

Vendim nr. 25 datë 06.02.2023

Kolegji i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, i përbërë nga:

Elsa Toska,	Kryesuese
Ilir Toska,	Anëtar
Genti Ibrahimi,	Anëtar

në datën 06.02.2023 mori në shqyrtim paraprak kërkesën nr. 4 (Dh) 2022 të Regjistrit Themeltar, që i përket:

KËRKUESE: **DHOMA KOMBËTARE E PËRMBARUESVE GJYQËSORË PRIVATË**

OBJEKTI: Shfuqizimi i udhëzimit të përbashkët nr. 30, datë 30.08.2018 të ministrit të Drejtësisë dhe ministrit të Financave “Për disa ndryshime në udhëzimin e përbashkët nr. 385/7, datë 28.06.2017 “Për caktimin e tarifave për shërbimet e ofruara nga shërbimi përmbarimor gjyqësor privat”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.
Pezullimi i zbatimit të udhëzimit të përbashkët nr. 30, datë 30.08.2018 të ministrit të Drejtësisë dhe ministrit të Financave “Për disa ndryshime në udhëzimin e përbashkët nr. 385/7, datë 28.06.2017 “Për caktimin e tarifave për shërbimet e ofruara nga shërbimi përmbarimor gjyqësor privat”, derisa vendimi përfundimtar i Gjykatës Kushtetuese të hyjë në fuqi.

BAZA LIGJORE: Nenet 11, 17, 18, 49, 116, 118, 131, pika 1, shkronja “c” dhe 134 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 27, 28, 45, pika 1, 49, pika 3, shkronja “e” dhe pika 4, 71, pikat 1

dhe 2, si dhe 71/a 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*).

Kolegji i Gjykatës Kushtetuese (*Kolegji*), pasi dëgjoji relatoren e çështjes Elsa Toska, shqyrtoi kërkesën, dokumentet shoqëruese dhe diskutoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N:

I

Rrethanat e çështjes

1. Në datën 11.12.2008 Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ligjin nr. 10031/2008 “Për shërbimin përmbartimor gjyqësor privat” (*ligji nr. 10031/2008*). Në nenin 47 të këtij ligji parashikohet se masa e tarifës dhe llojet e shërbimeve përmbartimore përcaktohen me udhëzimin e përbashkët të ministrit të Drejtësisë dhe ministrit të Financave, pasi merret edhe mendimi i Dhomës Kombëtare të Përmbartuesve Gjyqësorë Privatë (*DHKPGJP*).

2. Në zbatim të këtij neni, ministri i Drejtësisë dhe ministri i Financave kanë miratuar udhëzimin e përbashkët nr. 1240/5, datë 15.09.2009 “Për caktimin e tarifave për shërbimet e ofruara nga shërbimi përmbartimor gjyqësor privat”. Këto tarifa i janë nënshtruar ndryshimeve me udhëzimin e përbashkët nr. 385/7, datë 28.06.2017 “Për caktimin e tarifave për shërbimet e ofruara nga shërbimi përmbartimor gjyqësor privat” të ministrit të Drejtësisë dhe ministrit të Financave (*udhëzimi nr. 385/7/2017*) dhe, në vijim, edhe me udhëzimin e përbashkët nr. 30, datë 30.08.2018 “Për disa ndryshime në udhëzimin e përbashkët nr. 385/7, datë 28.06.2017 “Për caktimin e tarifave për shërbimet e ofruara nga shërbimi përmbartimor gjyqësor privat”” të ministrit të Drejtësisë dhe ministrit të Financave (*udhëzimi nr. 30/2018*).

3. Gjithashtu, rezulton se në lidhje me tarifat e shërbimit përmbartimor shtetëror, ministri i Drejtësisë dhe ministri i Financave kanë miratuar udhëzimin e përbashkët nr. 32, datë 30.8.2018 “Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 1276/5, datë 27.07.2017 “Për caktimin e tarifave për shërbimet e ofruara nga shërbimi përmbartimor gjyqësor shtetëror”” (*udhëzimi nr. 32/2018*).

4. Në datën 14.09.2018 DHKPGJP-ja i është drejtuar me kërkesëpadi Gjykatës Administrative të Apelit për kundërshtimin e udhëzimit nr. 30/2018, duke kërkuar shfuqizimin e

tij, si dhe pezullimin e zbatimit të këtij akti nënligjor normativ, e cila është regjistruar me nr. 363, datë 20.09.2018. Në lidhje me kërkesën për pezullim, me vendimin nr. 363 akti, datë 26.09.2018, Gjykata Administrative e Apelit ka vendosur pranimin e saj dhe pezullimin e zbatimit të aktit normativ nënligjor, udhëzimit nr. 30/2018, deri në përfundimin e gjykimit të kësaj çështjeje. Kundër këtij vendimi, pala e paditur në këtë proces gjyqësor, Ministria e Drejtësisë, ka ushtruar rekurs në datën 01.10.2018. Me vendimin 00-2022-3236 (415), datë 01.12.2022, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka vendosur: *“Prishjen e vendimit nr.363 akti, datë 26.09.2018 të Gjykatës Administrative të Apelit dhe pushimin e gjykimit.”*.

