

Vendim nr. 78 datë 06.11.2024

(V-78/24)

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga: Holta Zaçaj, Kryetare, Marsida Xhaferllari, Sonila Bejtja, Sandër Beci, Ilir Toska, Genti Ibrahim, Marjana Semini, Fiona Papajorgji, anëtarë, me sekretare Enina Kotoni, në datat 13.09.2024, 07.10.2024 dhe 15.10.2024 mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 1 (Sh) 2024 të Regjistrimit Themeltar, që u përket:

KËRKUESE: **SHOQATA E NDËRTUESVE TË SHQIPËRISË**, përfaqësuar nga kryetar Erjon Harizi dhe studio “Just & True Law” sh.p.k., dhe avokat Ervin Metalla, me prokurë.

SUBJEKT I INTERESUAR:

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga Herald Jonuzaj dhe Arjana Dyrmishi, si dhe avokatja e shtetit Irma Qosja, me autorizim.

OBJEKTI:

Shfuqizimi i pikës “a.2” të aneksit 1 dhe shkronjës “dh” të aneksit 2 të vendimit nr. 457, datë 26.07.2023 të Këshillit të Ministrave “Për disa ndryshime në vendimin nr. 132, datë 07.03.2018 të Këshillit të Ministrave “Për metodologjinë për përcaktimin e vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme “ndërtesa”, e bazës së taksës për kategori specifike, natyrën dhe prioritetin e informacionit dhe të dhënave për përcaktimin e bazës së taksës, si dhe kriterëve dhe rregullave për vlerësimin alternativ të detyrimit të taksës”, të ndryshuar”, si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.
Pezullimi i zbatimit të pikës “a.2” të aneksit 1 dhe të shkronjës “dh” të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023 deri në hyrjen në fuqi të vendimit të Gjykatës Kushtetuese.

BAZA LIGJORE: Nenet 11, 17, 18, 41, 131, shkronja “c”, 134, pikat 1, shkronja “h” dhe 2, 155 dhe 157 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (*Kushtetuta*); neni 1 i Protokollit nr. 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*KEDNJ*); nenet 27, 45, 49, pika 3, shkronja “d” dhe 50, pika 1, të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Fiona Papajorgji, mori në shqyrtim pretendimet e kërkuases, Shoqatës së Ndërtuesve të Shqipërisë (*Shoqata e Ndërtuesve*), e cila ka kërkuar pranimin e kërkesës, parashtrimet e subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë (*Këshilli i Ministrave*), që ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N:

I

Rrethanat e çështjes

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*) ka miratuar ligjin nr. 9632, datë 30.10.2006 “Për sistemin e taksave vendore”, të ndryshuar (*ligji nr. 9632/2006*), i cili ka përcaktuar rregullat për mënyrën e ushtrimit të të drejtave dhe detyrave nga njësitë e vetëqeverisjes vendore për vendosjen e taksave vendore, mbledhjen dhe administrimin e tyre. Ndër llojet e taksave vendore janë edhe taksa mbi pasurinë e paluajtshme, në të cilën përfshihet taksa mbi ndërtesat dhe taksa mbi truallin; taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja; taksa mbi kalimin e së drejtës së pronësisë për pasuritë e paluajtshme (*neni 9*). Sipas nenit 21 të këtij ligji, taksa për pasurinë e paluajtshme llogaritet si detyrim vjetor i taksapaguesit dhe Këshilli i Ministrave miraton metodologjinë për përcaktimin e vlerës së tatueshme të pasurisë së paluajtshme – ndërtesa (*pikat 1-2*).

2. Ndërsa sipas nenit 22, taksës mbi ndërtesat i nënshtrohen: individët, personat fizikë ose juridikë, vendës apo të huaj, pronarë ose përdorues të pasurive të paluajtshme në territorin e

Republikës së Shqipërisë, pavarësisht nga niveli i shfrytëzimit të këtyre ndërtesave, përveç rasteve kur në këtë ligj përcaktohen ndryshe, si dhe zhvilluesit, të cilët nuk arrijnë të mbyllin ndërtimin sipas lejes përkatëse, të lëshuar nga autoriteti i planifikimit, për të cilët afati i përlogaritjes së taksës fillon nga momenti i mbarimit të afatit kohor të përcaktuar në aktin e miratimit të kërkesës për leje ndërtimi. Detyrimi për taksën mbi ndërtesat llogaritet si shumëzim i bazës së taksës me shkallën e taksës mbi ndërtesën. Po kështu, referuar nenit 22/1, baza e taksës mbi ndërtesat është vlera e ndërtesës, që llogaritet në përputhje me metodologjinë dhe procedurat e përcaktuara me vendim të Këshillit të Ministrave. Ndërkohë, neni 22/3 ngarkon Këshillin e Ministrave me detyrën për përcaktimin e rregullave për natyrën dhe prioritetin e informacionit që do të përdoret në lidhje me përcaktimin e bazës së taksës mbi ndërtesat, në raste mospërputhjes të informacionit të marrë nga burime të ndryshme dhe prioritetin e të dhënave që do të përdoren në lidhje me vlerën e tatueshme, ndërsa neni 22/4 rendit përgjegjësitë e Drejtorisë së Përgjithshme të Taksës së Pasurisë.

3. Këshilli i Ministrave, në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës dhe të neneve 21, 22/1, 22/3 e 22/4 të ligjit nr. 9632/2006 ka miratuar vendimin nr. 132, datë 07.03.2018 “Për metodologjinë për përcaktimin e vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme “ndërtesa”, e bazës së taksës për kategori specifike, natyrën dhe prioritetin e informacionit dhe të dhënave për përcaktimin e bazës së taksës, si dhe të kriterëve dhe rregullave për vlerësimin alternativ të detyrimit të taksës” (VKM nr. 132/2018). Sipas pikës 10 të nenit 1 të kësaj VKM-je, detyrimin për pagimin e taksës mbi pasurinë e paluajtshme “ndërtesë” e kanë, sipas rastit, pronari ose bashkëpronari, sipas pjesës që zotëron, apo përdoruesi i pasurisë së paluajtshme, për pasuritë që nuk janë të pajisura me dokumente të pronësisë, personat që kanë aplikuar për legalizim të ndërtesës dhe zhvilluesit, të cilët nuk arrijnë të mbyllin ndërtimin sipas lejes përkatëse të lëshuar nga njësia e vetëqeverisjes vendore.

4. Referuar nenit 2 të VKM-së nr. 132/2018, përcaktimi i vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme mbështetet te vetëdeklarimi, përcaktimi i çmimit të vlerësuar dhe i sipërfaqes së ndërtesës, bazuar në regjistrin e pasurive të paluajtshme të mbajtur nga zyrat vendore dhe përcaktimi i çmimit të vlerësuar, sipas çmimeve mesatare të shitblerjes së ndërtesave/njësive pronësore.

5. Në aneksin 1 të VKM-së nr. 132/2018 janë parashikuar çmimet mesatare referuese për metër katror sipërfaqe ndërtimi për vlerësimin e vlerës së taksueshme për banesat, të ndarë sipas qyteteve, ku në pikën “a.2” të këtij aneksi parashikohen çmimet për Bashkinë Tiranë. Ndërsa

aneksi 2 ka parashikuar çmimet mesatare referuese për metër katror sipërfaqe ndërtimi për përcaktimin e vlerës së taksueshme për ndërtime dhe ambiente jo banimi. Të dyja këto anekse janë zëvendësuar me VKM-në nr. 168, datë 27.03.2019, sipas së cilës çmimet mesatare referuese të shitblerjes së ndërtesave që përdoren për qëllim banimi kanë mbetur të pandryshuara. VKM-ja nr. 132/2018 është ndryshuar edhe me VKM-në nr. 144, datë 13.02.2020, e cila ka ndryshuar shkronjat “c” dhe “ç” të aneksit 2.

