

VENDIM
Nr. 21, datë 18.4.2023

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Holta Zaçaj	kryetare;
Marsida Xhaferllari	anëtare;
Elsa Toska	anëtare;
Sonila Bejtja	anëtare;
Sandër Beci	anëtar;
Ilir Toska	anëtar;
Genti Ibrahim	anëtar;
Marjana Semini	anëtare;
Fiona Papajorgji	anëtare,

me sekretare Enina Kotonë, në datat 9.3.2023 dhe 17.3.2023 mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 4 (Nj.) 2022 të Regjistrit Themeltar, që u përket:

KËRKUES: NJË GRUP DEPUTETËSH TË KUVENDIT TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË (JO MË PAK SE NJË E PESTA E DEPUTETËVE), përfaqësuar me autorizim nga Marash Logu, Dhurata Çupi dhe Dashnor Sula.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar me autorizim nga Herald Jonuzaj, Irma Qosja, Enea Karkaçi dhe Ilia Gjermani.

KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar me autorizim nga Mimoza Arbi.

AUTORITETI I KONKURRENCËS, përfaqësuar me autorizim nga Miklovana Ymerali.

BORDI I TRANSPARENCËS DHE KUFIZIMIT TË PËRKOHSHËM TË TREGTIMIT ME SHUMICË/PAKICË TË NËNPRODUKTEVE TË NAFTËS DHE GAZIT, përfaqësuar me autorizim nga Nikolla Lera.

OBJEKTI: Shfuqizimi i ligjit nr. 39/2022, “Për miratimin e aktit normativ nr. 5, datë 12.3.2022, ‘Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999, ‘Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre’, të ndryshuar””, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Shfuqizimi i ligjit nr. 42/2022, “Për miratimin e aktit normativ nr. 8, datë 25.3.2022, ‘Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999, ‘Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre’, të ndryshuar””, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE: nenet 11, 18, 101, 131 dhe 134 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 71 i ligjit nr. 9590, datë 27.7.2006 “Për ratifikimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Evropiane të shteteve të tyre anëtare” (*ligji nr. 9590/2006*); nenet 27, 49, 50 dhe 51 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*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjo i relatorin e çështjes Fiona Papajorgji, shqyrtoi pretendimet e kërkuarit, një grup deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*kërkuari*), i cili ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet me shkrim të subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*)

dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë (*Këshilli i Ministrave*), si dhe parashtrimet në seancë të Bordit të Transparencës dhe Kufizimit të Përkohshëm të Çmimeve të Tregtimit me Shumicë/Pakicë të Nënprodukteve të Naftës dhe Gazit (*Bordi i Transparencës*), të cilat kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, parashtrimet në seancë të Autoritetit të Konkurrencës (*AK*), si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Këshilli i Ministrave, më datë 12.3.2022 ka miratuar aktin normativ nr. 5 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999 ‘Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre’, të ndryshuar” (*akti normativ nr. 5/2022*). Sipas relacionit shoqërues të këtij akti, ai ka për objekt përcaktimin e masave të veçanta që do të merren ndaj subjekteve publike ose private, vendase apo të huaja, që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre përpunimin, transportimin, tregtimin e naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre, gjatë gjithë kohëzgjatjes së situatës së veçantë në tregun shqiptar, të ndikuara nga situatat në tregun ndërkombëtar. Ndërkohë, qëllimi i tij është zgjidhja e problematikave të krijuara nga rritja e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës dhe gazit në tregun shqiptar, të ndikuar nga tregu ndërkombëtar. Akti normativ nr. 5/2022 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 40, datë 14.3.2022.

2. Gjithashtu, Këshilli i Ministrave ka nxjerrë aktin normativ nr. 8, datë 25.3.2022 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999 ‘Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre’, të ndryshuar”. Sipas relacionit shoqërues të këtij akti, ai ka ndryshuar dispozitat e ligjit që kanë të bëjnë me metodologjinë e llogaritjes së çmimit të shitjes me shumicë dhe pakicë të benzinës, gazoilit dhe gazit të lëngshëm të naftës, si dhe me masat administrative. Ky akt normativ është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 50, datë 1.4.2022.

3. Më datë 21.4.2022 Kuvendi, me ligjin nr. 39 “Për miratimin e aktit normativ nr. 5, datë 12.3.2022 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999 ‘Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre’, të ndryshuar” (*ligji nr. 39/2022*) ka miratuar aktin normativ me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 të Këshillit të Ministrave, ndërsa me ligjin nr. 42 “Për miratimin e aktit normativ nr. 8, datë 25.3.2022 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8450/1999”” (*ligji nr. 42/2022*) ka miratuar aktin normativ me fuqinë e ligjit nr. 8/2022 të Këshillit të Ministrave. Të dyja ligjet janë botuar në Fletoren Zyrtare nr. 76, datë 20.5.2022.

4. Në cilësinë e subjektit kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve, një grup prej 29 deputetësh të Kuvendit, më datë 6.9.2022 i është drejtuar me kërkesë Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) për shfuqizimin e ligjeve nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022, si të papajtueshme me Kushtetutën.

5. Kolegji i Gjykatës më datë 2.11.2022 ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike, duke thirrur si subjekte të interesuara Këshillin e Ministrave dhe Kuvendin, ndërsa Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës më datë 31.1.2023, bazuar në nenin 39, pika 1, shkronja “b”, të ligjit nr. 8577/2000 ka vendosur thirrjen si subjekte të interesuara edhe të AK-së dhe Bordit të Transparencës.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

6. **Kërkuesi** ka parashtruar, në mënyrë të përmblodhur, se:

i. Për legjitimitimin

6.1 Kërkuesi legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës sipas objektit të këtij gjykimi kushtetues, pasi për vënien në lëvizje të Gjykatës, jo më pak se një e pesta e deputetëve konstituohet në momentin e paraqitjes së kërkesës. Në këtë moment të gjithë nënshkruesit e kërkesës kanë qenë deputetë dhe rezulton se dy prej tyre kanë lënë mandatin e deputetit dy muaj më pas. Vetë Kolegji i Gjykatës ka verifikuar nëse kërkesa përmbush kushtet formale dhe materiale për të kaluar në seancë plenare, në përputhje me nenet 27, 31 dhe 31/a të ligjit nr. 8577/2000. Ky ligj nuk parashikon verifikimin e legjitimitimit të kërkuesit në asnjë fazë tjetër të gjykimit. Gjithashtu, edhe dy deputetët e tjerë që kanë zëvendësuar deputetët që kanë hequr dorë nga mandati, kanë shprehur mendimin e tyre për t'iu bashkuar këtij gjykimi kushtetues.

ii. Për themelin e kërkesës, ligjet nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022, që kanë miratuar aktet normative nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022, cenojnë.

6.2 Kriteret e nevojës dhe urgjencës të parashikuara në nenin 101 të Kushtetutës, pasi Këshilli i Ministrave i ka nxjerrë këto akte pa bërë asnjë analizë të fakteve dhe rrethanave konkrete nëse ato përmbusheshin. Këshilli i Ministrave dhe më pas Kuvendi kanë dështuar në ofrimin e të dhënave dhe fakteve konkrete, të cilat kanë diktuar nevojën dhe urgjencën e nxjerrjes së akteve normative me fuqinë e ligjit. Nga të dyja këto organe mungon një analizë nëse mekanizmat ligjorë dhe institucionalë ekzistues janë të mjaftueshëm për plotësimin e qëllimeve që kërkojnë të realizohen nëpërmjet këtyre akteve normative. Akti i parë normativ është miratuar rreth një muaj pas nisjes së konfliktit Rusi–Ukrainë, kohë gjatë së cilës Këshilli i Ministrave kishte mundësi të dërgonte në Kuvend një projektligj me procedurë të përsheptuar, sipas përcaktimeve të neneve 83, pika 2 dhe 28 të Rregullores së Kuvendit. Mënyra se si paraqitet Bordi i Transparencës në aktet normative dhe fakti se për të nuk është parashikuar asnjë afat, do të thotë se ai mund të ekzistojë pafundësisht, pa pasur asnjë lloj kufizimi, duke cenuar nenin 101 të Kushtetutës, në lidhje me konceptin e masave të përkohshme.

6.3 Lirinë e veprimtarisë ekonomike të parashikuar në nenin 11 të Kushtetutës, pasi këto akte nuk plotësojnë kushtet e vendosura në nenin 17 të Kushtetutës. Krijimi i një bordi me pjesëmarrje publike dhe private, që cakton çmimin e gazit, naftës dhe nënprodukteve të tyre, përbën kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike. Është e drejta e çdo operatori ekonomik në treg që të përcaktojë vetë çmimet e produkteve që tregton. Aktet normative edhe pse nga pikëpamja formale përmbushin elementin e kufizimit me ligj, në fakt nuk përmbushin standardin e vendosur nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDN), që ka të bëjë me formulimin e saktë të ligjit. Këshilli i Ministrave mund të merrte masa të tjera për të mbrojtur konsumatorët, siç është ulja e detyrimeve financiare që i shtohen çmimit të karburantit dhe jo krijimin e bordit, i cili në fakt ka rritur çmimin e karburantit, duke cenuar edhe interesin publik.

6.4 Parimin e barazisë para ligjit të parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, pasi këto akte parashikojnë se anëtarë të Bordit të Transparencës janë pesë përfaqësues të kompanive hidrokarbure me xhiron më të lartë vjetore. Ky përcaktim përbën një diskriminim të operatorëve të ndryshëm për shkak të gjendjes ekonomike, pasi favorizon kompanitë hidrokarbure me xhiron më të lartë në krahasim me ato me xhiro më të ulët, duke cenuar parimin e barazisë përpara ligjit. Për më tepër që anëtarëve të bordit që janë përfaqësues të kompanive hidrokarbure u njihet e drejta të marrin vendime dhe masa disiplinore shumë të rënda ndaj kompanive konkurrencte të tyre.

6.5 Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit (MSA) në lidhje me konkurrencën, pasi pesë përfaqësuesit e kompanive më të mëdha hidrokarbure në vend, së bashku me përfaqësuesit e qeverisë, përcaktojnë çmimin e shitjes me shumicë dhe pakicë të gazit, naftës dhe nënprodukteve të tyre. Kjo praktikë bie në kundërshtim me nenin 71 të MSA-së dhe nenin 101 të Traktatit të Funksionimit të Bashkimit Evropian (TFBE).

6.6 *Nenin 68 të Rregullores së Kuvendit*, pasi ato janë shoqëruar nga relacione të cilat nuk përmbushin disa prej kritereve të përcaktuara në të. Konkretisht, nuk pasqyrohet ndikimi ekonomik, social, mjedisor dhe ndjeshmëria gjinore (*shkronja “ç”*), shkalla e përmbushjes së objektivave të agjendës së zhvillimit të qëndrueshëm të Kombeve të Bashkuara, si dhe zbatimi i angazhimeve që rrjedhin prej saj (*shkronja “d”*) dhe përmbushja e detyrimeve që burojnë nga angazhimet e shtetit shqiptar në kuadër të anëtarësimit në organizma dhe akte ndërkombëtare ku Shqipëria është palë (*shkronja “dh”*). Duke mos vepruar në këtë mënyrë, është shkelur edhe procedura parlamentare për shqyrtimin dhe miratimin e projektligjeve, çka duhet analizuar në vlerësimin tërësor të kushtetutshmërisë së ligjeve nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022.

7. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar:

i. Për legjitimitimin

7.1 Kërkuesi nuk legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës, pasi fillimisht kërkesa është paraqitur e nënshkruar nga 28 deputetë, ndërsa në momentin e gjykimit të saj rezulton se dy nga deputetët nënshkrues nuk e gëzojnë më statusin e deputetit, duke e lënë numrin aktual në 26 nënshkrues dhe duke sjellë si pasojë humbjen e legjitimitetit për shkak të mosplotësimit të kuorumit të një të pestës së deputetëve. Legjitimiteti i kërkuarit verifikohet në çdo fazë të gjykimit.

ii. Për themelin

7.2 Aktet normative janë nxjerrë në përputhje me nenin 101 të Kushtetutës. Situata emergjente e krijuar nga rritja e menjëhershme e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës dhe gazit në tregun shqiptar, e ardhur si pasojë e situatave të ndikuara nga tregu ndërkombëtar, për shkak të konfliktit Rusi–Ukrainë, ka bërë të domosdoshme ndërhyrjen dhe rregullimin me akt normativ. Duke qenë se Rusia bllokoj furnizimin me gaz apo naftë të vendeve që mbështetën Ukrainën, operatorët që ushtrojnë veprimtarinë në fushën e hidrokarbureve u gjendën fillimisht përpara mungesës dhe reduktimit të naftës dhe gazit, si dhe çmimeve tepër të larta në tregjet ndërkombëtare për sigurimin e tyre. Aktet normative kanë si qëllim përcaktimin e masave të veçanta që do të merren ndaj subjekteve që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre përpunimin, transportimin e tregtimin e naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre gjatë gjithë kohëzgjatjes së situatës së veçantë në tregun shqiptar, të ndikuar nga situatat në tregun ndërkombëtar. Sipas Këshillit të Ministrave është vepruar në mbrojtje të interesit publik dhe sigurisë kombëtare, dhe çmimi i vendosur nga Bordi i Transparencës nuk ka shkuar mbi 250 lekë për litër, çmim i cili u vendos përpara miratimit të akteve normative. Kohëzgjatja e këtyre akteve është parashikuar në nenin 21/10 të aktit normativ nr. 5/2022, duke përcaktuar zbatimin e tyre për aq kohë sa zgjat periudha e situatës së veçantë dhe zbatimi fillon me shpalljen e saj me vendim të Këshillit të Ministrave deri në përfundimin e saj me vendim të Bordit të Transparencës.

7.3 Nuk cenohet *liria e veprimtarisë ekonomike*. Ndërhyrja e shtetit në këtë rast është bërë në përputhje me parashikimet e Kushtetutës dhe të jurisprudencës kushtetuese. Aktet normative objekt kërkesë janë miratuar me ligj, në kuptimin formal dhe material. Pra, në këtë rast ndërhyrja është bërë me ligj. Nxjerrja dhe miratimi i këtyre akteve kanë pasur si qëllim mbrojtjen e konsumatorëve shqiptarë nga çmimet e larta të karburanteve. Pas nisjes së konfliktit Rusi - Ukrainë, tregjet ndërkombëtare të çdo fushe u goditën në mënyrë të menjëhershme dhe si pasojë pati kufizime të furnizimit me produkte dhe rritje të çmimeve në mënyrë të pakontrolluar. Aktet normative mbrojnë interesin publik, duke mbrojtur konsumatorët nga çmimet e larta, si dhe lirinë e veprimtarisë ekonomike, pasi u garantojnë shoqërive që operojnë në këtë sektor fitimin bazuar në çmimin tavan të vendosur nga Bordi i Transparencës.

7.4 I pabazuar është edhe pretendimi për cenimin e *parimit të barazisë para ligjit*. Anëtarësia e ndërmarrjeve hidrokarbure në Bordin e Transparencës nuk ka peshën kryesore të vendimmarrjes. Këshilli i Ministrave e ka marrë këtë nismë me qëllim zgjidhjen e problematikave të krijuara nga rritja

e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës dhe gazit në tregun shqiptar të ndikuar nga tregu ndërkombëtar. Masat e përcaktuara në aktet objekt kërkesë janë në përputhje me qëllimin që synohet të arrihet, pasi situata aktuale, e vlerësuar edhe në lidhje me krizën e tejzgjatur të ekonomisë botërore, kërkon zbatimin e mekanizmave që përmbushin objektivat sociale. Këto masa aplikohen për të gjithë operatorët e tregut pa përjashtim dhe ligji nuk i ka dhënë asnjë të drejtë Këshillit të Ministrave ose Bordit të Transparencës për aplikimin e çmimeve me kritere diferencuese.

7.5 Nuk cenohen rregullat e *MSA-së* në lidhje me konkurrencën. Kërkuesi nuk ka sjellë asnjë argument kushtetues për të mbështetur këto pretendime të tij. Ai nuk ka bërë asnjë analizë se cilat janë parashikimet e ligjit që kanë shkelur ose cenuar rregullat e *MSA-së* për konkurrencën. Gjithsesi, neni 71 i ligjit nr. 9590/2006 dhe neni 101 i *TFBE-së* përcaktojnë qartë se marrëveshjet përmes të cilave palët do të cenonin konkurrencën mund të marrin tri forma të ndryshme, konkretisht: formën e marrëveshjeve midis ndërmarrjeve, vendimeve të shoqatave të ndërmarrjeve dhe praktikave të bashkërenduara. Në rastin konkret, konstatohet qartë se nuk ekziston asnjë marrëveshje e tillë. Bordi i Transparencës zbaton metodologjinë e përcaktuar në aktet normative për përcaktimin në transparencë të plotë të çmimit tavan.

7.6 Aktet normative janë depozituar dhe më pas shqyrtuar nga Kuvendi në përputhje me Kushtetutën dhe Rregulloren e Kuvendit. Gjithashtu, këto akte kanë respektuar edhe procedurën parlamentare të parashikuar në Kushtetutë dhe në Rregulloren e Kuvendit për shqyrtimin dhe miratimin e tyre. Në këto kushte, rezulton se kërkuesi nuk ka paraqitur asnjë fakt dhe argument të nivelit kushtetues. Pretendimet e tij janë të natyrës procedurale të parashikuara nga Rregullorja e Kuvendit, prandaj nuk përbëjnë shkak për antikushtetutshmërinë e ligjeve.

8. **Subjekti i interesuar, Kuvendi**, ka paraqitur në thelb të njëjtat prapësime, si edhe Këshilli i Ministrave.

9. **Subjektet e interesuara, AK-ja dhe Bordi i Transparencës**, nuk kanë paraqitur parapësime me shkrim, por parashtruan pretendimet e tyre gjatë seancave plenare.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkuesit

A.1. Për legjitimitimin racione personae

10. Kërkuesi ka pretenduar se legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës, pasi jo më pak se një e pesta e deputetëve konstituohet në momentin e paraqitjes së kërkesës. Të gjithë deputetët nënshkruar të kërkesës kanë qenë deputetë në kohën e vënies në lëvizje të Gjykatës, ndërsa dy prej tyre e kanë lënë mandatin dy muaj më pas. Vetë Kolegji i Gjykatës ka verifikuar nëse kërkesa përmbush kushtet formale dhe materiale për të kaluar në seancë plenare, në përputhje me nenet 27, 31 dhe 31/a të ligjit nr. 8577/2000. Ky i fundit nuk parashikon verifikimin e legjitimitimit të kërkuesit në asnjë fazë tjetër të gjykimit. Gjithashtu, edhe dy deputetët e tjerë që kanë zëvendësuar deputetët që kanë hequr dorë nga mandati, kanë shprehur vullnetin e tyre për t'iu bashkuar këtij gjykimi kushtetues.

11. Sipas subjekteve të interesuara, Këshillit të Ministrave dhe Kuvendit, kërkuesi nuk legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës, pasi fillimisht kërkesa është paraqitur e nënshkruar nga 28 deputetë, ndërsa në momentin e gjykimit të saj rezulton se dy nga deputetët nënshkruar nuk e gëzojnë më statusin e deputetit, duke e lënë numrin aktual në 26 nënshkruar dhe duke sjellë si pasojë humbjen e legjitimitetit për shkak të mosplotësimit të kuorumit të një të pestës së deputetëve. Legjitimiteti i kërkuesit verifikohet në çdo fazë të gjykimit, ndaj edhe në rastin kur kërkesës i bashkohen dy deputetë të tjerë nga organizmi politik, përsëri kërkuesi nuk gëzon legjitimitet pasiv, pasi nuk do të ishte i njëjti grupim deputetësh nga pikëpamja formale.

12. Çështjen e legjitimitetit të kërkuarit Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhet me vënien në lëvizje të një procesi kushtetues. Për sa i takon legjitimitetit të jo më pak se një të pestës së deputetëve për vënien në lëvizje të Gjykatës për kontrollin abstrakt të normës ligjore, në jurisprudencën kushtetuese në mënyrë të vazhdueshme është vlerësuar se ky subjekt, i parashikuar në nenin 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenin 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, ka të drejtë të paraqesë kërkesë për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret. Interesi i këtyre funksionarëve publikë për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtetformuese, si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar (*shih vendimet nr. 18, datë 7.7.2022; nr. 55, datë 27.7.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Në rastin konkret, për sa i takon legjitimitetit formal të kërkuarit, Gjykata konstaton se kërkesa me të cilën është vënë në lëvizje procesi kushtetues është paraqitur më datë 6.9.2022, nga një grup prej 29 deputetësh të Kuvendit, të cilët përbëjnë subjektin kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, në kuptim të nenit 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000. Gjatë shqyrtimit të kësaj çështjeje u konstatua se në datat 7.11.2022 dhe 8.11.2022, dy prej deputetëve nënshkrues të kërkesës kanë dhënë dorëheqjen nga ushtrimi i mandatit të deputetit dhe me vendimet nr. 211 dhe nr. 212, datë 1.12.2022 të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, në zbatim të parashikimeve ligjore në fuqi, ata janë zëvendësuar nga dy deputetë të tjerë. Për rrjedhojë, në momentin që çështja ishte për shqyrtim në seancë plenare, dy nga deputetët nënshkrues të kërkesës nuk e gëzonin më këtë status.

14. Gjykata vëren, gjithashtu, se gjatë shqyrtimit të çështjes në seancë plenare, pikërisht më datë 15.3.2023, dy deputetë të tjerë kanë paraqitur para saj aktet e shprehjes së vullnetit të tyre për t’iu bashkuar si nënshkrues kërkesës në shqyrtim.

15. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson paraprakisht të theksojë se verifikimi i kriterëve formale të pranueshmërisë së kërkesës, pra dhe verifikimi i numrit të deputetëve që i drejtohen Gjykatës (jo më pak se një e pesta e deputetëve), realizohet në momentin e vënies në lëvizje të kontrollit kushtetues dhe ky kriter është plotësuar nga kërkuari. Po ashtu, edhe në momentin e shqyrtimit të çështjes në seancë plenare, për shkak të shprehjes së vullnetit të dy deputetëve të tjerë, ky kriter ka rezultuar i plotësuar, për sa kohë që kërkuari ka përsëri numrin e kërkuar nga dispozita kushtetuese, neni 134, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës. Për rrjedhojë, prapësimet e subjekteve të interesuara në këtë drejtim janë të pabazuara.

16. Nisur nga sa më lart, duke qenë se subjekti kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve përfaqëson një subjekt të pakushtëzuar, i cili nuk ka nevojë të provojë interesin e tij të drejtpërdrejtë në lidhje me çështjen në shqyrtim, për shkak të interesit publik që mbart, Gjykata vlerëson se kërkuari legjitimohet *ratione personae* të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues për kontrollin abstrakt të kushtetutshmërisë së akteve normative të kundërshtuara.

A.2 Për legjitimitetin ratione temporis

17. Për sa i përket legjitimitetit *ratione temporis*, bazuar në përmbajtjen e nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, afati për paraqitjen e kërkesës për kontrollin e pajtueshmërisë së ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën është 2 vjet nga hyrja në fuqi e aktit. Aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022 kanë hyrë në fuqi menjëherë dhe janë botuar në Fletoret Zyrtare nr. 40, datë 14.3.2022 dhe nr. 50, datë 1.4.2022. Më pas, këto akte normative me fuqinë e ligjit janë miratuar me ligjet nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022 të Kuvendit, të cilat janë botuar në Fletoren Zyrtare nr. 76, datë 20.5.2022. Kërkesa është paraqitur në Gjykatë dorazi më datë 6.9.2022, pra brenda afatit ligjor 2-vjeçar, ndaj kërkuari legjitimohet edhe *ratione temporis* për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues.

A.3 Për legjitimitetin ratione materiae

18. Gjykata edhe më parë ka marrë në shqyrtim çështjen e pajtueshmërisë me Kushtetutën të aktit normativ të miratuar me ligj, si në rastet kur Kuvendi ka shprehur vullnetin e tij me ligj miratues, por ky i fundit nuk është bërë objekt kundërshtimi në gjykimin kushtetues, ashtu edhe në rastet kur objekt kundërshtimi ka qenë njëkohësisht si akti normativ, ashtu edhe ligji miratues i tij. Në këtë drejtim, në jurisprudencën kushtetuese është vlerësuar se miratimi i ligjit nga Kuvendi nuk shëron të metat e dekretligjit të lidhura me nevojën dhe urgjencën, prandaj kontrolli mbi pajtueshmërinë me Kushtetutën të aktit normativ me fuqinë e ligjit shtrihet edhe mbi ligjin miratues, në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës (*shih vendimet nr. 18, datë 7.7.2022; nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 1, datë 6.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Në rastin në shqyrtim Gjykata vëren se për aktin normativ nr. 5/2022, të miratuar me ligjin nr. 39/2022, kërkuesi pretendon se cenon nenin 101 të Kushtetutës, nenin 68, pika 2, të Rregullores së Kuvendit, lirinë e veprimtarisë ekonomike, barazisë para ligjit, si dhe dispozitat e MSA-së dhe TFBE-së. Ndërsa për aktin normativ nr. 8/2022, të miratuar nga Kuvendi me ligjin nr. 42/2022, kërkuesi ka sjellë argumente vetëm për sa i përket cenimit të nenit 101 të Kushtetutës, pra për mungesë të respektimit të kërkesave të nevojës dhe urgjencës, dhe të nenit 68, pika 2, të Rregullores së Kuvendit.

20. Gjykata konstaton se akti normativ nr. 8/2022 ka bërë disa ndryshime në aktin normativ nr. 5/2022, që lidhen me metodologjinë e llogaritjes së çmimit tavan për shitjen e gazoilit, benzinës dhe gazit të lëngshëm të naftës. Për këto arsye, Gjykata do t'i analizojë këto akte të lidhura me njëra-tjetrën, duke u shprehur në përfundim të gjykimit për të gjitha pretendimet që kanë të bëjnë me këto akte normative dhe ligjet e tyre miratuese nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022.

21. Kërkuesi ka pretenduar cenimin e nenit 68, pika 2, shkronjat “ç”, “d” dhe “dh”, të Rregullores së Kuvendit, pasi aktet normative janë shoqëruar me relacione të cilat nuk përmbushin kriteret e përcaktuara në to. Sipas tij, kjo ka sjellë mosrespektimin e procedurës parlamentare për shqyrtimin dhe miratimin e projektligjeve, çka sipas nenit 51, pika 1, shkronja “c”, të ligjit nr. 8577/2000 duhet analizuar në vlerësimin tërësor të kushtetutshmërisë së ligjeve nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022.

22. Për këtë pretendim subjektet e interesuara kanë prapësuar se aktet normative janë depozituar dhe më pas shqyrtuar nga Kuvendi në përputhje me Kushtetutën dhe Rregulloren e Kuvendit. Gjithashtu, këto akte kanë respektuar edhe procedurën parlamentare të parashikuar në Kushtetutë dhe në Rregulloren e Kuvendit për shqyrtimin dhe miratimin e tyre. Në këto kushte, rezulton se kërkuesi nuk ka paraqitur asnjë fakt dhe argument të nivelit kushtetues. Sipas këtyre subjekteve, këto pretendime janë të natyrës procedurale, të parashikuara nga Rregullorja e Kuvendit, prandaj nuk përbëjnë shkak për antikushtetutshmërinë e ligjeve.

23. Në lidhje me Rregulloren e Kuvendit, Gjykata në jurisprudencën e saj, duke respektuar parimin e vetërregullimit të Kuvendit, ka vlerësuar se në parim ajo nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues nga Gjykata. Rregullorja e Kuvendit është një akt juridik që ka si qëllim të vendosë rregulla për veprimtarinë dhe funksionimin e brendshëm të Kuvendit. Mosrespektimi i saj e bën veprimtarinë parlamentare antikushtetuese vetëm nëse janë prekur dispozita të nivelit kushtetues, që gjejnë pasqyrim në të, ndërsa për çështje të tjera Rregullorja e Kuvendit nuk mund të jetë objekt i kontrollit kushtetues (*shih vendimet nr. 1, datë 16.2.2022; nr. 35, datë 10.1.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). Nisur nga karakteri normativ i saj dhe referuar nenit 131, shkronja “c”, të Kushtetutës, Rregullorja e Kuvendit mund të jetë vetëm objekt i kontrollit kushtetues në rastet kur dispozita të nivelit kushtetues, të përfshira në të, janë të papajtueshme me Kushtetutën (*shih vendimin nr. 29, datë 21.10.2009 të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Për sa më lart, Gjykata konstaton se pretendimi për mangësitë e relacioneve të projektakteve normative, sipas kërkesave të nenit 68 të Rregullores së Kuvendit, nuk ka të bëjë me ekzistencën e

veseve formale të ligjeve miratuese të tyre, në kuptim të neneve 81 dhe 82 të Kushtetutës, por me procedurën e hartimit të relacioneve të projektakteve. Pretendimet e parashtruara në këtë drejtim nuk rezultojnë të jenë të natyrës kushtetuese, të tilla që t'i nënshtrohen juridiksionit të saj, pasi kanë të bëjnë me aspekte të rregullimit të veprimtarisë parlamentare që nuk gjejnë mbështetje në nene konkrete të Kushtetutës. Për rrjedhojë, ky pretendim i kërkuarit nuk mund të merret në shqyrtim nga kjo Gjykatë, pasi nuk përfshihet në juridiksionin kushtetues¹.

25. Po kështu, kërkuari pretendon se aktet normative janë në kundërshtim me nenin 101 të TFBE-së. Për pretendimet që lidhen me cenimin e primeve të traktateve evropiane, Gjykata ka vlerësuar se në kushtet kur Republika e Shqipërisë nuk i ka përmbyllur ende procedurat për integrimin në Bashkimin Evropian, ato qëndrojnë jashtë juridiksionit të saj (*shih vendimin nr. 30, datë 2.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, edhe ky pretendim i kërkuarit nuk mund të jetë objekt i kontrollit kushtetues në rastin konkret.

26. Për sa u përket pretendimeve të tjera të kërkuarit për cenimin e neneve 101, 17 dhe 18 të Kushtetutës, në drejtim të nevojës, urgjencës dhe marrjes së masave të përkohshme në nxjerrjen e akteve të kundërshtuara, të lirisë së veprimtarisë ekonomike, të parimit të barazisë para ligjit dhe mosdiskriminimit, si dhe të rregullave të konkurrencës të garantuara nga MSA-ja, duke qenë me natyrë kushtetuese ato bëjnë pjesë në juridiksionin kushtetues, ndaj Gjykata në vijim do të shqyrtojë bazueshmërinë e tyre në themel.

B. Për themelin e pretendimeve

B.1 Për cenimin e nenit 101 të Kushtetutës

27. Kërkuari pretendon se Këshilli i Ministrave i ka nxjerrë aktet e kundërshtuara pa përmbushur kushtet e nevojës dhe urgjencës. Këshilli i Ministrave dhe më pas Kuvendi kanë dështuar në ofrimin e të dhënave dhe fakteve konkrete, të cilat kanë shkaktuar nevojën dhe urgjencën e nxjerrjes së akteve normative me fuqinë e ligjit. Nga të dyja këto organe mungon një analizë nëse mekanizmat ligjorë dhe institucionalë ekzistues janë të mjaftueshëm për plotësimin e qëllimeve që kërkojnë të realizohen nëpërmjet këtyre akteve normative. Akti i parë normativ është miratuar rreth një muaj pas nisjes së konfliktit të armatosur Rusi – Ukrainë, kohë gjatë së cilës Këshilli i Ministrave kishte mundësi të dërgonte në Kuvend një projektligj me procedurë të përshpejtuar, sipas përcaktimeve të neneve 83, pika 2 dhe 28 të Rregullores së Kuvendit. Mënyra se si paraqitet Bordi i Transparencës në aktet normative dhe fakti se për të nuk është parashikuar asnjë afat, do të thotë se ai mund të ekzistojë pa asnjë lloj kufizimi, duke qenë kështu në kundërshtim me konceptin e masave të përkohshme të parashikuara në nenin 101 të Kushtetutës.

28. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi, kanë parashtruar se aktet normative objekt kërkese janë nxjerrë në përputhje me nenin 101 të Kushtetutës. Situata emergjente e krijuar nga rritja e menjëhershme e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës dhe gazit në tregun shqiptar, e ardhur si pasojë e situatave të ndikuara nga tregu ndërkombëtar, për shkak të konfliktit Rusi–Ukrainë, ka bërë të domosdoshme ndërhyrjen dhe rregullimin me akt normativ. Duke qenë se Rusia bllokoi furnizimin me gaz ose naftë të vendeve që mbështetën Ukrainën, vendi dhe operatorët që ushtrojnë veprimtarinë në fushën e hidrokarbureve u gjendën fillimisht para mungesës dhe reduktimit të naftës dhe gazit, si dhe çmimeve tepër të larta në tregjet ndërkombëtare për sigurimin e tyre. Aktet normative kanë si qëllim përcaktimin e masave të veçanta që do të merren

¹ Anëtarët Marsida Xhaferllari dhe Sonila Bejtja votuan për legjitimimin *ratione personae* të kërkuarit edhe për këtë pretendim, me arsyetimin se Gjykata vlerëson edhe procedurën për miratimin e ligjeve dhe akteve të tjera normative, bazuar në nenin 51, pika 1, shkronja “c”, të ligjit nr. 8577/2000. Pretendimet e kërkuarit për plotësimin formal të akteve parlamentare sipas Rregullores së Kuvendit, në rastin konkret lidhen jo vetëm me detyrimin kushtetues të Kuvendit për të kontrolluar kushtet e nevojës, urgjencës dhe përkohshmërisë së masave të aktit normativ, sipas nenit 101 të Kushtetutës, por edhe me respektimin e lirisë ekonomike dhe të konkurrencës, që përbën angazhim ndërkombëtar të Republikës së Shqipërisë

ndaj subjekteve që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre përpunimin, transportimin e tregtimin e naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre gjatë gjithë kohëzgjatjes së situatës së veçantë në tregun shqiptar, të ndikuar nga situatat në tregun ndërkombëtar. Sipas subjekteve të interesuara është vepruar në mbrojtje të plotë të interesit publik dhe sigurisë kombëtare, ndërsa kohëzgjatja e këtyre akteve është parashikuar në nenin 21/10 të aktit normativ nr. 5/2022, duke përcaktuar zbatimin e tyre për atë kohë sa zgjat periudha e situatës së veçantë, nga shpallja e saj me vendim të Këshillit të Ministrave deri në përfundimin me vendim të Bordit të Transparencës. Kriteret e nevojës dhe urgjencës janë vlerësuar edhe nga Kuvendi, në cilësinë e organit të ngarkuar nga Kushtetuta për vlerësimin (formal dhe substancial) edhe të tyre. Gjithashtu, sipas Këshillit të Ministrave, është bërë një vlerësim nëse situata mund të rregullohej me ligjin nr. 8450/1999, por duke qenë një ligj i miratuar shumë vite më parë, ai nuk i përgjigjej plotësisht situatës aktuale, pasi nuk jepte një metodologji ose rregulla të përcaktuara se si duhej të zhvillohej gjithë procesi.

29. Subjekti i interesuar, Bordi i Transparencës, në seancën e datës 9.3.2023 është shprehur se para fillimit të konfliktit, në vitin 2021 çmimi mesatar i tregtimit të gazoil, që përbën 80% të konsumit të karburantit në vend, ka qenë rreth 160–170 lekë për litër. Ndërsa, në periudhën pas fillimit të konfliktit Rusi–Ukrainë dhe para nxjerrjes së aktit normativ nr. 5/2022, çmimi i përafërt i shitjes me pakicë të karburantit ka variuar nga 260–263.5 lekë për litër. Qëllimi i krijimit të tij ka qenë të sigurojë që operatorët ekonomikë, të cilët veprojnë në fushën e hidrokarbureve, të mos e shesin karburantin me një çmim më të lartë nga ai që e kanë blerë, pra të shmangë situatën kur operatorët e marrin karburantin me një çmim të caktuar, dhe me rritjen e çmimit në bursë rrisin edhe çmimin e tregtimit të tij.

30. Gjykata vëren se neni 101 i Kushtetutës parashikon se Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.

31. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se dhënia e pushtetit ligjvënës Këshillit të Ministrave ka karakter përjashtimor, i cili justifikohet nisur nga fakti se në disa situata ose për disa fusha të veçanta, ushtrimi normal i pushtetit ligjvënës kërkon një kohë të caktuar teknike ose, duke konsideruar kompleksitetin e disiplinës në disa sektorë të caktuar, ndërhyrja e ligjvënësit mund të bëhet në një moment të dytë. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra. E drejta e pushtetit ekzekutiv për të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjit duhet të justifikohet në çdo rast me praninë e rrethanave të veçanta që e bëjnë të nevojshme ndërmarrjen e nismës urgjente (*shih vendimet nr. 8, datë 22.2.2023; nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

32. *Nevoja* dhe *urgjenca*, në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës, mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë, si fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike dhe parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve. Ato përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit dhe që dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot. Elementi *urgjencë* nuk mund të ekzistojë në vetvete pa *nevojën*, sepse *urgjenca* tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa *nevoja* tregon thelbin e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Prandaj, *nevoja* dhe *urgjenca* janë kushte të domosdoshme, mungesa e të cilave do të kishte si pasojë pavlefshmërinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë atë kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet

procedurave të përshpejtuara, nisma ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

33. Në këtë kuptim, Gjykata pohon se verifikimi i ekzistencës së *nevojës* dhe *urgjencës* për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit, si kriterë kushtetuese për justifikimin e kësaj forme përjashtimore të veprimtarisë normative, bazohet në vlerësimin: i) e situatave faktike që i shkaktojnë, pra praninë e rrethanave të veçanta që nuk mund të presin dhe që e bëjnë të nevojshme ndërmarrjen e nismës urgjente; ii) ekzistencën e mjeteve të tjera ligjore që mund të ofronin mundësinë e rregullimit të qëllimeve dhe objektivave që përmban akti normativ me fuqinë e ligjit; dhe iii) pamundësinë e nxjerrjes së ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara. Gjithashtu, theksohet se analiza e këtyre tre (nën)kriterëve duhet të kryhet si në aspektin formal, ashtu edhe atë substancial/thelbësor. Analiza në aspektin formal do të duhej të konsistonte në trajtimin e këtyre çështjeve në preambulën apo relacionin shoqërues të aktit normativ, ose në çdo dokument që shoqëron aktin normativ me fuqinë e ligjit, ose në raportet e komisioneve parlamentare që përfshihen në procesin e miratimit me ligj të aktit normativ. Ndërsa në aspektin thelbësor analiza do të duhej të konsistonte në verifikimin e ekzistencës reale të tyre.

34. Përveç këtyre kriterëve norma kushtetuese ka parashikuar si garanci përkohshmërinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit, i cili vepron për një periudhë kohe maksimalisht 45-ditore, çka lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të tij nga Kuvendi, i cili, nëse e miraton, e kthen atë në ligj. Nëse akti normativ me fuqinë e ligjit nuk miratohet nga Kuvendi ose nuk merret në shqyrtim prej tij me kalimin e periudhës 45-ditore, ai jo vetëm nuk prodhon më efekte për të ardhmen, por, njëkohësisht, humbet fuqinë që nga fillimi. Gjykata ka vlerësuar se shprehja “masa të përkohshme”, në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës, duhet kuptuar e lidhur vetëm me fuqinë e përkohshme, 45-ditore, të aktit normativ me fuqinë e ligjit (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

35. Në vlerësimin e përmbajtjes së nenit 101 të Kushtetutës, Gjykata ka konstatuar se vlerësimin e parë faktik dhe substancial të elementeve të kësaj dispozite kushtetuese duhet ta bëjë Këshilli i Ministrave. Ky detyrim ka karakter formal dhe substancial dhe qeveria është e detyruar ta pasqyrojë shpjegimin në përmbajtjen e çdo akti normativ me fuqinë e ligjit që nxjerr, minimalisht në preambulën e tij. Më tej, akti normativ me fuqinë e ligjit kontrollohet nga Kuvendi, i cili bën vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe në shprehjen e mendimit përfundimtar lidhur me aktin normativ, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi. Ai është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim (*shih vendimet nr. 8, datë 22.2.2023; nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

36. Ndonëse në këtë proces organet e përcaktuara nga norma kushtetuese, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi, kanë një hapësirë të gjerë diskrecioni, nevoja dhe urgjenca janë koncepte që nuk janë immune nga kontrolli kushtetues. Në këtë kuptim, mosrespektimi i kriterëve dhe kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi. Gjykata ka theksuar, gjithashtu, se për të arritur në përfundimin se nuk përmbushen kriteret e nenit 101 të Kushtetutës, duhet që nga kontrolli kushtetues të rezultojë në mënyrë të qartë mungesa e tyre. Kjo do të thotë se ekzistenca paraprake e një situate faktike që shkakton nevojën dhe urgjencën për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, përbën një kërkesë kushtetuese për ndërmarrjen e kësaj nisme, në kuptimin që në rast se këto parakushte dukshëm mungojnë, ato përbëjnë një të metë të aspektit kushtetues të aktit normativ me fuqinë e ligjit. Shqyrtimi i rasteve kur dukshëm mungojnë kushtet e vendimarrjes me urgjencë, bazohet në një *test* të përbërë nga një sërë elementesh që përfshijnë preambulën e aktit normativ me fuqinë e ligjit, relacionin shpjegues të tij dhe raportet

parlamentare të projektligjit miratues, si dhe kontekstin normativ në të cilin “përfshihet” akti normativ me fuqinë e ligjit. Në kuptim të sa më sipër, nevoja dhe urgjenca janë kushte paraprake me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës, të tilla që duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes së nismës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit (*shih vendimet nr. 8, datë 22.2.2023; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

37. Bazuar në standardet e mësipërme, Gjykata rithekson rëndësinë që ka analiza paraprake për ekzistencën e nevojës dhe urgjencës që duhet të bëhet si nga Këshilli i Ministrave përpara nxjerrjes së akteve normative me fuqinë e ligjit, ashtu edhe nga Kuvendi, në momentin e miratimit të tyre. Vetëm në këtë mënyrë mund të kuptohet se ato kanë ekzistuar në kohën e nxjerrjes së aktit normativ me fuqinë e ligjit.

38. Gjykata vlerëson të theksojë paraprakisht se ajo është vënë më parë në lëvizje me kërkesën e një grupi deputetësh, për kundërshtimin e ligjeve nr. 41/2022 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 7, datë 18.3.2022 “Për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg”” dhe nr. 51/2022 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 9, datë 11.5.2022 “Për një shtesë në aktin normativ nr. 7, datë 18.3.2022 të Këshillit të Ministrave “Për transparencën dhe monitorimin e çmimit për disa produkte ushqimore bazë dhe produkte të tjera të lidhura me to si pasojë e situatës së veçantë të krijuar në treg”””. Në këtë çështje, Gjykata vendosi pranimin e kërkesës dhe shfuqizimin e akteve të kundërshtuara si të papajtueshme me Kushtetutën, duke vlerësuar se, nga tërësia e materialeve dhe provave të paraqitura nga palët, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi nuk kanë kryer një analizë të situatës konkrete në lidhje me kushtet kushtetuese të nevojës dhe urgjencës të përcaktuara nga neni 101 i Kushtetutës, çka do të mundësonte kontrollin nga kjo Gjykatë të tyre. Po kështu, ajo vlerësoi se këto subjekte nuk kanë dhënë asnjë arsye se pse instrumentet ligjore dhe institucionale ekzistuese nuk janë të mjaftueshme për realizimin e qëllimit që kërkohet të arrihet për mbrojtjen e konsumatorit nga praktikat abuzive, dhe në përmbajtje të akteve e dokumenteve shoqëruese nuk rezultojnë argumente mbi arsyet e shkaqet që do të justifikonin përdorimin e këtij mjeti për arritjen e menjëhershme të rezultatit në treg (*shih vendimin nr. 8, datë 22.2.2023 të Gjykatës Kushtetuese*).

