejtave themelore. Për këtë arsye, ky prapësim nuk qëndron, pasi thelbi i kërimit të gjykatës referuese lidhet me kontrollin e pajtueshmërisë së dispozitës së kundërshtuar me parimet dhe normat kushtetuese.

16. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se ajo ka juridiksion për të marrë në shqyrtim pretendimet e paraqitura nga gjykata referuese lidhur me kontrollin e kushtetutshmërisë së nenit 52, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014.

B. Për legjitimitimin e gjykatës referuese

17. Gjykata, bazuar në nenin 145 të Kushtetutës, i cili është konkretizuar në nenin 68 të ligjit nr. 8577/2000, ka zhvilluar disa kriterë kumulative për legjitimitimin e gjykatës referuese për inicimin e kontrollit incidental të normës ligjore për pajtueshmëri me Kushtetutën. Sipas tyre, gjykata referuese duhet që gjatë procesit gjyqësor që zhvillohet pranë saj: i. të ketë identifikuar ligjin që do të zbatohet për zgjidhjen e çështjes konkrete; ii. të ketë krijuar bindjen se gjykimi i saj nuk mund të përfundojë në mënyrë të pavarur nga gjykimi në Gjykatën Kushtetuese – pra lidhjen e drejtpërdrejtë midis ligjit dhe çështjes kushtetuese; iii. të parashtrojë arsye bindëse për antikushtetutshmërinë e këtij ligji, duke referuar në normat ose parimet konkrete të Kushtetutës; iv. të ketë bërë të gjitha përpjekjet për ta interpretuar atë në përputhje me Kushtetutën (*shih vendimet nr. 7, datë 23.2.2021; nr. 1, datë 26.1.2021; nr. 8, datë 7.2.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Për sa u takon kriterëve për identifikimin e ligjit të zbatueshëm dhe lidhjen e drejtpërdrejtë me zgjidhjen e çështjes, Gjykata thekson se gjykata referuese duhet të arsyetojë efektin e drejtpërdrejtë që ka dispozita e kundërshtuar si antikushtetuese për gjykimin pranë saj, duke e identifikuar si të zbatueshme për rastin konkret. Kjo nënkupton se kriteri për identifikimin e dispozitave ligjore që gjykata referuese çmon se bien ndesh me Kushtetutën, nuk konsiderohet i plotësuar thjesht me paraqitjen e tyre formalisht në kërkesë, pasi ato duhet të jenë identifikuar dhe individualizuar se zgjidhin mosmarrëveshjen konkrete pranë saj. Po kështu, siç ka vënë në dukje jurisprudenca kushtetuese, dispozita e kundërshtuar duhet të ketë lidhje me gjykimin në gjykatën referuese në atë masë që ai nuk mund të përfundojë në mënyrë të pavarur pa u shqyrtuar nga Gjykata Kushtetuese kushtetutshmëria e dispozitës ligjore (*shih vendimet nr. 1, datë 26.1.2021; nr. 30, datë 25.5.2015; nr. 26, datë 22.5.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Në çështjen në shqyrtim, gjykata referuese ka përcaktuar nenin 52, pika 1, të ligjit nr. 107/2014, duke nënvizuar përmbajtjen e shkronjës “e” si dispozitë të zbatueshme në gjykimin e mosmarrëveshjes administrative pranë saj. Ky i fundit ka në objekt kundërshtimin e akteve administrative të nxjerra nga IMT-ja ndaj konstatimit të një objekti të ndërtuar pa leje nga individit për nevoja strehimi.

20. Subjektet e interesuara kanë kundërshtuar legjitimitimin e gjykatës referuese, duke prapësuar se në gjykimin e saj zbatohet shkronja “d” e nenit 5 të ligjit nr. 9780/2007, për shkak se individit e kishte ndërtuar objektin pa leje për nevoja strehimi, ndërkohë që dispozita e kundërshtuar nga gjykata referuese duhet të zbatohet vetëm për ndërtimet për qëllime fitimi. Për rrjedhojë, sipas tyre, gjykata referuese nuk plotëson kriteret e identifikimit të ligjit të zbatueshëm dhe të lidhjes së drejtpërdrejtë që kushtetutshmëria e dispozitës ligjore duhet të ketë me gjykimin që po zhvillohet.