6. Në vijim, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 457, datë 26.07.2023 “Për disa ndryshime në vendimin nr. 132 datë 07.03.2018 “Për metodologjinë për përcaktimin e vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme “ndërtesa”, e bazës së taksës për kategori specifike, natyrën dhe prioritetin e informacionit dhe të dhënave për përcaktimin e bazës së taksës, si dhe të kriterëve dhe rregullave për vlerësimin alternativ të detyrimit të taksës”” (VKM nr. 457/2023), i cili ka hyrë në fuqi pas botimit në Fletoren Zyrtare nr. 112, datë 28.07.2023.

7. VKM-ja nr. 457/2023 ka zëvendësuar anekset 1 dhe 2 të VKM-së nr. 132/2018. Konkretisht, aneksi 1, ndër të tjera, në pikën “a.2” ka përcaktuar çmimet mesatare referuese të shitblerjes së ndërtesave që përdoren për qëllim banimi për Bashkinë Tiranë, ndërsa aneksi 2 ka përcaktuar çmimet mesatare referuese për metër katror sipërfaqe ndërtimi për vlerësimin e vlerës së taksueshme për ndërtime dhe ambiente jo banimi. Në pikën “dh” të këtij aneksi parashikohet: *“Çmimi për metër katror sipërfaqe ndërtimore për ndërtimet e reja regjistruar sipas lejes së përdorimit në ASHK, pas hyrjes në fuqi të këtij vendimi, do të indeksohet me koeficientin 0.2 (zero pikë dy) herë më i lartë se çmimi i sipërfaqes së apartamentit të banimit sipas listës së përcaktuar në aneksin 1 që i bashkëlidhet këtij vendimi, për 5 vitet e para pas regjistrimit të lejes së përdorimit në ASHK.”*

8. Shoqata e Ndërtuesve i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) në datën 09.01.2024 me kërkesë, sipas objektit, e cila, pasi është plotësuar në përputhje me kërkesat e ligjit nr. 8577/2000, është regjistruar në datën 12.01.2024. Në datën 12.02.2024 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. Në datën 20.02.2024 Mbledhja e Gjyqtarëve në lidhje me kërkesën për pezullimin e zbatimit të VKM-së nr. 457/2023 ka vendosur shqyrtimin e saj në seancë plenare publike.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

9. **Kërkuesja**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar se:

A. *Për kërkesën për pezullim:*

9.1. Me botimin e VKM-së nr. 457/2023 në Fletoren Zyrtare në datën 28.07.2023 ka filluar përlllogaritja e masës së re të taksës vendore mbi ndërtesën, sipas vlerave të përcaktuara në aneksin 1, që përbën edhe bazën e taksueshme mbi të cilën aplikohet shkalla e taksës së pasurisë së paluajtshme. Ky akt normativ ka sjellë dëme të rënda financiare për ndërtuesit, për shkak të vlerave shumë të larta, të menjëhershme dhe të paparashikuara që duhet të paguhen në formën e taksave vendore edhe për lejet e ndërtimit të dhëna përpara hyrjes në fuqi të tij. Po kështu, dëmi është më i rëndë, edhe për shkak të një “tarife” shtesë për lejet e përdorimit që do të lëshohen nga Agjencia Shtetërore e Kadastrës (ASHK) për një periudhë 5-vjeçare. Pasojat e këtij akti janë të rënda, të pamundura për t’u rikuperuar, reale dhe johipotetike. Pezullimi i aktit do të ndalonte arbitraritetin në llogaritjen e masës së vlerës së taksës për lejet e ndërtimit të dhëna përpara hyrjes në fuqi të VKM-së dhe nuk do të sillte pasoja për interesin publik, pasi mbledhja e taksave do të realizohej sipas VKM-së nr. 132/2018.

B. *Për legjitimimin e kërkueses:*

9.2. Kërkuesja legjitimohet *ratione personae* në kuptimin formal, pasi është një organizatë e regjistruar si person juridik në gjykatë dhe në kuptimin substancial pasi ka për qëllim mbrojtjen dhe përfaqësimin e interesave dhe të drejtave të shoqërive të ndërtimit. Dispozitat e kundërshtuara janë të zbatueshme ndaj të gjitha subjekteve që operojnë në fushën e ndërtimit dhe i shkaktojnë atyre dëm të drejtpërdrejtë. Ndonëse nuk përjashtohet rasti se ndërtuesi dhe përfituesi i lejes së ndërtimit janë subjekte të ndryshme, në shumicën e rasteve këto cilësi gjenden te një subjekt i vetëm që është ndërtuesi. Ky i fundit është edhe investitor, përfitues i lejes së ndërtimit dhe i certifikatës së përdorimit, pra pronar i të drejtave pasurore për objektin e ndërtuar prej tij. Po kështu, kërkuesja legjitimohet edhe *ratione temporis* edhe *ratione materiae*.

C. *Për themelin e çështjes*

Dispozitat e kundërshtuara cenojnë:

9.3. *Lirinë e veprimtarisë ekonomike*, pasi nuk respektohen kriteret e kufizimit sipas nenit 11, pika 3, të Kushtetutës, sepse përmbajtja e pikës “a.2” të aneksit 1, që ka rritur në mënyrë të menjëhershme dhe në masë të konsiderueshme vlerën e taksës së ndërtesës,

ka rritur kostot financiare të ndërtuesve dhe ka krijuar një ngarkesë ekonomike të papërballueshme për ta. Ndërtuesit të cilët janë pajisur me leje ndërtimi përpara hyrjes në fuqi të kësaj VKM-je kanë parashikuar marzhin e fitimit që do të realizojnë, si dhe kanë realizuar shitje që në fazën ndërtimore të objektit, ndaj rritja e mëvonshme e taksave ul fitimin e pritshëm të tyre. Rritja deri në 60% e çmimeve është joproportionale, pasi cakton një barrë fiskale të rëndë për ndërtuesit, veçanërisht nuk është në përpjesëtim me gjendjen që ka diktuar marrjen e kësaj mase. Rritja e bazës së vlerësueshme të taksës nuk mund të rëndojë më tepër ndërtimet që janë në proces dhe që janë pajisur me leje ndërtimi. Kjo masë e ashpër nuk justifikon qëllimin që kërkohet të arrihet nga shteti dhe nuk përbën interes publik. Rritja e çmimeve të referencës ka ndikuar edhe në rritjen e detyrimeve të tjera, të tilla, si: taksa e ndikimit në infrastrukturë, tatimfitimi, siguracioni i detyrueshëm dhe kontributi për strehimin social.

Edhe shkronja “dh” e aneksit 2 vendos një barrë shtesë fiskale dhe rrit kostot për ndërtuesit. Kjo situatë ka krijuar një ngarkesë financiare të madhe për anëtarët e shoqatës.

- 9.4. *Të drejtën e pronës private*, të parashikuar në nenin 41 të Kushtetutës, pasi pika “a.2” e aneksit 1 ka përcaktuar detyrimin për të paguar taksën vendore deri në 60% më shumë në krahasim me taksat ekzistuese për ndërtimet në proces, duke cenuar në mënyrë joproportionale të drejtën e pronës së ndërtuesve, si dhe duke shtuar barrën financiare të tyre në mënyrë arbitrare. Nëse VKM-ja e kundërshtuar zbatohet në mënyrë propavepruese, ajo rezulton në ulje të fitimit të pritshëm për ndërtuesit. Vlera e ndërtimit nuk përcaktohet në kontratën e fundit të shitjes, por që në kontratën e porosisë/sipërmarrjes pas miratimit të lejes së ndërtimit.

Gjithashtu edhe *shkronja “dh” e aneksit 2* e ka kufizuar këtë të drejtë, pasi rritja e masës së taksës mbi ndërtesën ka rritur barrën financiare në mënyrë joproportionale dhe arbitrare, si dhe ka shkelur nenin 155 të Kushtetutës, sipas të cilit taksat vendosen vetëm me ligj.