39. Gjykata nuk mund të mos vërë në dukje ngjashmëritë mes këtyre dy çështjeve, si në drejtim të situatës faktike dhe ligjore në të cilën janë miratuar aktet e kundërshtuara dhe përmbajtjes së tyre, ashtu edhe në drejtim të shkaqeve të parashtruara në të dyja kërkesat kushtetuese të paraqitura nga një e pesta e deputetëve dhe të prapësimeve të subjekteve të interesuara në këto gjykime. Megjithatë, ajo vlerëson të theksojë se gjatë kontrollit kushtetues të rasteve në shqyrtim përpara saj, vlerësimi i respektimit të kriterëve dhe jurisprudencës kushtetuese bëhet nën dritën e rrethanave të secilit rast dhe të provave të administruara në secilin proces. Në këtë kuptim, Gjykata do të shqyrtojë në vijim nëse për nxjerrjen e akteve normative nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022, si dhe ligjeve miratuese përkatëse, përmbushen kriteret kushtetuese të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës, pra nëse subjektet e interesuara kanë arritur të justifikojnë ekzistencën e këtyre kriterëve para nxjerrjes së akteve normative të kundërshtuara.

40. Duke iu referuar relacionit shoqërues të aktit normativ nr. 5/2022, Gjykata vëren se Këshilli i Ministrave ka justifikuar nevojën për nxjerrjen e tij me situatën emergjente të krijuar nga rritja e menjëhershme e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës dhe gazit në tregun shqiptar, të ardhur si pasojë e situatave të ndikuara nga tregu ndërkombëtar, çka, sipas tij, ka bërë të domosdoshme ndërhyrjen për rregullimin e kësaj situatë. Përmes këtij akti është synuar përcaktimi i masave të veçanta që do të merren ndaj subjekteve publike ose private, vendase ose të huaja, që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, gazit e

nënprodukteve të tyre, gjatë gjithë kohëzgjatjes së situatës së veçantë në tregun shqiptar, të ndikuar nga situatat në tregun ndërkombëtar (*shih relacionin për projektaktin normativ nr. 5/2022, faqe 2, pika III*).

41. Ndërsa sipas përmbajtjes së relacionit shoqërues të aktit normativ nr. 8/2022, ai ka pasur si qëllim zgjidhjen e problematikave të krijuara nga rritja e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës dhe gazit në tregun shqiptar të ndikuar nga tregu ndërkombëtar. Ky akt ndryshoi metodologjinë e llogaritjes së çmimit me shumicë dhe pakicë të benzinës, gazoilit dhe gazit të lëngshëm të naftës, për shkak se marzhet e përcaktuara 1% dhe 5% u kundërshtuan nga operatorët ekonomikë si të pamjaftueshme për të mbuluar kostot operacionale të tyre, duke çuar në shitje me humbje. Për këtë qëllim u parashikua ndryshimi i formulës, duke llogaritur marzhin në vlerë absolute, i cili merr në konsideratë analizat e të dhënave të deklarimeve dhe bilanceve të operatorëve që disponon administrata tatimore, të krahasuara këto me analizat e kostove të pretenduara nga operatorët. Gjithashtu, me këtë akt janë bërë edhe disa rregullime teknike për masat administrative (*shih relacionin për projektaktin normativ nr. 8/2022, faqet 1 dhe 2, pikat I - III*).

42. Këshilli i Ministrave paraqiti në gjykim disa dokumente shtesë, me qëllim evidentimin e situatës së krijuar në tregun e hidrokarbureve përpara nxjerrjes së aktit normativ nr. 5/2022. Konkretisht, në memon e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë së datës 10.3.2022, drejtuar ministrit, sqarohet problematika e krijuar në furnizimin me karburant, si rezultat i rritjes së çmimit në tregjet ndërkombëtare nga konflikti Rusi–Ukrainë. Ky dokument shoqërohet nga disa komunikime në rrugë elektronike nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe tabelat që tregojnë shpenzimet për karburant që kanë bërë shoqëritë e transportit, si dhe masat e marra nga vendet e rajonit. Edhe pse në lidhje me këtë memo kërkuesi ka prapësuar se nga ana formale i mungon numri i protokollit dhe data, Gjykata për të analizuar nëse nevoja dhe urgjenca kanë ekzistuar përpara nxjerrjes së akteve normative me fuqinë e ligjit dhe nëse ato janë vlerësuar nga Këshilli i Ministrave në ndërmarrjen e kësaj nisme, vlerëson të analizojë aktet e paraqitura nga palët gjatë këtij gjykimi në lidhje me ato të dhëna, të cilat justifikohen edhe nga rrethana të tjera që provojnë vërtetësinë e tyre.

43. Gjykata vëren se në përmbajtjen e memos së lartpërmendur gjendet analiza dhe shkaqet e luhatjes së çmimit të karburanteve, në varësi të çmimit të tij në bursë, si dhe politikat e ndjekura deri në atë kohë në lidhje me taksat për karburantet dhe automjetet. Sipas asaj analize dhe sikurse u konfirmua edhe nga subjektet e tjera të interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Bordi i Transparencës gjatë seancës plenare, çmimi i përafërt i shitjes me pakicë i karburantit përpara nxjerrjes së aktit normativ ka pësuar ndryshime nga 260-263.5 lekë/litri, pra një rritje mbi 30% të çmimit të mëparshëm. Gjithashtu, edhe pse operatorët ekonomikë që veprojnë në fushën e hidrokarbureve mund ta kishin marrë atë në bursë me një çmim më të ulët, në momentin e rritjes së çmimeve ata nuk kishin asnjë kufizim në shitjen e karburantit. Bashkëngjitur materialit gjenden edhe shpenzimet për karburant të shoqërive të transportit për vitet 2019, 2020, 2021 dhe janar–shkurt 2022 (sipas informacionit të dërguar në rrugë elektronike më datë 8.3.2022 zëvendësministrit të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë). Po në rrugë elektronike, më datë 7.3.2022 nga Drejtoria e Zhvillimit të Politikave Ekonomike në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, u është kërkuar informacion institucioneve përkatëse të disa vendeve të rajonit në lidhje me masat e marra prej tyre në përballimin e rritjes së çmimit të karburantit në tregjet ndërkombëtare. Në përgjigje të këtij komunikimi Maqedonia e Veriut është shprehur se deri në atë moment prej saj nuk është marrë asnjë masë, ndërsa qeveria e Kosovës ka marrë vendim që të përcaktojë çmimet maksimale për shitjen me shumicë dhe pakicë të naftës dhe derivateve të saj (komunikimi në rrugë elektronike po më datë 7.3.2022). Gjithashtu, Këshilli i Ministrave i paraqiti Gjykatës disa të dhëna (bashkë me burimin e tyre) nëpërmjet të cilave evidentoheshin masat e marra prej vendeve të rajonit dhe më gjerë, për karburantin, në lidhje me situatën e krijuar në tregjet ndërkombëtare (qeveria e Kroacisë nëpërmjet fiksimit të marzhit të fitimit; qeveria e Serbisë nëpërmjet vendosjes së një çmimi tavan për

30 ditë; qeveria e Hungarisë nëpërmjet vendosjes së çmimit nën kosto dhe vendosjes së çmimit tavan).

44. Nga ana tjetër, subjekti i interesuar, Kuvendi, në vlerësimin e tij për kushtet e *nevojës* dhe *urgjencës*, nëpërmjet komisioneve parlamentare që kanë shqyrtuar aktin normativ nr. 5/2022, është shprehur se rritja e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës dhe gazit në tregun ndërkombëtar dhe, për rrjedhojë, edhe në tregun shqiptar, krijoi një sërë problematikash, të cilat afektuan normalitetin në vend, duke krijuar kështu një situatë të veçantë. Me qëllim adresimin e kësaj situatë lindi nevoja për të ndërhyrë në tregtimin e karburanteve në vend. Kjo ndërhyrje, për shkak të emergjencës, u realizua nëpërmjet këtyre akteve normative, të cilat synojnë përcaktimin e masave të veçanta që do të merren ndaj subjekteve publike ose private, vendase apo të huaja, që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përpunimin, transportimin e tregtimin e naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre, gjatë gjithë kohëzgjatjes së kësaj situatë të veçantë në tregun shqiptar (*shih raportin e datës 19.4.2022 të Komisionit për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin, si komisioni përgjegjës, si dhe raportin për dhënie mendimi të Komisionit për Ekonominë dhe Financat të datës 19.4.2022*). Ndërsa në raportin për dhënie mendimi të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut të datës 12.4.2022 theksohet edhe nevoja për të kufizuar spekulimet që mund të krijohen gjatë kohëzgjatjes së situatës së veçantë (*shih faqen 4 të raportit*). Të njëjtat konsiderata gjenden edhe në raportin e datës 19.4.2022 të Komisionit për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin, si komision përgjegjës, si dhe në raportet për dhënie mendimi të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut të datës 12.4.2022 dhe të Komisionit për Ekonominë dhe Financat të datës 19.4.2022 në lidhje me miratimin e aktit normativ nr. 8/2022.

45. Në këtë drejtim, Gjykata edhe në këtë rast, ashtu siç ka mbajtur qëndrim edhe në çështjen e shqyrtuar me vendimin nr. 8, datë 22.2.2023, nuk vë në dyshim impaktin e konfliktit Rusi-Ukrainë në tregun e karburanteve, si dhe konstaton se e gjithë kjo situatë ka prekur jo vetëm vendin tonë, por edhe shtetet e tjera (Kroacia, Serbia e Hungaria), të cilat kanë reaguar dhe kanë marrë masa ligjore me të njëjtin qëllim, mbajtjen nën kontroll nga shteti të çmimeve, duke garantuar edhe fitimin e subjekteve ekonomike që operojnë në fushën e hidrokarbureve. Megjithatë, Gjykata vëren se secili prej relacioneve shoqëruese të akteve normative të kundërshtuara ose raporteve të komisioneve parlamentare të vlerësuar *ut singuli* nuk përmban analizë të rrethanave që shkaktuan nevojën dhe urgjencën e ndërhyrjes, prandaj Gjykata nuk do të bazohet veçmas në përmbajtjen e secilit prej tyre, por do t'i çmojë ato së bashku me aktet e tjera që i kanë paraprirë nxjerrjes së akteve normative të kundërshtuara (*shih paragrafët 42 dhe 43 të këtij vendimi*). Nga të gjitha këto akte rezulton se nevoja e ndërhyrjes është justifikuar me impaktin që ka pasur në tregun shqiptar rritja e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës në tregun ndërkombëtar, situatë që krijoi problematika që afektuan normalitetin në vend dhe që solli nevojën për të kufizuar spekulimet që mund të krijohen gjatë kohëzgjatjes së kësaj situatë (*shih relacionet shoqëruese të akteve normative të kundërshtuara, si dhe raportet e komisioneve parlamentare*) dhe se ekziston një analizë e situatës së çmimeve të shitjes me pakicë të karburantit përpara nxjerrjes së aktit normativ, i cili kishte arritur në nivele rekord nga 260–263.5 lekë/litri (aktet e tjera që i kanë paraprirë nxjerrjes së akteve normative).

46. Nga ana tjetër, në ndryshim nga situata e vlerësuar në vendimin nr. 8, datë 22.2.2023, Gjykata çmon të theksojë veçantinë e kësaj çështjeje në drejtim të objektit që kanë synuar të rregullojnë aktet normative të kundërshtuara, duke pasur parasysh impaktin që ka ndryshimi i menjëhershëm i çmimit të karburanteve në treg në të gjitha fushat e ekonomisë, tregtisë, industrisë dhe veprimtarisë prodhuese, si dhe pasojat zinxhir që sjell rritja e çmimit të këtij produkti në të gjitha produktet e tjera të konsumit.

47. Nisur nga sa më lart, Gjykata çmon se argumentet e paraqitura për kriterin e nevojës dhe urgjencës në referencë të përmbajtjes së relacioneve shoqëruese të akteve normative të

kundërshtuara, të raporteve të komisioneve parlamentare dhe të akteve që i kanë paraprirë nxjerrjes së akteve normative të vlerësuara së bashku, përbëjnë një tregues të matshëm për t'i dhënë mundësinë asaj t'ia nënshtrojë kontrollit kushtetues respektimin e kriterëve të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës. Në këtë kuptim, Gjykata, në vijim, do të vlerësojë përmbushjen si në aspektin formal, ashtu edhe në atë substancial të tre kriterëve për verifikimin e ekzistencës së *nevojës* dhe *urgjencës* (shih paragrafin nr. 33 të vendimit) për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022.

48. Për sa i takon kriterit të parë, ekzistencës së situatave faktike që shkaktojnë nevojën dhe urgjencën, pra praninë e rrethanave të veçanta që nuk mund të presin dhe që e bëjnë të nevojshme ndërmarrjen e nismës urgjente, Gjykata pohon se është arritur të vërtetohet se përpara miratimit të akteve normative objekt gjykimi ekzistonte një shkallë e madhe devijimi nga e zakonshmja për sa i përket çmimit të karburantit (*nevoja*), rrethanë kjo e pavarur nga vullneti i qeverisë, por e ndikuar nga faktorë të jashtëm (konflikti Rusi–Ukrainë), në një fushë me ndjeshmëri të lartë publike, e cila kërkonte një ndërhyrje të menjëhershme për të parandaluar spekulimet nga ana e operatorëve që veprojnë në tregun me shumicë dhe pakicë dhe, për pasojë, për të parandaluar pasojat e dëmshme dhe të pakthyeshme për interesat e qytetarëve (*urgjenca*).

49. Në lidhje me kriterin e dytë, ekzistencën e mjeteve të tjera ligjore që mund të ofronin mundësinë e rregullimit të qëllimeve dhe objektivave që përmban akti normativ me fuqinë e ligjit, Gjykata vëren se kuadri ligjor në fuqi në fushën e hidrokarbureve përpara miratimit të akteve normative dhe ligjeve ratifikuese objekt gjykimi, pra ligji nr. 8450, datë 24.2.1999 “Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre” (*ligji nr. 8450/1999*), nuk mundësonte marrjen e masave të menjëhershme për mbrojtjen e tregut dhe të konsumatorit nga çmimet e larta dhe spekulimet e mundshme. Edhe pse neni 7 i ligjit nr. 8450/1999 parashikon se në situata të veçanta Këshilli i Ministrave mund të vendosë kufizime të përkohshme (çmime tavan ose dysHEME), kjo mundësi ekziston dhe mund të gjejë zbatim vetëm për rregullimin e çmimeve të shitjes me pakicë të nënprodukteve të naftës e të gazit.

50. Gjykata konstaton, gjithashtu, se ky qëllim nuk mund të arrihej me mjete të tjera ligjore, të tilla si mekanizmat e tjerë që kanë të bëjnë me ndryshimin ose heqjen e detyrimeve tatimore të zbatueshme në këtë sektor. Përveç analizës së taksave për karburantin dhe automjetet në memon e lartpërmendur, gjatë gjykimit nga Bordi i Transparencës është evidentuar se nuk do të kishte garanci që heqja e elementeve të caktuara tatimore nga struktura e çmimit të karburantit, pra tatimi mbi vlerën e shtuar ose ndonjë taksë tjetër, do të përkthehej në ulje të çmimit për konsumatorin final. Kjo do të thotë se nuk do të kishte siguri që ulja e taksës do të shkonte në përfitim të konsumatorit privat. Për më tepër, kërkuesi nuk arriti të identifikonte ndonjë mekanizëm tjetër ekzistues, i cili do të mund të realizonte qëllimin dhe rezultatet që solli akti normativ në fjalë. Kërkuesi iu referua në përgjithësi detyrave të Autoritetit të Konkurrencës, që lidhen me inspektimet në situatën e abuzimeve ose spekulimeve në treg, por pa treguar se si mund të mbrohet konsumatori në mënyrë proaktive dhe parandaluese.

51. Për sa i përket procedurës për miratimin e akteve ligjore me procedurë të përshpejtuar, (kriteri i tretë) Rregullorja e Kuvendit, në nenin 28, parashikon veprimet procedurale që duhet të zbatohen gjatë shqyrtimit dhe miratimit të një projektligji. Kërkesa e Këshillit të Ministrave ose e një të pestës së deputetëve i paraqitet me shkrim Kryetarit të Kuvendit, i cili ia njofton Kuvendit në seancën plenare më të parë. Kryetari i Kuvendit i paraqet Kuvendit për votim projektvendimin përkatës, në të cilin përcaktohet data e shqyrtimit të projektligjit në komisionin përgjegjës, afati brenda të cilit mund të propozohen amendamente dhe data e shqyrtimit në seancë plenare. Afati, brenda të cilit duhet të shqyrtohet çështja në komision dhe në seancë plenare, nuk mund të jetë më pak se një javë nga data e paraqitjes së kërkesës nga Kryetari i Kuvendit në seancë plenare dhe Kuvendi nuk mund

të shqyrtojë më shumë se tre projektligje me procedurë të përshpejtuar në programin 9-javor të punës së Kuvendit dhe një projektligj në kalendarin 3-javor të punimeve të tij. Edhe pse legjislacioni në fuqi ka parashikuar mundësinë e miratimit të akteve ligjore me procedurë të përshpejtuar, që nënkupton një afat kohor më të shkurtër për shqyrtimin e tyre nga Kuvendi, Gjykata vlerëson se në rastin konkret ishte i pamundur rregullimi i situatës qoftë sipas kësaj procedure, për sa kohë që pasojat e ardhura ishin të tilla që nuk lejonin kohën e nevojshme për zbatimin e saj, edhe nëse nga Kuvendi do të respektoheshin në mënyrë strikte afatet e mësipërme. Për rrjedhojë, Gjykata konstaton se mjetet ose mekanizmat e sipërcituar, jo vetëm që do të kërkonin kohë më të gjatë për arsyetimin dhe miratimin e tyre, por edhe gjatë gjykimit nuk u arrit të provohej se ato do të kishin ndikim në rregullimin e situatës urgjente të krijuar në drejtim të evitimit të rritjes së menjëhershme të çmimit të hidrokarbureve.

52. Duke pasur parasysh sa më sipër, por edhe duke vlerësuar rëndësinë e sektorit hidrokarbur dhe ndikimin e drejtpërdrejtë të tij në ekonominë e vendit, Gjykata vlerëson se në rastin konkret ekzistonte një gjendje faktike objektive, e përcaktueshme, e shkaktuar nga konflikti Rusi-Ukrainë, e cila ka vënë në rrezik një interes publik që lidhet me mbrojtjen e qytetarëve nga abuzime të mundshme që mund të vinin nga operatorët privatë në përcaktimin e çmimit të shitjes me shumicë dhe pakicë të këtyre produkteve. Ruajtja e çmimeve brenda disa kufijve, ndalimi i rritjes spekulative të tyre nëpërmjet përcaktimit të metodologjisë së llogaritjes së çmimit, si dhe nevoja për të ndaluar pasojat e pakthyeshme të kësaj situate, kërkonin rregullimin urgjent të situatës, në kushtet e krizës së shkaktuar në tregjet ndërkombëtare, e cila nuk mund të arrihej me anë të mekanizmave të tjerë ligjorë, përfshirë përdorimin e procedurës së përshpejtuar parlamentare për miratimin e akteve ligjore, por vetëm me anë të aktit normativ me fuqinë e ligjit, si një akt që hyn në fuqi menjëherë dhe sjell pasojat të menjëhershme.

53. Për sa i përket kriterit të përkohshmërisë së “masës”, duke qenë se në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se ajo duhet kuptuar e lidhur vetëm me fuqinë e përkohshme 45-ditore të aktit normativ me fuqinë e ligjit (*shih paragrafin nr. 34 të vendimit*), për sa kohë që aktet normative të kundërshtuara janë miratuar me ligj nga Kuvendi, Gjykata çmon se ky kriter është përmbushur. Për më tepër, Gjykata vlerëson se edhe referuar përmbajtjes së pikës 1 të nenit 21/10 të aktit normativ nr. 5/2022, për sa kohë që parashikimet e këtij akti zbatohen sa zgjat perioda e situatës së veçantë, kjo nënkupton se edhe efektet e tij janë të kufizuara në kohë.

54. Në përfundim, bazuar në arsyetimin e mësipërm, Gjykata vlerëson se në nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit nuk mungojnë dukshëm kriteret e përcaktuara në nenin 101 të Kushtetutës. Për rrjedhojë, pretendimet e kërkuarit në këtë drejtim janë të pabazuara.

B.2 Për pretendimin e cenimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike

55. Kërkuari ka pretenduar se aktet normative të kundërshtuara cenojnë lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe nuk plotësojnë kushtet e vendosura në nenin 17 të Kushtetutës. Sipas tij, krijimi i një bordi me pjesëmarrje publike dhe private, që cakton çmimin e gazit, naftës dhe nënprodukteve të tyre, përbën një kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike. Është e drejta e çdo operatori ekonomik në treg që të përcaktojë vetë çmimet e produkteve që tregton. Aktet normative me fuqinë e ligjit edhe pse nga pikëpamja formale përmbushin elementin e kufizimit me ligj, në fakt nuk përmbushin standardin e vendosur nga GJEDNJ-ja, që ka të bëjë me formulimin e saktë të ligjit. Konkretisht, liria e veprimtarisë ekonomike cenohet nga nenet 21/1, shkronja “d”, 21/1, pika 2, 21/3, shkronja “ç” dhe 21/10, pika 2, të aktit normativ nr. 5/2022, që kanë të bëjnë me shpalljen e situatës së veçantë nga Këshilli i Ministrave dhe kohëzgjatjen e saj, si dhe përcaktojnë kompetencat e Bordit të Transparencës në mënyrë evazive. Këshilli i Ministrave mund të merrte masa të tjera për të mbrojtur konsumatorët, siç është ulja e detyrimeve financiare që i shtohen çmimit të karburantit dhe jo krijimi i Bordit, i cili në fakt ka rritur çmimin e karburantit, duke cenuar edhe interesin publik.