21. Gjykata vëren se objekti i gjykimit në gjykatën referuese lidhet me kundërshtimin e akteve administrative të nxjerra nga IMT-ja, për shkak të kundërvajtjes administrative të punimeve pa leje

për nevoja strehimi. Me këto akte individit kundërvajtës është dënuar administrativisht me gjobë dhe prishjen e objektit të ndërtuar. Aktet administrative janë kundërshtuar nga individit me pretendimin se gjoba është llogaritur në vlerë shumë të lartë në kushtet kur objekti është ndërtuar në pronën e tij dhe për nevoja strehimi. IMT-ja ka ushtruar kompetencat në zbatim të legjislacionit për inspektimin dhe kontrollin e territorit dhe pasi ka konstatuar kundërvajtjen administrative, e ka llogaritur masën e gjobës ndaj kundërvajtësit sipas nenit 52, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014. Kjo dispozitë ligjore është edhe pjesë e bazës juridike të akteve administrative të nxjerra nga IMT-ja.

22. Duke iu referuar këtyre rrethanave faktike, Gjykata vëren se shkeljet që përbëjnë kundërvajtje administrative në fushën e planifikimit dhe zhvillimit të territorit, dënimet përkatëse për to dhe mënyra e llogaritjes së masës së gjobës rregullohen nga neni 52, pika 1, shkronja “e”, i ligjit nr. 107/2014. Ndërsa neni 5 i ligjit nr. 9780/2007 përcakton kompetencat dhe detyrat e inspektoratit të mbrojtjes së territorit të njësisë vendore, ku krahas kompetencës për prishjen e ndërtimit të kundërligjshëm (shkronja “d”), ai ka edhe kompetencën e vendosjes së gjobave (shkronja “b”). Në situatën kur këto dy dispozita ligjore kanë objekte rregullimi të ndryshme, Gjykata çmon se mosmarrëveshja në gjykatën referuese nuk mund të zgjidhet pa u kontrolluar më parë kushtetutshmëria e nenit 52, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014 për pjesën që parashikon dënimin me gjobë për kundërvajtjen administrative të punimeve të kryera pa leje për nevoja strehimi dhe mënyrën e llogaritjes së saj.

23. Për sa më lart, Gjykata çmon se në çështjen në shqyrtim përmbushen kriteret e identifikimit të ligjit të zbatueshëm dhe lidhjes së drejtpërdrejtë që kushtetutshmëria e tij ka me gjykimin në gjykatën referuese. Mbështetur në të njëjtat argumente dhe duke shqyrtuar përmbajtjen e kërkesës, Gjykata vlerëson, gjithashtu, se gjykata referuese është përpjekur në nivel të mjaftueshëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjes me anë të interpretimit të dispozitës ligjore të referuar në përputhje me Kushtetutën, duke plotësuar edhe këtë kriter legjitimiteti.

24. Në lidhje me kriterin për parashtrimin e arsyeve të rëndësishme të antikushtetutshmërisë, në jurisprudencën kushtetuese është pohuar se Gjykata në vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve niset nga prezumimi i pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën. Kjo do të thotë se lidhur me antikushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrihen argumente bindëse për t’i dhënë mundësi kësaj Gjykate të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të zbatuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr. 5, datë 27.1.2017; nr. 52, datë 26.7.2016; nr. 5, datë 5.2.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Në thelbin e kërkesës së saj gjykata referuese ka argumentuar se neni 52, pika 1, i ligjit nr. 107/2014, cenon të drejtat kushtetuese të lidhura me pronën private dhe mosdënimin dy herë (*ne bis in idem*), të garantuara respektivisht nga nenet 41 dhe 34 të Kushtetutës. Vlera tepër e lartë e gjobës prej 3.211.300 lekësh, e shoqëruar edhe me prishjen e objektit, i cili ndonëse pa leje është ndërtuar për nevoja strehimi, nuk respekton parimin e proporcionalitetit të parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës dhe njëherazi e barazon sanksionin administrativ me dënimin penal.

26. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se gjykata referuese nuk ka dhënë argumente bindëse për kërkimin e saj. Po kështu, ajo nuk ka kryer analizë mbi gjendjen ekonomike të paditësit dhe ashpërsinë e masës së gjobës, si dhe nuk ka referuar asnjë provë se prishja e shtëpisë ka ardhur si pasojë e tërmetit.

27. Gjykata vëren se gjykata referuese, në ndryshim nga sa është prapësuar, ka parashtruar në kërkesën e saj arsye bindëse për antikushtetutshmërinë e dispozitës së kundërshtuar në lidhje me normat dhe parimet përkatëse të Kushtetutës, të cilat janë shkelur, sipas vlerësimit të saj. Po kështu, Gjykata çmon se elementet e faktit për gjendjen ekonomike dhe sociale të individit ekzistojnë sikurse janë paraqitur në kërkesë, në kushtet kur gjykata referuese, brenda kompetencave të saj të dhëna nga ligji, ka vendosur pezullimin e zbatimit të akteve administrative të IMT-së, me arsyetimin se individit i shkaktonte dëm i rëndë, i pakthyeshëm dhe i atëçastshëm.

28. Në përfundim, Gjykata vlerëson se gjykata referuese plotëson kriteret e legjitimitetit, në kuptim të nenit 145, pika 2, të Kushtetutës dhe nenit 68 të ligjit nr. 8577/2000, ndaj në vijim do të shqyrtojë themelin e pretendimeve të kërkesës së saj.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1. Për pretendimin për cenimin e së drejtës së pronës

29. Gjykata referuese ka parashtruar se neni 52, pika 1, shkronja “e”, i ligjit nr. 107/2014 ndërhyr në të drejtën e pronës, por ndonëse ndërhyrja është bërë me ligj dhe ndjek qëllimin e mbrojtjes së interesit shtetëror për mbrojtjen e territorit nga ndërtimet e kundërligjshme, ajo nuk respekton parimin e proporcionalitetit, të garantuar nga neni 17 i Kushtetutës. Dispozita e kundërshtuar nuk siguron baraspeshën e kërkuar mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik. Ndonëse individit ka ndërtuar për nevoja strehimi, për shkak të tërmetit, dispozita ligjore e rëndon atë me një barrë të tepruar dhe të papërballueshme, në raport me gjendjen ekonomike dhe sociale të tij.

30. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se dispozita e kundërshtuar nuk cenon të drejtën e pronës, pasi objekti i ndërtuar pa leje është i paligjshëm dhe për pasojë nuk përbën pronë. Për sa i takon gjobës, dispozita e kundërshtuar respekton kriteret e nenit 17 të Kushtetutës, pasi vendosja e saj parashikohet në ligj, ekziston interesi publik për frenimin e ndërtimeve pa leje dhe masa e gjobës është në përpjesëtim me dëmin që i shkaktohet interesit publik. Përcaktimi i masës së gjobës është zgjidhje e drejtë legjislativë dhe në diskrecion të ligjvënësit. Kushti ligjor “*kur ndërtimi bëhet për qëllime fitimi*” e bën masën e gjobës proporcionale me qëllimin për të ndaluar ndërtimet pa leje për qëllime fitimi.

31. Kushtetuta, në nenin 41, pika 1, ka parashikuar se e drejta e pronës private është e garantuar. Ndërsa në pikën 2 të këtij neni ka përcaktuar se prona fitohet me dhurim, me trashëgimi, me blerje dhe me çdo mënyrë tjetër klasike të parashikuar në Kodin Civil.

32. Në jurisprudencën kushtetuese për nenin 41 të Kushtetutës është pranuar se e drejta e pronës private, si e drejtë universale e njeriut, përfshin çdo posedim të sendeve ose të të drejtave të tjera materiale pasurore (*shih vendimet nr. 36, datë 21.4.2017; nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Për sa u takon detyrimeve financiare, duke përfshirë edhe gjobën, ato janë pjesë e konceptit kushtetues të pronës private, pasi pagesa e një sasive të caktuar të hollash, e barasvlershme në këtë rast me masën e gjobave, është një shumë që merret nga pasuria e individit (*shih vendimet nr. 11, datë 21.4.2022; nr. 10, datë 4.3.2021; nr. 16, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

