

VENDIM
Nr. 56, datë 16.7.2024

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

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

me sekretare Enina Kotoni, në datat 16.5.2024 dhe 28.5.2024, mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 27 (Sh) 2023 të Regjistrat Themeltar, që u përket:

KËRKUESE: Shoqata e Prodhuesve dhe Tregtuesve të Pijeve Alkoolike Vendase, përfaqësuar nga drejtori ekzekutiv, avokat Sajmir Laçe.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Mimoza Arbi dhe Aurela Biçja, me autorizim.

Këshilli i Ministrave, përfaqësuar nga Herald Jonuzaj dhe Nikolla Lera, si dhe avokatja e shtetit Irma Qosja, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi i pjesshëm i ligjit nr. 81/2022, “Për një ndryshim në ligjin nr. 61/2012, ‘Për akcizat në Republikën e Shqipërisë’”, për “Kategoria B000, kodi NK 22 03, produkti ‘Birra nga malto me shkallë alkoolometrike ndaj volumit më të madh se 0.5%’, në tabelën II” dhe i ligjit nr. 94/2023, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 61/2012, ‘Për akcizat në Republikën e Shqipërisë’, të ndryshuar” për “Kategoria B000, kodi NK 22 03, produkti ‘Birra nga malto me shkallë alkoolometrike ndaj volumit më të madh se 0.5%’, në tabelën II”, si të papajtueshme me nenet 11, 41 dhe 17, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, me nenin 70 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit, Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, direktivën nr. 92/83/KE dhe direktivën nr. 92/84/KE.

Pezullimi i ekzekutimit të ligjeve nr. 81/2022 dhe nr. 94/2023 deri në kohën kur vendimi fillon efektet.

BAZA LIGJORE: Nenet 11, 17 dhe 41 të Kushtetutës; neni 70 i Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (MSA); neni 1, i Protokollit nr. 1, të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDN); direktivat e Komisionit Evropian nr. 92/83/KE dhe nr. 92/84/KE; ligji 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 dëgjoi relatorin e çështjes Sandër Beci, mori në shqyrtim pretendimet e kërkuases, Shoqatës së Prodhuesve dhe Tregtuesve të Pijeve Alkoolike Vendase, e cila ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*) dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë (*Këshilli i Ministrave*), që kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Në datën 24.5.2012, Kuvendi, me propozimin e Këshillit të Ministrave, ka miratuar ligjin nr. 61/2012, “Për akcizat në Republikën e Shqipërisë” (*ligji nr. 61/2012*), i cili ka përcaktuar rregullat e përgjithshme për prodhimin, mbajtjen, magazinimin, lëvizjen dhe kontrollet për produktet që u nënshtrohen detyrimeve të akcizës, si dhe rregullat e veçanta në lidhje me akcizën që zbatohet për konsumin e produkteve energjetike, alkoolin dhe pijet alkoolike, duhanin dhe nënproduktet e tij. Sipas nenit 18 të këtij ligji, akciza llogaritet bazuar në njësitë matëse, sipas seksioneve respektive dhe sipas shtojcës nr. 1 të këtij ligji. Produktet e tregtuara pajisen me pullë akcize (pika 16, e nenit 2). Në shtojcën nr. 1, ndër të tjera, parashikohet se vlera e taksimit të birrës nga malto me shkallë alkoolometrike ndaj volumit më të madh se 0.5% (*produkti i birrës*) është: për prodhuesit vendas e të huaj, ligjërisht dhe ekonomisht të pavarur, me sasi më të vogël se 200.000 HL në vit – 360 lekë/HL/shkallë alkoolometrike dhe për prodhuesit vendas e të huaj, ligjërisht dhe ekonomisht të pavarur, me sasi më të madhe se 200.000 HL në vit – 710 lekë/HL/shkallë alkoolometrike. Ligji nr. 61/2012 iu është nënshtruar ndryshimeve në vitet 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 dhe 2021.

2. Në vijim të këtyre ndryshimeve, në datën 24.11.2022, Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 81/2022, “Për një ndryshim në ligjin nr. 61/2012, ‘Për akcizat në Republikën e Shqipërisë’, të ndryshuar” (*ligji nr. 81/2022*). Ky ligj është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 170, datë 20.12.2022 dhe ka hyrë në fuqi në datën 4.1.2023, ndërkohë që sipas nenit 2 ai i shtrin efektet nga data 1.1.2023. Ky ligj ka zëvendësuar shtojcën nr. 1, “Mallrat e tatueshme me akcizë në Republikën e Shqipërisë”, që i bashkëlidhet ligjit nr. 61/2012, duke ndryshuar, ndër të tjera, shkallën e taksimit dhe duke përcaktuar për produktin e birrës vlerën 710 lekë/HL/shkallë alkoolometrike.

3. Kërkuesja, në datën 22.9.2023, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me kërkesë për shfuqizimin pjesërisht të ligjit nr. 81/2022, shtojcës nr. 1 të tij, përkatësisht në pjesën që parashikon: “*Kategoria B000, kodi NK 22 03, produkti ‘Birra nga malto me shkallë alkoolometrike ndaj volumit më të madh se 0.5%’, në tabelën II*”, si të papajtueshëm me Kushtetutën, si dhe pezullimin e zbatimit të tij sipas objektit të kërkesës. Kërkesa, pasi është plotësuar sipas parashikimeve të ligjit nr. 8577/2000, është regjistruar në datën 5.10.2023. Në datën 5.12.2023, Kolegji i Gjykatës, bazuar në nenin 21, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike.

4. Në datën 7.12.2023, Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 94/2023, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 61/2012, ‘Për akcizat në Republikën e Shqipërisë’, të ndryshuar” (*ligji nr. 94/2023*), i cili është publikuar në Fletoren Zyrtare nr. 187, datë 22.12.2023 dhe sipas nenit 3 ai i shtrin efektet nga data 1.1.2024. Nëpërmjet këtij ligji është ndryshuar sërish shtojca nr. 1, “Mallrat e tatueshme me akcizë në Republikën e Shqipërisë”, që i bashkëlidhet ligjit nr. 61/2012, duke përcaktuar, ndër të tjera, se shkalla e taksimit për produktin e birrës është në vlerën 744.4 lekë/HL/shkallë alkoolometrike. Ky ligj ka ndryshuar edhe nenin 18, të ligjit nr. 61/2012, për sa i përket mënyrës së llogaritjes së akcizës, duke parashikuar se akciza e llogaritur sipas pikës 2 të këtij neni indekssohet çdo dy vjet në masën e normës zyrtare të inflacionit të shpallur nga INSTAT-i, por jo më shumë se 1.5%, me përjashtim të duhanit dhe nënprodukteve të tij, për të cilat akciza do të aplikohet sipas kalendarit të përcaktuar në shtojcën nr.1 që i bashkëlidhet ligjit. Indeksi i akcizës, sipas paragrafit të parë të kësaj pike, është shuma e normës së shpallur të inflacionit të vitit të dytë paraardhës plus normën e shpallur të inflacionit që rezulton deri në fund të 9-mujorit të vitit paraardhës, por jo më shumë se 1.5%.

5. Në datën 19.1.2024, kërkuesja ka paraqitur kërkesë për shkrimin e objektit të kërkesës, duke kërkuar shfuqizimin e pjesshëm edhe të ligjit nr. 94/2023. Mbledhja e Gjyqtarëve në datën 12.4.2024,

bazuar në nenin 43/b, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000, ka vendosur pranimin e kërkesës duke shtuar objektin e kërkesës. Në lidhje me afatin e publikimit të vendimit përfundimtar të arsyetuar, të përcaktuar në nenin 26, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000, bazuar në nenet 15, pika 2, të Rregullores për Procedurat Gjyqësore të Gjykatës Kushtetuese në këtë afat nuk llogaritet periudha e lejes vjetore, e parashikuar në nenin 18, pika 1, shkronja “b”, të po këtij ligji.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

6. Kërkuesja, në mënyrë të përmbledhur, ka pretenduar si vijon:

6.1 Për juridiksionin e Gjykatës:

Kërkesa është paraqitur ndërkohë që ishte ende në fuqi ligji nr. 81/2022, për rrjedhojë kërkuesja nuk mund të parashikonte ndryshimet në paketën fiskale që ligjvënësi do të aplikonte në vitin 2024. Ndonëse ligji nr. 81/2022 ka përfunduar efektet e tij me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 94/2023, shkak ligjor i kërkesës dhe argumentet e kërkueses shtrihen edhe për këtë të fundit.

6.2 Për kërkesën për pezullim:

Ligji nr. 81/2022 i ka filluar efektet prej datës 1.1.2023 dhe efektet negative të tij janë reflektuar në veprimtarinë e grupeve që përfaqëson kërkuesja, veçanërisht gjatë kohës së sezonit turistik. Duke marrë në konsideratë natyrën tregtare të veprimtarisë së subjekteve dhe karakterin dinamik të veprimit të këtyre subjekteve, pezullimi do të ndikonte pozitivisht në pakësimin e dëmit ekonomik që do t’u shkaktohej atyre. Prodhuesit vendas i importojnë lëndët e para, në dallim nga prodhuesit e huaj, të cilët përfitojnë nga marrëveshje favorizuese për blerjen e tyre 20–30% më lirë. Klasifikimi i akcizës ishte mënyra e mbrojtjes së prodhuesve vendas, pasi në kushtet e rritjes së çmimeve të lëndëve të para, energjisë dhe rënies së konsumit, ligji i ndryshuar do të sjellë pasoja për ekonominë, punësimin dhe do të sjellë falimentimin. Nga të dhënat rezulton se pesha në përqindje e prodhimit vendas ndaj importit ka rënë ndjeshëm. Duke qenë se ligji nr. 94/2023 prodhon të njëjtat efekte si ligji nr. 81/2022, ai duhet të pezullohet deri në marrjen e vendimit nga Gjykata.

6.3 Për legjitimitimin e kërkueses:

Kërkuesja është person juridik, me objekt dhe qëllim ndërmarrjen e veprimeve për mbrojtjen e interesave legjitimë të anëtarëve të shoqatës, prodhues të birrës vendase, të cilët preken drejtpërdrejt nga shkalla e re e taksimit për produktin birrë. Ndonëse është krijuar pas miratimit të ligjit nr. 81/2022, ky nuk përbën kusht për legjitimitimin, për sa kohë ajo provon interesin që ekziston midis veprimtarisë që kryen dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Pavarësisht se subjektet e interesuara kanë pretenduar se anëtarët e shoqatës janë biznese të mëdha dhe për rrjedhojë nuk bëjnë pjesë në përjashtimin e parashikuar nga direktiva evropiane, përkufizimi i “birrarisë së vogël” nuk përputhet me termin “biznes i vogël” të parashikuar nga legjislacioni tatimor shqiptar, pasi direktiva përdor si kriter mbrojtës vetëm sasinë e prodhimit deri në 200.000 HL në vit. Nga ana tjetër, terminologjia e legjislacionit tatimor lidhet me aplikimin e tatimit mbi fitimin dhe TVSH-në dhe jo me nivelin e akcizës në varësi të sasisë së prodhimit.

6.4 Për themelin e kërkesës:

A. Ligjet nr. 81/2022 dhe 94/2023 ka cenuar:

6.4.1 Lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe parimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes, të garantuara nga nenet 11 dhe 17 të Kushtetutës, pasi ndryshimi i akcizës i ngarkon kërkueses një detyrim fiskal më të lartë se kuadri rregullator i Bashkimit Evropian (BE). Unifikimi i taksimit, pa marrë në konsideratë sasinë e prodhuar, mund të sjellë falimentimin e prodhuesve të vegjël vendas. Ligjvënësi nuk ka kryer asnjë analizë të efekteve të këtyre ndryshimeve ligjore, duke dëmtuar interesat ekonomikë të prodhuesve vendas që prodhojnë nën 200.000 HL birrë, si dhe nuk është konsultuar me grupet e interesit gjatë

hartimit të projektligjit, përveç një seance formale. Megjithëse ndryshimi ligjor është justifikuar me përafrimin e legjislacionit të BE-së, nuk është argumentuar konkretisht cilës direktivë i referohet. Edhe argumenti se unifikimi bëhet me qëllim shmangien e evazionit potencial nuk qëndron, pasi procesi i prodhimit dhe importit të birrës monitorohet me sistem gjurmimi, duke mos u bazuar vetëm te vetëdeklarimi i subjekteve prodhuese. Efekti financiar i synuar nga ligjvënësi nuk ka asnjë peshë në të ardhurat doganore në krahasim me dëmet që do t'u shkaktohen bizneseve që janë kredituar nga bankat për planet e tyre të biznesit. Aplikimi i akcizës ka barazuar çmimin e produktit të birrës vendase me atë të importit ose e ka tejkaluar atë, si dhe ka ulur prodhimin vendas me 11%. Disa fabrika kanë ndërprerë prodhimin duke e transferuar aktivitetin e tyre në kompani të tjera. Shqipëria aplikon akcizë deri 3 herë më të lartë se niveli minimal i rekomanduar nga direktiva evropiane.