56. Sipas subjekteve të interesuara, Këshillit të Ministrave dhe Kuvendit, ndërhyrja e shtetit në këtë rast është bërë në përputhje me parashikimet e nenit 17 të Kushtetutës dhe të jurisprudencës kushtetuese, pasi aktet normative janë miratuar me ligj, në kuptimin formal dhe material. Nxjerrja dhe miratimi i këtyre akteve ka pasur si qëllim mbrojtjen e konsumatorit shqiptar nga çmimet e larta të karburanteve. Nga konflikti Rusi–Ukrainë tregjet ndërkombëtare të çdo fushe u goditën në mënyrë të menjëhershme dhe si pasojë pati kufizime të furnizimit me produkte dhe rritje të çmimeve në mënyrë të pakontrolluar. Aktet normative mbrojnë interesin publik, duke mbrojtur konsumatorët nga çmimet e larta, si dhe lirinë e veprimtarisë ekonomike, pasi u garantojnë shoqërive që operojnë në këtë sektor fitimin bazuar në çmimin tavan të vendosur nga Bordi i Transparencës. Gjithashtu, këto akte respektojnë edhe parimin e proporcionalitetit, pasi ato do të zbatohen për aq kohë sa do të zgjasë edhe periudha e situatës së veçantë.

57. Subjekti i interesuar, AK-ja, në seancë plenare u shpreh se hetimi që është bërë prej tij në tregun e karburanteve ka qenë për periudhën para daljes së akteve normative nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022, dhe pas miratimit të këtyre akteve nuk ka bërë asnjë vlerësim ligjor “*ex ante*” ose “*ex post*” në lidhje me to.

58. Sipas jurisprudencës së Gjykatës, 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. Ajo përfshin të gjitha të drejtat që lidhen me prodhimin, shpërndarjen ose konsumin e mallrave dhe të shërbimeve. Liria e veprimtarisë ekonomike përmban në vetvete shumë të drejta dhe liri, si: liria e biznesit ose aftësia për të krijuar dhe mbyllur një sipërmarrje, liria e tregtisë ose mungesa e barrierave lidhur me importimin dhe eksportimin e mallrave dhe të shërbimeve, liria monetare, si masë për të garantuar qëndrueshmëri të çmimit, liria 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, liria e investimit dhe qarkullimit të lirë të kapitaleve, veçanërisht kapitalit të huaj, liria financiare dhe pavarësia nga kontrolli shtetëror, liria e punës për të ndërvepruar pa kufizime nga shteti (*shih vendimet nr. 29, datë 2.7.2021; nr. 33, datë 8.6.2016; nr. 14, datë 21.3.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

59. Për shkak të rolit aktiv të shtetit në drejtim të ushtrimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, kushtetutëbërësi në nenin 11, paragrafi 3, të Kushtetutës ka parashikuar kriteret mbi bazën e të cilave mund të ndërhyhet për të rregulluar ushtrimin e kësaj të drejte, duke përcaktuar se “*kufizime të lirisë së veprimtarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike*”. Kushtetutëbërësi 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 të katalogut të lirive dhe të 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 asaj 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. 29, datë 2.7.2021; nr. 89, datë 28.12.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

60. Pavarësisht këtij kriteri kufizimi të vendosur në nenin 11 të Kushtetutës, duke qenë se Gjykata e shqyrton pretendimin për cenimin ose jo të kësaj lirie të lidhur ngushtë me sferën e të drejtave të individit, ajo i drejtohet edhe përmbajtjes së nenit 17, pika 1, të Kushtetutës, që shtrihet ndaj të gjitha të drejtave dhe lirive të parashikuara në të. Konkretisht, kjo dispozitë 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 kufizimit me ligj dhe arsyes publike, të cilën e gjejmë edhe te neni 11, pika 3,

përmban detyrimin për të respektuar edhe kriterin e ekzistencës së raportit të drejtë midis kufizimit dhe gjendjes që e dikton atë (*shih vendimin nr. 89, datë 28.12.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

61. Gjykata, përpara se të ndalet në analizën e përmbajtjes së secilës prej dispozitave të kundërshtuara nga kërkuesi, vëren se Këshilli i Ministrave me anën e akteve normative nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022, duke përcaktuar masat e veçanta që do të merren në situatat e veçanta të parashikuara në këto akte, ndaj subjekteve publike ose private, vendase apo të huaja, që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre përpunimin, transportimin, tregtimin e naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre, ka vendosur një mënyrë të re ndërhyrjeje në lirinë e veprimtarisë ekonomike. Në këto kushte, Gjykata do të vlerësojë nëse kjo ndërhyrje e Këshillit të Ministrave ka respektuar kriteret e vendosura nga neni 17 i Kushtetutës.

62. Në lidhje me kriterin e parë të vendosur nga kjo dispozitë kushtetuese, kufizimi “vetëm me ligj”, sipas jurisprudencës kushtetuese, kur kontrollohet kushtetutshmëria e ndërhyrjeve në të drejtat e njeriut, vlerësimi i kriterit të kufizimit “vetëm me ligj” analizohet si në aspektin formal, në kuptimin nëse ndërhyrja parashikohet nga ligji i miratuar nga Kuvendi, ashtu edhe në aspektin substancial, në kuptimin se sa ligji ofron garancitë e mjaftueshme për ndërhyrjen (*shih vendimet nr. 30, datë 2.11.2022; nr. 30, datë 12.2.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Në lidhje me aspektin substancial, Gjykata ka pohuar se parimi i sigurisë juridike, si element i shtetit të së drejtës, ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi ose dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme. Prandaj kur parashikimet ligjore nuk janë formuluar në mënyrë cilësore dhe ligji nuk ofron garancitë e mjaftueshme që të mënjanojnë mundësitë për abuzim dhe arbitraritet të autoriteteve publike, atëherë mund të konsiderohet se nuk përmbushet në kuptimin substancial ky aspekt i kriterit kushtetues të kufizimit “vetëm me ligj” të parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës (*shih vendimet nr. 30, datë 2.11.2022; nr. 30, datë 12.2.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

63. Për sa më sipër, Gjykata konstaton se në rastin në shqyrtim detyrimi për parashikimin e ndërhyrjeve me ligj, në kuptimin formal, rezulton të jetë respektuar, pasi aktet normative të Këshillit të Ministrave nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022 janë miratuar përkatësisht me ligjet nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022. Edhe kërkuesi nuk ka ngritur pretendime në këtë kuptim. Për sa i përket kriterit kushtetues të kufizimit me ligj në kuptimin substancial, në këndvështrim të standardeve të mësipërme, Gjykata do të analizojë në vijim nëse përmbajtja e neneve 21/1, shkronja “d”, 21/1, pika 2, 21/3, shkronja “ç” dhe 21/10, pika 2, të aktit normativ nr. 5/2022, ka atë nivel paqartësie që të mund të pasjellë pasoja negative në të drejtat dhe liritë themelore të individit, sa të konsiderohet se ky kriter nuk përmbushet.

64. Gjykata vëren se akti normativ nr. 5/2022, i miratuar nga Kuvendi me ligjin nr. 39/2022, në nenin 1 të tij pas kreut III të ligjit nr. 8450/1999, ka shtuar kreun III/1 të përbërë nga disa nene. Kështu, në nenin 21/1 është bërë përcaktimi i situatës së veçantë dhe masave përkatëse, të cilat në kuptim të këtij akti janë të gjitha ato situata të cilat krijojnë situatë emergjente kur tregu hidrokarbur karakterizohet nga: a) reduktimi i përshpejtuar deri në mungesë i furnizimit me naftë, gaz dhe nënprodukteve të tyre; b) rritja e ndjeshme e çmimit të tyre në treg; c) zvogëlimi në mënyrë të ndjeshme i importeve mesatare të naftës/gazit dhe nënprodukteve të tij, në krahasim me importet mesatare mujore të vitit kalendarik pararendës, për shkak të mungesave në tregun ndërkombëtar; ç) zvogëlimi në mënyrë të argumentuar në një shkallë të tillë që pasojat e pafavorshme të shkaktuara nga kjo situatë nuk mund të shmangen a të parandalohen pa përcaktimin e masave në përputhje me këtë krye; d) *çdo situatë tjetër e krijuar në tregun ndërkombëtar, e cila ka sjellë deformime në tregun vendas*. Gjithashtu, sipas këtij akti, *situata e veçantë shpallet me vendim të Këshillit të Ministrave (neni 21/1, pika 2)*.

65. Sipas kërkuetit, përcaktimi i bërë në shkronjën “d” të këtij neni është evaziv dhe i lehtëhapësirë Këshillit të Ministrave të ndërhyjë në treg me masa kufizuese, ndërsa pika 2 e nenit 21/1 duke i

dhënë të drejtën Këshillit të Ministrave për shpalljen e situatës së veçantë, cenon standardin e ndërhyrjes me ligj për kufizimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Mbi të njëjtat argumente kërkuksi ka kundërshtuar edhe përmbajtjen e shkronjës “d” të pikës 2 të nenit 21/3, e cila parashikon si kompetencë të Bordit edhe *çdo kompetencë tjetër që vlerësohet e nevojshme në bazë të këtij kreu*, duke e cilësuar edhe atë si përcaktim evaziv.

66. Gjykata rithekson, paraprakisht, se ligji nuk mund të jetë shterues dhe i ngurtë, por duhet t’u lërë hapësirë interpretimi organeve administrative dhe gjyqësore, në varësi të rrethanave konkrete dhe zhvillimit të normave në kontekst të praktikës (*shih vendimin nr. 20, datë 20.4.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Nga ana tjetër, Gjykata ka pohuar 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 Gjykatës të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të zbatuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr. 16, datë 1.3.2017; nr. 4, datë 23.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

67. Në lidhje me parashikimin e shkronjës “d” të pikës 2 të nenit 21/1 të aktit normativ nr. 5/2022, Gjykata vëren se ky parashikim, nga mënyra se si është formuluar, nuk është i paqartë dhe i papërcaktuar. Për të evidentuar kuptimin e shprehjes *“çdo situatë tjetër”*, duhet të analizohet qëllimi i normës si në tërësinë e saj, ashtu edhe gërmë për gërmë. Qëllimi i normës është përcaktimi i situatës/ve të veçantë/a, i lidhur me specifikimin e pasojave të dëmshme ndaj konsumatorit në tregun vendas të hidrokarbureve. Ky qëllim i normës në tërësinë e saj përputhet edhe me qëllimin e parashikuar nga të gjitha shkronjat e saj (nga “a” deri në “d”). Gjykata çmon se edhe pse në pamje të parë, nga formulimi i shkronjës “d”, si një nga rastet e situatës së veçantë, duket sikur i referohet një situatë të përcaktueshme dhe jo të përcaktuar në mënyrë specifike sipas parashikimeve ligjore të shkronjave të tjera, megjithatë në vlerësimin e Gjykatës del qartë se në çdo rast “situatë tjetër” nuk mund të dalë jashtë qëllimit të dispozitës, që është përcaktimi i shkakut dhe i pasojës së situatës së veçantë, që edhe vetë shkronja “d” e ka parashikuar. Në këtë kontekst, Gjykata thekson se përmbajtja e kësaj norme nuk ka paqartësi të natyrës kushtetuese të tilla që të pasjellin pasoja negative në kuadrin e të drejtat dhe lirive themelore të njeriut. Vetëm fakti se situata e parashikuar nuk është e përcaktuar, por është e përcaktueshme, nuk çon në konkluzionin se kjo shkronjë ka dallim nga situatat e parashikuara nga shkronjat nga “a” deri në “ç” të këtij neni, të cilat kanë vendosur përcaktime që në thelb lidhen po me deformimet e tregut vendas në drejtim ose të reduktimit apo mungesës së produktit, ose rritjes së ndjeshme të çmimit, për të cilat kërkuksi nuk ka ngritur pretendime konkrete. Për më tepër, Gjykata vlerëson se çdo situatë tjetër sipas shkronjës “d” nuk është e shkëputur dhe e pavarur nga situatat e parashikuara nga shkronjat nga “a” deri “ç” të këtij neni, në kuptim të ardhjes së pasojave në tregun hidrokarbur, për të cilat duhet të shpallet situata e veçantë. Për rrjedhojë, dhe ky pretendim i kërkuksit në drejtim të paqartësisë së normës është i pabazuar.

68. Duke vijuar më tej me përmbajtjen e nenit 21/3 të aktit normativ nr. 5/2022, ai ka parashikuar kompetencat dhe përgjegjësitë e Bordit të Transparencës, të cilat janë si vijon: a) zbatimi i metodologjisë së përcaktuar në këtë kre për përcaktimin në transparencë të plotë të çmimit tavan, duke marrë në konsideratë një marzh i cili mbulon kostot e shoqërisë; b) njoftimi në mënyrë periodike, sipas përcaktimit të Bordit të Transparencës, i çmimeve tavan, të cilat publikohen në Qendrën e Botimeve Zyrtare dhe në një seksion të veçantë në faqen zyrtare të ministrisë përgjegjëse për hidrokarburet. Vendimet e marra nga Bordi i Transparencës i fillojnë efektet ditën pasardhëse ose sipas përcaktimit të vendimit të Bordit; c) vendosja e masës administrative, sipas nenit 21/6 të këtij kreu, që duhet të ndërmerret ndaj shoqërive në rast shkeljeje të parashikimeve të këtij kreu; ç) *çdo kompetencë tjetër që vlerësohet e nevojshme në bazë të këtij kreu*.

69. Gjykata vlerëson se parashikimi i shkronjës “ç” të nenit 21/3 nuk i ka njohur të drejtën Bordit të ushtrisë kompetenca që nuk lidhen me përmbajtjen e këtij akti dhe për qëllime të çështjeve që ai rregullon. Në këtë kuptim, shkronja “ç” e nenit 21/3 të aktit normativ nr. 5/2022 i ka lënë hapësirë Bordit të ushtrisë vetëm ato kompetenca të cilat bazohen në kreun III/1 të aktit normativ, pa i tejkaluar urdhërimet e tij dhe duke mos e lënë në diskrecion të tij ushtrimin e kompetencave. Për këtë arsye, Gjykata çmon se edhe ky pretendim i kërkuarit është i pabazuar.

70. Për sa i përket përmbajtjes së nenit 21/1, pika 2, të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5/2022, e cila parashikon se *situata e veçantë shpallet me vendim të Këshillit të Ministrave*, Gjykata vëren se shpallja e kësaj situatë bëhet vetëm në bazë të kriterëve të përcaktuara në nenin 21/1, pika 1, të tij. Në këtë kuptim, konstatohet se kriteret e situatës së veçantë janë të parashikuara në ligj dhe Këshillit të Ministrave i ngelet një vlerësim formal i tyre. Kjo do të thotë se Këshilli i Ministrave vlerëson nëse situata është e tillë që përmbush kriteret e situatës emergjente dhe që tregu hidrokarbur karakterizohet nga secili prej rasteve të sanksionuara në nenin 21/1 të aktit normativ. Në këtë kuptim, Gjykata konstaton se Këshilli i Ministrave nëpërmjet shpalljes së situatës së veçantë ka kompetencën e deklarimit të saj vetëm sipas kriterëve të përcaktuara në ligj. Prandaj pretendimi i kërkuarit se duke i dhënë të drejtën Këshillit të Ministrave për shpalljen e situatës së veçantë cenohet standardi i ndërhyrjes me ligj për kufizimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, është i pabazuar.

71. Gjithashtu, Gjykata vëren se sipas nenit 21/10, parashikimet e kreut të përcaktuar në aktin normativ zbatohen për aq kohë sa zgjat periudha e situatës së veçantë (*pika 1*). *Zbatimi i parashikimeve të këtij kreu fillon me shpalljen e situatës së veçantë me vendim të Këshillit të Ministrave dhe përfundimi i kësaj situatë dhe i zbatimit të parashikimeve të këtij kreu përcaktohet me vendim të Bordit (pika 2)*. Në lidhje me këtë përcaktim të fundit kërkuari pretendon se është abuziv dhe joproporcional, pasi e lë tërësisht në diskrecionin e Këshillit të Ministrave shpalljen e situatës së veçantë dhe po ashtu përfundimin e saj në vlerësimin e Bordit të Transparencës.

72. Gjykata vlerëson se formulimi i fjalisë së parë të pikës 2 të dispozitës është i njëjtë me pikën 2 të nenit 21/1 të analizuar më sipër, ndërkohë që fjalia e dytë duke e lënë vlerësimin për përfundimin e situatës së veçantë në diskrecion të Bordit, nuk rezulton të ketë përcaktuar kriteret e qarta, në prani të të cilave ky akt do të pushonte efektet e tij. Bazuar në nenet 21/2 dhe 21/3 të aktit normativ nr. 5/2022, Bordi është instrumenti që ka në thelb të kompetencave të tij thjesht dhe vetëm administrimin e situatës së veçantë. Kjo do të thotë se ai është instrumenti me anë të të cilit zbatohet metodologjia për përcaktimin e çmimit tavan të karburantit dhe nuk mund të ketë si kompetencë të tij vlerësimin e përfundimit të situatës së veçantë. Prandaj duke qenë se akti normativ me fuqinë e ligjit i ka njohur kompetencën Këshillit të Ministrave për shpalljen e situatës së veçantë, sipas kriterëve të përcaktuara në ligj, vlerësimi i përfundimit të saj nuk mund t'i lihet Bordit të Transparencës. Në këtë mënyrë, duke pasur parasysh qëllimin për të cilin është krijuar Bordi i Transparencës, dhënia e kësaj kompetence përbën kapërcim të funksioneve të tij të parashikuara me ligj, si dhe krijon, në këtë drejtim, premisa për arbitraritet. Për rrjedhojë, përmbajtja e fjalisë së dytë të pikës 2 të nenit 21/10 të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 cenon lirinë e veprimtarisë ekonomike, sepse nuk respekton kriterin kushtetues të kufizimit me ligj në kuptimin substancial sipas nenit 17 të Kushtetutës. Prandaj, pretendimi i kërkuarit në këtë drejtim është i bazuar.

73. Për sa i përket kriterit të dytë të kufizimit “për interes publik”, të përcaktuar si kriter në nenin 17 të Kushtetutës, Gjykata ka pohuar se lista e çështjeve me interes publik nuk mund të jetë kurrsesi shteruese, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen (*shih vendimet nr. 37, datë 1.12.2022; nr. 52, datë 5.12.2012; nr. 18, datë 14.5.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

74. Në çështjen konkrete, nisur edhe nga situata e krijuar në tregun hidrokarbur që me nisjen e konfliktit të armatosur Rusi - Ukrainë, Gjykata vëren se parashikimet e bëra në aktet normative nr.

5/2022 dhe nr. 8/2022, të miratuara me ligjet nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022, kanë për qëllim zgjidhjen e problematikave të krijuara nga rritja e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës e gazit në tregun shqiptar, të ndikuara nga tregu ndërkombëtar. Në këtë rast, qëllimi i miratimit të këtyre akteve nga Këshilli i Ministrave dhe më pas nga Kuvendi ka qenë garantimi i qytetarëve nga abuzime të mundshme që mund të bëjnë operatorët privatë në vendosjen e çmimeve të hidrokarbureve. Prandaj, Gjykata vlerëson se ka një interes publik, që është mbrojtja nga abuzimi me rritjen e çmimit të hidrokarbureve, i cili justifikon ndërhyrjen.

75. Lidhur me kriterin e tretë të kufizimit, përpjesëtimin e drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e dikton atë, Gjykata në mënyrë të vazhdueshme ka mbajtur qëndrimin se parimi i proporcionalitetit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte ose lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që i përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet. Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, çka do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria lidhet edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i përpjesëtimin të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, të dobishmërisë dhe të proporcionalitetit. 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. 30, datë 5.7.2021; nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 16, datë 1.3.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

76. Gjykata ka evidentuar se për vlerësimin e proporcionalitetit duhen mbajtur në konsideratë disa kriteret: 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*). Gjykata ka theksuar 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 (*shih vendimin nr. 15, datë 22.6.2022 të Gjykatës Kushtetuese*).

77. Bazuar në standardet e mësipërme, Gjykata vlerëson se thelbi i pretendimeve të kërkuar lidhet me kufizimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, për shkak të përcaktimit të çmimeve të tregtimit me shumicë dhe pakicë të produkteve që janë objekt rregullimi i akteve të kundërshtuara. Gjykata vëren se sipas parashikimit të nenit 21/5 të ligjit nr. 8450/1999, Bordi cakton çdo javë ose kur e vlerëson të nevojshme, në diskrecionin e tij, çmimin tavan për shitjen e gazoilit, benzinës dhe gazit të lëngshëm të naftës, sipas metodologjisë së përcaktuar në këtë dispozitë. Gjykata vlen të theksojë se çmimi tavan i përcaktuar nga Bordi bazohet në një metodologji të përcaktuar nga vetë kjo dispozitë, ku merret parasysh çmimi i shpallur nga bursa në Platts, të cilit i shtohet një vlerë premio e caktuar dhe mbi këtë çmim të përlllogaritur lejohet një shtesë në përqindje në varësi të shitjes me shumicë dhe pakicë, ku aplikohen edhe taksat dhe tarifatat. Për rrjedhojë, kjo dispozitë lejon individualizimin e çmimit në varësi të situatës konkrete në tregun ndërkombëtar dhe nuk është rezultat i vlerësimit subjektiv të Bordit.