33. Gjykata ka vënë në dukje se në një shtet demokratik individit duhet t’i garantohet gëzimi i qetë dhe pa pengesa të paarsyeshme ose joproporcionale i së drejtës së pronës. Me gjithë mbrojtjen që ajo gëzon, e drejta e pronës mund t’u nënshtrohet kufizimeve. Këto kufizime duhen bërë sipas disa kriterëve të përcaktuara në mënyrë shtetërore në nenin 17 të Kushtetutës (*shih vendimin nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

34. Në çështjen konkrete, duke mbajtur në konsideratë se objekti i kërkesës së gjykatës referuese dhe shkaqet e parashtruara në të lidhen vetëm me llogaritjen e vlerës së gjobës, Gjykata, në bazë të nenit 48, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, do ta analizojë mbrojtjen e së drejtës së pronës private që ofron neni 41 i Kushtetutës vetëm për sa i përket gjobës dhe jo për objektin e ndërtuar pa leje, pasi ky i fundit del jashtë kufijve të shqyrtimit të çështjes. Në këtë drejtim, Gjykata vëren se, bazuar në nenin 52, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014, individit është dënuar administrativisht me gjobë 3.211.300 lekë dhe kjo vlerë do të merret nga pasuria e tij. Për këtë arsye, gjoba administrative përbën pronë private dhe dispozita ligjore, që ka shërbyer për caktimin dhe llogaritjen e gjobës, ndërhyr duke e kufizuar të drejtën e pronës private të garantuar nga neni 41 i Kushtetutës.

35. Për sa më lart, Gjykata do ta vlerësojë çështjen sipas kriterëve të nenit 17 të Kushtetutës, i cili është edhe testi që duhet të gjejë zbatim për çdo ndërhyrje në të drejtat dhe liritë themelore të individit që mund të kufizohen. Thënë ndryshe, Gjykata do të vlerësojë nëse kufizimi i pronës private është bërë me ligj, nëse ekziston interesi publik dhe nëse përpjesëtimi midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e ka diktuar atë është i drejtë.

C.1.1 Për kriterin e kufizimit me ligj

36. Kriteri i parë për t'u analizuar është “*kufizimi vetëm me ligj*” i të drejtave dhe lirive të individit, i cili pranohet se është përmbushur si nga gjykata referuese, ashtu edhe nga subjektet e interesuara. Edhe në vlerësimin e Gjykatës, referuar nenit 17 të Kushtetutës dhe praktikës së saj, ky kriter, pra detyrimi për parashikimin e ndërhyrjeve kufizuese me ligj në kuptimin formal, rezulton të jetë respektuar. Në rastin konkret ndërhyrja është bërë me nenin 52, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014, të ndryshuar me ligjin nr. 119/2020 dhe kjo përmbajtje ligjore është miratuar nga Kuvendi në të dyja rastet, sipas procedurave të parashikuara për këtë qëllim.

C.1.2 Për kriterin e ekzistencës së interesit publik

37. Kriteri i dytë lidhet me ekzistencën e interesit publik në ndërhyrjen e ligjvënësit për vendosjen e kufizimit.

38. Gjykata thekson se në parim Kushtetuta, duke ndjekur modelin e republikës parlamentare, u ka njohur Këshillit të Ministrave dhe Kuvendit hapësirë të gjerë vlerësimi të interesit publik, për shkak të pozicionit dhe funksioneve që përmbushin në sistemin tonë qeverisës. Kështu, pushteti ekzekutiv është ngarkuar të përcaktojë drejtimit kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore (neni 100) dhe ka të drejtën e propozimit të projektligjeve (neni 81, pika 1), të cilat miratohen nga Kuvendi (nenet 78 pika 1, 81, pika 2 dhe 83). Kjo hapësirë vlerësimi i shërben qeverisjes së vendit, ku përfshihet edhe përmbushja e objektivave sociale të shtetit të përcaktuara në nenin 59 të Kushtetutës dhe duke iu referuar rrethanave të çështjes në shqyrtim, paraqiten me rëndësi objektivi i plotësimit të nevojave të shtetasve për strehim (shkronja “b”), si dhe shfrytëzimi racional i burimeve natyrore mbi bazën e parimit të zhvillimit të qëndrueshëm (shkronja “dh”).