6.4.2 Po për sa i përket lirisë ekonomike, diferencimi i akcizës nuk bazohet në prejardhjen e produkteve, por në sasinë e prodhuar dhe teknologjinë e përdorur, pra prapësimi se ky diferencim favorizonte vetëm prodhuesit vendas nuk është i vërtetë, pasi nga ai përfitonin edhe prodhuesit e huaj në varësi të sasisë së prodhuar. Përafrimi me legjislacionin e BE-së nuk është i mjaftueshëm për respektimin e parimit të proporcionalitetit, ndërkohë që qëllimi i diferencimit të akcizës është lehtësimi i barrës fiskale të tyre për shkak të kapaciteteve të limituara. Për sa u përket produkteve të tjera, ligjvënësi ka ndryshuar taksimin në mënyrë të përshtatshme për 5 vjet dhe jo me rritje 100% të menjëhershme siç ka vepruar për produktin e birrës. Rritja e nivelit të akcizës nuk do të ulë nivelin e evazionit fiskal, përkundrazi do ta rrisë atë.

6.4.3 *Të drejtën e pronës*, të garantuar nga neni 41 i Kushtetutës dhe neni 1, i Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, pasi unifikimi i taksimit konsiston në rritjen e barrës tatimore, e cila ka sjellë pakësimin e të ardhurave të subjekteve prodhuese. Kjo ndërhyrje nuk diktohet nga një interes publik dhe nuk është proporcionale, si dhe është realizuar pa një analizë kosto - përfitim për tatimpaguesit shqiptarë. Unifikimi i akcizës sjell si pasojë falimentimin dhe rënien e numrit të të punësuarve deri në 15%, si dhe ndërhyrjen tek të ardhurat e prodhuesve, duke cenuar të drejtën e pronës. Ky kufizim nuk respekton parashikimet e nenit 17 të Kushtetutës për sa i përket proporcionalitetit të ndërhyrjes dhe mjetet e përdorura nuk përputhen me qëllimin që kërkohet të arrihet.

6.4.4. *Parimin e sigurisë juridike*, pasi është miratuar një nivel taksimi i rritur në masën 100%, pa marrë në konsideratë efektin që do të shkaktojë në ekonomi dhe në mënyrë specifike në avantazhet konkurruese të produkteve të importit kundrejt atyre vendase, të cilat ky ndryshim i gjen të papërgatitura. Në të njëjtin ligj është parashikuar një sistem i skedulluar i rritjes së shkallës së taksimit rreth 5% në vit për produktet e duhanit të shtrirë në 5 vjet, ndërsa nuk është parashikuar unifikimi për produktin e verës, megjithëse konsiderohen industri të njëjta. Aplikimi i një niveli taksimi të rritur në masën 100% nuk mund të analizohet pa marrë në konsideratë efektin që do të shkaktojë në ekonomi dhe në mënyrë specifike për produktet vendase, prodhuesit e të cilave ky ndryshim i gjen të papërgatitur.

6.4.5 *Nenin 70 të MSA-së*, që parashikon detyrimin e shtetit për përafrimin e legjislacionit të brendshëm me *aquis* të BE-së, pasi unifikimi i taksimit vjen në kundërshtim me direktivat e KE-së nr. 92/84/KE dhe nr. 92/83/KE. Detyrimi për përafrim nuk lidhet vetëm me të drejtën e konsumatorit. Niveli i akcizës në Shqipëri është 3 herë më shumë se niveli i parashikuar në këto direktiva. Kryerja e ndryshimeve ligjore në kundërshtim me këto direktiva përbën shkelje të MSA-së. Parashikimet ligjore para ndryshimeve me ligjet objekt kundërshtimi ishin në përputhje me direktivat e BE-së dhe implementimi i këtyre direktivave përbën zbatim të drejtpërdrejtë të nenit 70 të MSA-së.

7. Subjekti i interesuar, Kuvendi, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

7.1 *Për juridiksionin e Gjykatës:*

Për sa i përket ligjit nr. 81/2022, kërkesa ka mbetur pa objekt, pasi ai është shfuqizuar me ligjin nr. 94/2023 dhe ka qenë pjesë e paketës fiskale që sillte efektin e saj në buxhetin e vitit 2023. Për rrjedhojë,

me mbylljen e vitit fiskal kanë pushuar efektet e kësaj shtojce, ndaj Gjykata duhet të vendosë pushimin e gjykimit të çështjes.

7.2 Për kërkesën për pezullim:

Ligji nr. 81/2022 nuk sjell dëm të menjëhershëm, pasi deri në momentin e paraqitjes së kërkesës në Gjykatë kanë kaluar 10 muaj. Për më tepër, në datën 1.1.2024 ka filluar të zbatohet ligji nr. 94/2023. Kërkuesja nuk ka paraqitur argumente konkrete dhe reale në lidhje me pasoja të mundshme që vijnë nga zbatimi i tij, të cilat prekin interesin e anëtarëve të saj. Për sa i përket ligjit nr. 94/2023, niveli i akcizës ka kohë që zbatohet, ndaj nuk mund të pretendohet se vjen një dëm i menjëhershëm. Për më tepër, pezullimi i ligjit në një vit tjetër buxhetor të zbatimit do të sillte dëm të interesit publik. Gjithashtu, duke qenë se pezullimi i ligjit nuk passjell ligjin e vjetër në fuqi, i cili është shfuqizuar, kjo do të sillte mangësi në buxhetin e shtetit.

7.3 Për legjitimitimin e kërkesës:

Ligji nr. 81/2022 është miratuar në datën 24.11.2022 dhe ka filluar efektet në datën 1.1.2023, ndërsa kërkesja është krijuar me vendimin e datës 31.7.2023, të gjykatës së shkallës së parë, pra 8 muaj pasi ligji kishte filluar efektet. Nisur nga ky fakt kërkesja nuk është cenuar nga ky ndryshim ligjor. Anëtarët e shoqatës nuk konsiderohen biznese të vogla sipas legjislacionit tatimor, për rrjedhojë ata nuk mund të pretendojnë se gëzojnë mbrojtje për tarifa të reduktuara, sipas përmbajtjes së direktivës evropiane. Pretendimi i kërkeses se anëtarët e saj janë biznese të mëdha, por, nga ana tjetër, birrari të vogla, është jologjik dhe nuk përputhet me qëllimin e direktivës, e cila parashikon uljen e akcizës vetëm për birraritë e vogla tradicionale. Kërkesja nuk legjitimohet as për pretendimin për mbrojtjen e bizneseve të huaja.

7.4 Për themelin e kërkesës:

7.4.1 Pretendimi për cenimin e *lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe parimit të proporcionalitetit* nuk është i bazuar, pasi plotësohen kriteret e ndërhyrjes sipas nenit 17 të Kushtetutës. Ligji plotëson kriteret formale si në aspektin procedural, ashtu edhe material dhe ekziston interesi publik në drejtim të konsolidimit të financave publike, rritjes së të ardhurave në buxhet, uljes së borxhit publik dhe shmangies së pagesës së akcizës. Ai plotëson edhe kriterin e proporcionalitetit midis mjetit dhe qëllimit që kërkohet të arrihet, që është përmirësimi i politikave në fushën e akcizave, shpërndarja e barrës fiskale dhe unifikimi i akcizës me vendet e rajonit. Shteti shqiptar ka detyrimin të mos bëjë dallime në taksim midis produkteve vendase dhe atyre të importuara, duke shmangur diskriminimin fiskal.

7.4.2 Po kështu, përjashtimi i pretenduar për aplikimin e tarifave të reduktuara nga kërkesja nuk qëndron, pasi, *së pari*, ai është në diskrecion të shtetit dhe nuk përbën detyrim për të dhe, *së dyti*, në Shqipëri nuk ka pasur fabrika të vogla të prodhimit të birrës, të cilat të prodhonin në mënyrë artizanale këtë produkt. Edhe dy nga anëtarët e kërkeses nuk janë ndërmarrje të vogla që të pretendojnë mbrojtje të veçantë, por fabrika të lidhura me njëra-tjetrën, pra jo të pavarura. Diferencimi i akcizës ka krijuar hapësira për shmangien nga detyrimet dhe ka bërë që prodhuesit vendas të mos tentojnë të rrisin prodhimin me qëllim ruajtjen e nivelit të ulët të akcizës. Ky diferencim ka qenë zgjedhje e ligjvënësit dhe jo i bazuar në direktivat e BE-së. Pavarësisht se anëtarët e kërkeses kanë vepruar në treg edhe përpara se ligji të parashikonte diferencimin e nivelit të akcizës në vitin 2007, gjatë një periudhe 15-vjeçare ato nuk u fuqizuan, duke mos e kaluar kufirin prej 200.000 HL të prodhimit të birrës.

7.4.3 Për më tepër, ky pretendim i kërkeses nuk ka natyrë kushtetuese, pasi Gjykata nuk mund të bëjë një vlerësim “politik” në kuptimin që të hartojë politika ekonomike ose të gjejë zgjidhjen më të përshtatshme ekonomike. Edhe pretendimi për mospërmbushjen e objektivave sociale të shtetit nuk mund të shqyrtohet nga kjo Gjykatë. Po kështu, referimi në vendimin nr. 33/2016 të Gjykatës është i gabuar, pasi kjo e fundit nuk ka shfuqizuar asnjëherë detyrime tatimore ose doganore si joproporcionale, por ka marrë në shqyrtim vetëm sanksionet administrative. Pretendimi se për ndryshimet ligjore nuk është kryer ndonjë studim paraprak dhe nuk ka referenca në direktivat e BE-

së në relacionin shoqërues nuk është i bazuar, pasi ky i fundit nuk mund të përdoret për të interpretuar dispozitën. Gjithashtu, pretendimi se ndryshimet ligjore kanë sjellë impakt negativ duke ulur praninë e prodhuesve vendas në treg nuk qëndron, pasi ata janë përballur prej vitesh me vështirësi ekonomike.

7.4.4 Në lidhje me pretendimin për cenimin e *së drejtës së pronës private* kërkuesja ka sjellë argumentet teorike, por nuk ka referuar në mënyrë konkrete se në cilat raste është cenuar kjo e drejtë. Në lidhje me fushën e taksave dhe tatimeve shteti ka një diskrecion të gjerë për të vlerësuar llojin dhe masën e tyre. Nisur nga fakti se birra nuk është mall konsumi i zakonshëm dhe se në Shqipëri nuk ka berrari të vogla tradicionale, përcaktimi i këtij detyrimi financiar është në përputhje me kërkesat kushtetuese.

7.4.5 Edhe pretendimi për cenimin e *parimit të sigurisë juridike* është i pabazuar, pasi ndryshimet ligjore kanë të bëjnë me përmbushjen e detyrimeve ndërkombëtare të Shqipërisë, mirëfunksionimin e buxhetit të shtetit, konsolidimin financiar, përmirësimin e politikave në fushën e akcizave dhe ky parim nuk mund të prevalojë në çdo rast.

7.4.6 Për sa i përket pretendimit për cenimin e *nenit 70 të MSA-së*, nuk rezulton ndonjë detyrim specifik që të jetë shkelur nga miratimi i ndryshimeve ligjore të kundërshtuara. Për më tepër, kërkuesja nuk legjitimohet për pretendimet e saj në lidhje me direktivat e BE-së, pasi jo vetëm që nuk përbëjnë të drejtë ndërkombëtare detyruese për shtetin shqiptar, por ato lënë në diskrecion të shtetit të vendosë nëse do të miratojë ulje të akcizës për birrën.

8. Subjekti i interesuar, Kësbilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

8.1 *Për kërkesën për pezullim:*

Kërkesa për pezullim nuk qëndron, pasi ligji nr. 81/2022 nuk krijon hapësira që mund të sjellin dëm të interesit publik. Kërkuesja nuk ka paraqitur argumente konkrete dhe reale në lidhje me kriterin e menjëhershëm, pra parandalimin e rrezikut për pasoja të mundshme që vijnë nga zbatimi i ligjit të cilat prekin interesin e saj.

8.2 *Për legjitimitimin e kërkueses:*

Kërkuesja nuk legjitimohet, pasi anëtarët e shoqatës nuk gëzojnë cilësitë e përcaktuara në direktivën evropiane, pra nuk konsiderohen “berrari të vogla të pavarura” dhe veprojnë të pajisur me licencë nga Qendra Kombëtare e Biznesit (QKB), pasi tregtojnë me shumicë. Ajo ka pretenduar se parashikimet ligjore dëmtojnë interesin e anëtarëve të saj, operatorëve të cilët synojnë të hyjnë në treg dhe nuk legjitimohet as për sa i përket pretendimit për cenimin e bizneseve të huaja.