- 9.5. *Parimin e sigurisë juridike në drejtëm të qartësisë së normës*, pasi pika “a.2” e aneksit 1 nuk ka parashikuar nëse ajo do të zbatohet edhe për ndërtesat që janë në proces ndërtimi sipas lejeve të dhëna përpara hyrjes në fuqi të saj, duke krijuar një situatë të

paqartë dhe konfuze në lidhje me zbatimin e gabuar të saj. Gjithashtu, janë cenuar *pritshmëritë e ligjshme*, pasi ndërtuesit që janë pajisur me leje ndërtimi përpara miratimit të VKM-së kanë pasur pritshmëri për sa i përket shumës së detyrimeve në lidhje me taksat vendore, duke përlllogaritur kostot dhe normën e fitimit. Po kështu, është cenuar edhe *parimi i ndalimit të fuqisë prapavepruese të ligjeve fiskale*, pasi akti normativ i ka shtrirë efektet edhe për ndërtime të cilat janë në proces sipas lejeve përkatëse.

Edhe *shkronja “dh” e aneksit 2* është e paqartë dhe në relacionin shoqërues të VKM-së nr. 457/2023 nuk argumentohet arsyeja e vendosjes së kësaj barre fiskale, cili ka qenë motivi dhe qëllimi që kërkohet të arrihet. Në këtë rast kemi të bëjmë me rivlerësim mbi rivlerësimin e çmimeve mesatare referuese.

9.6. *Parimin e barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit*, të parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, pasi *pika “a.2” e aneksit 1* të VKM-së së kundërshtuar ka diskriminuar anëtarët e shoqatës të cilët ndërtojnë në kryeqytet pa asnjë arsye objektive në krahasim me ata që ndërtojnë në qytete të tjera, për shkak se vlera e taksës vendore është rritur vetëm për kryeqytetin, pavarësisht se rritja e çmimit të ndërtesave është e njëjtë, veçanërisht në zonat turistike. Këshilli i Ministrave nuk ka argumentuar arsyet që justifikojnë këtë trajtim të diferencuar.

9.7. *Rezervën ligjore*, të parashikuar në nenin 118 të Kushtetutës, për sa i përket *shkronjës “dh” të aneksit 2*, pasi përmbajtja e saj nuk bazohet në ligjin për taksat vendore, pra nuk është nxjerrë në përputhje me autorizimin e shprehur për nxjerrjen e aktit nënligjor. Parashikimi i një koeficienti shumëzues prej 0.2 mbi çmimin për metër katror ka tejkalluar autorizimin e dhënë nga legjislatori në nenin 21, pika 2, të ligjit nr. 9632/2006, i cili parashikon se Këshilli i Ministrave miraton metodologjinë për përcaktimin e vlerës së tatueshme. Pra, subjekti i interesuar ka vetëm të drejtën e llogaritjes së vlerës së tatueshme të ndërtesave, mbi të cilat llogaritet baza e taksës.

10. ***Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave***, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

A. *Për kërkesën për pezullim:*

10.1. Kërkesa për pezullimin e zbatimit të VKM-së nuk qëndron, pasi kërkuesja nuk ka paraqitur argumente konkrete dhe reale në lidhje me pasojat e menjëhershme dhe

aktuale që do të duhej të parandaloheshin ose rrezikun për pasoja të mundshme që vijnë nga zbatimi i aktit.

B. Për legjitimimin e kërkueses:

10.2. Kërkuësja nuk legjitimohet, pasi nuk ka arritur të provojë interesin e saj të drejtpërdrejtë dhe vetjak përpara se t'i drejtohej Gjykatës. Ndonëse në praktikë bashkohen cilësitë e ndërtuesit dhe përfituesit të lejeve të ndërtimit dhe certifikatave të përdorimit, ato janë cilësi të dallueshme nga njëra-tjetra dhe sjellin të drejta dhe detyrime të ndryshme. Ndërtuesit janë përgjegjës vetëm për kryerjen e punimeve të ndërtimit nga pikëpamja teknike, ndërsa përfituesit e lejeve të ndërtimit janë ata që përfitojnë të drejta pasurore për ndërtimet e reja. Këta të fundit kanë përgjegjësi për pagesat tatimore dhe taksat që aplikohen për pronën e tyre. VKM-ja i shtrin efektet ndaj përfituesve të lejeve të ndërtimit dhe jo ndaj ndërtuesve.

C. Për themelin e kërkesës:

10.3. Pretendimi i cenimit të *lirisë së veprimtarisë ekonomike* është i pabazuar.

Për pikën "a.2" të aneksit 1 të VKM-së nr. 457/2023, ndërhyrja është bërë në përputhje me nenin 17 të Kushtetutës, pasi akti objekt shqyrtimi plotëson kushtet formale si në aspektin procedural, ashtu edhe material; ekziston interesi publik; proporcionaliteti mes mjetit dhe qëllimit, si dhe nuk preket thelbi i së drejtës. Parashikimet e VKM-së nr. 457/2023 kanë për qëllim konsolidimin e financave publike, rritjen e të ardhurave të buxhetit dhe uljen graduale të borxhit publik, si dhe përmirësimin e politikave fiskale. Rishikimi i çmimit të referencës për qëllime fiskale është domosdoshmëri për krijimin e një instrumenti të përshtatshëm dhe të qëndrueshëm për minimizimin e informalitetit. Këto ndryshime janë një masë ligjore e nevojshme për të përmbushur qëllime të rëndësishme publike dhe janë bazuar në studimet e tregut dhe transaksionet e regjistruara në ASHK. Taksimi i pasurisë së paluajtshme duhet të zbatohet për të gjithë pa dallim nëse lejet e ndërtimit janë të miratuara më parë ose pas prodhimit të fuqisë juridike të aktit normativ. Baza e taksës ndryshon në varësi të tregut dhe tregohet në kontratën e fundit të shitjes së ndërtimit ose në aktin e vlerësimit të tij, jo në lejen e ndërtimit.

Për shkronjën "dh" të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023, praktika e indeksimit të çmimeve për ndërtesat e reja është një mjet i përdorur për të siguruar që vlerat e

pronave të paluajtshme të reflektojnë ndryshimet e tregut dhe të inflacionit. Përdorimi i koeficientit 0.2 herë më i lartë për të indeksuar çmimet për 5 vjetët e para pas regjistrimit të lejes së përdorimit në ASHK mund të jetë një mjet efektiv për të mbrojtur vlerën e pasurisë dhe për të parandaluar uljen e vlerës së pronës. Për rrjedhojë, ky parashikim justifikon arritjen e qëllimit dhe objektivit për të cilin është parashikuar, duke siguruar baraspeshën e kërkuar mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik dhe nuk rezulton që të ketë vendosur një barrë të tepruar e të papërbalueshme për subjektet taksapaguese.

- 10.4. Pretendimi për cenimin e së drejtës së pronës nuk qëndron, pasi argumentet e kërkuases për pikën “a.2” të aneksit 1 janë ngritur vetëm në aspektin teorik të cenimit të së drejtës së pronës pa referuar në mënyrë konkrete se si e drejta e pronësisë së ndërtuesve do të cenohet nga zbatimi i këtij parashikimi ligjor. Kërkuësja, në thelb, nuk kundërshton antikushtetutshmërinë e aktit nënligjor objekt shqyrtimi, por ligjin, i cili ka shërbyer si bazë ligjore për miratimin e tij, përkatësisht atë nr. 9632/2006, që i ka prodhuar efektet e tij juridike prej datës 01.01.2007 dhe nuk ka qenë objekt shqyrtimi kushtetues. Po kështu, as pretendimi për shkronjën “dh” të aneksit 2 nuk përfshihet në sferën e veprimit të nenit 41 të Kushtetutës dhe nenit 1 të Protokollit nr.1 të KEDNJ-së.
- 10.5. Pretendimi për cenimin e parimit të sigurisë juridike të lidhur me pikën “a.2” të aneksit 1 është i pabazuar, pasi rritja e taksave është brenda hapësirës normuese të ligjvënësisë dhe përditësimi i vlerave referuese të çmimit të tregut është detyrim ligjor periodik dhe ndryshimi i fundit është i vitit 2018. Përmbajtja e dispozitës së kundërshtuar nuk është e paqartë dhe nuk është e papërcaktuar. Po kështu, nuk kemi të bëjmë me fuqi prapavepruese, por thjesht me ndryshimin e vlerës së taksimit, e cila sjell efekte vetëm për të ardhmen, pasi momenti i miratimit të lejes së ndërtimit nuk është themeli për bazën e taksës dhe nuk ka të bëjë as me mënyrën e shtrirjes në kohë të efekteve të saj. Nuk ka asnjë parim kushtetues që të diktojë detyrimin për të mbajtur të pandryshuar taksën për ndërtimet e pajisura më parë me leje ndërtimi. Edhe për sa i përket shkronjës “dh” të aneksit 2, kjo dispozitë nuk është e paqartë, pasi ajo u referohet individëve që kanë blerë pasuri të paluajtshme sipas lejeve të ndërtimit të

regjistruara pas vitit 2023 në ASHK, duke parashikuar një kuptim të qartë të kriterit të indeksimit të çmimit për metër katror sipërfaqe ndërtimore për ndërtime të reja.