78. Gjykata çmon, gjithashtu, se vendosja e një çmimi tavan, në ndryshim nga vendosja e një çmimi dysHEME të tregtimit të këtyre produkteve, nuk ndalon tregtimin dhe shitjen e këtyre produkteve me çmime më të ulëta, element që e lejon konkurrencën e lirë në këtë aspekt. Për rrjedhojë, vendosja e një çmimi tavan nga një organ i vetëm i caktuar, që vepron brenda kufijve të

disa kompetencave të përcaktuara në mënyrë konkrete dhe të qartë dhe që vendos sipas një metodologjie dhe formule gjithashtu të përcaktuar, është një masë që siguron mbrojtjen e konsumatorit, duke mos lejuar tregtimin përtej kufirit të çmimit tavan. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se parashikimet e kundërshtuara nuk cenojnë thelbin e lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe parimin e proporcionalitetit, duke balancuar në këtë rast interesin publik të mbrojtjes së konsumatorit me kufizimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Masat e përzgjedhura për të kontrolluar tregun e hidrokarbureve janë të arsyeshme dhe të përshtatshme, për rrjedhojë nuk e bëjnë kufizimin e lirisë kushtetuese të veprimtarisë ekonomike arbitrar. Në këtë kuptim, mënyra e llogaritjes së çmimit dhe kompetencat e Bordit në këtë drejtim nuk cenojnë edhe kriterin e proporcionalitetit të ndërhyrjes.

79. Për të gjitha argumentet e mësipërme, Gjykata vlerëson se fjalia e dytë e pikës 2 të nenit 21/10 që shtohet në ligjin nr. 8450/1999 me anë të nenit 1 të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5/2022, duke i njohur kompetencën Bordit të Transparencës për përfundimin e situatës së veçantë, krijon arbitraritet në ushtrimin e kësaj kompetence nga Bordi dhe cenon lirinë e veprimtarisë ekonomike në kundërshtim me kriterin kushtetues të kufizimit vetëm me ligj në kuptimin substancial të parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës.

B.3. Për cenimin e parimit të barazisë para ligjit

80. Sipas kërkesës, aktet objekt gjykimi janë në kundërshtim me nenin 18 të Kushtetutës, që sanksionon parimin e barazisë para ligjit. Sipas nenit 21/2, pika 6, të aktit normativ nr. 5/2022, anëtarë të Bordit të Transparencës do të jenë pesë përfaqësues të kompanive hidrokarbure me xhiron më të lartë vjetore. Ky përcaktim përbën një diskriminim të operatorëve të ndryshëm për shkak të gjendjes ekonomike, pasi favorizon kompanitë hidrokarbure me xhiron më të lartë në krahasim me ato me xhiro më të ulët. Për më tepër që anëtarëve të Bordit që janë përfaqësues të kompanive hidrokarbure u njihet e drejta të marrin vendime dhe masa disiplinore shumë të rënda ndaj kompanive konkurrencte të tyre.

81. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi, kanë parashtruar se anëtarësia e ndërmarrjeve hidrokarbure në Bord nuk ka peshën kryesore të vendimmarrjes. Marrja e kësaj nisme ka pasur për qëllim zgjidhjen e problematikave të krijuara nga rritja e çmimeve të produkteve dhe nënprodukteve të naftës e gazit në tregun shqiptar të ndikuar nga tregu ndërkombëtar. Masat e përcaktuara në aktet objekt kërkesë janë në përputhje me qëllimin që synohet të arrihet, pasi situata aktuale, e vlerësuar edhe në lidhje me krizën e tejzgjatur të ekonomisë botërore, kërkon zbatimin e mekanizmave që përmbushin objektivat sociale. Këto masa aplikohen për të gjithë operatorët e tregut pa përjashtim dhe ligji nuk i ka dhënë asnjë të drejtë Këshillit të Ministrave ose Bordit të Transparencës për aplikimin e çmimeve me kriteretiferencuese.

82. Në nenin 18 të Kushtetutës garantohej shprehimisht barazia e shtetasve para ligjit. Gjithashtu, në paragrafët 2 dhe 3 të tij ligjvënësi ka garantuar se askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht për shkaqe të tilla, si: gjinia, raca, feja, etnia, gjuha, bindjet politike, fetare a filozofike, gjendja ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësia prindërore. Krahas kësaj dispozite kushtetuese qëndron edhe neni 14 i KEDNJ-së, i cili u ndalon shprehimisht shteteve anëtare që të drejtat dhe liritë e garantuara nga kjo konventë t'ua nënshtrojnë kriterëve të tilla, si gjinia, raca, ngjyra e lëkurës, gjuha, besimi ose pikëpamjet politike, si dhe prejardhjes sociale dhe nacionale, si dhe çdo shkak tjetër.

83. Sipas jurisprudencës kushtetuese parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në ligj dhe përpara ligjit jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjlojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Barazia para ligjit dhe në ligj presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta. Megjithatë, parimi i barazisë nuk e ndalon trajtimin e diferencuar, por trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë

nga kjo e drejtë mund të përligjet vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 34, datë 10.4.2017; nr. 10, datë 29.2.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

84. Gjithashtu, Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se përkufizimi i një rregullimi juridik nëse është ose jo *objektivisht* i arsyetuar, nuk është vetëm një çështje e thjeshtë juridike, por kërkon edhe një vlerësim real. Diferencimet, si dhe arsyet që çojnë tek to ose kundër tyre duhen ballafaquar për t'ia lënë në dorë përfundimisht vendimin organit kompetent sipas kritereve të tij. Mënyra e zgjidhjes është një e drejtë e organit përkatës, sepse çdo çështje ka specifikat e saj. Sipas praktikës së Gjykatës, ndodhemi para diskriminimit kur subjekte juridike që ndodhen në të njëjtën gjendje trajtohen në mënyra të ndryshme pa justifikim ligjor të arsyeshëm dhe objektiv (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 48, datë 15.11.2013; nr. 4, datë 12.2.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

85. Në rastin në shqyrtim Gjykata vëren se neni 21/2 i aktit normativ nr. 5/2022 parashikon se Bordi i Transparencës përbëhet nga 12 anëtarë, nga të cilët 5 anëtarë janë përfaqësues të kompanive hidrokarbure me xhiron vjetore më të lartë në vitin paraardhës. Në lidhje me këta të fundit, Bordi i Transparencës në seancë deklaroi se anëtarët e tij që janë shoqëri aksionare (tregtarët e shumicës) përfaqësojnë pothuajse 100% të volumit të importit në Shqipëri, ndërsa anëtarët e tregtimit të pakicës pothuajse 80% të volumit të tregtimit. Pavarësisht kësaj situatë, fakti që lihen jashtë vendimmarrjes përfaqësues të shoqërive të tjera hidrokarbure krijon një trajtim të diferencuar ndërmjet tyre.

86. Nga ana tjetër, Gjykata konstaton se sipas aktit normativ nr. 8/2022 metodologjia e llogaritjes së çmimit me shumicë dhe pakicë të benzinës, gazoilit dhe gazit të lëngshëm të naftës parashikon një formulë fikse që llogarit marzhin në vlerë absolute, i cili merr në konsideratë analizat e të dhënave të deklarimeve dhe balanceve të operatorëve që disponon administrata tatimore, të krahasuara këto me analizat e kostove të pretenduara nga operatorët. Kjo do të thotë se formula është produkt i një analize të disa elementeve, duke përcaktuar një çmim tavan në këtë situatë të veçantë tregu që do të zbatohet nga të gjithë operatorët që veprojnë në këtë sektor, pavarësisht xhiros vjetore që ka secili prej tyre, me qëllim mbrojtjen e tregut dhe të konsumatorit nga çmimet e larta dhe spekulimet e mundshme.

87. Nga sa më sipër, Gjykata çmon se formula e përzgjedhur e përfaqësimit të kompanive të hidrokarbureve në Bordin e Transparencës përbën një trajtim të diferencuar të operatorëve ekonomikë që veprojnë në sektorin e hidrokarbureve, në lidhje me xhiron e tyre vjetore, ku sipas kësaj të fundit ata përcaktohen si anëtarë të Bordit. Gjithsesi, Gjykata vëren se të gjithë operatorët ekonomikë, përfshirë ata që janë anëtarë të Bordit, janë subjekte të çmimit të vendosur prej tij, ndërsa për përcaktimin e çmimit, sikundër u theksua edhe më lart, ai përcaktohet mbi bazën e një metodologjie dhe formule, ku anëtarëve të Bordit nuk u lihet hapësirë vlerësimi. Në këtë kuptim, në vlerësimin e Gjykatës, diferencimi i vendosur nuk përbën një përligje haptazi jo objektive dhe të paarsyeshme.

88. Për më tepër, Gjykata thekson se Bordi, si organ kolegjal, përbëhet nga 12 anëtarë, 7 prej të cilëve janë përfaqësues të institucioneve përkatëse publike dhe vendimet e tij merren me shumicën e thjeshtë të të gjithë anëtarëve (neni 21/2 i aktit normativ nr. 5/2022). Prandaj dhe argumenti se 5 anëtarëve të Bordit që janë përfaqësues të kompanive hidrokarbure u njihet e drejta të marrin vendime dhe masa disiplinore shumë të rënda ndaj kompanive konkurrencte të tyre, i ngritur nga kërkuesi, nuk qëndron, pasi pjesëmarrja e tyre në vendimmarrje nuk ka peshën kryesore në kuptim të këtij parashikimi. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuesit për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit është i pabazuar.

B.4. Për cenimin e rregullave të MSA-së për konkurrencën

89. Kërkuesi pretendon se aktet objekt gjykimi cenojnë rregullat e MSA-së për konkurrencën, pasi 5 përfaqësuesit e kompanive më të mëdha hidrokarbure në vend, së bashku me përfaqësuesit e qeverisë, përcaktojnë çmimin e shitjes me shumicë dhe pakicë të gazit, naftës dhe nënprodukteve të tyre. Kjo është në kundërshtim me nenin 71 të MSA-së, pasi krijon marrëveshje mes ndërmarrjeve, të cilat vendosin çmimet e shitjes me shumicë e pakicë të lëndëve hidrokarbure.

90. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi, kanë parashtruar se pretendimet e kërkuesit për cenimin e rregullave të MSA-së për konkurrencën janë të pabazuara. Kërkuesi nuk ka sjellë asnjë argument kushtetues për të mbështetur këto pretendime. Ai nuk ka bërë asnjë analizë se cilat janë parashikimet e ligjit që kanë shkelur ose cenuar rregullat e MSA-së për konkurrencën. Gjithsesi, neni 71 i ligjit nr. 9590/2006 përcakton qartë se marrëveshjet përmes të cilave palët do të cenonin konkurrencën, mund të marrin tri forma të ndryshme, konkretisht: formën e marrëveshjeve midis ndërmarrjeve, vendimeve të shoqatave të ndërmarrjeve dhe praktikave të bashkërenduara. Në rastin konkret konstatohet qartë se nuk ekziston asnjë marrëveshje e tillë. Bordi i Transparencës zbaton metodologjinë e përcaktuar në aktet normative për përcaktimin me transparencë të plotë të çmimit tavan.

91. Gjykata ka theksuar se respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor. Piramida e akteve normative, e sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Bazuar në nenet 5, 116 dhe 122 të Kushtetutës, Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të, duke i radhitur marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, të cilat janë pjesë e sistemit të brendshëm juridik, në hierarkinë e akteve normative që kanë fuqi përpara ligjeve (*shih vendimet nr. 14, datë 21.3.2014; nr. 30, datë 2.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*).

92. MSA-ja është një marrëveshje kuadër për marrëdhëniet ndërmjet Republikës së Shqipërisë, nga njëra anë, dhe BE-së dhe shteteve anëtare të saj, nga ana tjetër. Kjo marrëveshje është ratifikuar me ligjin nr. 9590/2006 dhe ka hyrë në fuqi më 1 prill 2009, pas ratifikimit të saj nga të gjitha vendet anëtare të BE-së. Ajo synon mbështetjen e Shqipërisë për forcimin e demokracisë dhe shtetit të së drejtës, dhënien e kontributit për stabilitetin politik, ekonomik dhe social në Shqipëri dhe në rajon, përafrimin e legjislacionit shqiptar me të drejtën komunitare dhe mbështetjen e Shqipërisë për të përfunduar tranzicionin drejt një ekonomie tregu funksionale. Në këtë mënyrë, MSA-ja është një marrëveshje që ka krijuar një proces asociimi të palëve në funksion të stabilizimit dhe përgatitjes së Republikës së Shqipërisë për anëtarësimin eventual në BE (*shih vendimet nr. 30, datë 2.11.2022; nr. 14, datë 21.3.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

93. Neni 71, pika 1, i ligjit nr. 9590/2006 ndalon: i) të gjitha marrëveshjet ndërmjet sipërmarrjeve, vendimet e marra nga grupe sipërmarrjesh dhe praktikat e koordinuara ndërmjet sipërmarrjeve të cilat kanë si objektiv të tyre ose pasojë parandalimin, kufizimin ose shtrembërimin e konkurrencës; ii) abuzimin me pozicionin dominues, nga një ose më shumë sipërmarrje, në territoret e komunitetit apo të Shqipërisë si një e tërë ose në një pjesë të konsiderueshme të tyre; iii) çdo ndihmë shtetërore e cila shtrembëron ose rrezikon të shtrembërojë konkurrencën, duke favorizuar sipërmarrje të caktuara ose prodhime të caktuara.

94. Për sa më sipër, Gjykata vëren se nisur nga pretendimet e kërkuesit, nënparagrafët “ii” dhe “iii” të pikës 1 të nenit 71 të MSA-së nuk gjejnë zbatim në rastin konkret, pasi pretendimet e kërkuesit nuk ngrihen për abuzimin me pozicionin dominues, nga një ose më shumë sipërmarrje, ose dhënien e ndihmës shtetërore që shtrembëron ose rrezikon të shtrembërojë konkurrencën. Gjithashtu, Gjykata vlerëson se nuk bëhet fjalë as për situatat e parashikuara në nënparagrafin “i” të këtij neni, pasi në rastin konkret nuk kemi të bëjmë me sipërmarrje, por me një organ të krijuar me ligj, me kompetenca marrjen e masave në kontrollin e çmimit të shitjes me shumicë e pakicë të

nënprodukteve të naftës dhe gazit sipas një metodologjie të caktuar në aktet objekt të këtij gjykimi kushtetues, si dhe për propozimin e marrjes së masave administrative në rast të moszbatimit të vendimeve të Bordit të Transparencës, nga ana e operatorëve që veprojnë në këtë sektor. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se ky pretendim i kërkuar është i pabazuar.

95. Në përfundim, Gjykata vlerëson se kërkesa, sipas arsytimit të mësipërm, është pjesërisht e bazuar dhe duhet të pranohet.

PËR KËTO ARSYE,

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

VENDOSI:

1. Pranimin pjesërisht të kërkesës.

2. Shfuqizimin e nenit 21/10, pika 2, fjalja e dytë, të ligjit nr. 39/2022 “Për miratimin e aktit normativ nr. 5, datë 12.3.2022 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999 “Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre”, të ndryshuar”, si të papajtuësëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë, më 18.4.2023.

Shpallur, më 18.5.2023.

Kryetare: Holta Zaçaj

Anëtarë: Elsa Toska, Sandër Beci, Sonila Bejtja, Genti Ibrahim

Anëtarë pjesërisht kundër: Marsida Xhaferllari, Ilir Toska, Fiona Papajorgji, Marjana Semini

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të kërkesës së paraqitur nga jo më pak se një e pesta e deputetëve, një grup prej 29 deputetësh të Kuvendit, me objekt shfuqizimin e ligjit nr. 39/2022 “Për miratimin e aktit normativ nr. 5/2022” dhe ligjit nr. 42/2022 “Për miratimin e aktit normativ nr. 8/2022”, si të papajtuësme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, jam pjesërisht kundër qëndrimit të shumicës lidhur me pretendimin e kërkuar për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, pasi vlerësoj se shkronja “d”, pika 1, e nenit 21/1 të aktit normativ nr. 5/2022 duhej shfuqizuar.

2. Në mbështetje të nenit 132, pika 3, të Kushtetutës dhe nenit 72, pika 8, të ligjit nr. 8577/2000, që parashikojnë publikimin e mendimit të pakicës së bashku me vendimin përfundimtar të Gjykatës, në vijim do të parashtoj argumentet që mbështesin qëndrimin tim pjesërisht kundër.

3. Neni 21/1 i aktit normativ nr. 5/2022 në pikën 1 jep kuptimin e situatës së veçantë, si një situatë emergjente në tregun hidrokarbur, duke përcaktuar në mënyrë specifike në shkronjat “a” deri “ç” rastet që konsiderohen si të tilla, konkretisht: (a) reduktimi i përsheptuar deri në mungesë i furnizimit me naftë, gaz dhe nënprodukteve të tyre; (b) rritja e ndjeshme e çmimit të tyre në treg; (c) zvogëlimi në mënyrë të ndjeshme i importeve mesatare të naftës/gazit dhe nënprodukteve të tij, në krahasim me importet mesatare mujore të vitit kalendarik pararendës, për shkak të mungesave në

tregun ndërkombëtar; (ç) zvogëlimi në mënyrë të argumentuar në një shkallë të tillë që pasojat e pafavorshme të shkaktuara nga kjo situatë nuk mund të shmangen ose të parandalohen pa përcaktimin e masave në përputhje me këtë kre. Ndërkohë, në shkronjën “d” të pikës 1 të këtij neni parashikohet se si situatë e veçantë do të konsiderohet edhe *çdo situatë tjetër e krijuar në tregun ndërkombëtar, e cila ka sjellë deformime në tregun vendas*.

4. Në lidhje me këtë parashikim të fundit (shkronja “d” e pikës 1 të nenit 21/1 të aktit normativ nr. 5/2022), kërkuesi ka pretenduar se është evaziv dhe i lë hapësirë Këshillit të Ministrave të ndërhyjë në treg me masa kufizuese, prandaj cenon lirinë e veprimtarisë ekonomike, pasi nuk respekton kriterin kushtetues të kufizimit vetëm me ligj në kuptimin substancial të parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës (*shih paragrafin 65 të vendimit*).

5. Shumica në lidhje me këtë pretendim të kërkuesit ka arsyetuar se parashikimi i shkronjës “d” të pikës 1 të nenit 21/1 të aktit normativ nr. 5/2022, nga mënyra se si është formuluar, nuk është i paqartë dhe i papërcaktuar. Pasi ka vlerësuar qëllimin e normës në tërësinë e saj, shumica thekson se edhe pse në pamje të parë, nga formulimi i shkronjës “d”, duket sikur i referohet një situatë të përcaktueshme dhe jo të përcaktuar në mënyrë specifike sipas parashikimeve ligjore të shkronjave të tjera, në vlerësimin e shumicës del qartë se në çdo rast “situatë tjetër” nuk mund të dalë jashtë qëllimit të dispozitës, që është përcaktimi i shkakut dhe i pasojës së situatës së veçantë, që edhe vetë shkronja “d” e ka parashikuar. Në këtë kontekst, shumica ka arritur në përfundimin se përmbajtja e kësaj norme nuk ka paqartësi të natyrës kushtetuese, të tilla që të pasjellin pasoja negative në kuadrin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Vetëm fakti se situata e parashikuar nuk është e përcaktuar, por është e përcaktueshme, nuk çon në konkluzionin se kjo shkronjë ka dallim nga situatat e parashikuara në shkronjat nga “a” deri në “ç” të këtij neni, të cilat kanë vendosur përcaktime që në thelb lidhen po me deformimet e tregut vendas në drejtim ose të reduktimit apo mungesës së produktit, ose rritjes së ndjeshme të çmimit, për të cilat kërkuesi nuk ka ngritur pretendime konkrete. Për më tepër, shumica ka vlerësuar se çdo situatë tjetër sipas shkronjës “d” nuk është e shkëputur dhe e pavarur nga situatat e parashikuara nga shkronjat nga “a” deri “ç” të këtij neni, në kuptim të ardhjes së pasojave në tregun hidrokarbur, për të cilat duhet të shpallet situata e veçantë (*shih paragrafin 67 të vendimit*).

6. Në vlerësimin tim kushtetues të çështjes, çmoj se shprehja “*çdo situatë tjetër e krijuar në tregun ndërkombëtar, e cila ka sjellë deformime në tregun vendas*” në tekstin e shkronjës d, pika 1, të nenit 21/1 të aktit normativ nr. 5/2022 i jep dispozitës së kundërshtuar një kuptim të paqartë dhe arbitrar, që rrezikon të cenojë lirinë e veprimtarisë ekonomike të çdo operatori ekonomik që vepron në sektorin e hidrokarbureve, në kundërshtim me kriteret e parashikuara nga neni 17 i Kushtetutës.

7. Sikurse shprehet edhe shumica (*shih paragrafin 62 të vendimit*), në lidhje me kriterin e parë të vendosur nga kjo dispozitë kushtetuese (neni 17), kufizimi “vetëm me ligj”, sipas jurisprudencës kushtetuese, kur kontrollohet kushtetutshmëria e ndërhyrjeve në të drejtat e njeriut, vlerësimi i kriterit të kufizimit “vetëm me ligj” analizohet edhe në aspektin substancial, në kuptimin se sa ligji ofron garancitë e mjaftueshme për ndërhyrjen. Në këtë drejtim, Gjykata ka pohuar se parimi i sigurisë juridike, si element i shtetit të së drejtës, ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi ose dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme. Prandaj, kur parashikimet ligjore nuk janë formuluar në mënyrë cilësore dhe ligji nuk ofron garancitë e mjaftueshme që të mënjanohen mundësitë për abuzim dhe arbitraritet të autoriteteve publike, atëherë mund të konsiderohet se nuk përmbushet në kuptimin substancial ky aspekt i kriterit kushtetues të kufizimit “vetëm me ligj” të parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës (*shih vendimet nr. 30, datë 2.11.2022; nr. 30, datë 12.2.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

8. Gjithsesi, unë, gjyqtarja në pakicë, dua të theksoj se, përveç sa është shprehur shumica, në jurisprudencën e saj Gjykata në lidhje me parimin e sigurisë juridike ka vlerësuar se ligji duhet të përcaktojë mjetet e ndërhyrjes, subjektet të cilave u drejtohet, raportet e caktuara të sjelljes dhe mënyrën e zbatimit të tij. Rezultati që synohet duhet të jetë i pritshëm dhe pasojat të parashikueshme për subjektet të cilave u drejtohet ligji në tërësi ose dispozita të veçanta të tij (*shih vendimin nr. 1, datë 16.1.2017 të Gjykatës Kushtetuese*). Po kështu, në kuadër të parimeve të shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike, Gjykata ka pohuar se në tekstin e ligjit çdo fjalë mbart një kuptim të caktuar që i shërben qëllimit të vetë ligjit, nga njëra anë, dhe aspektit të parashikueshmërisë së normave juridike, nga ana tjetër (*shih vendimin nr. 35, datë 22.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Nisur nga sa më lart, ajo që më ndan me shumicën është niveli i standardit të qartësisë që duhet të ketë ligji në tërësi ose dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre dhe, nga ana tjetër, zbatimi i tij në rastin konkret.