8.3 *Për themelin e kërkesës:*

8.3.1 Pretendimi për cenimin e *lirisë së veprimtarisë ekonomike* nuk është i bazuar, pasi ligji ka respektuar kriteret e kufizimit të nenit 17 të Kushtetutës. Më konkretisht, ligji plotëson kriteret formale dhe materiale, si dhe ekziston interesi publik, pasi ligji ka për qëllim konsolidimin e financave publike, rritjen e të ardhurave në buxhet, uljen graduale të borxhit publik, si dhe reduktimin e hapësirave për shmangien nga pagesa e akcizës. Në rastin konkret ballafaqohen interesat e prodhuesve vendas për të ushtruar lirinë e veprimtarisë ekonomike me interesat e shtetit për marrjen e masave konkrete për përmirësimin e politikave në fushën e akcizave. Kërkuesja nuk është ngarkuar me një barrë të tepruar. Po kështu, ndryshimi ligjor ka ardhur si angazhim për përmbushjen e rekomandimeve të Fondit Monetar Ndërkombëtar (FMN) për rritjen e përqindjes së të ardhurave dhe përafrimin e legjislacionit vendas me atë të BE-së. Për shkak të natyrës teknike të legjislacionit tatimor diskrecioni i ligjvënësit është i domosdoshëm.

8.3.2 Pretendimi për cenimin e *së drejtës së pronës* nuk qëndron, pasi qëllimi i ligjit lidhet me përmirësimin e politikave në fushën e akcizave, duke lejuar industrinë e prodhimit të jetë konkurruese me produktet e importuara. Kërkuesja nuk ka paraqitur asnjë argument konkret se mbi çfarë baze janë shkelur interesat dhe e drejta e pronësisë së subjekteve që mbrohen prej saj, por është përqendruar vetëm në aspektin teorik.

8.3.3 Për sa i përket pretendimit për cenimin e *parimit të sigurisë juridike*, arsyet që kanë të bëjnë me mirëfunksionimin e buxhetit të shtetit dhe konsolidimin financiar e imponojnë këtë masë, e cila lidhet me përmirësimin e politikave në fushën e akcizave, shpërndarjen më të drejtë të barrës fiskale, duke lejuar industrinë e prodhimit në vend të mallrave të akcizës që të jetë konkurruese me produktet e importuara dhe duke përmirësuar transparencën e parandaluar evazionin fiskal për dekurajimin e importeve ilegale me mallrat e akcizës.

8.3.4 Në lidhje me pretendimin për cenimin e *nenit 70 të MSA-së*, pretendimet e kërkuases janë të pabazuara, pasi shteti shqiptar nuk ka ndërmarrë asnjë detyrim specifik në këtë marrëveshje ndërkombëtare, i cili të jetë shkelur nga miratimi i ndryshimeve ligjore të kundërshtuara. Megjithatë, nisur nga fakti se direktivat nuk janë pjesë e rendit juridik shqiptar, ky pretendim nuk bën pjesë në juridiksionin kushtetues.

III

Procesi në gjykimin kushtetues

A. Për kërkesën për pezullim

9. Gjykata vëren se kërkesja i është drejtuar me kërkesën e datës 5.10.2023, për shfuqizimin si të papajftueshëm të ligjit nr. 81/2022, duke kërkuar edhe pezullimin e zbatimit të tabelës II të shtojcës nr. 1 të tij, në pjesën që parashikon: “*Kategoria B000, kodi NK 22 03, produkti ‘Birra nga malto me shkallë alkoolometrike ndaj volumit më të madh se 0.5%’*”, me pretendimin se cenon në mënyrë të drejtpërdrejtë interesat e subjekteve që kërkesja përfaqëson në gjykimin kushtetues. Sipas saj, ky ligj i ka filluar efektet prej datës 1.1.2023 dhe efektet negative të tij janë reflektuar në veprimtarinë e anëtarëve të saj, veçanërisht gjatë kohës së sezonit turistik. Megjithëse ligji i ka filluar efektet, duke marrë në konsideratë natyrën tregtare të veprimtarisë së subjekteve dhe karakterin dinamik të veprimit të tyre, pezullimi i tij do të ndikonte pozitivisht në pakësimin e dëmit ekonomik që do t’u shkaktonte atyre. Po kështu, sipas saj, prodhuesit vendas i importojnë lëndët e para, në dallim nga prodhuesit e huaj të cilët përfitojnë nga marrëveshje favorizuese për blerjen e tyre 20–30% më lirë. Kërkesja ka pretenduar edhe se klasifikimi i akcizës ishte mënyra e mbrojtjes së prodhuesve vendas, pasi në kushtet e rritjes së çmimeve të lëndëve të para, energjisë dhe rënies së konsumit, ligji i ndryshuar do të sjellë pasoja për ekonominë, punësimin dhe do të sjellë falimentimin. Gjithashtu, sipas kërkuases, nga të dhënat rezulton se pesha në përqindje e prodhimit vendas ndaj importit ka rënë ndjeshëm.

10. Në vijim, kërkesja, pas miratimit të ligjit nr. 94/2023, i është drejtuar Gjykatës me kërkesë për shtesën e objektit të kërkesës, duke kërkuar si shfuqizimin e shtojcës nr. 1 të tij, në pjesën që parashikon: “*Kategoria B000, kodi NK 22 03, produkti ‘Birra nga malto me shkallë alkoolometrike ndaj volumit më të madh se 0.5%’*” të këtij ligji, ashtu edhe pezullimin e këtyre parashikimeve, për të njëjtat shkaqe për të cilat kishte kërkuar pezullimin e parashikimeve të ligjit nr. 81/2022.

11. Subjekti i interesuar, Kuvendi, për sa u përket pretendimeve për pezullimin e ligjit nr. 81/2022, ka prapësuar se që nga momenti i fillimit të efekteve dhe deri në paraqitjen e kërkesës në Gjykatë kanë kaluar 10 muaj, ndaj nuk është provuar se ai ka sjellë dëm të menjëhershëm dhe, për më tepër, në datën 1.1.2024, ka filluar të zbatohet ligji nr. 94/2023. Sipas Kuvendit, kërkesja nuk ka paraqitur argumente konkrete dhe reale në lidhje me pasojat e menjëhershme që do të duhet të parandalohen apo rrezikun për pasojat të mundshme që vijnë nga zbatimi i tij, të cilat prekin interesin e kërkuases. Po kështu, edhe për sa i përket kërimit për pezullimin e ligjit nr. 94/2023, subjekti i interesuar ka prapësuar se ky ligj ka kohë që zbatohet, ndaj nuk mund të pretendohet se vjen një dëm i menjëhershëm nga niveli i akcizës dhe, për më tepër, pezullimi i ligjit në një vit tjetër buxhetor të zbatimit do të sillte cenim të interesit publik. Po sipas tij, duke qenë se pezullimi i ligjit nuk passjell ligjin e vjetër në fuqi, i cili është shfuqizuar, kjo do të sillte mungesa në buxhetin e shtetit.

12. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se ligji nr. 81/2022 nuk krijon hapësira që mund t'i sjellin dëm interesit publik dhe se kërkesja nuk ka paraqitur argumente konkrete dhe reale në lidhje me kriterin e menjëhershmerisë, pra parandalimin e rrezikut për pasoja të mundshme që vijnë nga zbatimi i ligjit të cilat prekin interesin e saj.

13. Për sa i përket kërkesës për pezullimin e zbatimit të ligjit nr. 81/2022, në datën 19.12.2023, Mbledhja e Gjyqtarëve ka vendosur shqyrtimin e saj në seancë plenare publike, pas dëgjimit të palëve. Në seancën plenare të datës 16.5.2024 kërkesja, mbi të njëjtat argumente të parashtruara në kërkesë, ka kërkuar edhe pezullimin e ligjit nr. 94/2023.

14. Sipas nenit 45, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, Gjykata, kryesisht ose me kërkesë të palës, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose i aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërore, shoqërore ose të individëve, sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancë plenare urdhëron pezullimin e ligjit ose të aktit. Pezullimi vazhdon derisa vendimi përfundimtar i Gjykatës hyn në fuqi. Në kushtet kur pezullimi është një masë e jashtëzakonshme, vendosja e tij lidhet me vlerësimin e pasojave ose efekteve të zbatimit të aktit. Këto pasoja jo vetëm duhet të jenë reale, pra në realizim e sipër, por edhe të rënda, në atë masë që shkojnë tej masës normale të kufizimit, në veçanti në pikëpamje të urgjencës.

15. Gjykata vëren, fillimisht, se ligji nr. 81/2022 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 170, datë 20.12.2022, ka hyrë në fuqi në datën 4.1.2023 dhe sipas nenit 2 i shtrin efektet nga data 1.1.2023. Ndërsa ligji nr. 94/2023, është publikuar në Fletoren Zyrtare nr. 187, datë 22.12.2023 dhe sipas nenit 3, i shtrin efektet nga data 1.1.2024. Gjykata, në seancën plenare të datës 16.5.2024, pasi mori në shqyrtim pretendimet e kërkuases për pezullimin e dispozitave ligjore të këtyre ligjeve, si dhe dëgjoi prapësimet e subjekteve të interesuara, vlerësoi se në kuptim të nenit 45, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, kërkesja nuk ka paraqitur argumente bindëse për të provuar ardhjen e pasojave të rënda ose të pariparueshme nga zbatimi i tyre. Për rrjedhojë, Gjykata vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullim si të pabazuar.

IV

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

B. Për juridiksionin e Gjykatës

16. Gjykata vëren se kërkesja ka kundërshtuar ligjet nr. 81/2022 dhe nr. 94/2023, të cilat i kanë shtrirë efektet përkatësisht nga datat 1.1.2023 dhe 1.1.2024.

17. Kërkesja ka pretenduar se kërkesa është paraqitur ndërkohë që ishte ende në fuqi ligji nr. 81/2022, për rrjedhojë ajo nuk mund të parashikonte ndryshimet në paketën fiskale që ligjvënësi do të aplikonte në vitin 2024. Sipas saj, ndonëse ligji nr. 81/2022, ka përfunduar efektet e tij me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 94/2023, shkaku ligjor i kërkesës dhe argumentet e kërkuases shtrihen edhe për këtë të fundit.

18. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se për sa i përket ligjit nr. 81/2022, kërkesa ka mbetur pa objekt, pasi ai është shfuqizuar me ligjin nr. 94/2023, i cili ka ndryshuar shtojcën nr. 1 dhe ka qenë pjesë e paketës fiskale që sillte efektin e saj në buxhetin e vitit 2023. Për rrjedhojë, sipas Kuvendit, me mbylljen e vitit fiskal kanë pushuar efektet e shtojcës së miratuar me ligjin nr. 81/2022, ndaj Gjykata duhet të vendosë pushimin e gjykimit të çështjes. Ndërsa subjekti tjetër i interesuar, Këshilli i Ministrave, nuk ka paraqitur prapësime në lidhje me juridiksionin e Gjykatës për shqyrtimin e kësaj çështjeje.

19. Gjykata konstaton se ligji nr. 94/2023, ka për objekt të tij disa ndryshime në ligjin nr. 61/2012, duke ndryshuar, ndër të tjera, shtojcën nr. 1 të këtij të fundit, sipas përmbajtjes së saj të ndryshuar me ligjin nr. 81/2022, pra duke ndryshuar akcizën e produktit të birrës nga vlera 710 lekë/HL për shkallë

alkoolometrike në 744.4 lekë/HL për shkallë alkoolometrike, pavarësisht sasisë së prodhimit të produktit të birrës. Për rrjedhojë, për sa kohë që ligji nr. 81/2022 nuk është më pjesë e rendit juridik, Gjykata vlerëson të ndalet, fillimisht, në fuqinë juridike të këtij ligji, element ky që lidhet me juridiksionin e vetë Gjykatës dhe kufijtë e shqyrtimit të kësaj çështjeje.