39. Koncepti kushtetues i interesit publik, ashtu siç është trajtuar në praktikë të vazhdueshme nga Gjykata, është mjaft i gjerë dhe duhet parë në këndvështrimin e aktit konkret që paraqitet për kontroll para saj. Është e vështirë të radhiten në mënyrë shteruese çështjet që përbëjnë interes publik ose të arsyen publike që çojnë në kufizimin e një të drejte themelore, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen. Ato mund të renditen vetëm negativisht, pra në aspektin e kufizimit të çdo rasti konkret. 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 (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 16, datë 1.3.2017; nr. 1, datë 16.1.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

40. Në veçanti për të drejtën e pronës private, sipas nenit 41 të Kushtetutës, Gjykata ka pohuar se garantimi i saj përbën një ndër aspektet më thelbësore të shoqërisë demokratike dhe askush nuk mund të privohet nga prona e tij, përveçse për arsye të interesit publik (*shih vendimin nr. 36, datë 21.4.2017 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë drejtim duhet vënë re se në rastin e kufizimeve të së drejtës së pronës, identifikimi i interesit publik përbën faktor përcaktues, pasi sipas nenit 41, pika 3, të Kushtetutës ligji mund të parashikojë kufizime në ushtrimin e së drejtës së pronës vetëm për interesa publike. Theksimi për herë të dytë i interesit publik në tekstin e kësaj dispozite, krahas atij të nenit 17 të Kushtetutës, me fushë zbatimi për të gjitha të drejtat dhe liritë themelore që mund të kufizohen, është tregues i rëndësisë së veçantë që kushtetutëbërësi i ka dhënë të drejtës së pronës. Nga ana tjetër, përcaktimi i shprehur i interesit publik si shkak për kufizimin e kësaj të drejte tregon se Gjykata duhet të kontrollojë me kujdes të shtuar vlerësimin që pushteti ekzekutiv dhe ai ligjvënës i bëjnë interesit publik.

41. Në çështjen konkrete Gjykata vëren se ligjvënësi nëpërmjet miratimit të ligjit nr. 107/2014 ka pasur për qëllim të sigurojë zhvillimin e drejtë dhe të qëndrueshëm të territorit dhe ta mbrojë atë nga ndërtimet e paligjshme. Megjithatë duhet vënë re se masat e gjobës të parashikuara në shkronjat “e” dhe “ë” të pikës 1 të nenit 52 të ligjit nr. 107/2014 janë rritur me nenin 7 të ligjit nr. 119/2020 dhe objekti i çështjes konkrete lidhet me përmbajtjen e re të nenit 52, pika 1, shkronja “e”, pikërisht për shkak të vlerës së lartë të gjobës. Nga shqyrtimi i relacionit shoqërues të projektligjit ndryshues dhe

raportit të datës 23.9.2020 të Komisionit Parlamentar për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin konstatohet se ndryshimi ka qenë pjesë e paketës ligjore në kuadër të përmirësimit të procedurave të planifikimit dhe të ndërtimit, me qëllim shmangien dhe parandalimin e pasojave të tërmetit të datave 21 shtator dhe 26 nëntor 2019, të shkaktuara nga punimet pa leje ose në shkelje të lejes së ndërtimit. Pasojat në shkallë të konsiderueshme nga një forcë e tillë madhore evidentuan rrezikun e përdorimit pa kriter të territorit, ndaj të cilit ligjvënësi duhej të ndërhynte.

42. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se ndërhyrja në të drejtën e pronës private, nëpërmjet parashikimit me ligj të kundërvajtjeve administrative dhe gjobave për to, i përgjigjet interesit publik të zhvillimit të qëndrueshëm të territorit, pasi nga zbatimi i ligjit pritet të parandalohen dhe të sanksionohen ndërtimet pa leje, përfshi edhe rastet kur ato realizohen mbi pronën private.

C.1.3. Për kriterin e proporcionalitetit

43. Bazuar në nenin 17 të Kushtetutës, kriteri tjetër për kufizimin e të drejtave themelore është përpjesëtimi i drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e dikton atë. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave, e në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në KEDNJ.

44. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se kushti i përpjesëtimit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, të dobishmërisë dhe të proporcionalitetit (*shih vendimet nr. 11, datë 9.3.2021; nr. 1, datë 16.1.2017; nr. 2, datë 18.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*). 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. 16, datë 1.3.2017; nr. 1, datë 6.2.2013; nr. 52, datë 5.12.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

45. Gjykata ka pohuar se ndonëse institucionet publike kanë një hapësirë të gjerë vlerësimi për të caktuar kufizime të të drejtave themelore, këto kufizime i nënshtrohen shqyrtimit të Gjykatës në drejtim të përputhshmërisë së tyre me Kushtetutën, duke vlerësuar rrethanat konkrete të rastit, duke analizuar “*ndërhyrjen*” nën dritën e çështjes në tërësi dhe duke përcaktuar nëse ajo ka ndjekur një “*qëllim legjitim*”, nëse i është përgjigjur “*nevojës reale të ndërhyrjes*” dhe, në veçanti, nëse ka qenë proporcionale me qëllimin, si dhe nëse arsyet e përdorura nga institucionet publike për ta justifikuar atë kanë qenë “*të rëndësishme dhe të mjaftueshme*” (*shih vendimin nr. 20, datë 20.4.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

46. Gjykata ka evidentuar se për vlerësimin e proporcionalitetit duhen mbajtur në konsideratë disa kritere: i. nëse objektivi i ligjvënësit është mjaftueshmërisht 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 duhet për të arritur objektivin e kërkuar, sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përzgjedhur, aq më tepër duhet të jetë i rëndësishëm objektivi për t’u arritur, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme. Proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh që kriteret e mësipërme të mos analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 11, datë 9.3.2021; nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë drejtim, Gjykata thekson se në shqyrtimin e proporcionalitetit duhen mbajtur parasysh një numër faktorësh, të cilët nuk mund të përcaktohen në mënyrë shteruese. Ata ndryshojnë rast pas rasti, në varësi të fakteve të çështjes dhe të natyrës së ndërhyrjes që ka kufizuar të drejtën themelore.

47. Për sa i takon kufizimeve të së drejtës së pronës private nga vendosja e penaliteteve, Gjykata është shprehur se konkretizimi me ligj i procedurave të vendosjes së penaliteteve, në rast mosrespektimi të detyrimeve ligjore, mund të përbëjë burim për krijimin e një marrëdhënieje të tensionuar midis pushtetit diskrecional të legjislatorit për vendosjen e detyrimeve financiare dhe kufizimeve kushtetuese për ushtrimin e këtij pushteti. Akoma më i mundshëm është krijimi i këtij raporti të tensionuar nëse mbahet parasysh se një ndërhyrje e tillë, në parim, përbën një ndërhyrje në

të drejtën e pronës, përderisa e kufizon personin e interesuar nga një pronë, që do të thotë nga shuma e parave që duhet të paguhet (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

48. Duke iu kthyer çështjes konkrete, Gjykata do të vlerësojë nëse, në thelb, masa administrative e dënimit me gjobë në rastin e ndërtimeve pa leje për nevoja strehimi lidhet në mënyrë të arsyeshme me objektivin e ligjvënësit për të parandaluar dhe ndëshkuar paligjshmërinë në fushën e planifikimit dhe zhvillimit të territorit. Për këtë qëllim, Gjykata do të analizojë në mënyrë të gërshetuar disa faktorë që lidhen me faktet e çështjes dhe natyrën e parashikimit ligjor të gjobës, që ka kufizuar të drejtën themelore të pronës private.

49. Nën këtë perspektivë Gjykata konstaton se neni 52, pika 1, shkronja “e”, i ligjit nr. 107/2014, kur cilëson kundërvajtjen e punimeve pa leje, e përcakton masën e gjobës në çdo rast sipas volumit të punimeve, duke rregulluar në mënyrë eksplicite vetëm punimet pa leje për qëllime fitimi, për të cilat masa minimale e gjobës nuk mund të jetë më pak se 35.000 lekë për metër katror. Kështu, kjo dispozitë nuk përcakton kufij minimalë dhe maksimalë të masës së gjobës, gjë që heq mundësinë e individualizimit të saj sipas rrethanave të çdo rasti konkret. Me fjalë të tjera, mënyra e llogaritjes së gjobës është një formulë matematikore bazuar vetëm në rrethanat objektive të volumit të punimeve, e cila në përfundim jep një vlerë të caktuar, duke mos konsideruar rrethanat subjektive, siç janë nevojat për strehim. Ndonëse ligji është rishikuar në vitin 2020, ai nuk bën ndonjë diferencim për rastet kur punimet pa leje kryhen për nevoja strehimi, si dhe nuk lejon caktimin e një mase gjobe të arsyeshme për to, në kuptim të volumit minimal të punimeve të domosdoshme për strehim ose ndërtimit pa leje brenda pronës së vetë individit.