10. Shumica në paragrafin 62 të vendimit pranon se ka një ndryshim midis përmbajtjes së shkronjave nga “a” deri në “ç” të pikës 1 të nenit 21/1 me shkronjën “d” të tij, kur pohon se formulimi i shkronjës “d” në pamje të parë duket sikur i referohet një situatë të përcaktueshme dhe jo të përcaktuar në mënyrë specifike sipas parashikimeve ligjore të shkronjave të tjera. Megjithatë, po në të njëjtin paragraf, me një arsyetim kontradiktor dhe të sforcuar me këtë pohim, thekson se *vetëm fakti se situata e parashikuar nuk është e përcaktuar, por është e përcaktueshme, nuk çon në konkluzionin se kjo shkronjë ka dallim nga situatat e parashikuara nga shkronjat nga “a” deri në “ç” të këtij neni, të cilat kanë vendosur përcaktime që në thelb lidhen po me deformimet e tregut vendas në drejtim ose të reduktimit apo mungesës së produktit, ose rritjes së ndjeshme të çmimit*.

11. Nga ky arsyetim i shumicës rezulton se meqë të gjitha situatat e veçanta të mirëpërcaktuara veçmas në shkronjat nga “a” deri në “ç”, lidhen me deformime të tregut hidrokarbur vendas, atëherë edhe “situatat e tjera” të parashikuara nga shkronja “d” lidhen po ashtu me deformime të këtij tregu në drejtim ose të reduktimit apo mungesës së produktit, ose rritjes së ndjeshme të çmimit. Mirëpo ky arsyetim natyrshëm dhe qartazi nuk i jep përgjigje çështjes se cili është kriteri objektiv i verifikueshëm i deformimit të tregut në sektorin e hidrokarbureve, që i bën “situatat e tjera” më së paku të përcaktueshme. Nëse kriteri/kriteret për “situatat e tjera” nuk dallon nga ato të vendosura në shkronjat e tjera të pikës 1 të nenit 21/1, sipas arsytimit të shumicës, nuk kuptohet se cila do të ishte nevoja e parashikimit të shkronjës “d”.

12. Ashtu sikurse e kam theksuar edhe më parë (*shih mendimin e pakicës të vendimit nr. 20, datë 20.4.2021*), në vlerësimin tim, në shtetin e së drejtës, standardi i qartësisë së ligjeve, si kërkesë që buron nga parimi i sigurisë juridike, duhet të jetë i nivelit të lartë. Shprehja “*I qartë*” do të thotë, të jetë i lehtë për t’u kuptuar në masën që të mos shkaktojë konfuzion ose pasiguri në zbatim. Do të thotë gjithashtu, jo i errët dhe i njëkuptimtë. Që një normë ligjore të përcaktohet “e qartë”, ajo duhet të jetë e kuptueshme, pasi në këtë mënyrë sigurohet edhe kontrolli i dobishmërisë dhe i arsyeshmërisë, si dhe uniformiteti në zbatimin e saj. Është e vërtetë që në parim normat ligjore kanë natyrë abstrakte, pasi duhet të zbatohen në një numër të pakufizuar rastesh të ngjashme dhe iu drejtohen një numri të pakufizuar individësh. Megjithatë, formulimet abstrakte nuk mund të shkojnë deri aty sa të bëjnë të pamundur përcaktimin e kuptimit të normës ligjore ose t’i japin asaj një kuptim të paqartë. Thënë ndryshe, është e nevojshme gjetja e ekuilibrit të duhur, si rrjedhojë e të cilit grupi i individëve i synuar nga norma ligjore të mos përfshihet në gjendje pasigurie, ndërsa zbatuesit e normës ligjore të ndjekin praktika uniforme në raste të ngjashme.

13. Në rastin konkret, në ndryshim nga shumica, vlerësoj se shprehja “*çdo situatë tjetër e krijuar në tregun ndërkombëtar, e cila ka sjellë deformime në tregun vendas*” nuk përmbush standardin e qartësisë, pasi formulimi i saj jo vetëm që nuk është i përcaktuar, por edhe as mund të jetë i përcaktueshëm. Situatat në tregun ndërkombëtar që sjellin deformime në tregun e brendshëm mund të konsistojnë

nga anomali të thjeshta deri në ato tepër komplekse, prandaj nuk mund të përfshijnë *apriori* “*çdo situatë tjetër*”, pa identifikuar në këtë drejtim asnjë kriter tjetër objektiv dhe të verifikueshëm, si garanci për ndalimin e arbitraritetit. Për rrjedhojë, mungesa e parametrave të matshëm, në kuptim të masës së deformimit të tregut të brendshëm, e bëjnë situatën totalisht të papërcaktuar dhe nuk jep mundësinë që ajo të jetë e përcaktueshme.

14. Në parantezë, duhet theksuar se, nga njëra anë, detyrimi i shtetit është të hartojë kuadrin e nevojshëm ligjor për të garantuar lirinë e veprimtarisë ekonomike, duke u krijuar mundësinë të gjithëve të konkurrojnë në një treg të lirë dhe, nga ana tjetër, të ndërhyjë për garantimin e qytetarëve nga abuzime të mundshme që mund të bëjnë operatorët privatë në vendosjen e çmimeve. Gjithsesi, në mendim tim, ndërhyrja duhet të jetë e qartë dhe në këtë këndvështrim detyra e sistemit juridik është krijimi i rregullave ligjore të mirëpërcaktuara dhe përcaktimi i standardeve të qarta. Prandaj, në ndryshim nga shumica, vlerësoj se parashikimi i shkronjës “d” të pikës 1 të nenit 21/1 të aktit normativ nr. 5/2022, qoftë edhe në kontekstin e qëllimit të të gjithë dispozitës nuk e riparon kuptimin e saj në drejtim të qartësisë.

15. Paqartësia në këtë rast bëhet edhe më e ndjeshme duke marrë në konsideratë parashikimin e pikës 2 të nenit 21/1, *situata e veçantë shpallet me vendim të Këshillit të Ministrave*, për të cilin, me të drejtë, Gjykata vlerësoi që duke qenë se kriteret e situatës së veçantë janë të parashikuara në ligj, Këshillit të Ministrave i ngelet një vlerësim formal i tyre (*shih paragrafin 70 të vendimit*). Kjo do të thotë se në rastin e parashikimit të shkronjës “d” të pikës 1 të nenit 21/1, duke qenë se kriteret për *ato situata* nuk janë të përcaktuara dhe as të përcaktueshme, vlerësimi i Këshillit të Ministrave tejkalon kufirin e një vlerësimi formal dhe lë hapësirë që ai të ndërhyjë në treg sipas diskrecionit të tij me masa kufizuese.

16. Në përfundim, mbi bazën e këtij arsyetimi, unë, gjyqtarja në pakicë, çmoj se Gjykata duhet të kishte vendosur edhe shfuqizimin e shprehjes “*çdo situatë tjetër e krijuar në tregun ndërkombëtar, e cila ka sjellë deformime në tregun vendas*”, të parashikuar në shkronjën “d” të pikës 1 të nenit 21/1 të aktit normativ nr. 5/2022, pasi cenon lirinë e veprimtarisë ekonomike, sepse nuk respekton kriterin kushtetues të kufizimit vetëm me ligj në kuptimin substancial të parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës, për shkak të paqartësisë së formulimit të saj.

Anëtare: Fiona Papajorgji

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të çështjes nr. 4 (Nj.) 2022 të Regjistrit Themeltar, që i përket kërkuarit jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, me objekt shfuqizimin e ligjeve nr. 39/2022 “Për miratimin e aktit normativ nr. 5, datë 12.3.2022 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999 “Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre”, të ndryshuar” dhe nr. 42/2022 “Për miratimin e aktit normativ nr. 8, datë 25.3.2022 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999 “Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre”, të ndryshuar”, si të papajtueshme me Kushtetutën, jam pjesërisht kundër qëndrimit të shumicës, pasi, në vlerësimin tim, problemet e kushtetutshmërisë në përmbajtjen e nenit 21/10, pika 2, fjalë e dytë, janë të pranishme edhe në përmbajtjen e disa dispozitave të tjera të miratuara me këto akte, duke i bërë ato, për rrjedhojë, të papajtueshme me Kushtetutën.

2. Kërkuarja ka pretenduar se përmbajtja e nenit 21/1, pika 1, shkronja “d” dhe pika 2, nenit 21/3, shkronja “ç” dhe nenit 21/10, pika 2, të ligjit nr. 8450/1999, shtuar me aktin normativ nr. 5/2022, ka cenuar lirinë e veprimtarisë ekonomike në kundërshtim me kriteret e nenit 17 të Kushtetutës, pasi edhe pse nga pikëpamja formale kufizimi është bërë me ligj nuk përmbushet standardi i formulimit të saktë të tij. Sipas tij, krijimi i një bordi me pjesëmarrje publike dhe private, që cakton çmimin e

gazit, naftës dhe nënprodukteve të tyre, përbën kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike ndërkohë që është e drejta e çdo operatori ekonomik në treg që të përcaktojë vetë çmimet e produkteve që tregton.

3. Në lidhje me këto dispozita, ashtu siç ka vlerësuar shumica, është plotësuar detyrimi për parashikimin e ndërhyrjes me ligj në kuptimin formal, pasi aktet normative të Këshillit të Ministrave nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022 janë miratuar përkatësisht me ligjet nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022. Në vijim, shumica është ndalur në vlerësimin e respektimit të kriterit të kufizimit me ligj në kuptimin substancial, pra nëse përmbajtja e këtyre dispozitave ka atë nivel paqartësie që të mund të pasjellë pasoja negative në të drejtat dhe liritë themelore të individit, sa të konsiderohet se ky kriter nuk përmbushet (*shih paragrafin 63 të vendimit*).

4. Në pikën 1 të nenit 21/1 të ligjit nr. 8450/1999 është dhënë përcaktimi i situatës së veçantë, duke renditur rastet që sjellin ndikim në tregun e hidrokarbureve dhe përcaktojnë situatën emergjente. Ndërsa në shkronjat “a”-“ç” këto situata janë përcaktuar në mënyrë të qartë, në shkronjën “d” është parashikuar se e tillë konsiderohet edhe çdo situatë tjetër e krijuar në tregun ndërkombëtar, e cila ka sjellë deformime në tregun vendas.

5. Sipas shumicës pretendimi i kërkuar në drejtim të paqartësisë së normës është i pabazuar duke arsyetuar se, *“ky parashikim, nga mënyra se si është formuluar, nuk është i paqartë dhe i papërcaktuar. Për të evidentuar kuptimin e shprehjes “çdo situatë tjetër”, duhet të analizohet qëllimi i normës si në tërësinë e saj, ashtu edhe gërmë për gërmë. Qëllimi i normës është përcaktimi i situatës/ve të veçantë/a, i lidhur me specifikimin e pasojave të dëmshme ndaj konsumatorit në tregun vendas të hidrokarbureve. Ky qëllim i normës në tërësinë e saj përputhet edhe me qëllimin e parashikuar nga të gjitha shkronjat e saj (nga “a” deri në “d”). Gjykata çmon se edhe pse në pamje të parë, nga formulimi i shkronjës “d”, si një nga rastet e situatës së veçantë, duket sikur i referohet një situatë të përcaktueshme dhe jo të përcaktuar në mënyrë specifike sipas parashikimeve ligjore të shkronjave të tjera, megjithatë në vlerësimin e Gjykatës del qartë se në çdo rast “situatë tjetër” nuk mund të dalë jashtë qëllimit të dispozitës, që është përcaktimi i shkaktit dhe i pasojës së situatës së veçantë, që edhe vetë shkronja “d” e ka parashikuar. Në këtë kontekst, Gjykata thekson se përmbajtja e kësaj norme nuk ka paqartësi të natyrës kushtetuese të tilla që të pasjellin pasoja negative në kuadrin e të drejtat dhe lirive themelore të njeriut. Vetëm fakti se situata e parashikuar nuk është e përcaktuar, por është e përcaktueshme, nuk çon në konkluzionin se kjo shkronjë ka dallim nga situatat e parashikuara nga shkronjat nga “a” deri në “ç” të këtij neni, të cilat kanë vendosur përcaktime që në thelb lidhen po me deformimet e tregut vendas në drejtim ose të reduktimit apo mungesës së produktit, ose rritjes së ndjeshme të çmimit, për të cilat kërkuar nuk ka ngritur pretendime konkrete. Për më tepër, Gjykata vlerëson se çdo situatë tjetër sipas shkronjës “d” nuk është e shkëputur dhe e pavarur nga situatat e parashikuara nga shkronjat nga “a” deri në “ç” të këtij neni, në kuptim të ardhjes së pasojave në tregun hidrokarbur, për të cilat duhet të shpallet situata e veçantë.”* (*shih paragrafin 67 të vendimit*).

6. Në kuadër të parimeve të shtetit të së drejtës dhe të sigurisë juridike, në tekstin e ligjit çdo fjalë mbart një kuptim të caktuar që i shërben qëllimit të vetë ligjit, nga njëra anë, dhe aspektit të parashikueshmërisë së normave juridike, nga ana tjetër (*shih vendimin nr. 35, datë 22.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*). Duke pasur parasysh këtë, në vlerësimin tim, në ndryshim nga sa ka argumentuar shumica, ky parashikim është evaziv dhe i paqartë, për sa kohë që vetë këto akte ligjore nuk përmbajnë një përkufizim të termit “deformim” dhe as se cilat janë situatat që krijohen në tregun ndërkombëtar të cilat mund të sjellin këtë pasojë në tregun vendas. Paqartësia e kësaj norme nuk duket vetëm në pamje të parë nga leximi i saj, ashtu siç argumenton shumica, por edhe duke e parë atë në harmoni me parashikimet e tjera të kësaj dispozite. Edhe vetë shumica duket se ka pasur dyshime në lidhje me këtë përmbajtje, pasi fillimisht shprehet se *formulimi i shkronjës “d” duket sikur i referohet një situatë të përcaktueshme dhe jo të përcaktuar në mënyrë specifike* dhe më tej arrin në përfundimin se *situata e parashikuar nuk është e përcaktuar, por është e përcaktueshme*.

7. Pika 1 e nenit 21/1 e lidh situatën e veçantë me situatat emergjente, duke i përcaktuar si ato që karakterizohen nga reduktimi deri në mungesë i furnizimit me produkte, rritja e ndjeshme e çmimit të tyre në treg, zvogëlimi në mënyrë të ndjeshme i importeve mesatare dhe zvogëlimi në mënyrë të argumentuar në një shkallë të tillë që pasojat e pafavorshme nuk mund të shmangen ose të parandalohen ndryshe. Këto situata janë konkrete dhe të qarta në lidhje me situatën emergjente, pra në lidhje me atë çfarë konsiderohet e tillë, ashtu edhe pasojat që duhet të vijnë për të justifikuar ndërhyrjen. Në ndryshim nga këto parashikime, formulimi i shkronjës “d”, jo vetëm që nuk është në linjë me sa është synuar të rregullohet në dispozitat e shkronjave “a”-“ç”, por nga mënyra e formulimit lë vend për interpretim të zgjeruar deri në abuzivitet në përcaktimin e situatës që kërkon ndërhyrje. Përdorimi i fjalës “çdo” në këtë shkronjë çon në interpretimin se lejohet mundësia e vlerësimit si situatë emergjente të çfarëdo situatë në tregun ndërkombëtar. Pavarësisht se fjalia më tej shprehet në lidhje me situata që janë të afta të deformojnë tregun vendas, mungesa e përkufizimit të këtij termi ose e kriterëve që konsiderohen si deformim i tregut, e bën këtë një koncept të papërcaktuar dhe të papërcaktueshëm, duke krijuar vend për interpretim të zgjeruar dhe përtej qëllimit që ka synuar akti normativ me fuqinë e ligjit. Për më tepër, duhet pasur parasysh që çdo vlerësim në lidhje me shkronjën “d” tejkalon edhe kriterin e kufizimit me ligj në aspektin formal, pasi duke mos parashikuar përkufizimin e qartë të situatës deformuese, e lë këtë vlerësim në diskrecion të organeve zbatuese.

8. Për sa i përket nenit 21/1, pika 2, të ligjit nr. 8450/1999, ai parashikon se situata e veçantë shpallet me vendim të Këshillit të Ministrave. Sipas nenit 21/10, pika 2, zbatimi i parashikimeve të këtij kreu fillon me shpalljen e situatës së veçantë me vendim të Këshillit të Ministrave, kurse përfundimi i situatës së veçantë dhe i zbatimit të parashikimeve të këtij kreu përcaktohet me vendim të Bordit.

9. Në lidhje me përmbajtjen e nenin 21/1, pika 2, sipas shumicës “shpallja e kësaj situatë bëhet vetëm në bazë të kriterëve të përcaktuara në nenin 21/1, pika 1, të tij. Në këtë kuptim, konstatohet se kriteret e situatës së veçantë janë të parashikuara në ligj dhe Këshillit të Ministrave i ngelet një vlerësim formal i tyre. Kjo do të thotë se Këshilli i Ministrave vlerëson nëse situata është e tillë që përmbush kriteret e situatës emergjente dhe që tregu hidrokarbur karakterizohet nga secili prej rasteve të sanksionuara në nenin 21/1 të aktit normativ. Në këtë kuptim, Gjykata konstaton se Këshilli i Ministrave nëpërmjet shpalljes së situatës së veçantë ka kompetencën e deklaramit të saj vetëm sipas kriterëve të përcaktuara në ligj.”. (shih paragrafin 70 të vendimit).

10. Më tej, shumica arsyeton se “formulimi i fjalisë së parë të pikës 2 të dispozitës është i njëjtë me pikën 2 të nenit 21/1 të analizuar më sipër, ndërkohë që fjalia e dytë duke e lënë vlerësimin për përfundimin e situatës së veçantë në diskrecion të Bordit, nuk rezultojnë të ketë përcaktuar kriteret e qarta, në prani të të cilave ky akt do të pushonte efektet e tij. Bazuar në nenet 21/2 dhe 21/3 të aktit normativ nr. 5/2022, Bordi është instrumenti që ka në thelb të kompetencave të tij thjesht dhe vetëm administrimin e situatës së veçantë. Kjo do të thotë se ai është instrumenti me anë të të cilit zbatohet metodologjia për përcaktimin e çmimit tavan të karburantit dhe nuk mund të ketë si kompetencë të tij vlerësimin e përfundimit të situatës së veçantë. Prandaj duke qenë se akti normativ me fuqinë e ligjit i ka njohur kompetencën Këshillit të Ministrave për shpalljen e situatës së veçantë, sipas kriterëve të përcaktuara në ligj, vlerësimi i përfundimit të saj nuk mund t’i libet Bordit të Transparencës. Në këtë mënyrë, duke pasur parasysh qëllimin për të cilin është krijuar Bordi i Transparencës, dhënia e kësaj kompetence përbën kapërcim të funksioneve të tij të parashikuara me ligj, si dhe krijon, në këtë drejtim, premisa për arbitraritet. Për rrjedhojë, përmbajtja e fjalisë së dytë të pikës 2 të nenit 21/10 të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 cenon lirinë e veprimtarisë ekonomike, sepse nuk respekton kriterin kushtetues të kufizimit me ligj në kuptimin substancial sipas nenit 17 të Kushtetutës.”. (shih paragrafin 72 të vendimit).

11. Duke iu bashkuar shumicës në lidhje me qëndrimin e saj për shfuqizimin e fjalisë së dytë të pikës 2 të nenit 21/10, vlerësoj se për të njëjtat shkaqe dhe mbi të njëjtat argumente duhej të ishte shfuqizuar edhe përmbajtja e nenit 21/1, pika 2 dhe e nenit 21/10, pika 2, fjalia e parë, pasi këto

dispozita përfaqësojnë një kufizim të ri, përtej atyre që bën vetë akti normativ. Parashikimi i dispozitave që i njohin kompetencën Këshillit të Ministrave për të shpallur situatën e veçantë, lejon ndërhyrjen me akt nënligjor në çështje për të cilat Kushtetuta lejon ndërhyrjen vetëm me ligj në kuptimin formal. Sipas nenit 2 të aktit normativ nr. 5/2022 (dispozita kalimtare), me hyrjen në fuqi të këtij akti normativ shpallet edhe situata e veçantë dhe fillojnë të zbatohen masat me karakter të veçantë si pasojë e situatës emergjente. Kjo nënkupton që situata e veçantë shpallet nga akti normativ me fuqinë e ligjit, i cili më pas konvertohet në ligj formal pas miratimit nga Kuvendi. Për më tepër, sipas pikës 1 të nenit 21/10 parashikimet e këtij kreu zbatohen për atë kohë sa zgjat perioda e situatës së veçantë, e shpallur me aktin normativ me fuqinë e ligjit. Në këtë kuptim është vetë akti normativ që duhet të përcaktojë kriteret në prani të të cilave identifikohet një situatë e veçantë që kërkon zbatimin e masës së veçantë sipas parashikimeve të po këtij akti, çka nënkupton se në mungesë të këtyre kriterëve këto parashikime pushojnë së zbatuari. Çdo ndërhyrje dhe vlerësim tjetër nga organe të tjera, qoftë edhe nga Këshilli i Ministrave, përbëjnë tejkalim të çështjeve që ky organ mund të rregullojë.