20. Sipas pikës 2, të nenit 51, të ligjit nr. 8577/2000, kur një ligj ose akt normativ, ose pjesë të tij, është objekt shqyrtimi para Gjykatës, shfuqizohen ose ndryshohen para se ajo të marrë vendim, gjykimi pushohet, me përjashtim të rasteve kur ajo çmon se gjykimi duhet të vazhdojë për shkak të një interesi publik ose shtetëror. Lidhur me kontrollin kushtetues të akteve të shfuqizuara, Gjykata në jurisprudencën e saj ka pohuar se, si rregull, normat juridike i nënshtrohen kontrollit kushtetues nëse janë në fuqi në kohën e kontrollit ose, e thënë ndryshe, nëse janë akte të vlefshme që prodhojnë pasoja juridike. Përjashtimisht, kontrollit kushtetues i nënshtrohen edhe normat juridike të shfuqizuara, kur këto, si pjesë e së drejtës pozitive, duhet të zbatohen për rregullimin e pasojave juridike që zgjasin në kohë dhe janë të lidhura me ekzekutimin periodik ose me afat të detyrimeve juridike civile që rrjedhin nga marrëdhënie juridike të krijuara në kohën e ligjit të shfuqizuar (*shih vendimet nr. 8, datë 7.2.2017; nr. 2, datë 31.1.2003, të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Gjykata vëren se ndonëse ligji nr. 81/2022, nuk është më në fuqi, ai ka sjellë pasoja të drejtpërdrejta për anëtarët e kërkuases në drejtim të shkallës së akcizës që ato duhet të paguajnë për produktin e birrës. Ndërsa vlera e akcizës së këtij produkti përpara ndryshimeve të vitit 2022 ka qenë e diferencuar në varësi të prodhimit vjetor të produktit të birrës përkatësisht: nën 200.000 HL në vit – 360 lekë/HL dhe mbi 200.000 HL në vit – 710 lekë/HL, me ligjin nr. 81/2022 ky diferencim u shfuqizua, duke bërë që ai të unifikohet në 710 lekë/HL. Edhe pse efektet e këtij ligji janë shtrirë përgjatë periudhës 1.1.2023 – 1.1.2024, datë pas së cilës ka shtrirë efektet ligji nr. 94/2023, që ka përcaktuar akcizën për produktin e birrës në vlerën 744.4 lekë/HL, Gjykata konstaton se është pikërisht ligji nr. 81/2022 që ka përcaktuar masën e akcizës, duke vendosur për herë të parë unifikimin e saj pavarësisht sasisë së prodhimit, rrjedhimisht është ligji që ka sjellë pasoja të drejtpërdrejta për anëtarët e shoqatës kërkuase. Kurse ligji nr. 94/2023 nuk ka sjellë ndryshim në këtë parashikim të ligjit nr. 61/2012, sipas ndryshimit të bërë me ligjin nr. 81/2022, por vetëm për sa i përket indeksimit të akcizës nga 710 lekë/HL në 744.4 lekë/HL.

22. Për sa më lart, në ndryshim nga sa pretendon subjekti i interesuar, Kuvendi, Gjykata çmon se ajo ka juridiksion për të shqyrtuar edhe pajtueshmërinë me Kushtetutën të ligjit nr. 81/2022, ndaj ajo do të trajtojë, në vijim, pretendimet e kërkuases për të dyja ligjet objekt kërkesë.

23. Kërkuësja ka pretenduar edhe se ndryshimet ligjore të kundërshtuara bien ndesh me nenin 70 të MSA-së, që parashikon detyrimin e shtetit për përafrimin e legjislacionit të brendshëm me *aquis* të BE-së, pasi unifikimi i taksimit është në kundërshtim me direktivat e Komisionit Evropian (KE) nr. 92/84/KE dhe nr. 92/83/KE, për sa kohë që niveli i akcizës në Shqipëri është 3 herë më shumë se niveli i parashikuar në këto direktiva.

24. Për sa u përket pretendimeve të kërkuases në drejtim të pajtueshmërisë së ndryshimeve ligjore të kundërshtuara me direktivat e BE-së që parashikojnë se shtetet mund të aplikojnë tarifa të reduktuara të akcizës në varësi të prodhimit vjetor të produkteve alkoolike, duke përcaktuar një kufi prej 200.000 HL në vit, ato nuk mund të bëhen objekt i kontrollit kushtetues, për sa kohë këto akte ligjore nuk janë pjesë e rendit juridik shqiptar, në kushtet kur Republika e Shqipërisë nuk i ka përmbyllur ende procedurat për integrimin në BE. Për rrjedhojë, Gjykata, duke respektuar kufijtë e juridiksionit të saj, të përcaktuara në nenin 131, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës, do të vlerësojë përputhshmërinë e ndryshimeve ligjore të kundërshtuara me Kushtetutën dhe me MSA-në.

C. Për legjitimitimin e kërkuases

25. Kërkuësja ka pretenduar se legjitimohet, pasi është një person juridik i regjistruar me vendim gjyqësor, që ka për objekt dhe qëllim të veprimtarisë ndërmarrjen e veprimeve për mbrojtjen e

interesave legjitime të anëtarëve të saj, prodhues të birrës vendase, që preken drejtpërdrejt nga shkalla e re e taksimit për produktin birrë. Sipas kërkesës, ndonëse është krijuar si subjekt juridik pas miratimit të ligjit nr. 81/2022, ky fakt nuk përbën kusht për legjitimimin, për sa kohë ajo provon interesin që ekziston midis veprimtarisë që kryen dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Sipas saj, ndonëse subjektet e interesuara kanë pretenduar se anëtarët e shoqatës janë biznese të mëdha, terminologjia e legjislacionit tatimor lidhet me aplikimin e tatimit mbi fitimin dhe TVSH-në dhe jo me nivelin e akcizës në varësi të sasisë së prodhimit.

26. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se kërkesja nuk legjitimohet, pasi është krijuar me vendimin e datës 31.7.2023, pra 8 muaj pasi ligji nr. 81/2022 kishte filluar të jepte efekte, duke mos u cenuar nga ky ndryshim ligjor. Sipas Kuvendit, anëtarët e kërkesës nuk konsiderohen biznese të vogla sipas legjislacionit tatimor, për rrjedhojë ata nuk mund të pretendojnë se gëzojnë mbrojtje për tarifa të reduktuara. Sipas këtij subjekti, pretendimi i kërkesës se anëtarët e saj janë biznese të mëdha, por, nga ana tjetër, birrari të vogla, është jologjik. Ajo nuk legjitimohet as për pretendimin për mbrojtjen e bizneseve të huaja.

27. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, anëtarët e kërkesës nuk konsiderohen “birrari të vogla të pavarura” dhe ata operojnë me licencë të pajisur nga QKB-ja, pasi tregtojnë me shumicë. Sipas tij, kërkesja ka pretenduar se parashikimet ligjore dëmtojnë interesin e anëtarësisë së saj, operatorët që synojnë të hyjnë në treg. Po sipas këtij subjekti, kërkesja nuk legjitimohet as për sa i përket pretendimit për cenimin e bizneseve të huaja.

28. Çështja e legjitimitetit (*locus standi*) është vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhet me nisjen një procesi kushtetues. Kushtetuta në nenin 134, pika 1, të saj ka përcaktuar në mënyrë shteruese rrethin e subjekteve kushtetuese që legjitimohen të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues. Për sa i përket legjitimitetit të shoqatave, si subjekte që vënë në lëvizje Gjykatën, sipas nenit 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar, e cila ka pranuar se shoqatat janë një ndër subjektet që e ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t’iu drejtuar Gjykatës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre (*shih vendimet nr. 4, datë 15.2.2021; nr. 16, datë 1.3.2017; nr. 78, datë 22.12.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

29. Gjykata konstaton se kërkesja është regjistruar si person juridik me vendimin nr. 7166, datë 31.7.2023 të Gjykatës së Shkallës të Juridiksionit të Përgjithshëm Tiranë dhe gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit. Anëtare të kësaj shoqate janë shoqëritë “Birra Tiranë” sh.a., “Birra Korça” sh.p.k., “Stefani & Co” sh.a. dhe “TEA” sh.p.k., të cilat janë prodhues dhe tregtues të produktit të birrës.

30. Referuar nenit 2 të statutit të kërkesës, ajo është organizatë jofitimprurëse që synon zgjidhjen e problemeve që hasen nga bizneset dhe nga konsumatorët lidhur me prodhimin, tregtimin dhe konsumin e pijeve alkoolike, si dhe ka për qëllim mbrojtjen e interesave të prodhuesve dhe tregtuesve të pijeve alkoolike vendase në marrëdhëniet me autoritetet shtetërore. Ndërsa për sa i përket objektit të veprimtarisë, ai përfshin, ndër të tjera: promovimin dhe rritjen e informacionit për industrinë dhe tregtinë në lidhje me pijet alkoolike; organizimin e kurseve dhe trajnimeve për sa u përket risive teknologjike dhe industriale të prodhimit, tregtimit dhe përpunimit të pijeve alkoolike; krijimin dhe zgjerimin e bashkëpunimit me shoqata të tjera të njohura në të gjithë botën për prodhimin dhe tregtimin e pijeve alkoolike; pjesëmarrjen si grup interesi në nisma ligjore, ekonomike e sociale në vend në lidhje me tregtimin e produkteve të anëtarëve të shoqatës; mbrojtjen e interesave të tyre në treg në përputhje me praktikën më të mira për mbrojtjen e konsumatorëve; ndërmarrjen e veprimeve në mbrojtje të interesave legjitime të anëtarëve në lidhje me kushtet e hyrjes në treg, operimit dhe trajtimit të barabartë etj.

31. Gjykata konstaton se, sikurse u pohua edhe nga palët në seancë plenare, anëtarët e shoqatës nuk e tejkalojnë sasinë e prodhimit të produktit të birrës mbi 200.000 HL në vit, pra ata bëjnë pjesë

në kategorinë e prodhuesve vendas të cilët paguanin një shkallë taksimi të akcizës në vlerën 360 lekë/HL përpara ndryshimeve ligjore, për rrjedhojë ata preken nga ndryshimet ligjore të kundërshtuara.

32. Në lidhje me prapësimin e subjektit të interesuar, Kuvendit, për mungesën e legjitimitit të lidhur me kohën e krijimit të kërkuësës, Gjykata vlerëson se ai është i pabazuar, pasi, sikur ajo ka pohuar, shoqatat legjitimohen për sa kohë që arrijnë të provojnë se mbartin interes në çështjen kushtetuese (*shih vendimin nr. 17, datë 27.3.2012, të Gjykatës Kushtetuese*). Gjithashtu, Gjykata e gjen të pabazuar edhe prapësimin tjetër të subjekteve të interesuara se anëtarët e shoqatës nuk konsiderohen biznese të vogla sipas legjislacionit tatimor, pasi ky fakt nuk është përcaktues për vlerësimin e legjitimitit të shoqatës si subjekt që ka të drejtë të vërë në lëvizje kontrollin kushtetues, përderisa anëtarët e saj preken nga dispozitat e kundërshtuara. Po kështu, i pabazuar është edhe prapësimi i subjektit të interesuar, Kuvendit, se kërkuësja nuk legjitimohet për pretendimin për mbrojtjen e bizneseve të huaja, për sa kohë që thelbi i pretendimit të kërkuësës lidhet me mbrojtjen e interesave të prodhuesve vendas, anëtarë të saj.

33. Për sa më lart, Gjykata vlerëson se kërkuësja justifikon interesin e saj të drejtpërdrejtë në çështjen e parashtuar në kuptim të nenit 131, shkronja “a”, të Kushtetutës dhe nenit 49, pika 3, shkronja “d”, të ligjit nr. 8577/2000, ndaj legjitimohet *ratione personae*.

34. Në lidhje me legjitimitimin *ratione temporis*, sipas nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, kërkesa për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera me Kushtetutën duhet të paraqitet brenda 2 vjetëve nga hyrja në fuqi e aktit. Ligji nr. 81/2022 është botuar në Fletoren Zyrtare të datës 20.12.2022 dhe ka hyrë në fuqi në datën 4.1.2023, kurse kërkesa në Gjykatë është paraqitur në datën 22.9.2023. Ligji nr. 94/2023 është publikuar në Fletoren Zyrtare të datës 22.12.2023, ndërsa kërkesa për kundërshtimin e tij (kërkesa për shtimin e objektit) është paraqitur në Gjykatë në datën 19.1.2024. Për rrjedhojë, kërkuësja legjitimohet edhe *ratione temporis*.

35. Për sa i takon legjitimitit *ratione materiae*, kërkuësja ka pretenduar cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike në drejtim të proporcionalitetit të ndërhyrjes, së drejtës së pronës private dhe parimit të sigurisë juridike, të garantuara nga nenet 4, 11, 17 dhe 41 të Kushtetutës, si dhe të nenit 70 të MSA-së. Sipas kërkuësës, ndonëse ndërhyrja është miratuar me ligj, ajo nuk diktohet nga interesi publik, si dhe nuk plotëson kriterin e proporcionalitetit midis mjetit dhe qëllimit që kërkohet të arrihet. Sipas saj, unifikimi i akcizës konsiston në rritjen e barrës tatimore, e cila ka sjellë pakësimin e të ardhurave të subjekteve prodhuese. Gjykata, nisur nga thelbi dhe përmbajtja e këtyre pretendimeve, vlerëson t'i analizojë ato në këndvështrim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, në kuptim të nenit 11 të Kushtetutës të lidhur me nenin 17 të Kushtetutës.