50. Në vijim të kësaj analize, Gjykata eidenton se subjektet e interesuara, me argumentet që kundërshtojnë legjitimitimin e gjykatës referuese, vënë në dukje se për individët që ndërtojnë pa leje për nevoja strehimi, IMT-ja duhet të procedonte vetëm me prishjen e objektit, që nuk cenon parimin e proporcionalitetit, mirëpo aplikimi vetëm i masës së prishjes së objektit për këto raste duket se nuk lejohet nga neni 52, pika 1, shkronja “e”, i ligjit nr. 107/2014. Siç tregojnë rrethanat e rastit konkret, krahas prishjes së objektit, ndaj individit është caktuar gjobë në vlerën 3.211.300 lekë për 100 m² ndërtim, si rezultat i referimit të drejtpërdrejtë të vlerat e EKB-së dhe pa kufij maksimalë, që e barazon në praktikë gjobën me vlerën e një banese. Për më tepër, sipas pikës 6 të nenit 52 të ligjit nr. 107/2014, vendimi për prishjen e ndërtimit përmban edhe detyrimin e prishjes së menjëhershme të ndërtimit dhe kthimin e truallit në gjendjen e mëparshme me shpenzimet e kundërvajtësit, që do të thotë se në fakt vlera e gjobës tejkalon atë të banesës.

51. Gjithashtu, duke pranuar ndryshimet e karakteristikave dhe qëllimeve midis procedurave sanksionuese administrative dhe atyre penale, ku shkeljet dhe dënimet administrative janë më të lehta se ato penale, Gjykata konstaton se në rastin konkret masa e gjobës së vendosur për shkeljen administrative të punimeve pa leje e tejkalon vlerën maksimale të gjobës prej 3.000.000 lekësh që parashikohet për kundërvajtjet penale sipas nenit 34, paragrafi 4, i KP-së. Në këtë drejtim, Gjykata vëren se kryerja e punimeve pa leje është sanksionuar nga ligjvënësi jo vetëm si kundërvajtje administrative, por edhe si vepër penale. Kështu, në pikën 7 të nenit 52 të ligjit nr. 107/2014 parashikohet detyrimi i kallëzimit penal të punimeve pa leje, sërisht pa diferencuar rastet kur ato janë realizuar për nevoja strehimi. Paraqitja e kallëzimit penal është e detyrueshme sipas nenit 281 të Kodit të Procedurës Penale dhe shkelja e këtij detyrimi passjell përgjegjësi penale për moskallëzim krimi për punonjësit e IMT-së, sipas nenit 300 të KP-së. Gjithashtu, sipas nenit 199/a të KP-së, ndërtimi i kryer pa leje përbën krim të dënueshëm me burgim deri në një vit, kur kryhet në tokën në pronësi të vet (paragrafi 1) dhe me gjobë ose me burgim deri në tre muaj, kur kryhet për nevoja strehimi (paragrafi 2). Në këtë mënyrë, sjellja e paligjshme e individit, pavarësisht rrethanave specifike të nevojave për strehim, sanksionohet nga dy procedura paralele (administrative dhe penale), si rezultat i të cilave ndaj individit caktohet dënim administrativ dhe dënim penal.

52. Gjykata thekson se në këto lloj rastesh rezultati i bashkimit të dënimeve të caktuara në procedura konkurruese duhet të jetë i tillë që të garantohet proporcionaliteti në përcaktimin e

shumës së përgjithshme të tyre. Duke mbajtur në konsideratë që lloji i dënimit administrativ ka natyrë financiare të barabartë me vlerën e banesës dhe individit ngarkohet edhe me shpenzimet për kthimin e territorit në gjendjen e mëparshme, ndërsa ai i dënimit penal përfshin burgimin gjer në tre muaj ose gjobë, vihet re se individit, që ka vepruar për të plotësuar nevojat për strehim, përballet me një barrë të tepruar financiare.