- 10.6. Pretendimi për cenimin e *parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit* për pikën “a.2” të *aneksit 1* është i pabazuar, pasi rritja e taksës vendore mbi ndërtesat në kryeqytet, për shkak të karakteristikave të veçanta të nivelit të tregut të pasurisë së paluajtshme, si dhe karakteristikat social-ekonomike të ndryshme në krahasim me qytetet e tjera në vend e justifikojnë një taksë vendore më të lartë.
- 10.7. Në lidhje me pretendimin për cenimin e *rezervës ligjore* nga *shkronja “dh” e aneksit 2* janë respektuar kërkesat e nenit 155 të Kushtetutës për miratimin me ligj të ndryshimeve të kundërshtuara. Ligji nr. 9632/2006 parashikon se taksa vendore mbi pasurinë e paluajtshme, ndërtesë, llogaritet si detyrim vjetor i taksapaguesit. Ky ligj ka parashikuar bazën e taksës, informacionin lidhur me taksën mbi ndërtesën dhe autorizimin për Këshillin e Ministrave në përcaktimin e metodologjisë për përcaktimin e vlerës së taksueshme dhe rregullimet përkatëse, sipas dispozitave ligjore. Pra, vetë ligji ka përcaktuar bazën e taksës mbi ndërtesat, e cila është vlera e ndërtesës që llogaritet në përputhje me metodologjinë dhe procedurën e përcaktuar me vendim të Këshillit të Ministrave, sipas nenit 118 të Kushtetutës.

III

Procesi në gjykimin kushtetues

A. *Për kërkesën e pezullimit të zbatimit të pikës “a.2” të aneksit 1 dhe shkronjës “dh” të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023*

11. Kërkuesja ka kërkuar pezullimin e zbatimit të pikës “a.2” të aneksit 1 dhe shkronjës “dh” të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023, duke argumentuar se zbatimi i tyre ka sjellë dëme të rënda financiare për ndërtuesit, për shkak të vlerave shumë të larta që duhet të paguhen në formën e taksave vendore edhe për lejet e ndërtimit të dhëna përpara hyrjes në fuqi të tij. Po kështu, dëmi është më i rëndë edhe për shkak të një “tarife” shtesë për lejet e përdorimit që do të lëshohen nga ASHK-ja për një periudhë 5-vjeçare. Pasojat e këtij akti janë të rënda, të pamundura për t’u rikuperuar, reale dhe johipotetike. Pezullimi i aktit do të ndalojë arbitraritetin në llogaritjen e masës së taksës për lejet e ndërtimit të dhëna përpara hyrjes në fuqi të VKM-së dhe nuk do të sillte pasoja për interesin publik, pasi mbledhja e taksave do të realizohej sipas VKM-së nr. 132/2018.

12. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se kërkesa për pezullimin e zbatimit të VKM-së nuk qëndron, pasi kërkuësja nuk ka paraqitur argumente konkrete dhe reale në lidhje me pasojat e menjëhershme dhe aktuale që do të duhej të parandaloheshin ose rrezikun për pasoja të mundshme që vijnë nga zbatimi i aktit.

13. Sipas nenit 45, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, Gjykata, kryesisht ose me kërkesë të palëve, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërorë, shoqërorë ose të individëve, sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancë plenare urdhëron pezullimin e tij. Sipas kësaj dispozite, *së pari*, subjekti që kërkon pezullimin e një akti duhet të provojë prekjën e interesave shtetërorë, shoqërorë ose të individëve, si dhe pasojat e pariparueshme që do të sjellë zbatimi i aktit. *Së dyti*, shqyrtimi i kërkesës mund të bëhet nga Gjykata përpara ose në seancë plenare.

14. Në rastet kur në jurisprudencën kushtetuese është urdhëruar pezullimi i zbatimit të ligjit (*shih vendimet nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 33, datë 08.06.2016; nr. 24, datë 24.07.2009 të Gjykatës Kushtetuese*), është pranuar se në kushtet kur pezullimi është një masë e jashtëzakonshme, marrja e kësaj mase lidhet me vlerësimin e pasojave ose efekteve të zbatimit të ligjit/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 (*shih vendimin nr. 30, datë 05.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Sikurse u përmend në rrethanat e çështjes (*shih paragrafin 7 të vendimit*), Gjykata konstaton se dispozitat e kundërshtuara të VKM-së nr. 457/2023, objekt shqyrtimi, parashikojnë: (i) çmimet mesatare referuese të shitblerjes së ndërtesave që përdoren për qëllim banimi për Bashkinë Tiranë; (ii) çmimin për metër katror sipërfaqe ndërtimore për ndërtimet e reja për qëllime jobanimi të regjistruara, i cili do të indeksohet me koeficientin 0.2 herë më të lartë se çmimi i sipërfaqes së apartamentit të banimit për 5 vjetët e para pas regjistrimit të lejes së përdorimit në ASHK. Ajo ka hyrë në fuqi në datën 28.07.2023 pas botimit në Fletoren Zyrtare. Gjatë procesit kushtetues kërkuësja ka pretenduar se çmimet e reja të referencës ndikojnë në disa tarifa (tarifa për shqyrtimin e kërkesës për leje ndërtimi) dhe taksa (taksa e ndikimit në infrastrukturë nga ndërtimet e reja, përfshirë kontributin social) në ngarkim të tyre. Ato përlllogariten nëpërmjet formulave të parashikuara në dispozitat ligjore përkatëse dhe kanë filluar efektet e tyre ndaj anëtarëve të shoqatës. Kërkuësja, gjithashtu, në seancën gjyqësore pohoi se çmimet aktuale për metër katror në Bashkinë Tiranë janë rritur në mënyrë të ndjeshme dhe nuk përputhen me çmimet e referencës, të

parashikuara përpara hyrjes në fuqi të VKM-së nr. 457/2023.

16. Nisur nga pretendimet e kërkuases, Gjykata vëren se taksat dhe tarifat të cilave ajo u referohet janë të parashikuara në disa dispozita ligjore. Konkretisht, në referim të nenit 46/1 të ligjit nr. 107/2014 “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit” (ligji nr. 107/2014) dhe vendimit të këshillit bashkiak të Tiranës nr. 158, datë 26.12.2019, tarifa për shqyrtimin e kërkesave për leje ndërtimi është në vlerën 1% të vlerës së investimit (e cila përllogaritet bazuar në çmimet e referencës). Për sa i përket taksës së ndikimit në infrastrukturë, ajo paguhet përpara dorëzimit të dokumentit të lejes së ndërtimit nga autoriteti përgjegjës i planifikimit (ligji nr. 107/2014, neni 46) dhe është në vlerën 8% të çmimit të shitjes për metër katror. Ndërsa kontributi për strehimin social parashikohet në ligjin nr. 22/2018 “Për strehimin social” dhe paguhet nga çdo subjekt privat që aplikon për leje zhvillimi dhe ndërtimi dhe është në vlerën 3% të sipërfaqes funksionale (ose ekuivalentja në detyrim monetar, pra bazuar në çmimin e referencës) në favor të fondit publik të banesave sociale.