12. Kur kontrollohet kushtetutshmëria e ndërhyrjeve në të drejtat e njeriut, vlerësimi i kriterit “kufizimi vetëm me ligj” analizohet si në aspektin formal, në kuptimin nëse ndërhyrja parashikohet nga ligji i miratuar nga Kuvendi, ashtu edhe në aspektin substancial, në kuptimin se sa ligji ofron garancitë e mjaftueshme për ndërhyrjen (*shih vendimin nr. 30, datë 5.7.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Në kuptim të parimit të sigurisë juridike, një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t’i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma (*shih vendimet nr. 10, datë 26.2.2015; nr. 36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). Gjykata ka theksuar se ligji që kufizon të drejtat kushtetuese duhet të përmbushë kërkesat e cilësisë: ai duhet të jetë i aksesueshëm për të interesuarin (në kuptim të marrjes dijeni) dhe i parashikueshëm për efektet e tij. Po kështu, ligji duhet të jetë mjaftueshmërisht i qartë, me qëllim që t’u japë qytetarëve një tregues të përshtatshëm për rrethanat dhe kushtet në të cilat autoritetet publike janë të autorizuar të ndërhyjnë në të drejtat kushtetuese të tyre. Me fjalë të tjera, kur Gjykata kontrollon aktet e pushtetit publik, sa herë që vihet në diskutim një e drejtë kushtetuese ose liri themelore, është me rëndësi të verifikohen parimet që lidhen me cilësinë e ligjit, parashikueshmërinë, sigurinë juridike dhe barazinë para ligjit, pasi janë pikërisht ato që mbrojnë individin nga arbitrariteti, veçanërisht në marrëdhëniet ndërmjet tij dhe shtetit (*shih vendimin nr. 30, datë 2.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Në vlerësimin e parashikueshmërisë së ligjit, GJEDNJ-ja verifikon edhe cilësinë e tij, në lidhje me qartësinë dhe saktësinë. Shprehja “e parashikuar me ligj” nuk kërkon vetëm që masat e kundërshtuara duhet të kenë bazë në ligjin e brendshëm, por i referohet edhe aksesueshmërisë dhe cilësisë së ligjit në fjalë (*shih NIT S.R.L. k. Republikës së Moldovës [DhM], § 163*). GJEDNJ-ja ka gjetur shkelje të kërkesës që ndërhyrja duhet të jetë e ligjshme, në rastin kur ka vënë re një kontradiktë ndërmjet dy teksteve ligjore dhe në mungesë të një zgjidhjeje të qartë (*shih Goussev dhe Marenk k. Finlandës, § 54*).

14. Bazuar në sa më sipër, nga formulimi i këtyre dispozitave duket sikur krijohet përplasje/kontradiktë mes tyre, si dhe paqartësi në mënyrën se si do të zbatohen ato. Nuk është e qartë nëse kompetenca që i është njohur Këshillit të Ministrave i referohet kompetencës për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit, apo nëse pas hyrjes në fuqi të këtij akti, që shënon shpalljen e situatës së veçantë dhe fillimin e zbatimit të dispozitave të këtij kreu, Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë në vijim duke vlerësuar rast pas rasti shpalljen/rishpalljen e kësaj situatë. Këto parashikime, duke mbartur këtë paqartësi në përmbajtjen e tyre, i bëjnë dispozitat jokushtetuese, për sa kohë që kjo paqartësi mund të çojnë në zbatimin arbitrar të tyre. Për sa kohë që shpallja e situatës së veçantë bëhet me hyrjen në fuqi të aktit normativ nr. 5/2022 dhe zbatimi i parashikimeve të këtij

kreu përfundon me mbarrimin e kësaj situate, i takon vetëm organit ligjvënës të rregullojë situatat e ardhshme të cilat mund të kërkojnë ndërhyrje.

15. Në jurisprudencën kushtetuese është vlerësuar se, si rregull, çdo kufizim i të drejtave në vetvete duhet të ketë elementin e përkohshmërisë. Kur kufizimet zgjasin pa afat, duke humbur karakteristikën e përkohshmërisë dhe për kohëzgjatjen e pacaktuar nuk jepet justifikim, ato shndërrohen në ndalim tërësor të kësaj të drejte, duke zbehur rolin që luajnë mënyrat alternative (*shih vendimin nr. 11, datë 9.3.2021 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, lënia në vlerësim të Këshillit të Ministrave të shpalljes së situatës së veçantë nuk garanton as kriterin e përkohshmërisë së efekteve të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5/2022, pasi lejon përdorimin e kësaj kompetence pa afat dhe diskrecionin e këtij organi në vlerësimin e këtyre situatave. Me këto dispozita i është deleguar një organi të ndryshëm nga ligjvënësi e drejta për të vendosur ose hequr me akt nënligjor masat kufizuese, çka bie ndesh me konceptin e kufizimit me ligj të të drejtave, si në aspektin formal, ashtu edhe substancial.

16. Me të njëjtat argumente si më sipër, në drejtim të mungesës së parashikueshmërisë dhe qartësisë së normës, vlerësoj se duhej të ishte shfuqizuar edhe përmbajtja e nenit 21/3, shkronja “ç”, të ligjit nr. 8450/1999, që përcakton kompetencat edhe përgjegjësitë e Bordit, të cilat janë si vijon: a) zbatimi i metodologjisë së përcaktuar në këtë kre për përcaktimin në transparencë të plotë të çmimit tavan, duke marrë në konsideratë një marzh, i cili mbulon kostot e shoqërisë; b) njoftimi në mënyrë periodike, sipas përcaktimit të Bordit, i çmimeve tavan, të cilat publikohen në Qendrën e Botimeve Zyrtare dhe në një seksion të veçantë në faqen zyrtare të ministrisë përgjegjëse për hidrokarburet; c) vendosja e masës administrative, sipas nenit 21/6 të këtij kreu, që duhet të ndërmerret ndaj shoqërive në rast shkeljeje të parashikimeve të këtij kreu; ç) *çdo kompetencë tjetër që vlerësohet e nevojshme në bazë të këtij kreu*.

17. Sipas shumicës, ky parashikim “*nuk i ka njohur të drejtën Bordit të ushtrojë kompetenca që nuk lidhen me përmbajtjen e këtij akti dhe për qëllime të çështjeve që ai rregullon. Në këtë kuptim, shkronja “ç” e nenit 21/3 të aktit normativ nr. 5/2022 i ka lënë hapësirë Bordit të ushtrojë vetëm ato kompetenca të cilat bazohen në kreun III/1 të aktit normativ, pa i tejkaluar urdhërimet e tij dhe duke mos e lënë në diskrecion të tij ushtrimin e kompetencave*.” (*shih paragrafin 69 të vendimit*).

18. Referuar përmbajtjes së nenit 21/3, në shkronjat “a”-“c” të tij janë përcaktuar kompetencat që ushtron Bordi në përputhje edhe me natyrën e tij dhe qëllimin për të cilin ai është krijuar, ndërkohë që formulimi në shkronjën “ç” duket se lejon ushtrimin e kompetencave të tjera nga ky organ, të cilat janë të papërcaktuara. Edhe pse dispozita i lidh këto kompetenca me kreun e shtuar me aktin normativ nr. 5/2022, formulimi i përdorur në këtë shkronjë nuk i kufizon këto kompetenca vetëm në drejtim të çështjeve që i janë deleguar të rregullojë këtij organi, por lë në diskrecionin e tij të veprorë dhe të ushtrojë çdo kompetencë tjetër që ai vetë e vlerëson të nevojshme përgjatë gjithë situatës së veçantë. Në vlerësimin tim, edhe mënyra e formulimit të kësaj dispozite, në ndryshim nga sa arsyeton shumica, lë vend për zbatim arbitrar të saj.

19. Sipas shumicës, ligji nuk mund të jetë shterues dhe i ngurtë, por duhet t’u lërë hapësirë interpretimi organeve administrative dhe gjyqësore, në varësi të rrethanave konkrete dhe zhvillimit të normave në kontekst të praktikës, dhe se për antikushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrohen argumente bindëse para Gjykatës, duke qenë se ajo nisët nga parimi i prezumimit të pajtueshmërisë së akteve ligjore me Kushtetutën (*shih paragrafin 66 të vendimit*). Edhe pse në parim bashkohem me këto koncepte të zhvilluara nga jurisprudenca kushtetuese, ato synojnë t’i lejojnë ligjvënësit/organit vendimmarrës të bëjë një interpretim origjinal të normës brenda kufijve të tij të juridiksionit, si gjatë miratimit, ashtu edhe gjatë zbatimit të saj, duke qenë organet që zbatojnë normat ligjore edhe interpretuesit e parë të tyre. Por këto parime nuk janë të afta dhe nuk mund të përdoren për të justifikuar antikushtetutshmërinë e zgjidhjeve ligjore në ato raste kur përmbajtja e

tekstit ligjor lë vend për zbatimin arbitrar të tij me pasojë shkeljen e normave dhe të drejtave e lirive kushtetuese.

20. Në lidhje me pretendimin e cenimit të parimit të barazisë para ligjit, kërkuesi ka pretenduar se parashikimi i nenit 21/2, pika 6, të ligjit nr. 8450/1999, shtuar me aktin normativ nr. 5/2022, përbën një diskriminim të operatorëve të ndryshëm për shkak të gjendjes ekonomike, pasi favorizon shoqëritë hidrokarbure me xhiron më të lartë në krahasim me ato me xhiro më të ulët. Shumica në lidhje me këtë pretendim ka vlerësuar se, *“formula e përzgjedhur e përfaqësimit të kompanive të hidrokarbureve në Bordin e Transparencës përbën një trajtim të diferencuar të operatorëve ekonomikë që veprojnë në sektorin e hidrokarbureve, në lidhje me xhiron e tyre vjetore, ku sipas kësaj të fundit ata përcaktohen si anëtarë të Bordit. Gjithsesi, Gjykata vëren se të gjithë operatorët ekonomikë, përfshirë ata që janë anëtarë të Bordit, janë subjekte të çmimit të vendosur prej tij, ndërsa për përcaktimin e çmimit, sikundër u theksua edhe më lart, ai përcaktohet mbi bazën e një metodologjie dhe formule, ku anëtarëve të Bordit nuk u libet hapësirë vlerësimi. Në këtë kuptim, në vlerësimin e Gjykatës, diferencimi i vendosur nuk përbën një përligjje haptazi jo objektive dhe të paarsyeshme. Për më tepër, Gjykata thekson se Bordi, si organ kolegjal, përbëhet nga 12 anëtarë, 7 prej të cilëve janë përfaqësues të institucioneve përkatëse publike dhe vendimet e tij merren me shumicën e thjeshtë të të gjithë anëtarëve (neni 21/2 i aktit normativ nr. 5/2022). Prandaj dhe argumenti se 5 anëtarëve të Bordit që janë përfaqësues të kompanive hidrokarbure u njihet e drejta të marrin vendime dhe masa disiplinore shumë të rënda ndaj kompanive konkurrencte të tyre, i ngritur nga kërkuesi, nuk qëndron, pasi pjesëmarrja e tyre në vendimmarrje nuk ka peshën kryesore në kuptim të këtij parashikimi.”* (shih paragrafët 87 dhe 88 të vendimit).

21. Në lidhje me përbërjen e Bordit, pika 6, fjalë e parë, e nenit 21/2, e lexuar së bashku me pikën 2, shkronjën “e”, të po këtij neni, parashikon se anëtarë të Bordit të Transparencës do të jenë pesë përfaqësues të kompanive hidrokarbure me xhiron vjetore më të lartë në vitin paraardhës. Në seancë plenare subjektet e interesuara u shprehën se ndër këto subjekte janë marrë 3 importuesit më të mëdhenj, ndërsa në lidhje me tregtimin me pakicë ata me qarkullimin më të madh, sikurse thotë akti normativ. Sipas tyre, anëtarë të bordit nga shoqëritë e tregtimit me shumicë janë ata që përfaqësojnë thuhetse 100% të volumit të importit në Shqipëri, ndërsa nga ata të tregtimit me pakicë, ata që përfaqësojnë thuhetse 80% të volumit të tregtimit.

22. Gjykata ka theksuar se diskriminimi mund të vijë prej disa shkaqeve, që veprojnë veçmas ose ndërveprojnë me njëra-tjetrën njëkohësisht. Në këtë kuptim, në rastin konkret, shkakut kushtetues i diskriminimit, në kuptim të nenit 18 të Kushtetutës, është ai i “gjendjes ekonomike”, për të cilin duhej të kishte një përligjje të arsyeshme dhe objektive, ndërkohë që në vlerësimin tim formula e përzgjedhur për anëtarësinë në Bord të grupeve të interesit, e reflektuar në përmbajtjen e pikës 2, shkronja “e” dhe pikës 6, fjalë e parë, të nenit 21/2 të ligjit nr. 8450/1999, shtuar me aktin normativ nr. 5/2022, nuk rezulton të respektojë një raport të drejtë përfaqësimi të këtyre subjekteve. Duket e paqartë se si 2 përfaqësues të shoqërive me pakicë përbëjnë 80% të volumit të tregtimit në të gjithë vendin, dhe as në seancë plenare nuk u arrit të argumentohet raporti i këtij përfaqësimi, ndërkohë që vlerësoj se formula e përzgjedhur e lidhur me xhiron vjetore më të lartë nuk përbën kriter objektiv diferencimi, duke pasur parasysh se këto subjekte, pra që zotërojnë volumin më të madh të tregut, kanë një interes të drejtpërdrejtë personal që shkon përtej interesit të përgjithshëm të grupimit të interesit që duhet të përfaqësojnë. Në këtë kuptim, anëtarësia në Bord u është njohur pikërisht përfaqësuesve të shoqërive që preken më shumë nga përcaktimi i çmimit në treg. Edhe pse Bordi i merr vendimet me shumicë të thjeshtë, duke pasur parasysh raportin e anëtarësisë së tij mes përfaqësuesve të organeve publike (7 anëtarë) dhe atyre të shoqërive private (5 anëtarë) ky nuk mund të jetë një argument që të justifikojë mungesën e përfaqësimit të drejtë.

23. Detyra e Gjykatës është të analizojë e përcaktojë nëse rregullat që vendosen e zbatohen për rregullimin e një situatë të caktuar synojnë të përjashtojnë disa kategori të caktuara dhe nëse këto zgjidhje janë rezultat i arbitraritetit ose abuzivizmit, ose nëse formula është e prirur drejt favorizimit

të një kategorie të caktuar, duke i dhënë përparësi krahasuar me të tjerët. Në këtë kuptim, formula e përzgjedhur për kompozimin e Bordit në drejtim të numrit dhe formulës së përzgjedhjes së përfaqësuesve të subjekteve private, nuk rezulton të ofrojë një përfaqësim real dhe gjithëpërfshirës të tregtuesve të këtyre produkteve në vend dhe duket se krijon favorizimin e tregtuesve më të fuqishëm në treg, duke u dhënë përparësi atyre në krahasim me subjektet e tjera që kanë një volum më të vogël të tregtimit, të cilët mund të jenë edhe më vulnerabël ndaj ndryshimeve të çmimeve dhe luhatjes së tyre në treg, duke pasur parasysh këtu edhe kompetencën e Bordit për të vendosur masa administrative me gjobë sipas nenit 21/6.

24. Për rrjedhojë, për sa kohë që në vetvete mënyra e funksionimit të Bordit në drejtim të numrit të anëtarëve që përfaqësojnë interesin privat dhe përzgjedhjes së tyre është e papajtueshme me Kushtetutën, pasi nuk respekton një raport të drejtë përfaqësimi të një kategorie të caktuar subjektësh, çdo dispozitë e ndërlidhur me të në përmbajtje, që përcakton marrëdhëniet e këtyre anëtarëve me Bordin dhe rolin ose pozicionin e tyre përgjatë kësaj veprimtarie, në rastin konkret pika 4, fjalía e dytë, e nenit 21/2, që parashikon se në rastet e konfliktit të interesit të përfaqësuesve të shoqërive hidrokarbure, ndaj të cilëve merret masë administrative, përfaqësuesi merr pjesë pa të drejtë vote në mbledhjen e Bordit dhe përjashtohet nga vendimmarrja, është, gjithashtu, e papajtueshme me Kushtetutën.

25. Për të gjitha argumentet e mësipërme, vlerësoj se përmbajtja e nenit 21/1, pika 1, shkronja “d” dhe pika 2, nenit 21/2, pika 2, shkronja “d”, pika 4, fjalía e dytë dhe pika 6, fjalía e parë, nenit 21/3, shkronja “ç” dhe nenit 21/10, pika 2, në tërësinë e saj, të ligjit nr. 8450/1999, shtuar me aktin normativ me fuqinë e ligjit nr. 5/2002, janë të papajtueshme me Kushtetutën, ndaj duhej të ishte vendosur shfuqizimi i tyre.

Anëtarë: Ilir Toska

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të vënë në lëvizje nga një grup prej 29 deputetësh të Kuvendit për shfuqizimin si të papajtueshme me Kushtetutën të ligjeve nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022 që kanë miratuar respektivisht aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022, të lidhura me ndryshimet ligjore për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre, jam pjesërisht kundër vendimit të shumicës, pasi vlerësoj se kërkesa duhet të ishte pranuar në tërësi dhe të dyja ligjet duhet të ishin shfuqizuar. Në mbështetje të nenit 132, pika 3, të Kushtetutës dhe nenit 72, pika 8, të ligjit nr. 8577/2000, që parashikojnë publikimin e mendimit të pakicës së bashku me vendimin përfundimtar të Gjykatës, parashtroj në vijim argumentet që mbështesin qëndrimin për pranimin tërësisht të kërkesës.

2. *Së pari*, parimi i shtetit të së drejtës nënkupton rregullin e vazhdimësisë së jurisprudencës. Në aspektin kushtetues, nëse nuk ekzistojnë arsye të rëndësishme, është e palejueshme dhe e pamundur që doktrina kushtetuese zyrtare të interpretohet ose të riinterpretohet në një mënyrë të tillë që të ndryshojë sistemin e vlerave të sanksionuara në Kushtetutë, që të mohojë pajtueshmërinë e tyre, që të reduktojë garancitë mbrojtëse të epërsisë së saj në sistemin juridik, që të mohojë konceptimin e Kushtetutës si një akt i vetëm dhe harmonik, që të reduktojë garancitë e të drejtave dhe lirive të individit të sanksionuara në Kushtetutë dhe që të ndryshojë modelin e ndarjes së pushteteve (*shih vendimin nr. 30, datë 17.6.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

3. Duke e parë në këndvështrimin se si funksionon pushteti publik, jurisprudenca kushtetuese ka shpjeguar se shteti i së drejtës përfshin sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike (*shih vendimin nr. 29, datë 9.11.2005 të Gjykatës Kushtetuese*). Shteti i së drejtës i detyron të gjitha institucionet shtetërore të veprojnë sipas së drejtës në fuqi, si dhe garanton supremacinë e Kushtetutës ndaj akteve të tjera normative. Por ai nuk konsiston vetëm në detyrimin për zbatimin e tërësisë së normave juridike, por në sigurimin e kontrollit gjyqësor se si autoritetet i respektojnë ato (*shih vendimi nr. 29, datë 2.7.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

4. Nën frymën e parimit të shtetit të së drejtës, çështja konkrete duhet të kishte të njëjtën zgjidhje si çështja kushtetuese për bordin e çmimeve të shportës së ushqimeve, për të cilën Gjykata ka dhënë vendimin nr. 8, datë 22.2.2023 për pranimin e kërkesës dhe shfuqizimin e ligjeve dhe akteve normative me fuqinë e ligjit respektive. Të dyja çështjet kushtetuese, siç parashitroi kërkuuesi në seancë, janë të ngjashme “*si dy pika uji të së njëjtës gotë*” dhe nuk mund të mbahet qëndrim diametralisht i kundërt. Ato janë të ngjashme, sepse në të dyja rastet objekt i kontrollit kushtetues është veprimtaria e të njëjtave organe kushtetuese - Këshillit të Ministrave për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit, sipas nenit 101 të Kushtetutës dhe Kuvendit për vlefshmërinë e tyre, në të njëjtën periudhë kohore – mars/prill 2022 dhe për të njëjtin shkak – efekti i luftës në Ukrainë në tregun e brendshëm për produkte me rëndësi jetike: shporta ushqimore dhe karburantet. Në këtë pikëpamje, dy zgjidhje diametralisht të kundërta, të dhëna në çështje kushtetuese të shqyrtuara në të njëjtën kohë nga Gjykata, nuk respektojnë parimin e shtetit të së drejtës, duke gërryer edhe besimin publik që qytetarët duhet të kenë në aktet që nxjerrin organet e pushtetit publik, përfshirë vendimet e Gjykatës.