Ç. Për themelin e pretendimeve

Ç.1 Për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike

36. Kërkuësja ka pretenduar se ndryshimi i akcizës i ngarkon asaj një detyrim fiskal të lartë dhe unifikimi i taksimit, pa marrë në konsideratë sasinë e prodhuar, mund të sjellë falimentimin e prodhuesve të vegjël vendas. Sipas saj, ligjvënësi nuk ka kryer asnjë analizë të efekteve të këtyre ndryshimeve ligjore, duke dëmtuar interesat ekonomikë të prodhuesve vendas që prodhojnë nën 200.000 HL. Sipas kërkuësës, aplikimi i akcizës ka barazuar çmimin e produktit të birrës me atë të importit ose e ka tejkaluar çmimin e saj, si dhe ka ulur prodhimin vendas me 5%, duke sjellë falimentimin e disa fabrikave. Gjithashtu, kërkuësja ka pretenduar edhe se ky ndryshim nuk përmbush kriterin e proporcionalitetit të ndërhyrjes dhe se qëllimi i diferencimit të akcizës është lehtësimi i barrës fiskale të tyre për shkak të kapaciteteve të limituara. Për sa u përket produkteve të tjera, kërkuësja ka pretenduar se ligjvënësi ka ndryshuar taksimin në mënyrë të përshkallëzuar për 5 vjet dhe jo me rritje 100% të menjëhershme siç ka vepruar për produktin e birrës dhe se rritja e nivelit të akcizës nuk do të ulë nivelin e evazionit fiskal, përkundrazi do ta rrisë atë.

37. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur, kanë prapësuar se ligji plotëson kriteret e përcaktuara nga neni 17 i Kushtetutës, pasi ai është miratuar me ligj, për një interes publik, dhe se përmbushet kriteri i proporcionalitetit midis mjetit dhe qëllimit që kërkohet të arrihet, që është përmirësimi i politikave në fushën e akcizave, shpërndarja e barrës fiskale dhe unifikimi i akcizës me vendet e rajonit. Sipas tyre, shteti shqiptar ka detyrimin të mos bëjë dallime në taksim midis produkteve vendase dhe atyre të importuara, duke shmangur diskriminimin fiskal. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se parashikimi me ligj i akcizave është në diskrecion të ligjvënësit dhe në Shqipëri nuk ka fabrika të vogla të prodhimit të birrës të cilat të prodhojnë në mënyrë artizanale këtë produkt dhe diferencimi i akcizës ka krijuar hapësira për shmangien nga detyrimet, si dhe ka bërë që prodhuesit vendas të mos tentojnë të rrisin prodhimin me qëllim ruajtjen e nivelit të ulët të akcizës.

38. Neni 11 i Kushtetutës parashikon parimin themelor se sistemi ekonomik bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe lirinë e veprimtarisë ekonomike. Gjykata në jurisprudencën e saj ka pohuar se kjo liri përmban në vetvete edhe lirinë e biznesit ose aftësinë për të krijuar dhe mbyllur një sipërmarrje, lirinë monetare si masë për të garantuar qëndrueshmërinë e çmimit, lirinë fiskale për të ardhurat qoftë individuale, qoftë ndaj biznesit në mënyrë të veçantë, lirinë financiare dhe pavarësinë nga kontrolli shtetëror ose lirinë e punës për të ndërvepruar pa kufizime nga shteti (*shih vendimet nr. 21, datë 18.4.2023; nr. 86, datë 30.12.2016; nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë drejtim, ajo ka vlerësuar se liria e veprimtarisë ekonomike përfshin edhe detyrimin e shtetit që nëpërmjet legjislacionit të ndërhyjë në rregullimin e saj, me qëllim që krahas lirisë së veprimtarisë ekonomike të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i së mirës së përbashkët. Në këtë rast shteti duhet të luajë rolin e katalizatorit për realizimin efektiv të lirisë ekonomike, nga njëra anë, dhe mbrojtjes së kësaj lirie, nga ana tjetër (*shih vendimet nr. 60, datë 31.7.2017; nr. 16, datë 1.3.2017; nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

39. Gjykata e ka vlerësuar cenimin ose jo të lirive dhe të drejtave kushtetuese duke iu referuar përmbajtjes së nenit 17 të Kushtetutës. Kjo dispozitë, përveç arsyes publike, përmban detyrimin për të respektuar edhe kriteret e tjera, si: kufizimi për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve dhe ekzistenca e raportit të drejtë midis kufizimit dhe gjendjes që e dikton atë. Parimi i njohur i proporcionalitetit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte apo lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që u përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet (*shih vendimet nr. 1, datë 25.1.2024; nr. 30, datë 5.7.2021; nr. 16, datë 1.3.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

40. Nën dritën e sa më sipër, Gjykata ripohon se kontrolli i saj në shqyrtimin e ligjeve tatimore nisat nga premisa se ligjvënësi ka një hapësirë të gjerë vlerësimi të sistemit fiskal, ndaj ajo shqyrton përmbushjen e garancive dhe parimeve kushtetuese të parashikimeve ligjore që normojnë këtë sistem. Thënë ndryshe, juridiksioni i Gjykatës nuk shtrihet në vlerësimin e përgjithshëm ose përshtatshmërinë e sistemit tatimor, formave të veçanta të tatimeve apo kategorive të subjekteve që u nënshtrohen këtij sistemi. Në këtë kontekst, edhe ligjet objekt kundërshtimi, të cilat janë instrumente që lidhen me zbatimin e akcizës, e cila është pjesë e sistemit fiskal, janë objekt kontrolli vetëm në aspektin e garancive që ato ofrojnë në mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave dhe lirive kushtetuese, kryesisht të atyre me natyrë ekonomike, të subjekteve (operatorëve) të tij. Për këtë qëllim, Gjykata mban në konsideratë se për shkak të natyrës teknike që paraqet kuadri ligjor i këtij sistemi, diskrecioni i ligjvënësit domosdoshmërisht, në të gjitha rastet, duhet të respektojë parimet e drejtësisë dhe të shtetit të së drejtës të sanksionuara në Kushtetutë. Këto parime janë universale, ato duhet të ndiqen si në bërjen e ligjeve, ashtu dhe në zbatimin e tyre (*shih vendimin nr. 33, datë 26.1.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

41. Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se parashikimi në nivel kushtetues i burimeve të krijimit të të ardhurave të buxhetit të shtetit është shprehje e rëndësisë së tyre për të realizuar në një shkallë të gjerë politikat ekonomike shtetërore dhe për të konsoliduar sistemin buxhetor. Dispozitat

e neneve 155 dhe 157 të Kushtetutës, të cilat konsolidojnë sistemin buxhetor dhe përcaktojnë burimet e krijimit të të ardhurave të buxhetit të shtetit, sanksionojnë detyrimin kushtetues për të paguar detyrimet tatimore. Qëllimi i sistemit tatimor është mirëqenia e përgjithshme, që do të thotë e individëve dhe e komunitetit në përgjithësi, si dhe përmbushja e objektivave sociale të shtetit. Marrëdhëniet e tatimtaksave janë marrëdhënie ligjore detyrimi ndërmjet shtetit dhe tatimpaguesve dhe si të tilla ato mund të përcaktohen vetëm me ligj (*shih vendimet nr. 33, datë 26.1.2016; nr. 16, datë 25.7.2008, të Gjykatës Kushtetuese*).

42. Ndryshimet e kuadrit ligjor për sa i përket akcizës janë trajtuar edhe në jurisprudencën e gjykatave kushtetuese të vendeve të tjera. Kështu, akciza është përkufizuar si një taksë e cila vendoset për shkak të natyrës së produktit, i cili konsiderohet i dëmshëm për shëndetin e individëve dhe ka si karakteristikë faktin se përbën një element të çmimit të produktit. Pra, me rregullimin e nivelit të akcizës rregullohet edhe çmimi i produktit. Ajo përbën një nga burimet e buxhetit të shtetit, i cili përdoret për nevojat e shoqërisë dhe të shtetit. Nëpërmjet akcizës rregullohet edhe importi i mallrave, duke mbrojtur interesat e prodhuesve vendas. Për shkak të natyrës së saj, akciza, në krahasim me taksat e tjera, është më dinamike dhe lehtësisht e ndryshueshme (*shih vendimin nr. 4/98, datë 9.10.1998, të Gjykatës Kushtetuese të Lituanisë*).

43. Gjykata, mbështetur edhe në qasjen krahasimore, sjell në vëmendje se akciza përbën një taksë e cila reflekton veçantitë e sistemeve ligjore, zhvillimin historik të taksimit të pijeve alkoolike dhe karakteristikat specifike të administratës tatimore të secilit shtet. Nën këtë këndvështrim, Gjykata evidenton se në referim të ligjit nr. 61/2012, akciza është një taksë që zbatohet mbi produktet e prodhuara dhe të importuara që hidhen për konsum në territorin e Republikës së Shqipërisë, ku përfshihen produktet energjetike, alkooli dhe pijet alkoolike, duhani dhe produktet e tij, si dhe produkte të tjera të përcaktuara në ligj dhe detyrimi i saj lind në momentin e hedhjes së mallit për konsum në territor (neni 2).

44. Gjykata vëren se ndonëse kuadri ligjor në fushën e akcizave ka pësuar ndryshime përgjatë viteve 2012–2021, për sa i përket produktit të birrës, në thelb, rezulton që të jetë ruajtur diferencimi i kësaj takse në varësi të sasisë së prodhuar në vit, duke përcaktuar si kufi ndarës sasinë 200.000 HL. Me ndryshimet ligjore të vitit 2021 ky diferencim është shfuqizuar, duke u unifikuar akciza fillimisht në vlerën 710 lekë/HL dhe në vitin 2023 në vlerën 744.4 lekë/HL, që do të thotë se ndaj anëtarëve të shoqatës kërkuese do të aplikohet një detyrim i shtuar për akcizën e produktit të birrës. Në këtë mënyrë duket se ligjvënësi ka vendosur kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike të prodhuesve të produktit të birrës, për sa kohë akciza përbën një detyrim financiar që paguhet prej tyre. Për këtë shkak, Gjykata do të analizojë nëse ndërhyrja në fjalë përmbush kriteret kufizuese, pra: i. kufizimi të jetë bërë me ligj; ii. për arsye të rëndësishme publike/interes publik; iii. të ketë respektuar parimin e proporcionalitetit.

45. Gjykata çmon se *kriteri i parë* i kufizimeve rezulton të jetë respektuar, pasi ndërhyrja është bërë nëpërmjet një ligji që unifikon akcizën e produktit të birrës pavarësisht sasisë së prodhuar në vit, i cili është miratuar nga Kuvendi në mbështetje të neneve 78, 81, pika 1 dhe 155, të Kushtetutës, sipas procedurave të parashikuara për këtë qëllim.

46. Në lidhje me *kriterin e dytë*, atë të interesit publik, në praktikën e saj Gjykata ka pranuar tashmë se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (*shih vendimet nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 16, datë 1.3.2017; nr. 1, datë 16.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*). Sikurse është theksuar në jurisprudencën e Gjykatës, politikat fiskale përbëjnë faktorë të rëndësishëm në strategjinë e zhvillimit ekonomik afatmesëm dhe afatgjatë të një vendi (*shih vendimet nr. 33, datë 8.6.2016; nr. 52, datë 27.6.2024, të Gjykatës Kushtetuese*). Për sa i përket rastit konkret, Gjykata vlerëson se ndryshimet ligjore të kundërshtuara i shërbejnë interesit publik, i cili konkretizohet në rritjen e të ardhurave në buxhetin e shtetit dhe përdorimin e tyre për përmirësimin e nevojave të shoqërisë si dhe shmangien e evazionit fiskal.