5. Për sa i përket themelit të çështjes, me vendimin nr. 211, datë 17.12.2020, Gjykata Administrative e Apelit ka vendosur: *“Rrëzimin e kërkesëpadisë si të pambështetur në ligj e prova. Heqjen e masës së sigurimit të padisë të caktuar me vendimin e ndërmjetëm të datës 26.09.2018.”*. Këtë vendim kërkesja e ka kundërshtuar me rekurs në Gjykatën e Lartë. Me vendimin 00-2022-3624 (414), datë 01.12.2022, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka vendosur: *“Lënien në fuqi të vendimit nr. 211, datë 17.12.2020 të Gjykatës Administrative të Apelit.”*.

6. Me kërkesën e datës 13.12.2022, kërkesja i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) për shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të udhëzimit nr. 30/2018, duke kërkuar edhe pezullimin e zbatimit të tij, deri në hyrjen në fuqi të vendimit të Gjykatës.

II

Pretendimet e kërkeses

7. **Kërkesja**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar këto shkaqe në mbështetje të pretendimeve të saj:

7.1. Për kërkesën për pezullim

Zbatimi i këtij akti sjell, së pari, uljen në masën 3.5 herë të tarifave të përbaruesve gjyqësorë privatë, ndërkohë që të ardhurat e përfituara nga vjelja e tarifave përbëjnë burimin e vetëm kryesor të të ardhurave për ushtruesit e këtij profesioni, të cilët gjatë kësaj kohe nuk mund të ushtrojnë asnjë profesion tjetër. Së dyti, zbatimi i tarifave të parashikuara në udhëzimin nr. 30/2018, edhe për periudhën e shqyrtimit të kërkesës nga Gjykata, do të sillte paqëndrueshmëri në marrëdhëniet e shërbimit përbarimor privat me shtetin, personat fizikë dhe juridikë, privatë ose publikë.

7.2. Për legjitimitimin e kërkeses

- 7.2.1. Kërkuesja legjitimohet *ratione personae*, pasi përfaqëson të gjithë përmbaruesit gjyqësorë privatë të licencuar, është subjekt juridik i krijuar për shkak të ligjit dhe përfaqësohet nga kryetari i saj. Akti i kundërshtuar përcakton tarifat e këtij shërbimi, si burimi i vetëm i të ardhurave të përmbaruesve privatë, duke shkelur të drejtat ekonomike të tyre.
- 7.2.2. Në lidhje me legjitimimin *ratione temporis*, udhëzimi nr. 30/2018 është ankimuar në Gjykatën Administrative të Apelit, e cila në datën 26.09.2018 ka pranuar kërkesën për pezullimin e zbatimit të tij. Ky pezullim ka qenë në fuqi deri në datën 01.12.2022, kur Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka vendosur prishjen e këtij vendimi. Në kushtet kur pezullimi i zbatimit të aktit sillte mungesën e cenimit të së drejtës, si parakusht për paraqitjen e kërkesës në Gjykatën Kushtetuese, kërkuesja nuk legjitimohej t'i drejtohej më parë asaj. Ajo e ka paraqitur kërkesën në datën 13.12.2022, në zbatim të afatit ligjor 4-mujor për kundërshtimin e këtij akti normativ. Gjithashtu, kërkuesja i ka shteruar mjetet juridike efektive, pasi i është drejtuar më parë Gjykatës Administrative të Apelit për shfuqizimin e udhëzimit nr. 30/2018.

7.3. Për themelin e çështjes

- 7.3.1. Është *cenuar parimi i sigurisë juridike në drejtim të pritshmërive të ligjshme dhe të drejtave të fituara*, pasi udhëzimi nr. 30/2018 ka ulur mesatarisht 3.5 herë vlerën/masën e tarifave fikse, pa e mbështetur këtë ndryshim në një analizë faktike kostosh për ofrimin e shërbimit dhe brenda një periudhe 1-vjeçare nga miratimi i udhëzimit nr. 385/7/2017, për të cilin ishte marrë edhe mendimi i DHKPGJP-së. Kjo ulje nuk është shoqëruar me asnjë analizë ligjore dhe financiare, por në relacionin shoqërues të projektudhëzimit është argumentuar vetëm fakti se tarifat e udhëzimit nr. 385/7/2017 kanë penguar ekzekutimin e kolateralit dhe kanë përkeqësuar procesin e ekzekutimit të titujve ekzekutivë, por nuk shpjegohet se në çfarë forme dhe mënyre ka ndodhur ky dëmtim. Udhëzimi nr. 30/2018 është miratuar pa marrë mendimin e ekspertëve të fushës, grupeve të interesit ose kërkueses, si dhe në interes të vetëm një grupimi të caktuar, bankave të nivelit të dytë, që nuk përfaqësojnë interesin publik. Megjithëse argumenti për uljen e tarifave bazohet në analizën e inflacionit në ekonominë shqiptare nga viti 2009 deri në vitin 2018, një analizë e tillë nuk është bërë e njohur për kërkuesen.