17. Bazuar në sa më lart, Gjykata, në seancën plenare të datës 15.10.2024, pasi mori në shqyrtim pretendimet dhe dokumentet e paraqitura nga kërkuësja për pezullimin e dispozitave ligjore të kundërshtuara të VKM-së nr. 453/2023, si dhe dëgjoi prapësimet e subjektit të interesuar, vlerësoi se, në kuptim të nenit 45, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, kërkuësja nuk ka paraqitur argumente bindëse se si zbatimi i çmimeve të reja të referencës ka sjellë ardhjen e pasojave të rënda në atë masë që shkojnë tej masës normale të kufizimit ose të riparueshme për anëtarët e shoqatës. Për rrjedhojë, Gjykata vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullim, si të pabazuar.

IV

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

B. Për legjitimitimin e kërkuases

18. Kërkuësja ka pretenduar se legjitimohet *ratione personae* në kuptimin formal dhe substancial, pasi është një organizatë e regjistruar si person juridik në gjykatë. Vendimi për t’iu drejtuar Gjykatës është marrë nga bordi drejtues, i cili ka autorizuar kryetarin e shoqatës për këtë qëllim. Shoqata e Ndërtuesve ka për qëllim mbrojtjen dhe përfaqësimin e interesave dhe të drejtave të shoqërive të ndërtimit. Dispozitat e kundërshtuara janë të zbatueshme ndaj të gjitha subjekteve që operojnë në fushën e ndërtimit dhe u shkaktojnë atyre dëm të drejtpërdrejtë. Ndonëse nuk përjashtohet rasti se ndërtuesi dhe përfituesi i lejes së ndërtimit janë subjekte të ndryshme, në

shumicën e rasteve këto cilësi gjenden te një subjekt i vetëm, i cili është ndërtuesi. Ky i fundit është dhe investitor, përfitues i lejes së ndërtimit dhe certifikatës së përdorimit, pra pronar i të drejtave pasurore për objektin e ndërtuar prej tij. Po kështu, kërkuesja ka pretenduar se legjitimohet *ratione temporis* dhe *ratione materiae*.

19. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se kërkuesja nuk legjitimohet *ratione personae*, pasi nuk ka arritur të provojë interesin e saj të drejtpërdrejtë dhe vetjak përpara se t'i drejtohej Gjykatës. Ndonëse në praktikë bashkohen cilësitë e ndërtuesit dhe të përfituesit të lejeve të ndërtimit dhe certifikatave të përdorimit, ato janë cilësi të dallueshme nga njëra-tjetra, si dhe sjellin të drejta e detyrime të ndryshme. Ndërtuesit janë përgjegjës vetëm për kryerjen e punimeve të ndërtimit nga pikëpamja teknike, ndërsa përfituesit e lejeve të ndërtimit janë ata që përfitojnë të drejta pasurore për ndërtimet e reja. Këta të fundit kanë përgjegjësi për pagesat tatimore dhe taksat që aplikohen për pronën e tyre. VKM-ja i shtrin efektet ndaj përfituesve të lejeve të ndërtimit dhe jo ndaj ndërtuesve.

20. Çështja e legjitimitimit (*locus standi*) është 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 legjitimitimit 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 asaj, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre (*shih vendimet nr. 4, datë 15.02.2021; nr. 16, datë 01.03.2017; nr. 78, datë 22.12.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Për sa i përket legjitimitimit *ratione personae*, në aspektin formal Gjykata evidenton se kërkuesja është krijuar në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe, referuar statutit të saj, kryetari i bordit drejtues ka autorizuar përfaqësuesin ligjor që të përfaqësojë shoqatën përpara Gjykatës në çështjen objekt kërkese. Ndërsa për sa i përket aspektit substancial, Gjykata vëren se referuar nenit 5 të statutit të saj, kërkuesja ka për qëllim mbrojtjen dhe përfaqësimin e interesave dhe të drejtave të shoqërive dhe personave fizikë që ushtrojnë veprimtarinë e tyre dhe janë të angazhuar në fushat e ndërtimit, investimit/zhvillimit, prodhimit të materialeve të ndërtimit, të projektimit dhe instalimeve në fushën e ndërtimit, mbrojtjen e mjedisit urban, si dhe çdo aktivitet tjetër në fushën e ndërtimit.

22. Gjykata vëren se në referim të VKM-së nr. 408, datë 13.05.2015 “Për miratimin e rregullores së zhvillimit të territorit” leja e ndërtimit i lëshohet zhvilluesit ose një personi të autorizuar prej tij, në përputhje me rregullat e përcaktuara në legjislacionin në fuqi dhe një nga dokumentet që duhet të dorëzohen për pajisjen me të është edhe dokumenti që vërteton të drejtat pasurore të pronës/ve që marrin pjesë në zhvillim, duke përfshirë edhe vërtetimet e pronësisë për zonat kadastrale të cilat nuk i janë nënshtruar regjistrimit fillestar, si dhe marrëveshjet nëpërmjet pronarëve dhe zhvilluesit ose/dhe palëve të treta.

23. Nisur nga sa më lart, Gjykata, pasi dëgjoji edhe pretendimet e kërkuases në seancën plenare, e gjen të bazuar argumentin e saj se në shumicën e rasteve ndërtuesi dhe përfituesi i lejes së ndërtimit janë një subjekt i vetëm, i cili është ndërtuesi. Ky i fundit është edhe investitor, përfitues i lejes së ndërtimit dhe certifikatës së përdorimit, pra pronar i të drejtave pasurore për objektin e ndërtuar prej tij. Kjo do të thotë se anëtarët e shoqatës kërkuese, pra shoqëritë dhe personat fizikë që operojnë në fushën e ndërtimit janë të pajisur me leje ndërtimi dhe kanë fituar pronësinë për sipërfaqet e ndërtimit në të cilat do të realizohen ndërtimet e reja, objekte banimi ose jobanimi, për të cilat VKM-ja e kundërshtuar ka përcaktuar çmimet përkatëse të referencës për metër katror. Këto çmime përcaktojnë vlerën e pasurisë së paluajtshme që do të transferohet tek të tretët me kalimin e së drejtës së pronësisë, sipas kontratës së shitblerjes. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se dispozitat e kundërshtuara zbatohen dhe prekin drejtpërdrejt ndërtuesit, që janë anëtarë të kësaj shoqate, prandaj përlligjet interesi i saj për të vënë në lëvizje kontrollin kushtetues të këtij akti normativ. Për rrjedhojë, kërkuësja legjitimohet si në aspektin formal, ashtu edhe substancial.

24. Në lidhje me legjitimimin *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. Gjykata vëren se VKM-ja nr. 457/2023 ka hyrë në fuqi në datën 28.07.2023, kurse kërkesa në Gjykatë është paraqitur në datën 09.01.2024, pra brenda afatit ligjor 2-vjeçar.

25. Për sa i përket legjitimitimit *ratione materiae*, Gjykata vëren se kërkuësja ka pretenduar se pika “a.2” e aneksit 1 dhe shkronja “dh” e aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023 cenojnë lirinë e veprimtarisë ekonomike, pasi është rritur në masë të konsiderueshme dhe joproporcionale vlera e taksës së ndërtësës edhe për ndërtuesit të cilët janë pajisur me leje ndërtimi përpara hyrjes në fuqi të kësaj VKM-je. Gjithashtu, këto parashikime kanë cenuar të drejtën e pronës, pasi anëtarëve të shoqatës u është ulur fitimi i pritshëm si rezultat i rritjes së çmimeve të referencës. Gjykata, nisur

nga thelbi i këtyre argumenteve dhe duke mbajtur në konsideratë se e drejta e pronës është element i lirisë së veprimtarisë ekonomike (*shih vendimet nr. 21, datë 18.04.2023; nr. 29, datë 02.07.2021; nr. 14, datë 21.03.2014 të Gjykatës Kushtetuese*), vlerëson t'i analizojë ato vetëm në drejtim të *lirisë së veprimtarisë ekonomike*.