47. Në kushtet kur edhe ky kriter konsiderohet i përmbushur, Gjykata do të vijojë me analizën e *kriterit të tretë*, atij të proporcionalitetit, në thelb të të cilit qëndron ekuilibrimi i drejtë i interesave, vlerësimi objektiv, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre (*shih vendimet nr. 70, datë 27.12.2023; nr. 30, datë 5.7.2021; nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 16, datë 1.3.2017, të Gjykatës Kushtetuese*). Për vlerësimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes merret në shqyrtim balanca ndërmjet dëmit të shkaktuar individit dhe së mirës së përgjithshme të shoqërisë, masa e mbrojtjes nga arbitrariteti që ofrojnë procedurat ligjore, si dhe mundësia e shtetit për të përdorur mënyra a mjete të tjera për të arritur qëllimin. Shteti, brenda mundësive, duhet të kufizojë ndërhyrjen në minimum, duke kërkuar zgjidhje alternative dhe, përgjithësisht, duke u përpjekur t'i arrijë qëllimet në mënyrë sa më pak të dëmshme nga pikëpamja e të drejtave të njeriut (*shih vendimin nr. 17, datë 23.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson të analizojë kriterin e proporcionalitetit në këndvështrim të tre nënkritereve të tij, nevojës, domosdoshmërisë dhe përshtatshmërisë (*shih vendimet nr. 1, datë 25.1.2024; nr. 70, datë 27.12.2023; nr. 16, datë 1.3.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

48. Lidhur me nënkriterin e nevojës, Gjykata thekson se duhet të ekzistojë një lidhje e arsyeshme mes kufizimit dhe gjendjes që kërkon ndërhyrje. Në rastin konkret, nevoja për ndryshimet ligjore është shprehur edhe në raportin e shqyrtimit në parim të projektligjit (ligji nr. 81/2022), sipas të cilit propozimi për unifikimin e akcizës së produktit të birrës argumentohet në kuadër të hartimit të strategjisë afatmesme të të ardhurave dhe rekomandimeve të FMN-së, të cilat kanë theksuar se të gjitha përjashtimet jostandarde, normat e ulëta dhe trajtimet preferenciale duhet të eliminohen nga TVSH-ja, akcizat dhe taksat kombëtare. Për më tepër, sipas relacionit, skema diferencuese ekzistuese ka krijuar premisa dhe hapësira për shmangie nga detyrimet e akcizës, si dhe ka bërë që prodhuesit e vegjël të mos tentojnë të rrisin prodhimin, me qëllim ruajtjen e nivelit të ulët të akcizës (*shih faqet 7–8 të raportit shoqërues*).

49. Gjykata çmon se nevoja për ndërhyrjet ligjore lidhet me rritjen e të ardhurave në buxhetin e shtetit në raport me prodhimin e brendshëm bruto, si dhe me unifikimin e akcizës për të shmangur diskriminimin midis prodhuesve të birrës. Në këtë drejtim, Gjykata vlerëson se ligjvënësi ka respektuar parimin e neutralitetit në tatime, pasi barazia në barrën fiskale për prodhuesit e birrës respekton këtë parim. Në analizë të këtyre fakteve, duke mbajtur në vëmendje se në fushën fiskale ligjvënësi ka hapësirë të gjerë vlerësimi, në raport edhe me analizën *supra* të nenit 155 të Kushtetutës, i cili evidenton rëndësinë e burimit të të ardhurave në buxhetin e shtetit, Gjykata e konsideron të prezumuar nevojën për ndryshimin ligjor të kundërshtuar.

50. Për sa i përket nënkriterit të domosdoshmërisë, Gjykata vëren se merr rëndësi analiza nëse ka mjete të tjera të disponueshme që do të ishin në mënyrë të qartë efektive për arritjen e qëllimit, pasi domosdoshmëria lidhet edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Në këtë drejtim, Gjykata vlerëson nëse ligjvënësi ka pasur në dispozicion mjete më pak të ashpra për të arritur qëllimin e tij (*shih vendimin nr. 52, datë 27.6.2024, të Gjykatës Kushtetuese*). Për më tepër, masat e marra nga ligjvënësi mund të jenë të shumëllojshme, madje edhe të karakterit monetar, por ajo që ka rëndësi në këtë rast është që thelbi i aktivitetit të individit të mos cenohet deri në atë masë sa të bëhet i pamundur ushtrimi i tij (*shih vendimet nr. 70, datë 27.12.2023; nr. 37, datë 1.12.2022; nr. 52, datë 5.12.2012, të Gjykatës Kushtetuese*).

51. Fillimisht, Gjykata çmon të theksojë se në vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve ajo nisat nga prezumimi i pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën. Kjo do të thotë se lidhur me antikushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrihen argumente bindëse për t'i dhënë mundësi Gjykatës të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të zbatuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr. 21, datë 18.4.2023; nr. 16, datë 1.3.2017; nr. 4, datë 23.2.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

52. Në çështjen në shqyrtim, Gjykata evidenton se unifikimi i akcizës është realizuar nga ligjvënësi pas një periudhe 15-vjeçare të funksionimit të akcizës së diferencuar në varësi të prodhimit. Konkretisht, me ligjin nr. 61/2012 akciza për produktin e birrës ka qenë 360 lekë/HL për sasinë e prodhuar nën 200.000 HL në vit dhe mbi këtë sasi 710 lekë/HL, ndërsa me ligjin nr. 81/2022, ky diferencim u shfuqizua, duke përcaktuar akcizën në vlerën 710 lekë/HL, pavarësisht sasisë së prodhuar, ndërkohë që me ligjin nr. 94/2023 kjo taksë u rrit në masën 744.4 lekë/HL.

53. Gjykata vë në dukje faktin se subjektet prodhuese dhe tregtuese të birrës kanë ushtruar veprimtarinë në treg duke përfituar për një periudhë 15-vjeçare një trajtim preferencial, i cili përbënte një masë lehtësuese që ka synuar dhënien e mundësisë që ata të përshtateshin dhe të konsolidonin aktivitetin e tyre. Edhe pse ligjvënësi me miratimin e ligjit nr. 81/2022, pas një periudhe kohore relativisht të konsiderueshme, ka vendosur të kufizojë këtë trajtim, duke aplikuar një taksë të unifikuar, kjo politikë nuk ka cenuar në thelb lirinë e anëtarëve të shoqatës për të ushtruar aktivitetin e tyre prodhues dhe tregtar. Kjo do të thotë se ndonëse kërkuesja ka pretenduar se ndryshimet ligjore në ligjin për akcizën kanë ndikuar në uljen 11% të prodhimit, në këtë gjykim, në drejtim të pasojave, nuk u arrit të provohet se kjo masë ka ndikuar në ushtrimin e aktivitetit ekonomik në atë shkallë sa të cenojë në mënyrë thelbësore lirinë e veprimtarisë ekonomike.

54. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata rithekson se ajo nuk vë në dyshim diskrecionin e ligjvënësit për të përcaktuar masën e akcizës *per se* (vlerën 744.4 lekë), por as faktin se përfitimi i taksave të reduktuara nuk përbën të drejtë të fituar të subjektit ndaj të cilit rëndon ky detyrim. Por në rastin në fjalë, nga analiza e rrethanave, Gjykata vlerëson se ndërhyrja e ligjvënësit është proporcionale në drejtim të domosdoshmërisë, ndaj edhe ky nënkriter rezulton i përmbushur. Për më tepër, kërkuesja nuk arriti të përmbysë prezumimin se (mos)ndryshimi i masës së akcizës mund të shmangte evazionin në këtë fushë.

55. Në lidhje me nënkriterin e përshtatshmërisë së masës, Gjykata, duke u nisur nga fakti se heqja e trajtimit preferencial të subjekteve prodhuese të birrës do të passjellë rritjen e të ardhurave në buxhetin e shtetit dhe reduktimin e hapësirave për shmangien nga pagesa e saj, vlerëson se kjo masë sjell efektin e duhur dhe realizon synimin për të cilin është përzgjedhur.

56. Për sa më sipër, Gjykata çmon se në ekuilibrin e interesave të prodhuesve të produktit të birrës, nga njëra anë, dhe interesit publik, nga ana tjetër, ndërhyrja në ligjin për akcizën nuk cenon parimin e proporcionalitetit, ndaj pretendimi i kërkueses për cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike është i pabazuar.

57. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkueses janë të pabazuara, sipas arsytimit të mësipërm, ndaj kërkesa rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe neneve 71 dhe 72, 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. Rrëzimin e kërkesës.

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

Marrë, më 16.7.2024.

Shpallur, më 3.10.2024.

Kryetare: Holta Zaçaj

Anëtarë: Ilir Toska, , Sonila Bejtja, Elsa Toska, Sandër Beci, Marjana Semini, Genti Ibrahim
Anëtar kundër: Fiona Papajorgji, Marsida Xhaferllari

MENDIM PARALEL

1. Në çështjen me kërkuese Shoqatën e Prodhuesve dhe Tregtuesve të Pijeve Alkoolike Vendase, me objekt shfuqizimin e ligjeve nr. 81/2022 dhe 94/2023, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 61/2012, ‘Për akcizat në Republikën e Shqipërisë’”, si të pajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, ndonëse bashkohemi me shumicën për rrëzimin e kërkesës, nuk pajtohemi tërësisht me linjën e arsytimit të ndjekur prej saj.

2. Pretendimet e kërkueses lidhur me rregullimet e reja ligjore, të cilat kanë unifikuar akcizën e produktit të birrës pavarësisht sasisë së prodhimit vjetor, u vlerësua që të trajtohen në këndvështrim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, duke u analizuar nëse ndërhyrja respekton kriteret kushtetuese që lejojnë kufizimin në këndvështrim të neneve 11 dhe 17 të Kushtetutës, pra nëse: i. është bërë me ligj; ii. për interes publik; iii. respekton parimin e proporcionalitetit. Në analizë të këtyre kriterëve, në lidhje me interesin publik, shumica ka vlerësuar se ndryshimet ligjore të kundërshtuara i shërbejnë interesit publik, i cili konkretizohet në rritjen e të ardhurave në buxhetin e shtetit dhe përdorimin e tyre për përmirësimin e nevojave të shoqërisë si dhe shmangien e evazionit fiskal. Për rrjedhojë, sipas saj, interesi publik për këto ndërhyrje ligjore konsiderohet i prezumuar. Në vijim, shumica, ka vijuar me analizën e *kriterit të tretë*, atij të proporcionalitetit të ndërhyrjes, duke e trajtuar plotësimin e tij në këndvështrim të nënkritereve të nevojës, domosdoshmërisë në kuptim të ashpërsisë së masës dhe përshtatshmërisë së masave ligjore të kundërshtuara (*shih paragrafin 47 të vendimit*), elemente këto të evidentuara tashmë në praktikën e Gjykatës (*shih vendimet nr. 70, datë 27.12.2023 (barta gjyqësore); nr. 1, datë 25.1.2024 (për studentët e mjekësisë)*).

3. Megjithatë, sikurse jemi shprehur edhe në mendimin e pakicës, në çështjen e ligjit për tatimin mbi të ardhurat (*shih mendimin e pakicës të vendimit nr. 52, datë 27.6.2024, të Gjykatës Kushtetuese*) ne jemi të qëndrimit se kontrolli kushtetues i ligjeve që kanë për objekt rregullimin e çështjeve të taksave dhe tatimeve nuk është një kontroll klasik si ai që kryhet në rastet e tjera të ndërhyrjeve në të drejtat dhe liritë kushtetuese në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës. Në fushën e tatimtaksave ligjvënësit i është njohur një hapësirë e gjerë, pasi vetëm në këtë mënyrë, duke pasur liri në përcaktimin e burimeve dhe të shkallës tatimore, ai mund të miratojë instrumentet e nevojshme me natyrë rregullatore, me qëllim zbatimin e politikave me natyrë ekonomike dhe sociale, zhvillimin e sistemit ekonomik, sigurimin e të ardhurave të qëndrueshme për përmbushjen e objektivave sociale, në interes të drejtësisë ekonomike dhe të mirëqenies së përgjithshme. Në këtë kuptim, kontrolli kushtetues është i rezervuar për sa kohë ai respekton kufijtë e hapësirës së gjerë të vlerësimit të ligjvënësit, e lidhur kjo edhe me parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, duke e lejuar këtë kontroll veçse kur Gjykata konstaton se ligjvënësi ka shkelur parime ose të drejta kushtetuese, duke vendosur, nëpërmjet masave fiskale, haptazi një barrë të rëndë për subjektet tatimpaguese, e cila mund të çojë deri në shuarjen e të drejtave dhe lirive kushtetuese. Të tilla masa mund të jenë ato që kanë natyrë arbitrare dhe/ose konfiskatore dhe, për këtë shkak, vënë në diskutim proporcionalitetin e tyre në raport me qëllimin për të cilin vendosen. Thënë sa më sipër, në këto raste kontrolli që duhet të kryejë Gjykata është thujasë përjashtimor dhe, për këtë shkak, nuk ndalet në verifikimin, në të njëjtën mënyrë, të të gjitha kriterëve të ndërhyrjes si në rastet e tjera të verifikimit të kufizimit të të drejtave kushtetuese.