- 7.3.2. *Është cenuar parimi i barazisë para ligjit dhe mosdiskriminimit*, i parashikuar në nenin 18 të Kushtetutës, pasi udhëzimi nr. 30/2018 ka unifikuar tarifat me shërbimin përmbartimor gjyqësor shtetëror, duke i trajtuar këto shërbime në mënyrë të njëjtë, pavarësisht faktit se ato janë në kushte objektivist të ndryshme. Në fakt, unifikimi i tarifave përmbartimore, sjell trajtimin në mënyrë të diferencuar të të dyja shërbimeve, pasi, pavarësisht funksionit publik, shërbimi përmbartimor gjyqësor privat, nëpërmjet vetëfinancimit, merr përsipër të gjitha shpenzimet e ushtrimit të veprimtarisë së tij dhe pagimin e taksave dhe tatimeve gjatë ushtrimit të funksionit. Udhëzimi nr. 30/2018 i ka trajtuar në mënyrë diskriminuese tarifat e shërbimit përmbartimor gjyqësor privat që do të aplikohen nga përmbartuesit privatë, në krahasim me profesionin e noterit ose taksat gjyqësore.
- 7.3.3. *Është cenuar parimi i hierarkisë së akteve*, i garantuar nga neni 116 i Kushtetutës, pasi udhëzimi nr. 30/2018 është një akt nënligjor i nxjerrë në kundërshtim me nenin 118 të Kushtetutës. Është e vërtetë që ligji nr. 10031/2008 u ka deleguar ministrave të Drejtësisë dhe Financave kompetencën për të miratuar një udhëzim të përbashkët për tarifat e shërbimit që ofron përmbartimi gjyqësor privat, por këto organe kanë rregulluar çështje të tjera nga ato që i ka deleguar ligjvënësi, duke cenuar rezervën ligjore relative, pasi unifikimi i tarifave nuk është parashikuar në Kodin e Procedurës Civile (neni 525). Gjithashtu, nuk është respektuar procedura për miratimin e udhëzimit nr. 30/2018, pasi ligjvënësi, megjithëse kishte parashikuar në pikën 3 të nenit 47 të ligjit nr. 10031/2008 të drejtën e organeve publike për të marrë mendimin e DHKPGJP-së, kjo dispozitë nuk është respektuar.
- 7.3.4. *Është cenuar liria e veprimtarisë ekonomike*, e garantuar nga neni 11 i Kushtetutës, së bashku me *parimin e proporcionalitetit*, të parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës, pasi ndërsa ligjvënësi ka krijuar një shërbim përmbartimor dualist, në favor të interesit publik për ekzekutimin në kohë të titujve ekzekutivë, dy ministrat përgjegjës kanë krijuar pengesë serioze financiare, përmes ndryshimit të pajustificuar të tarifave të shërbimit përmbartimor për një pjesë të shërbimit, atë privat, që funksionon mbi bazën e nismës së lirë private. Zbatimi i njëkohshëm i dy udhëzimeve dhe ulja e tarifave për shërbimin përmbartimor privat nuk justifikon mbrojtjen e ndonjë interesi publik, përkundrazi, dëmton konkurrencën e lirë në

ofrimin e shërbimit përmbartimor, për shkak të organizimit të ndryshëm ndërmjet tyre, ku i pari është me vetëfinancim dhe i dyti me financim nga shteti.

- 7.3.5. Parashikimet e këtij akti kanë cenuar edhe *të drejtën për të fituar mjetet e jetesës me punë të ligjshme* në profesionin e zgjedhur, e garantuar nga neni 49 i Kushtetutës.