26. Po kështu, kërkuesja ka pretenduar edhe *cenimin e parimit të sigurisë juridike* në drejtim të pritshmërive të ligjshme, fuqisë prapavepruese dhe qartësisë së normës për pikën “a.2” të aneksit 1 të VKM-së, pasi ndërtuesit të cilët janë pajisur me leje ndërtimi përpara miratimit të VKM-së kanë pasur pritshmëri për sa i përket shumës së detyrimeve në lidhje me taksat vendore, duke përllogaritur kostot dhe normën e fitimit; akti normativ i ka shtrirë efektet edhe për ndërtime të cilat janë në proces; si dhe norma nuk është e qartë nëse ajo do të zbatohet edhe për këto të fundit. Kërkuesja ka pretenduar edhe cenimin e këtij parimi në drejtim të paqartësisë për shkronjën “dh” të aneksit 2 të VKM-së, pasi nuk del kuptimi dhe qëllimi i këtij parashikimi. Në lidhje me këtë parashikim, kërkuesja ka pretenduar edhe cenimin e rezervës ligjore në drejtim të mosrespektimit të nenit 118 të Kushtetutës, i cili do të analizohet në drejtim të *parimit të hierarkisë së akteve normative*. Po kështu, ajo ka pretenduar edhe *cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit* për pikën “a.2” të aneksit 1.

27. Për sa më lart, Gjykata, në vijim do të trajtojë, në themel, pretendimet e kërkueses në këndvështrim të këtyre parimeve kushtetuese: parimit të sigurisë juridike, parimit të hierarkisë së akteve normative, lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1. Për cenimin e parimit të sigurisë juridike

28. Kërkuesja ka pretenduar se *pika “a.2” e aneksit 1 është e paqartë*, pasi nuk ka parashikuar nëse ajo do të zbatohet edhe për ndërtesat që janë në proces ndërtimi, sipas lejeve të dhëna përpara hyrjes në fuqi të saj, duke krijuar një situatë konfuze në lidhje me zbatimin e gabuar të saj. Gjithashtu, janë cenuar *pritshmëritë e ligjshme*, pasi ndërtuesit të cilët janë pajisur me leje ndërtimi përpara miratimit të VKM-së kanë pasur pritshmëri për sa i përket shumës së detyrimeve në lidhje me taksat vendore, duke përllogaritur kostot dhe normën e fitimit. Po kështu, është cenuar edhe *parimi i ndalimit të fuqisë prapavepruese të ligjeve fiskale*, pasi akti normativ i ka shtrirë efektet edhe për ndërtime të cilat janë në proces sipas lejeve përkatëse, duke cenuar kështu nenin

155 të Kushtetutës. Edhe *shkronja "dh" e aneksit 2* është e paqartë dhe në relacionin shoqërues të VKM-së nr. 457/2023 nuk argumentohet arsyeja e vendosjes së kësaj barre fiskale, cili ka qenë motivi dhe qëllimi që kërkohet të arrihet. Në këtë rast kemi të bëjmë me rivlerësim mbi rivlerësimin e çmimeve mesatare referuese.

29. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se përmbajtja e dispozitës së kundërshtuar nuk është e paqartë dhe nuk është e papërcaktuar. Po kështu, nuk kemi të bëjmë me fuqi prapavepruese, por thjesht me ndryshimin e vlerës së taksimit, e cila sjell efekte vetëm për të ardhmen, pasi momenti i miratimit të lejes së ndërtimit nuk është themeli për bazën e taksës dhe nuk ka të bëjë as me mënyrën e shtrirjes në kohë të efekteve të saj. Do të përbënte efekt prapaveprues vetëm nëse VKM-ja nr. 457/2023 do të parashikonte se vlera e taksës sipas përcaktimeve të saj do të zbatohet edhe për periudhën përpara hyrjes në fuqi të saj. Nuk ka asnjë normë ose parim kushtetues që të diktojë detyrimin për të mbajtur të pandryshuar taksën për ndërtimet e ngritura më parë. Edhe për sa i përket *shkronjës "dh" të aneksit 2*, kjo dispozitë nuk është e paqartë, pasi ajo u referohet individëve të cilët kanë blerë pasuri të paluajtshme sipas lejeve të ndërtimit të regjistruara pas vitit 2023 në ASHK, duke parashikuar një kuptim të qartë të kriterit të indeksimit të çmimit për metër katror sipërfaqe ndërtimore për ndërtime të reja.

30. Lidhur me parimin e sigurisë juridike, në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se ai, si një nga elementet e parimit të shtetit të së drejtës, të sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, përfshin, mes të tjerash, besueshmërinë e qytetarëve të shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Besueshmëria ka të bëjë me bindjen e individit se nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht ose të jetojë me frikë për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve juridike, të cilat mund të cenojnë jetën e tij private ose profesionale dhe të përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasoja pozitive (*shih vendimet nr. 1 datë 25.01.2024; nr. 16 datë 01.03.2017; nr. 43, datë 26.06.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

31. Parimi i sigurisë juridike shoqërohet me mbrojtjen e të drejtave të fituara, vazhdimësinë ligjore, ndalimin e ligjeve me fuqi prapavepruese, qartësinë dhe përcaktueshmërinë në normimin e marrëdhënieve juridike, respektimin e pritshmërive legjitime (*shih vendimet nr. 16*

datë 01.03.2017; nr. 10, datë 29.02.2016 të Gjykatës Kushtetuese). Në lidhje me elementin e qartësisë, 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. 20 datë 20.04.2021; nr.10, datë 26.02.2015; nr. 36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

32. Ndërsa ndalimi i fuqisë prapavepruese të normave juridike, i cili buron nga kërkesat e sigurisë juridike, do të thotë se është e pamundur të gjykohen, sipas normave ligjore në fuqi, sjellje njerëzore, fakte ligjore ose marrëdhënie ligjore që kanë ndodhur përpara se norma të hynte në fuqi. Si rregull, ligjet i shtrijnë efektet e tyre në kohën e ardhme dhe fuqia prapavepruese e tyre zbatohet në raste përjashtimore, sepse, në të kundërt, mund të krijohen situata me pasoja të paparashikuara. Në këtë drejtim, Gjykata ka pranuar se Kuvendi mund të miratojë ligje retroaktive ose të legalizojë me efekte retroaktive praktika ose marrëdhënie ekzistuese, të cilat njihen në doktrinën kushtetuese si *ligje legalizuese*, por kjo ndërhyrje duhet të justifikohet nga interesi publik (*shih vendimin nr. 31, datë 18.06.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

33. Në kontekst të objektit të çështjes së parashtruar për kontroll kushtetues dhe argumenteve të kërkuases, Gjykata do të analizojë veçmas për secilën normë nëse janë respektuar standardet e parimit të sigurisë juridike, duke mbajtur në konsideratë se sa i takon legjislacionit në fushën e tatimtaksave, Kushtetuta në mënyrë taksative, në nenin 155 të saj, ka përcaktuar që ato caktohen me ligj dhe në këto raste ligjit nuk mund t'i jepet fuqi prapavepruese.

C.1.1. Për pikën “a.2” të aneksit 1 të VKM-së nr. 457/2023

34. Kërkuësja gjatë parashtrimeve në seancë ka paraqitur një akt ekspertimi kontabël me qëllim evidentimin e ndikimit në aktivitetin e anëtarëve të saj të rritjes së çmimeve mesatare të referencës, sipas pikës “a.2” të aneksit 1 të VKM-së nr. 457/2023. Sipas këtij akti, ndryshimi i këtyre çmimeve ka ndikuar në disa prej taksave vendore (duke përfshirë tarifën për aplikimin për leje ndërtimi, taksën për ndikimin në infrastrukturë nga ndërtimet e reja, taksën për kalimin e pronësisë), si dhe në rritjen e tatimfitimit dhe uljen e fitimit të pritshëm të subjekteve ndërtuese, veçanërisht për lejet e ndërtimit të dhëna përpara hyrjes në fuqi të VKM-së.

35. Nisur nga thelbi i pretendimeve të kërkuases për këtë dispozitë, Gjykata do të analizojë nëse dispozita e kundërshtuar ka cenuar parimin e sigurisë juridike në drejtim të ndalimit të fuqisë prapavepruese të normave juridike, e cila parashikon shtrirjen e efekteve të ligjeve në kohën e

ardhme, të lidhur me pritshmëritë e ligjshme të kërkueses për mosndryshimin e situatës ligjore të saj.