5. *Së dyti*, aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022 nuk përmbushin kushtet e nevojës dhe të urgjencës të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës, sipas përmbajtjes që ka zhvilluar jurisprudenca kushtetuese. Nevoja dhe urgjenca duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë së bashku përpara momentit të marrjes të iniciativës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Situatat e nevojës dhe urgjencës, të cilat përcaktojnë legjitimitetin kushtetues të këtyre akteve qeveritare, duhet të jenë faktike, objektive, të përcaktueshme dhe të pavarura nga vullneti i Qeverisë, i cili, në të tilla rrethana, kushtëzohet nga nevoja e reagimit të menjëhershëm, me qëllim mbrojtjen e interesit publik (*shih vendimet nr. 8, datë 22.2.2023; nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

6. Në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës, vlerësimin e parë faktik dhe substancial të kushteve të nevojës dhe urgjencës i përket ta bëjë Këshilli i Ministrave, si organ i ngarkuar nga Kushtetuta për vlerësimin e situatave që kërkojnë ndërhyrje dhe rregullime të menjëhershme. Ekzistenca paraprake e nevojës dhe urgjencës përbën një kërkesë që lidhet me vlefshmërinë kushtetuese të aktit normativ me fuqinë e ligjit dhe qeveria është e detyruar të shpjegojë dhe argumentojë përmbushjen e këtyre kushteve. Nga ana tjetër, Kuvendi është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Përpara miratimit ose mosmiratimit të normës së nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, Kuvendi e shqyrton atë për ta vlerësuar si në formë, ashtu dhe në përmbajtje. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

7. Në çështjen konkrete ndaj të njëjtin vlerësim me shumicën për rëndësinë që ka analiza paraprake për ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, e cila duhet të bëhet si nga Këshilli i Ministrave përpara nxjerrjes së akteve normative me fuqinë e ligjit, ashtu edhe nga Kuvendi, në momentin e miratimit të tyre. Vetëm në këtë mënyrë mund të kuptohet se ato kanë ekzistuar në kohën e nxjerrjes

së aktit normativ me fuqinë e ligjit (*shih paragrafin 37 të vendimit*). Megjithatë, në ndryshim nga shumica, çmoj se ashtu si në çështjen kushtetuese për vlerësimin e akteve për bordin e çmimeve të shportës ushqimore (*shih vendimin nr. 8, datë 22.2.2023 të Gjykatës Kushtetuese*), edhe në këtë rast, nga tërësia e materialeve dhe provave të paraqitura nga palët, Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi nuk kanë kryer një analizë të situatës konkrete në lidhje me kushtet kushtetuese të nevojës dhe urgjencës të përcaktuara nga neni 101 i Kushtetutës, çka do të mundësonte kontrollin kushtetues të tyre. Këto organe kushtetuese nuk kanë dhënë ndonjë arsye se përse instrumentet ligjore dhe institucionale ekzistuese nuk janë të mjaftueshme për realizimin e qëllimit që kërkohet të arrihet për mbrojtjen e tregut të brendshëm të karburanteve nga praktikat abuzive dhe spekulative, dhe në përmbajtje të akteve e dokumenteve shoqëruese nuk rezultojnë argumente mbi arsyet e shkaqet që do të justifikonin përdorimin e këtij mjeti për arritjen e menjëhershme të rezultatit në treg.

8. Konkluzioni i mësipërm është rrjedhojë e natyrshme e testit që ka zhvilluar Gjykata në jurisprudencën e saj. Ajo është shprehur se shqyrtimi i rasteve kur haptazi/dukshëm mungojnë nevoja dhe urgjenca, bazohet në një *test* të përbërë nga një sërë elementesh që përfshijnë preambulën e aktit normativ me fuqinë e ligjit, relacioni shpjegues i tij dhe raportet parlamentare të projektligjit miratues, si dhe konteksti normativ në të cilin “përfshihet” akti normativ me fuqinë e ligjit (*shih vendimin nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Argumentet se pse rasti paraqet nevojë dhe urgjencë dhe pse nuk mund të procedohet përmes miratimit të ligjeve me procedurë normale ose të përshpejtuar, duhet të gjejnë vend në relacionet përkatëse. Ky standard është i domosdoshëm në vlerësimin e Gjykatës, pasi është tregues i matshëm i kontrollit efektiv të pushtetit ligjvënës ndaj ekzekutivit dhe i kontrollit të mëvonshëm të Gjykatës ndaj akteve të këtyre pushteteve (*shih vendimin nr. 8, datë 22.2.2023 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Në këtë drejtim vlen të evidentohet se referuar *travaux preparatoires* të akteve të kundërshtuara, analiza paraprake është dokumentuar përciptazi dhe e papërshtatshme në atë nivel, që përligj konkluzionin se ka munguar tërësisht. Relacionet shoqëruese të akteve normative me fuqinë e ligjit të Këshillit të Ministrave dhe raportet parlamentare respektive janë përpiluar në mënyrë tepër sintetike, me fjalë të përgjithshme, që në thelb nuk tregojnë dhe nuk u referohen të dhënave konkrete që duhet të karakterizojnë një proces analitik të përshtatshëm në nivel kushtetues. Për ilustrim, në raportin parlamentar të analizës së kriterëve kushtetuese të nevojës dhe urgjencës i është dedikuar një formulim me tre paragrafë, me gjithsej katër fjali, ku shënohet: rëndësia e kriterëve kushtetuese; rritja e çmimeve të karburanteve, pa treguar konkretisht masën e rritjes; ekzistenca e problematikave në tregun vendas, pa i treguar konkretisht ato; nevoja për marrjen e masave, pa treguar se përse instrumentet ekzistuese nuk u përgjigjen problematikave eventuale (*shih raportin e Komisionit për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin, datë 19.4.2022, faqe 2*). Në të njëjtën mënyrë janë hartuar edhe aktet e tjera të kësaj praktike legislative, ndaj nuk pajtohem me qëndrimin e shumicës se të shqyrtuara së bashku në përmbajtjen e tyre, ato justifikojnë urgjencën dhe nevojën (*shih paragrafin 45 të vendimit*).

10. Në këtë pikë, jam e detyruar të theksoj rëndësinë kushtetuese që mbartin aktet e praktikës legislative dhe formulimi korrekt i tyre, pasi në kontekstin e parimeve të shtetit të së drejtës dhe demokracisë përfaqësuese, ato realizojnë transparencën e veprimtarisë së organeve publike dhe të drejtën e informimit të qytetarëve. Për garantimin e kësaj të drejte, neni 23 i Kushtetutës i jep të drejtën kujtdo që në përputhje me ligjin të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore (*pika 2*), si dhe mundësinë të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektive (*pika 3*). Nën këtë optikë, duhet evidentuar se sipas nenit 100, pika 3, të Kushtetutës, Këshilli i Ministrave, në ndryshim nga organet e tjera kolektive, i zhvillon mbledhjet e tij të mbyllura. Në funksion të transparencës dhe të informimit të qytetarëve, kur Këshilli i Ministrave vepron me një mjet të jashtëzakonshëm, siç është akti normativ

me fuqinë e ligjit, rëndësia e akteve të praktikës legjislative dhe e formulimit korrekt të tyre, rritet edhe më tej.

11. *Së treti*, dokumentet shtesë të paraqitura nga Këshilli i Ministrave, të cilat janë përdorur nga shumica si argument se para nxjerrjes së aktit normativ ka ekzistuar një analizë e situatës së çmimeve të karburantit (*shih paragrafët 42-43 të vendimit*), në vlerësimin tim nuk e provojnë një fakt të tillë. Dokumentet shtesë janë përpiluar formalisht si memo, pra janë akte të ndërmjetme për përdorim të brendshëm administrativ në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, përmbajtja e të cilave nuk rezulton të jetë reflektuar drejtpërdrejt ose me referencë në aktet zyrtare të praktikës legjislative. Në këtë mënyrë, dokumentet shtesë provojnë faktin se zyrtarët e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë kanë pasur informacionin e nevojshëm, por mbi këtë fakt nuk mund të krijohet prezumimi se informacioni është shpërndarë në proceset vendimmarrëse të Këshillit të Ministrave dhe të Kuvendit. Për më tepër, dokumentet shtesë përmbajnë edhe të dhëna të shtrira në kohë, që vënë në dyshim nëse qëllimi i marrjes së informacionit lidhej me aktet normative ose me politika të tjera të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, pasi koha e marrjes së informacionit nuk rezulton të jetë përpara nxjerrjes së akteve normative. Për ilustrim, ndonëse memo “*Mbi problematikat e furnizimit me karburant si rezultat i rritjes së çmimeve në tregjet ndërkombëtare*” mban datën 10.3.2022 dhe në përmbajtje referon se i është bashkëlidhur informacion i detajuar, ky i fundit përmban të dhëna që u përkasin çmimeve të datës 23.3.2022, si dhe komunikime elektronike të punonjësve të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të datës 6.5.2022. Në vlerësimin e këtij fakti, duhet mbajtur në konsideratë se Këshilli i Ministrave i ka nxjerrë aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022 respektivisht në datat 12.3.2022 dhe 25.3.2022, ndërsa Kuvendi i ka miratuar ato me ligjet nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022, më datë 21.4.2022.

12. Në përfundim, për të gjitha argumentet e mësipërme vlerësoj se aktet normative me fuqinë e ligjit nr. 5/2022 dhe nr. 8/2022 nuk provohet të jenë nxjerrë në kushtet e nevojës dhe urgjencës, ndaj këto akte dhe ligjet miratuese të tyre nuk janë në përputhje me parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, duheshin shfuqizuar.

Anëtare: Marsida Xhaferllari

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të çështjes nr. 4 (Nj.) 2022 me kërkesë jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë, me objekt shfuqizimin e ligjeve nr. 39/2022 dhe nr. 42/2022, si të papajtueshme me Kushtetutën, Gjykata ka vendosur pranimin e pjesës së kërkesës dhe shfuqizimin e nenit 21/10, pika 2, fjalia e dytë, të ligjit nr. 39/2022 “Për miratimin e aktit normativ nr. 5, datë 12.3.2022 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8450, datë 24.2.1999 “Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre”, të ndryshuar”, si të papajtueshëm me Kushtetutën.

2. Ndonëse bashkohem me mendimin e shumicës që ligji 39/2022 duhet të shfuqizohet pjesërisht, për sa i përket nenit 21/10, pika 2, fjalia e dytë, vlerësoj që shfuqizimi i tij duhet të shtrihej edhe mbi nenin 21/2, kryesisht të lidhur me pikat 2 e në vijim. Ky nen nuk është marrë në shqyrtim nga Gjykata e cila ka listuar vetëm nenet 21/1, shkronja “d”, 21/1, pika 2, 21/3, pika “ç” dhe 21/10, pika 2, të aktit normativ nr. 5/2022, që i ka argumentuar për shkak të pretendimeve të kërkesit nëse përmbajtja e tyre ka atë nivel paqartësie që të mund të passjellë pasoja negative në të drejtat dhe liritë themelore të individit (*shih paragrafin 63 të vendimit*).

3. Në ndryshim nga sa më sipër, duke qenë se shkaqet ku mbështes qëndrimin tim në pakicë lidhur me shfuqizimin e nenit 21/2 janë të ndryshme nga ato për të cilat Gjykata ka vendosur pranimin pjesërisht të kësaj kërkesë, vlerësoj t'i parashtoj dhe argumentoj në këtë mendim si gjyqtare në pakicë.

4. **Së pari**, dua të theksoj se kam dalë me mendim pakice edhe në çështjen nr. 5 (Nj.) 2022 me objekt shfuqizimin e ligjeve nr. 41/2022 dhe nr. 51/2022, si të papajtueshme me Kushtetutën, pasi kam konstatuar dhe çmuar se janë dy çështje shumë të ngjashme dhe po rikonfirmoj edhe një herë mendimin tim se këto akte ligjore janë nxjerrë në kushtet e nevojës dhe të urgjencës, vlerësim me të cilin është bashkuar edhe Gjykata në këtë gjykim. Për të njëjtën arsye do të rikëndroj në të njëjtën pozitë edhe për shfuqizimin e nenit 21/2 të ligjit për shkak të krijimit të një pabarazie në mbrojtjen e interesave të konsumatorëve në treg, duke neglizhuar krejtësisht interesat e këtij grupi të madh interesi. Për të evidentuar edhe një herë për efekt të këtij mendimi në pakicë konceptin juridik të termit “konsumator”, i referohem ligjit për mbrojtjen e konsumatorëve nr. 9902, datë 17.4.2008, të ndryshuar, i cili në nenin 3, pika 6, të tij parashikon se konsumator është çdo person, i cili blen ose përdor mallra, apo shërbime për plotësimin e nevojave vetjake për qëllime që nuk kanë lidhje me veprimtarinë tregtare, biznesin, zanatin ose ushtrimin e profesionit. Në këtë mënyrë kuptohen më qartë përmasat e shtrirjes së kësaj kategorie subjektesh në treg dhe shkalla e interesit publik për të siguruar mbrojtjen e tyre, ndërkohë kur neni 21/2 i referohet vetëm kujdesit për të siguruar interesat ekonomikë të subjekteve që ushtrojnë veprimtari tregtare.

5. **Së dyti**, Gjykata e analizon nenin 21/2 të aktit normativ nr. 5/2022 në mënyrë tangenciale, vetëm në funksion të analizës së nenit 21/10, pika 2, fjalia e dytë, për të konkluduar lidhur me kompetencën e Bordit të Transparencës, për të vendosur përfundimin e situatës së veçantë. Kështu, Gjykata analizon vetëm se Bordi i Transparencës është instrumenti që ka në thelb të kompetencave të tij thjesht dhe vetëm administrimin e situatës së veçantë për efekt të parimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe zbatimit të kriterit kushtetues të kufizimit me ligj në kuptimin substancial sipas nenit 17 të Kushtetutës (*shih paragrafin 72 të vendimit*).

6. Për sa më sipër, kjo analizë nuk është e mjaftueshme, sepse anashkalon faktin që neni 21/2 është i paplotë, pasi ka “harruar” që të sigurojë një mbrojtje dhe përfshirje në proces të grupit më të madh të interesit në tregun e hidrokarbureve që janë konsumatorët dhe shoqatat në mbrojtje të tyre.

7. Sipas subjekteve të interesuara, Këshillit të Ministrave dhe Kuvendit, nxjerrja dhe miratimi i këtyre akteve ka pasur si qëllim mbrojtjen e konsumatorit shqiptar nga çmimet e larta të karburanteve (*shih paragrafin 56 të vendimit*), por neni 21/2 nuk e mbështet këtë qëllim, sepse qëllimi i normës është i orientuar vetëm ndaj grupeve të interesit që janë shoqëritë e tregtimit me shumicë dhe pakicë të hidrokarbureve. Gjykata me të drejtë evidenton impaktin që ka ndryshimi i menjëhershëm i çmimit të karburanteve në treg në të gjitha fushat e ekonomisë, tregtisë, industrisë dhe veprimtarisë prodhuese, si dhe pasojat zinxhir që sjell rritja e çmimit të këtij produkti në të gjitha produktet e tjera të konsumit (*shih paragrafin 46 të vendimit*), por nuk e merr në analizë faktin që neni 21/2 ka neglizhuar krejtësisht interesat e konsumatorit, sepse fokusohet vetëm tek operatorët e tregtimit me shumicë dhe pakicë në tregun e hidrokarbureve.

8. Vetë neni 21/2 në pikën 2 parashikon përbërjen e Bordit të Transparencës dhe Kufizimit të Përkohshëm të Çmimeve të Tregtimit me Shumicë/Pakicë të Nënprodukteve të Naftës dhe Gazit. Sipas pikës 2 të nenit 21, Bordi i Transparencës ka në përbërje të tij 7 përfaqësues të institucioneve shtetërore në nivel drejtuesish të lartë dhe 5 përfaqësues të shoqërive të hidrokarbureve, ndër të cilët 3 përfaqësues nga shoqëritë e tregtimit me shumicë dhe 2 përfaqësues të tregtimit me pakicë të hidrokarbureve. Për rrjedhojë, konstatoj një ometim ligjor nga mënyra e formulimit të nenit.

9. Ndonëse pika 3 e tij parashikon se Bordi i Transparencës mund të ftojë të marrin pjesë në mbledhjet e tij edhe përfaqësues të tjerë nga institucione shtetërore, ekspertë të fushës ose grupe

interesi dhe te këta të fundit mund të përfshihen edhe shoqatat e konsumatorëve, ose vetë konsumatori, përsëri e konsideroj të pamjaftueshme një teknikë legjislative të nënkuptuar për një nga grupet më të mëdha të interesit. Për më tepër dua të theksoj se në seancën publike pyetjes nëse ka pasur raste që të jenë ftuar në mbledhjet e Bordit të Transparencës përfaqësues të grupeve të interesit, u dha përgjigje nga palët e interesuara se kjo gjë nuk ka ndodhur asnjëherë në 12 muaj, që nga momenti i krijimit të Bordit të Transparencës dhe deri në momentin e shqyrtimit të kësaj çështjeje në Gjykatë. Pra, sikur në përmbushjen e kompetencave të Bordit të Transparencës të provohej se qëllimi i mbrojtjes së grupeve të interesit do të realizohej nga pika 3 e nenit 21/2, atëherë mund të rikonsiderohej opinioni se ometimi ligjor mund të mos sillte shpërpjesëtim në balancën e interesave të palëve në treg, por për fat të keq një gjë e tillë nuk rezulton të ketë ndodhur. Kjo na çon edhe një herë drejt konkluzionit se formulimi i pikës 3 të nenit 21/2 të aktit nuk ka arritur të kryejë ndonjë mbrojtje të grupeve të interesit, sepse nga ky parashikim nuk buron ndonjë detyrim për Bordin e Transparencës. Parashikimi i pjesëmarrjes së grupeve të interesit si një mundësi që varet nga ftesa e Bordit të Transparencës, e ka bërë këtë parashikim ligjor të marrë ngjyrim dekorativ, për rrjedhojë të mbetet i pazbatuar në praktikë. Grupi më i madh i interesit në treg dhe pala më e pambrojtur, konsumatorët, mbeten juridikisht dhe praktikisht të papërfaqësuar. Edhe pse sipas pikës 3 të këtij neni në mbledhjet e Bordit të Transparencës mund të ftohen ndër të tjera edhe grupet e interesit, ky element nuk është i mjaftueshëm për të garantuar një përfaqësim të drejtë të të gjitha subjekteve që preken nga situata që synon të rregullojë ky akt. Vetëm një parashikim i shprehur i pjesëmarrjes së shoqatave për mbrojtjen e konsumatorëve në përbërje të Bordit të Transparencës do ta përmirësonte përfshirjen e tyre në proces.

10. Edhe pse vlerësoj se pjesëmarrja në këtë Bord e përfaqësuesve të shoqërive të tregtimit me shumicë dhe pakicë të hidrokarbureve është një element me rëndësi, sepse këto subjekte preken drejtpërdrejt nga situata aktuale, duke pasur parasysh qëllimin për të cilin është miratuar ky akt normativ dhe rolin e kompetencat që ka ky organ, ai nuk siguron një përfaqësim të drejtë të konsumatorëve ose shoqatave për mbrojtjen e konsumatorëve, duke marrë në konsideratë rëndësinë e furnizimit me karburant në jetën e përditshme të individëve, qoftë për shërbime, qoftë dhe për nevoja familjare.

11. **Së treti**, sipas kërkesës, aktet objekt gjykimi janë në kundërshtim me nenin 18 të Kushtetutës, që sanksionon parimin e barazisë përpara ligjit. Sipas nenit 21/2, pika 6, të aktit normativ nr. 5/2022, anëtarë të Bordit të Transparencës do të jenë 5 përfaqësues të kompanive hidrokarbure me xhiron më të lartë vjetore. Ky përcaktim përbën një diskriminim të operatorëve të ndryshëm për shkak të gjendjes ekonomike, pasi favorizon kompanitë hidrokarbure me xhiron më të lartë në krahasim me ato me xhiro më të ulët. Për më tepër, që anëtarëve të Bordit të Transparencës që janë përfaqësues të kompanive hidrokarbure u njihet e drejta të marrin vendime dhe masa disiplinore shumë të rënda ndaj kompanive konkurrencte të tyre (*sib paragrafin 81 të vendimit*).

12. Neni 18 i Kushtetutës është trajtuar gjerësisht në jurisprudencën kushtetuese, ku është theksuar se parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në/përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe përpara ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëllota për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Për të vlerësuar nëse një ligj është diskriminues në kuptim të nenit 18 të Kushtetutës, Gjykata shqyrtton nëse ligji ka përcaktuar trajtim të diferencuar të subjekteve dhe në rast se e konstaton këtë fakt, vlerëson nëse diferencimi ka qenë i përligjur edhe për një arsye objektive. Kjo përligje vlerësohet e lidhur me qëllimet dhe efektet e masave të marra. Gjithashtu, nuk mjafton vetëm diferencimi i përligjur, por edhe që mjeti i përzgjedhur për arritjen e qëllimit të ligjvënës të jetë i arsyeshëm dhe i përshtatshëm (*sib vendimet nr. 27, datë 29.6.2021; nr. 10, datë 29.2.2016; nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese*). Nga ana tjetër, parimi i barazisë përpara

ligjit nuk e ndalon trajtimin e diferencuar, prandaj Gjykata, në rast trajtimi të njëjtë të subjekteve, shqyrton nëse ligji duhet të kishte pasur diferencim për një arsye legjitime dhe objektive, pasi ato (subjektet) paraqiten me specifika faktike të ndryshme (*shih vendimet nr. 31, datë 4.10.2021; nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Ndonëse bashkohem me mendimin e Gjykatës (*shih paragrafin 87 të vendimit*), e cila konstaton se sipas aktit normativ nr. 8/2022 metodologjia e llogaritjes së çmimit me shumicë dhe pakicë të benzinës, gazoilit dhe gazit të lëngshëm të naftës parashikon një formulë fikse, që është produkt i një analize të disa elementeve, duke përcaktuar një çmim tavan në këtë situatë të veçantë tregu që do të zbatohet nga të gjithë operatorët që veprojnë në këtë sektor, pavarësisht xhiros vjetore që ka secili prej tyre, me qëllim mbrojtjen e tregut dhe të konsumatorit nga çmimet e larta dhe spekulimet e mundshme, përsëri konstatoj se është e pamjaftueshme që thjesht të deklarohet që formula ka qëllim mbrojtjen e konsumatorëve, kur këta të fundit nuk kanë asnjë instrument kontrolli ose mundësi për të qenë pjesë e vendimmarrjes, ose për të qenë të përfshirë në proces.

14. Për sa më sipër, çmoj që pavarësisht se kërkuesi pretendimin për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit nuk e ka shprehur në mënyrë të specifikuar për konsumatorin, Gjykata duhet ta kishte evidentuar kryesisht ometimin ligjor në nenin 21/2 për shkak të interesit të lartë publik, sepse ky boshllëk ligjor e cenon parimin e barazisë përpara ligjit të lidhur me interesat e individëve konsumatorë, të cilët jo vetëm duken, por edhe ndihen të diskriminuar dhe të papërfillur në vendimmarrjet për çmimet e karburanteve në qarkullimin civil.

Anëtare: Marjana Semini