4. Për sa më sipër, për sa kohë që pranohet se ligjvënësi ka një hapësirë të gjerë vlerësimi në këtë fushë, kontrolli kushtetues i Gjykatës do të duhet të niset nga prezumimi i interesit publik të ndërhyrjes, i cili përfshin edhe prezumimin e ekzistencës së nevojës dhe domosdoshmërisë së ndërhyrjes, ashtu edhe të përshtatshmërisë së masës, çka do të thotë se Gjykata nuk mund të vlerësojë

nëse një masë apo një tjetër do të ishte ajo më e përshtatshme, diskrecion ky që i takon vetëm ligjvënësit. Megjithatë, ne nuk nënkuptojmë se veprimtaria e ligjvënësit mbetet e pakontrolluar. Në përputhje me sa më sipër, si dhe në linjë edhe me qëndrimin tonë të mëparshëm në çështjen e ligjit për tatimin mbi të ardhurat, edhe në rastin konkret, në drejtim të analizës së kriterëve të ndërhyrjes së ligjvënësit, ne mbajmë qëndrimin se shumica duhet të ishte ndalur vetëm në drejtim të kontrollit të ashpërsisë së masës së kundërshtuar, pra në drejtim të pasojave konkrete dhe dëmit të ardhur subjekteve të këtij ligji për shkak të heqjes së akcizës së diferencuar (trajtimit preferencial) dhe zbatimit të një akcize të unifikuar, për sa kohë nuk është e nevojshme analiza e nënkriterëve të tjera të testit të proporcionalitetit, nisur nga premisa se ekzistenca e tyre konsiderohet e prezumuar.

5. Kurse për sa i përket analizës së shumicës në lidhje me themelin e çështjes, ne i bashkohemi përfundimit të arritur prej saj se në rastin konkret, edhe pse ligjvënësi me miratimin e ligjit nr. 81/2022, pas një periudhe kohore relativisht të konsiderueshme, ka vendosur të kufizojë këtë trajtim, duke aplikuar një taksë të unifikuar, kjo politikë nuk ka cenuar në thelb lirinë e anëtarëve të shoqatës për të ushtruar aktivitetin e tyre prodhues dhe tregtar.

6. Trajtimi preferencial është zbatuar nga ligjvënësi për një periudhë 15-vjeçare, me qëllim nxitjen dhe incentivimin e prodhuesve dhe tregtuesve të këtij produkti. Eliminimi i këtij trajtimi, sikurse provuan edhe subjektet e interesuara, në thelb, respekton parimin e neutralitetit në tatime të lidhur me parimin e drejtësisë tatimore, sipas të cilit subjektet duhet t'i nënshtrohen së njëjtës barrë fiskale dhe të gjitha format e trajtimeve preferenciale në fushën e taksave dhe tatimeve duhet të minimizohen. Për më tepër, akciza nuk paraqitet si një taksë e re, e miratuar për herë të parë për prodhuesit e produktit të birrës, por një regjim fiskal i njohur dhe i pranuar prej tyre. Nga ana tjetër, diferencimi preferencial nuk mund të konsiderohet se krijonte pritshmëri nga ana e kërkueses, për sa kohë ajo përbën çështje që i përket diskrecionit të ligjvënësit dhe buron drejtpërdrejt nga neni 155 i Kushtetutës. Për këtë shkak, aplikimi i një akcize më të ulët për një periudhë të caktuar nuk mund të përbëjë të drejtë të fituar, pasi legjislacioni tatimor është lehtësisht i ndryshueshëm në varësi të kushteve konkrete dhe nevojave që ka shteti në periudha të caktuara. Në këtë mënyrë eliminimi i trajtimit të diferencuar në vetvete nuk mund të konsiderohet kufizim i lirisë ekonomike.

7. Edhe gjatë seancës plenare vlerësojmë se, referuar parashtimeve të palëve në proces, nuk u arrit të provohet se masa është arbitrare apo se ka cenuar në thelb veprimtarinë ekonomike të anëtarëve të shoqatës, kërkueses. Anëtarët e shoqatës tashmë i janë nënshtrohur akcizës së re për një periudhë gati 2-vjeçare dhe ata nuk arritën të paraqesin fakte se kanë ndërprerë prodhimin për këtë shkak. Kjo do të thotë se ndonëse kërkuësja ka pretenduar se ndryshimet ligjore në ligjin për akcizën kanë ndikuar në uljen 11% të prodhimit, ajo nuk ka mundur të dëshmojë se si kjo masë ka ndikuar në ndryshimin e aktivitetit ekonomik duke e bërë të pamundur ushtrimin e tij. Kërkuësja nuk arriti të provojë përpara Gjykatës, në drejtim të ashpërsisë së masës, se ndërhyrja është e tillë që ka sjellë ndërprerjen e veprimtarisë ekonomike apo se fitimi i munguar për shkak të aplikimit të kësaj mase i ka pamundësuar ushtrimin e aktivitetit deri në mbyllje të tij. Kërkuësja nuk arriti të provonte se masa e përzgjedhur nga ligjvënësi ka qenë e atillë që ka përbërë një masë me natyrë arbitrare deri edhe konfiskatore, pra që pasojat kanë qenë të tilla që kanë cenuar thelbin e lirisë së veprimtarisë ekonomike.

8. Për rrjedhojë, për sa kohë që, në kuptim të kriterit të proporcionalitetit të ndërhyrjes së ligjvënësit nuk provohet që masa, në drejtim të pasojave të saj, të jetë më e ashpër se sa është e nevojshme për arritjen e qëllimit të synuar, kërkesa është e pabazuar.

Kryetare: Holta Zaçaj

Anëtarë: Ilir Toska

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të vënë në lëvizje nga Shoqata e Prodhuesve dhe Tregtuesve të Pijeve Alkoolike Vendase (*kërkesja*), me objekt shfuqizimin e ligjeve nr. 81/2022 dhe nr. 94/2023, të cilat kanë ndryshuar ligjin nr. 61/2012, “Për akcizat në Republikën e Shqipërisë”, si të papajtueshme me Kushtetutën, jemi kundër qëndrimit të shumicës që ka vendosur rrëzimin e kërkesës. 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, parashtrojmë në vijim argumentet që mbështesin qëndrimin tonë kundër.

2. Fillimisht, sjellim në vëmendje se me miratimin e ligjit nr. 61/2012, ligjvënësi kishte parashikuar diferencim në vlerën e akcizës së produktit të birrës në varësi të sasisë së prodhimit vjetor, përkatësisht: nën 200.000 HL në vit – 360 lekë/HL dhe mbi 200.000 HL në vit – 710 lekë/HL. Me ligjin nr. 81/2022, ky diferencim u shfuqizua, duke bërë që akciza të jetë 710 lekë/HL pa asnjë dallim në lidhje me sasinë e prodhimit vjetor të birrës, ndërsa me ligjin nr. 94/2023, akciza është rritur në vlerën 744.4 lekë/HL (për shkak të indeksimit). Kërkesja, një shoqatë me anëtarësi prodhues dhe tregtues të produktit të birrës vendase, ka pretenduar se unifikimi i akcizës së birrës pavarësisht sasisë vjetore të prodhuar, i miratuar me ligjet e kundërshtuara, ka cenuar lirinë e veprimtarisë ekonomike në drejtim të proporcionalitetit të ndërhyrjes, të drejtën e pronës private, parimin e sigurisë juridike, si dhe nenin 70 të MSA-së, pretendime të cilat shumica ka vlerësuar t’i trajtojë në këndvështrim të lirisë së veprimtarisë ekonomike.

3. Lidhur me këtë pretendim, shumica ka pranuar se unifikimi i akcizës përbën një detyrim të shtuar për anëtarët e shoqatës, duke vendosur kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike të tyre, për sa kohë akciza përbën një detyrim financiar që paguhet prej tyre. Për këtë ajo është ndalur në analizën e kriterëve kufizuesë të kësaj lirie, pra të: i. kufizimit me ligj; ii. interesit publik; iii. parimit të proporcionalitetit. Ajo (shumica) ka vlerësuar se është përmbushur kriteri i parë, pasi ndërhyrja është bërë me ligj dhe se ndryshimet ligjore të kundërshtuara i shërbejnë interesit publik, duke u nisur nga fakti se politikat fiskale përbëjnë faktorë të rëndësishëm në strategjinë e zhvillimit ekonomik afatmesëm dhe afatgjatë të një vendi dhe në këtë kuptim ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (*shih paragrafët 44–46 të vendimit*).

4. Krahës sa më lart, shumica ka vijuar me analizën e parimit të proporcionalitetit, në drejtim të tre nënkritereve të tij, nevojës, domosdoshmërisë dhe përshtatshmërisë. Bazuar në faktin se ndërhyrjet ligjore lidhen me rritjen e të ardhurave në buxhetin e shtetit në raport me prodhimin e brendshëm bruto dhe duke konsideruar hapësirën e gjerë të ligjvënësit, ajo ka prezumuar edhe nevojën për këto ndërhyrje. Ndërsa për sa i përket domosdoshmërisë së masave, në drejtim të ashpërsisë së tyre, shumica ka evidentuar se subjektet prodhuese dhe tregtuese të birrës kanë ushtruar veprimtarinë në treg duke përfituar nga një trajtim preferencial, që përbën një masë lehtësuese që ka synuar t’u jepte mundësinë këtyre subjekteve të përshtateshin dhe të konsolidonin aktivitetin e tyre në treg. Sipas shumicës, kjo politikë nuk ka cenuar, në thelb, lirinë ekonomike të anëtarëve të shoqatës për të ushtruar aktivitetin e tyre prodhues dhe tregtar dhe se kërkesja, në drejtim të pasojave, nuk ka arritur të provojë se ndërhyrja është aq e ashpër sa të cenojë në mënyrë thelbësore lirinë e veprimtarisë ekonomike. Edhe në lidhje me nënkriterin e përshtatshmërisë së masës, shumica ka vlerësuar se masat e marra do të sjellin efektin e duhur dhe do të realizojnë synimin për të cilin janë përzgjedhur (*shih paragrafët 47–55 të vendimit*).

5. Ndërkohë që bashkohemi me qëndrimin e shumicës se ndërhyrja në lirinë ekonomike të kërkuarës përmbush kriteret e ndërhyrjes me ligj dhe interesit publik, nuk pajtohemi me faktin se ajo përmbush edhe kriterin e proporcionalitetit në drejtim të nënkriterit të domosdoshmërisë/ashpërsisë së masës.

6. Në parantezë sjellim në vëmendje se akciza përbën një *taksë* që zbatohet mbi produktet e akcizës të prodhuara dhe të importuara që hidhen për konsum në territorin e Republikës së Shqipërisë (*neni 2, pika 2, i ligjit nr. 61/2012*). Në këtë kuadër, sikurse kemi theksuar në mendimin e pakicës në vendimin nr. 52, datë 27.6.2024 (me objekt Ligji i Tatimeve), ripohojmë se ligjvënësi ka diskrecion për të caktuar me ligj taksat dhe tatimet, sikundër lehtësimi apo përjashtimi nga taksat nuk përbën të drejtë *per se* të individit. Këto pohime bazohen në nenet 155 dhe 157 të Kushtetutës, sipas të cilave, taksat, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve, caktohen me ligj dhe të ardhurat nga taksat shërbejnë për të krijuar buxhetin e shtetit. Kjo do të thotë se kompetencën për të përcaktuar kategoritë nga të cilat mund të përjashtohen nga detyrimet financiare e ka vetëm ligjvënësi.

7. Megjithatë, kjo kompetencë e ligjvënësit është pjesë e ushtrimit të funksionit publik, ndaj ka kufizimet e veta kushtetuese, që përcaktohen nga parimet themelore dhe të drejtat e njeriut. Në këtë drejtim, Gjykata ka pohuar se, për shkak të natyrës teknike që paraqet kuadri ligjor i tatimeve dhe taksave, diskrecioni i ligjvënësit domosdoshmërisht, në të gjitha rastet, duhet të respektojë parimet e drejtësisë dhe të shtetit të së drejtës të sanksionuara në Kushtetutë. Këto parime janë universale, ato duhet të ndiqen si në bërjen e ligjeve, ashtu dhe në zbatimin e tyre. Ato nënkuptojnë se të gjitha institucionet shtetërore duhet të veprojnë vetëm në bazë dhe në zbatim të ligjit, se të drejtat dhe liritë e njeriut duhet të sigurohen dhe se drejtësisë natyrore duhet t'i kushtohet vëmendje. Gjithashtu, ato presupozojnë faktin se masat e vendosura nga shteti për shkelje të ligjit duhet të jetë proporcionale, pra të përshtatshme për shkeljen, duhet të jenë në përputhje me objektivat legjitimë e të rëndësishëm dhe nuk duhet të kufizojnë personin më shumë se është e nevojshme për të arritur këto objektiva (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

8. Ndaj është e rëndësishme që në këtë pikë të ritheksojmë edhe qëndrimin e mbajtur nga Gjykata në vendimin e saj të fundit në lidhje me Ligjin e Tatimeve, se nënkriteri i domosdoshmërisë lidhet me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë, që do të thotë se duhet të analizohet nëse ligjvënësi ka pasur në dispozicion mjete më pak të ashpra për të arritur qëllimin e tij. Gjykata u shpreh se zbatimi i skemave të reja tatimore duhet të shoqërohet me masa të përshtatshme kalimtare. Midis këtyre masave, dhënia kohë tatimpaguesve u krijon atyre mundësinë jo vetëm të njihen me formulat e llogaritjes së zbatimit të tatimit ndaj tyre, por edhe të marrin masa që vetë subjektet tatimpaguese i vlerësojnë të nevojshme për të përshtatur aktivitetin e tyre në mënyrë që të përballojnë pasojat e skemës së zbatueshme (*shih vendimin nr. 52, datë 27.6.2024, të Gjykatës Kushtetuese*). Në atë rast, Gjykata shqyrtoi proporcionalitetin e skemës së re tatimore (15 % nga 0%) për të vetëpunësuarit dhe entitetet me të ardhura të tatueshme deri në 14 milionë lekë në vit, duke arritur në përfundimin se skema nuk ishte në përputhje me Kushtetutën, për shkak se ndërhynte në lirinë e veprimtarisë ekonomike, të garantuar nga neni 11 i Kushtetutës, pa respektuar parimin e proporcionalitetit në drejtim të domosdoshmërisë/ashpërsisë së mjetit të përzgjedhur.