36. Në këtë kuptim, Gjykata vëren se u takon taksave vendore, për të cilat kërkuësja ka ngritur pretendimet e saj ato parashikohen në ligjin nr. 9632/2006. Konkretisht, në nenet 22 dhe 22/1 të këtij ligji përcaktohet se detyrimi për taksën mbi ndërtesat llogaritet si shumëzim i bazës së taksës me shkallën e taksës mbi ndërtesën, ndërsa vetë baza e taksës është vlera e ndërtesës, e cila llogaritet nëpërmjet metodologjisë së miratuar nga Këshilli i Ministrave. I njëjti parashikim gjendet edhe në VKM-në nr. 132/2008, të nxjerrë në zbatim të ligjit nr. 9632/2006, që ka përcaktuar për herë të parë këtë metodologji, sipas së cilës baza e taksueshme mbi të cilën aplikohet shkalla e taksës së pasurisë së paluajtshme ndërtesë/njësi pronësore është “vlera e pasurisë”. Kjo e fundit nënkupton vlerën aktuale të pasurisë së paluajtshme ndërtesë/njësi pronësore të njohur me dokumente ligjore ose vlerën e përcaktuar me një nga metodat e përshkruara në këtë metodologji dhe llogaritet si shumëzim i çmimit për metër katror me sipërfaqen e ndërtesës/njësisë pronësore. Pra sikurse konstatohet, çmimet mesatare të referencës përbëjnë elemente të kësaj metodologjie.

37. Bazuar në këto konsiderata, Gjykata vlerëson se baza ligjore e përlllogaritjes së vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme gjendet në ligjin nr. 9632/2006 dhe VKM-në nr. 138/2018, ndërsa parashikimet e këtyre akteve ligjore dhe nënligjore nuk janë objekt shqyrtimi në këtë gjykim kushtetues. Ndërkohë, pika “a.2” e aneksit 1 të VKM-së nr. 457/2023, objekt shqyrtimi, nuk ka përcaktuar këtë metodologji, por ka parashikuar çmimet mesatare të referencës për metër katror për banesat.

38. Ndërkohë, duke mbajtur në konsideratë pretendimet e kërkueses, Gjykata konstaton se pretendimi që lidhet me cenimin e parimit të sigurisë juridike nga pika “a.2” e aneksit 1 të VKM-së nr. 457/2023, në drejtim të fuqisë prapavepruese dhe të pritshmërive të ligjshme, në vetvete nuk ka të bëjë me çmimet mesatare të referencës të parashikuara nga ky akt, por me metodologjinë për përcaktimin e vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme dhe taksave vendore, të cilat, ritheksohet, kanë çmimin e referencës si element përbërës të metodologjisë së përlllogaritjes së tyre. Prandaj, pretendimet e kërkueses në këtë drejtim nuk mund të merren në shqyrtim.

39. Për sa u takon pretendimeve për çmimet mesatare të referencës në vetvete, edhe nga parashtrimet e palëve në seancë kërkuësja nuk e ka mohuar faktin se ato janë të ndryshueshme, duke pohuar, gjithashtu, se ato kanë pësuar rritje në krahasim me çmimet në fuqi përpara hyrjes

në fuqi të VKM-së nr. 457/2023. Për më tepër, ky çmim përbën elementin bazë në planet e biznesit të vetë subjekteve ndërtuese, të cilat lidhin kontratat e shitblerjes së sipërfaqeve të banimit në momentin e pajisjes me lejen e ndërtimit. Në këtë kuptim, edhe marzhi i fitimit të subjekteve ndërtuese, anëtarë të shoqatës kërkuese, përcaktohet në terma konkretë në këtë fazë të procedurës së pajisjes me lejen e ndërtimit. Kjo do të thotë se transaksionet e mundshme të realizuara nga subjektet ndërtuese përpara miratimit të lejes së ndërtimit, pra dhe përpara hyrjes në fuqi të çmimeve të reja, të cilat (transaksionet) do të ndikohen nga ndryshimet e çmimit të referencës, nuk mund të përbëjnë të drejtë të fituar të tyre dhe, si të tilla, nuk mund të përfshihen në pritshmëritë e ligjshme të kërkueses. Në rrjedhje të kësaj analize, rezulton se kërkuesja nuk arriti të provonte dhe argumentonte as në kërkesën e saj fillestare, por as gjatë gjyqimit të çështjes në seancën plenare, se përse çmimet e reja të referencës, në vetvete, cenojnë parimet kushtetuese të pretenduara prej saj.

40. Bazuar për sa më lart, Gjykata çmon se shkronja “a.2” e aneksit 1 të VKM-së nr. 457/2023 nuk ka cenuar elementin e fuqinë prapavepruese të lidhur me pritshmëritë e ligjshme të kërkueses, i parë edhe në këndvështrim të nenit 155 të Kushtetutës. Për rrjedhje, pretendimi për cenimin e parimit të sigurisë juridike është i pabazuar.

C.1.2. Për shkronjën “dh” të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023

41. Sikurse u evidentua më lart (paragrafi 7), shkronja “dh” është shtuar në aneksin 2 bashkëlidhur VKM-së së kundërshtuar, e cila ka parashikuar çmimet mesatare referuese për metër katror sipërfaqe ndërtimi për ndërtime dhe ambiente jobanimi. Sipas përmbajtjes së kësaj shkronje, çmimi për metër katror sipërfaqe ndërtimore për ndërtimet e reja regjistruar sipas lejes së përdorimit në ASHK, pas hyrjes në fuqi të këtij vendimi, do të indeksohet me koeficientin 0.2 (zero pikë dy) herë më i lartë se çmimi i sipërfaqes së apartamentit të banimit sipas listës së përcaktuar në aneksin 1 që i bashkëlidhet këtij vendimi, për 5 vitet e para pas regjistrimit të lejes së përdorimit në ASHK.

42. Lidhur me pretendimin e kërkueses për këtë dispozitë, Gjykata do të analizojë nëse shkronja “dh” e aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023 përmbush elementin e qartësisë së normës juridike në kuptim të parimit të sigurisë juridike.

43. Gjykata konstaton se titulli i aneksit 2 të VKM-së objekt shqyrtimi u referohet çmimeve mesatare referuese për metër katror sipërfaqe ndërtimi për ndërtime dhe ambiente

jobanimit. Në shkronjat e tjera të këtij aneksi parashikohen çmimet për sipërfaqe ndërtimi për veprimtaritë ekonomike tregtimi shërbimi (*shkronja "a"*), për parkim të mbuluar dhe bodrume (*shkronja "b"*), për ambiente parkim i hapur, pishinë e hapur, ambiente sportive të hapura, porte dhe aeroporte të çdo kategorie (*shkronja "c"*), për veprimtari industriale ku përfshihen edhe veprimtari arsimore jopublike të çdo niveli, si dhe ambientet sportive të mbyllura, përfshirë dhe pishinat e mbyllura (*shkronja "ç"*), si dhe për bujqësi dhe blegtori, ose veprimtari mbështetëse (*shkronja "d"*), ndërkohë që në shkronjën "dh" janë parashikuar çmimet për ndërtimet dhe ambientet, gjithmonë jo për qëllime banimi, që janë të reja, për të cilat për 5 vjetët e para do të aplikohet një koeficient indeksimi në raport me ambientet e banimit. Pra, nëse në aneksin 1 të VKM-së nr.457/2023 janë përcaktuar çmimet mesatare të referencës për metër katror për banesat, në aneksin 2 të saj çmimet lidhen me ndërtesat dhe ambientet jobanimit.