53. Duke i përmbledhur të gjitha argumentet e mësipërme, Gjykata çmon se dispozita e kundërshtuar në parashikimin e vlerës së gjobës nuk lidhet në mënyrë të arsyeshme me objektivin e ligjvënësit për të parandaluar dhe ndëshkuar paligjshmërinë në fushën e planifikimit dhe zhvillimit të territorit. Me fjalë të tjera, masa e përdorur për të kontrolluar dhe disiplinuar territorin, në situatën kur individit ka vepruar për t'u strehuar për shkak të dëmeve që ka pësuar nga forca madhore, bëhet e paarsyeshme dhe e papërshtatshme, duke e shndërruar në arbitrar kufizimin e së drejtës kushtetuese të pronës private.

54. Për sa më lart, Gjykata vlerëson se dispozita e kundërshtuar lidhur me mënyrën e llogaritjes së masës së gjobës për punimet e kryera pa leje për të përmbushur nevojat për strehim ka dështuar në respektimin e kriterit të proporcionalitetit. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se është i panevojshëm shqyrtimi më vete i pretendimit tjetër të gjykatës referuese lidhur me cenimin e së drejtës për të mos u dënuar dy herë (*ne bis in idem*), të paraqitur prej saj, si argument mbështetës të kërimit për kontrollin e kushtetutshmërisë së nenit 51, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014.

55. Gjykata thekson se vlerësimi për papajtueshmërinë e dispozitës ligjore me nenin 17 të Kushtetutës, për shkak të mosrespektimit të parimit të proporcionalitetit, nuk nënkupton se ofron mbrojtje për kundërvajtësit, pasi siç u arsyetua më lart në këtë vendim, parashikimi i kundërvajtjeve administrative dhe dënimi për to, edhe në rastin kur punimet pa leje kryhen për nevoja strehimi në tokën në pronësi të tij, i përgjigjet interesit publik për zhvillimin e qëndrueshëm të territorit (*shih paragrafët 37 - 42 të këtij vendimi*). Arsyetimi i Gjykatës për papajtueshmërinë kushtetuese të dispozitës ligjore përbën detyrim për ligjvënësin, i cili brenda hapësirës së tij të vlerësimit, duhet të rishikojë kufizimin e vendosur me ligjin nr. 107/2014 në nenin 52, pika 1, shkronja “e”, me qëllim që masa e gjobës të jetë në përpjesëtim të drejtë me gjendjen që e shkakton atë, për të mos e shndërruar në arbitrar, të paarsyeshme dhe të papërshtatshme. Për këtë arsye, Gjykata, me qëllim që t'i japë ligjvënësit kohën e mjaftueshme për të marrë masat e nevojshme në përputhje me arsyetimin e vendimit të saj, vlerëson që efektet e tij të fillojnë të zbatohen 6 muaj pas botimit në Fletoren Zyrtare.

56. Në përfundim, Gjykata çmon se kërkesa e gjykatës referuese është e bazuar pjesërisht dhe se neni 52, pika 1, shkronja “e”, i ligjit nr. 107/2014 duhet shfuqizuar në pjesën që parashikon dënimin me gjobë për kryerjen e punimeve pa leje për plotësimin e nevojave për strehim.

PËR KËTO ARSYE,

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

VENDOSI:

1. Pranimin pjesërisht të kërkesës.

2. Shfuqizimin, si të papajtueshëm me Kushtetutën, të nenit 52, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 107/2014, datë 31.7.2014, “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit”, të ndryshuar, në pjesën që parashikon dënimin me gjobë për kryerjen e punimeve pa leje për plotësimin e nevojave për strehim.

Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi 6 muaj pas botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë më 22.6.2022.
Shpallur më 15.7.2022.

Kryetare: Vitore Tusha

Anëtarë: Elsa Toska, Fiona Papajorgji, Sonila Bejtja, Altin Binaj, Marsida Xhaferllari, Sandër Beci