9. Duke mbajtur në konsideratë ngjashmërinë e dy çështjeve, çmojmë se çështja konkrete duhet të kishte të njëjtin përfundim me rezultatin e arritur për Ligjin e Tatimeve – atë të pranimit të kërkesës, pasi trajtimi edhe në këtë rast ka të bëjë me shqyrtimin e proporcionalitetit të akcizës për prodhuesit e vegjël, për të cilët ajo u dyfishua menjëherë për shkak të unifikimit. Në këtë pikëpamje, dy zgjidhje diametralisht të kundërta, të dhëna në çështje kushtetuese të shqyrtuara në të njëjtën kohë nga Gjykata dhe me të njëjtën tipologji pasojash, nuk respektojnë parimin e shtetit të së drejtës, në kuptim të respektimit të rregullit të vazhdimësisë së jurisprudence. Detyrimi për vendimmarrje të njëjtë dhe të qëndrueshme në çështje të ngjashme, të cilin Gjykata e ka imponuar në një sërë rastesh për gjykatat e zakonshme (*shih vendimet nr. 8, datë 19.3.2018; nr. 26, datë 22.5.2015; nr. 6, datë 17.2.2012, të Gjykatës Kushtetuese*) duhet të respektohet edhe prej vetë asaj.

10. Nisur nga premisa e mësipërme, në vijim paraqesim arsyet përse mendojmë se vlera e re e akcizës së unifikuar për prodhuesit e birrës nën 200.000 HL në vit nuk përmbush nënkriterin e domosdoshmërisë, në drejtim të ashpërsisë së masës.

11. Me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 81/2022, pas një periudhe 15-vjeçare të funksionimit të akcizës së diferencuar në varësi të sasisë së prodhimit, ligjvënësi ka realizuar unifikimin e akcizës duke dyfishuar atë për prodhuesit e birrës nën 200.000 HL në vit, nga vlera 360 lekë/HL në 710 lekë/HL (e cila më pas me ligjin nr. 94/2023, për shkak të indeksimit, arriti vlerën 744.4 lekë/HL). Për të dëshmuar efektet e aplikimit të kësaj skeme të re kërkuesja gjatë shqyrtimit në seancë plenare paraqiti një sërë të dhënash konkrete, të cilat nuk u kundërshtuan nga subjektet e interesuara, megjithatë të dhënat nuk u morën në konsideratë nga shumica në analizën e saj mbi proporcionalitetin e ndërhyrjes, që e bën vlerësimin e shumicës abstrakt, pra të palidhur me rrethanat konkrete të çështjes.

12. Në ndryshim nga shumica, ne gjyqtaret në pakicë, duke u ndalur dhe analizuar edhe të dhënat konkrete të shqyrtuara në gjykimin kushtetues, vlerësojmë se ndryshimet ligjore të kundërshtuara janë të ashpra për katër arsyet e mëposhtme.

13. *Së pari*, për sa i takon *vlerës së masës* së re të parashikuar, nga të dhënat e paraqitura nga kërkuesja në seancën plenare, rezulton se në analizë krahasimore të vendeve të BE-së, 10 shtete aplikojnë një nivel të akcizës më të lartë se në Shqipëri (Estoni, Finlandë, Francë, Greqi, Irlandë, Lituan, Letoni, Holandë, Suedi dhe Sllovaki), ndërsa 17 shtete të tjera kanë një nivel më të ulët (si p.sh: Austria, Gjermania, Spanja, Kroacia, Rumania etj.). Edhe për sa u përket vendeve të Ballkanit, Shqipëria qëndron në vendin e dytë për akcizën më të lartë prej 0.12 eurosh për 1 shishe 330 ml, në krahasim me shtetet e tjera. Të dhënat e mësipërme, të cilat nuk rezultojnë të jenë vënë në dyshim nga subjektet e interesuara, nxjerrin në pah se ligjvënësi nuk ka zgjedhur masën e përdorur nga shumica dërmuese e vendeve të BE-së dhe atyre të Ballkanit, por ka preferuar të renditet ndër ato vende me akcizën më të lartë.

14. Gjithashtu, sikurse ka pretenduar kërkuesja, niveli i masës aktuale të akcizës është 3 herë më shumë se niveli minimal i parashikuar në direktivat nr. 92/84/KE dhe nr. 92/83/KE. Në këtë pikë, pa vënë në dyshim faktin se direktivat nuk janë pjesë e rendit juridik shqiptar dhe si të tilla pretendimet në lidhje me to nuk mund të hyjnë në juridiksionin kushtetues, nuk mund të mos pranohet vlera e tyre në përafrimin e legjislacionit, në kuadër të detyrimeve të MSA-së, që ka lidhur Republika e Shqipërisë për procesin e integritimit evropian. Në këtë pikëpamje, ndonëse legjislacioni për akcizat ka synuar përafrimin me direktivat e KE-së, përfshirë edhe dy direktivat në fjalë¹, ndryshimet e mëvonshme të këtij ligji, të cilat janë objekt kontrolli në këtë gjykim kushtetues, duket se janë larguar nga qëllimi i legjislatorit në vitin 2012. Thënë kjo, pavarësisht se përafrimi i ligjeve ekzistuese dhe atyre të ardhshme me legjislacionin e BE-së përbën rëndësi parësore për Shqipërinë e konkretizuar në detyrimet e marra përsipër nëpërmjet MSA-së (*shih nenin 70 të MSA-së*), në rastin konkret duket se ligjvënësi nuk është orientuar nga kjo perspektivë.

15. *Së dyti*, në drejtim të *kategorizimit të sasisë së prodhimit*, po nga të dhënat e paraqitura në seancë nga kërkuesja, rezulton se diferencimi i akcizës në varësi të sasisë së prodhimit është një fenomen i njohur në shumë vende evropiane dhe i mbështetur edhe në direktivën 92/84/KE, ku shtete të ndryshme aplikojnë fasha të ndryshme të akcizës për birraritë e vogla të pavarura. Pavarësisht se direktivat evropiane nuk paraqesin detyrim për shtetet për të aplikuar tarifa të reduktuara, kjo praktikë është e njohur dhe e zbatueshme dhe ka për qëllim diferencimin e prodhuesve të birrës në varësi të kapaciteteve të tyre. Ndërkohë që ligjvënësi, sikurse u theksua më lart, me ligjin e ri unifikoi tarifën e akcizës pavarësisht sasisë së prodhimit, duke barazuar në këtë kuptim prodhuesit me prodhimtari më të lartë me ata me prodhimtari të ulët.

¹ Shih <https://www.dogana.gov.al/c/171/198/258/legjislacioni-mbi-akcizen>.

16. *Së treti*, për sa i takon *ekzistencës së mjeteve të tjera më pak të ashpra*, nisur nga shpjegimet dhe argumentet e subjekteve të interesuara gjatë gjykimit kushtetues nuk u provua se unifikimi i akcizës në mënyrë të menjëhershme ishte mjeti i vetëm që mund të përdorej nga ligjvënësi për të arritur qëllimin e tij. Nisur nga premisa se prodhuesit e nën 200.000 HL birra në vit edhe përpara ndërhyrjes së kundërshtuar nuk kanë qenë të përjashtuar nga pagesa e akcizës, nuk mund të mos konsiderohet se ekzistojnë mjete të tjera, të tilla si rritja progresive dhe graduale e akcizës, e cila do t'u jepte kohë dhe mundësi prodhuesve të përshtateshin me këto ndryshime dhe me barrën e re fiskale. Lidhur me këtë situatë, vëmë në dukje rëndësinë që ka qartësia e normave ligjore në fushën fiskale, përfshirë edhe për akcizat. Në këtë këndvështrim, periudha kohore që përcaktohet për çdo situatë konkrete duhet të vlerësohet duke pasur parasysh një sërë rrethanash, sikurse qëllimi i ligjit në sistemin juridik dhe karakterin e marrëdhënieve shoqërore të rregulluara prej tij; rrethi i subjekteve ndaj të cilëve zbatohet dhe mundësitë e tyre për t'u përshtatur me normimet e reja; nevoja që normat e reja të hyjnë në fuqi në kohë sa më të shpejtë; si dhe interesi publik dhe mbrojtja e vlerave kushtetuese që tejkalojnë interesin e një individi për të pasur më shumë kohë në dispozicion për t'u përshtatur. Në këtë pikë, theksojmë se hyrja e shpejtë në fuqi e ligjeve që vendosin detyrime dhe/ose kufizime duhet të jetë një përjashtim, i bazuar dhe i justifikuar në rrethana të veçanta objektive. Kjo do të thotë se kur bëhen ndryshime në fushën fiskale, sikurse parashikimi i detyrimeve të reja apo rritja e detyrimeve ekzistuese, periudha kohore e lënë në dispozicion për hyrjen në fuqi të tyre duhet të justifikohet vetëm në bazë të premisë së garantimit të një interesi të rëndësishëm publik, sikurse mund të jetë stabiliteti i financave publike. Në këtë drejtim dhe në kontekstin e parimit kushtetues të shtetit të së drejtës, ligjvënësi, në rastet e ligjeve që u përkasin sistemit fiskal, është i detyruar të parashikojë një periudhë kohore të mjaftueshme për hyrjen në fuqi të ligjit, përgjatë së cilës subjektet e tij do të mund të përgatiteshin për zbatimin e kërkesave që rrjedhin prej rregullave të reja ligjore. Kjo u jep garancinë atyre që jo vetëm të njihen paraprakisht me kërkesat e reja ligjore, por edhe të përshtatin interesat e tyre pasurore dhe perspektivat e aktivitetit ekonomik në përputhje me kërkesat e reja ligjore. Përkundër kësaj, në rastin konkret, ligjvënësi zgjodhi të dyfishonte në mënyrë të menjëhershme vlerën e akcizës. Parë nën këtë optikë, një tjetër mjet më i butë i përzgjedhur nga ligjvënësi do të ishte edhe ulja e pragut prej 200.000 HL në një sasi më të ulët, të ngjashme me modelet evropiane, apo edhe ndryshimi proporcional i tarifës për prodhuesit me mbi 200.000 HL në vit.

17. *Së katërti*, vlerësojmë se qëllimi i subjekteve të interesuara për shmangien e evazionit fiskal nuk e justifikon ndërhyrjen e ligjvënësit, për sa kohë anëtarët e shoqatës paraqitën argumente se industria e prodhimit dhe tregtimit të birrës monitorohet nga një sistem gjurmimi me pullë fiskale dhe në praktikë ekziston mundësia që pikërisht rritja e akcizës të motivojë prodhuesit për shmangien e saj. Për më tepër, mungesa e kapaciteteve kontrolluese të institucioneve shtetërore dhe efikasitetit të monitorimit të prodhimit dhe tregtimit të birrës nuk mund të përbëjë arsye të mjaftueshme për kufizimin e lirisë ekonomike, në atë masë sa të mos përmbushë kriterin e proporcionalitetit.

18. Në përfundim, mbështetur në argumentet e mësipërme, ne, gjyqtarët në pakicë, vlerësojmë se Gjykata duhej të kishte pranuar kërkesën e kërkueses dhe të vendoste shfuqizimin e ligjeve të kundërshtuara për sa i përket pjesës që kanë parashikuar unifikimin e akcizës për produktin e birrës, sipas arsyetimit të mësipërm.

Anëtarë: Fiona Papajorgji, Marsida Xhaferllari