44. Gjykata, duke u nisur nga titulli i aneksit, nga vendosja sistematike e shkronjës "dh" në aneksin 2 të VKM-së, por edhe nga semantika e vetë dispozitës, çmon se ajo nuk është e paqartë. Edhe terminologjia e përdorur, pra raporti me çmimet e ndërtimeve për banesat (*koeficienti 0.2 herë më i lartë se çmimi i sipërfaqes së apartamentit të banimit*) është në funksion të këtij konkluzioni. Prandaj, nga interpretimi sistematik dhe logjik i dispozitës, Gjykata vlerëson se qëllimi i Këshillit të Ministrave, për sa i përket këtij parashikimi, është diferencimi i vlerës së taksës për ndërtimet e reja përkundrejt atyre ekzistuese, të cilat, si rregull, i nënshtrohen amortizimit, si dhe përafrimi i çmimit mesatar të referencës me vlerën reale të evidentuar të tregut të shitjes së pasurive të paluajtshme. Për më tepër, Gjykata konstaton se kundërshtimi i kërkueses në thelb lidhet me indeksimin në vetvete, se sa me qartësinë e normës. Për rrjedhojë, mbi bazën e kësaj analize, Gjykata arrin në përfundimin se formulimi i shkronjës "dh" të aneksit 2 të VKM-së rezulton i qartë dhe i kuptueshëm dhe nuk ka vend për konfuzion në lidhje me zbatimin e saj.

45. Për sa më lart, pretendimi i kërkueses për cenimin e parimit të sigurisë juridike në drejtim të qartësisë në normës, për shkronjën "dh" të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023, është i pabazuar.

C.2. Për cenimin e parimit të hierarkisë së normave nga shkronja "dh" e aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023

46. Kërkuësja ka pretenduar se përmbajtja e shkronjës "dh" të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023 nuk bazohet në ligjin për taksat vendore, pra nuk është nxjerrë në përputhje me

autorizimin e shprehur për nxjerrjen e aktit nënligjor të parashikuar në nenin 118 të Kushtetutës. Parashikimi i një koeficienti shumëzues prej 0.2 mbi çmimin për metër katror ka tejkaluar autorizimin e dhënë nga legjislatori në nenin 21, pika 2, të ligjit nr. 9632/2006, i cili parashikon se Këshilli i Ministrave miraton metodologjinë për përcaktimin e vlerës së tatueshme. Pra, subjekti i interesuar ka vetëm të drejtën e llogaritjes së vlerës së tatueshme të ndërtesave, mbi të cilat llogaritet baza e taksës.

47. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se janë respektuar kërkesat e nenit 155 të Kushtetutës për miratimin me ligj të ndryshimeve të kundërshtuara. Ligji nr. 9632/2006 parashikon se taksa vendore mbi pasurinë e paluajtshme, ndërtesë, llogaritet si detyrim vjetor i taksapaguesit. Ky ligj ka parashikuar bazën e taksës, informacionin lidhur me taksën mbi ndërtesën dhe autorizimin për Këshillin e Ministrave në përcaktimin e metodologjisë për përcaktimin e vlerës së taksueshme dhe rregullimet përkatëse, sipas dispozitave ligjore. Pra, vetë ligji ka përcaktuar bazën e taksës mbi ndërtesat, e cila është vlera e ndërtesës që llogaritet në përputhje me metodologjinë dhe procedurën e përcaktuar me vendim të Këshillit të Ministrave, sipas nenit 118 të Kushtetutës.

48. Neni 118, pika 1, i Kushtetutës sanksionon se aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë, ndërsa sipas pikës 2 të këtij neni ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjen që duhet rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte. Këto dispozita ndihmojnë për t'i dhënë kuptimin kushtetues dhe doktrinar konceptit *rezervë ligjore*, nëpërmjet të cilit kufizohet ose orientohet pushteti normativ i organeve ekzekutive për të rregulluar marrëdhënie të caktuara me akte nënligjore. Kjo *rezervë ligjore* krijon mundësinë që çështja konkrete e rregulluar pjesërisht me ligj të mund të detajohet më tej nga aktet nënligjore, duke iu përmbajtur parimeve dhe kufijve të përcaktuar nga ligji. Vetëm në këtë mënyrë autorizimi i ligjvënësit për nxjerrjen e akteve nënligjore mund të konsiderohet i realizuar brenda kufijve të kushtetutshmërisë. Në rastin e *rezervës ligjore relative*, aktet nënligjore duhet të nxirren në respektim të kriterëve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës, të cilat, nga njëra anë, e detyrojnë ligjvënësin t'u përmbahet atyre në mënyrë rigorozë dhe, nga ana tjetër, orientojnë dhe kufizojnë pushtetin normativ të organeve të tjera shtetërore në nxjerrjen e akteve nënligjore (*shih vendimet nr. 5 datë 13.02.2024; nr. 4, datë 15.02.2021; nr. 60, datë 16.09.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Bazuar në standardet e mësipërme, Gjykata do të analizojë nëse përmbajtja e shkronjës

“dh” të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023 ka respektuar parimin e hierarkisë së akteve normative dhe nëse ajo është miratuar në tejkalim të autorizimit të dhënë nga ligjvënësi.

50. Në analizë të dispozitave të ligjit nr. 9632/2006 konstatohet se ai ka parashikuar se taksat llogariten si detyrim vjetor i taksapaguesit, duke autorizuar në nenin 21, pika 2, të tij, Këshillin e Ministrave për përcaktimin e metodologjisë së përcaktimit të vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme. Pra, sikur rezulton nga ky parashikim, VKM-ja nr. 457/2023 (dhe VKM-të e ndryshuara prej saj) në tërësi e ka delegimin pikërisht nga neni 21, pika 2, i ligjit. Ajo përcakton të gjitha elementet e metodologjisë për llogaritjen e vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme. Në këtë kuptim, Gjykata, duke iu referuar përmbajtjes së shkronjës “dh” të aneksit 2 të VKM-së nr. 457/2023 evidenton se ajo parashikon indeksimin për ndërtimet e reja për qëllime jobanimi për 5 vjetët e para pas regjistrimit të lejes së përdorimit në ASHK. Koncepti i indeksimit përbën një politikë fiskale e cila ka për qëllim kompensimin e efektit të inflacionit, pra në thelb lidhet me metodologjinë e përcaktimit të vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme. Në këtë kuptim, shkronja “dh” e aneksit 2 të VKM-së përbën një detajim të nenit 21, pika 2, të ligjit për taksat vendore, i cili është deleguar të rregullohet me akte nënligjore. E thënë kjo, dispozita në fjalë është nxjerrë në përputhje me delegimin ligjor të përcaktuar nga vetë ligji. Për pasojë, ndërmarrja e kësaj nisme nga Këshilli i Ministrave nuk përbën shkelje të parimit të hierarkisë së akteve normative, ndaj Gjykata vlerëson se edhe ky pretendim i kërkueses është i pabazuar, pasi dispozita e kundërshtuar respekton garancitë e përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës në drejtim të kriterit të delegimit të dhënë nga ligji.

51. Për sa u takon pretendimeve të tjera të kërkueses, të cilat kanë të bëjnë me cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe të parimit të barazisë përpara ligjit e mosdiskriminimit, Gjykata konstaton se kërkuësja ka paraqitur të njëjtat argumente, të cilat, në thelb, nuk kanë të bëjnë me çmimet mesatare referuese për metër katror, por me metodologjinë për përcaktimin e vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme ndërtesa. Sikurse u trajtua edhe më sipër (*shih paragrafin 38 të këtij vendimi*), element përbërës i metodologjisë për përcaktimin e vlerës së taksueshme të pasurisë së paluajtshme dhe taksave vendore janë edhe çmimet mesatare të referencës, të cilat, për shkak të ndryshueshmërisë së vazhdueshme të tyre, bëhen pjesë e planeve të bizneseve mbi bazën e të cilave subjektet ndërtuese operojnë, duke i përshtatur ato në raport me gjendjen dhe faktorët përcaktues të tregut. Në kushtet kur vetë metodologjia e përcaktimit të vlerës së taksueshme nuk është objekt kërkimi dhe shqyrtimi, në rastin konkret, Gjykata çmon se këto

pretendime nuk mund të merren në shqyrtim.

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

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, si dhe neneve 71 dhe 72 të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, njëzëri,

V E N D O S I:

1. Rrëzimin e kërkesës.

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

Marrë më 06.11.2024

Shpallur më 06.12.2024