III

Vlerësimi i Kolegjit

A. Për legjitimimin e kërkuesses

8. Çështjen e legjitimitetit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhet me inicimin e një procesi kushtetues. Në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet iniciuese, që parashikohen në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës dhe nenin 49, pika 3, shkronja “d”, të ligjit nr. 8577/2000, kanë detyrimin për të provuar interesin ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur (*shih vendimet nr. 4, datë 15.02.2021; nr. 1, datë 16.01.2017; nr.14, datë 21.03.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Për legjitimimin e organizatave, si subjekte që vënë në lëvizje Gjykatën, sipas nenit 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar, sipas së cilës vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyrë ajo mund të preket në një aspekt të veprimtarisë së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike për antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit (*shih vendimet nr. 20, datë 20.04.2021; nr. 1, datë 16.01.2017; nr. 33, datë 08.06.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Në kuptim të legjitimitetit *ratione personae*, Kolegji vëren se kërkuessa, DHKPGJP-ja, është krijuar për shkak të ligjit nr.26/2019 “Për shërbimin përmbartimor privat”, përkatësisht nenit 29, pika 1, sipas të cilit ajo përfaqëson bashkimin e detyrueshëm të të gjithë përmbartuesve gjyqësorë privatë të licencuar në Republikën e Shqipërisë. Çdo përmbartues gjyqësor privat, i licencuar dhe i regjistruar në regjistrat e përmbartuesve gjyqësorë privatë, është detyrimisht anëtar i Dhomës. Ndërsa sipas pikës 3 të këtij neni, kërkuessa është person juridik, me status të krijuar

me ligj të veçantë dhe që ushtron veprimtarinë e saj në mënyrë të pavarur nga shteti. Ajo fiton personalitet juridik për shkak të ligjit. Në zbatim të nenit 29, pika 5, shkronja “ç”, kërkesja përfaqëson, nëpërmjet kryetarit, Shërbimin Përmbarimor Gjyqësor Privat në marrëdhënie me ministrinë, organet e tjera të administratës shtetërore, organizatat ndërkombëtar dhe palët e treta. Sipas nenit 6 të statutit, DHKPGJP-ja ka për objektiv të veprimtarisë së saj: “a. *Forcimi i pavarësisë së profesionit të përmbaruesit privat... e. Mbrojtja e përmbaruesve privatë nga çdo qëndrim arbitrar ose presion që synon të cenojë pavarësinë e profesionit të përmbaruesit privat...*”. Për rrjedhojë, kërkesja e ka përmbushur kriterin e legjitimitetit *ratione personae*, pasi ekziston lidhja ndërmjet objektit të veprimtarisë së saj dhe çështjes së paraqitur për shqyrtim në Gjykatë.

11. Në lidhje me legjitimitetin *ratione temporis*, në bazë të nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, kërkesa për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, duhet të paraqitet brenda dy vjetëve nga hyrja në fuqi e aktit. Në rastin konkret, Kolegji vëren se udhëzimi nr. 30/2018 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 132, datë 14.09.2018, dhe ka hyrë në fuqi pas botimit në Fletoren Zyrtare, ndërsa kërkesa në Gjykatë është paraqitur në datën 13.12.2022.

12. Kërkesja ka pretenduar se legjitimohet *ratione temporis*, pasi udhëzimi nr. 30/2018 është ankimuar në Gjykatën Administrative të Apelit, e cila në datën 26.09.2018 ka pranuar kërkesën për pezullimin e zbatimit të tij. Ky pezullim ishte në fuqi deri në datën 01.12.2022, datë në të cilën Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka vendosur prishjen e vendimit nr. 363 akti, datë 26.09.2018 dhe pushimin e gjykimit. Sipas saj, në kushtet kur pezullimi i zbatimit të aktit sillte mungesën e cenimit të së drejtës, si parakusht për paraqitjen e kërkesës, kërkesja nuk legjitimohej t’i drejtohej më parë Gjykatës.

13. Lidhur me pretendimin e kërkuësës se në kushtet kur zbatimi i udhëzimit nr. 30/2018 ishte pezulluar, asaj i mungonte legjitimiteti për t’iu drejtuar Gjykatës, Kolegji vlerëson se ky argument nuk qëndron. Në kuptim të nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, afati 2-vjeçar për paraqitjen e kërkesës fillon të llogaritet nga data e hyrjes në fuqi të aktit normativ. Në asnjë dispozitë të ligjit nr. 8577/2000 nuk parashikohet se pezullimi i zbatimit të një akti normativ nga gjykatat e zakonshme passjell edhe pezullimin e afatit për kundërshtimin e këtij akti në Gjykatë. Nga ana tjetër, kërkesja, gjithashtu, pretendon se i ka shteruar mjetet juridike efektive, pasi i është drejtuar më parë Gjykatës Administrative të Apelit për shfuqizimin e udhëzimit nr. 30/2018. Edhe ky argument është i pabazuar, pasi një kriter i tillë nuk parashikohet as në Kushtetutë dhe as në jurisprudencën e kësaj Gjykate për kundërshtimin e akteve normative para Gjykatës Kushtetuese

(shih vendimin nr.4, datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese).

14. Po kështu, në kuptim të nenit 50, pika 4, të ligjit nr. 8577/2000, sipas të cilit individët mund të paraqesin kërkesë për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara brenda 4 muajve nga konstatimi i cenimit, Kolegji vëren se, në rastin konkret, kërkesja ka kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së këtij akti normativ sipas kompetencës së parashikuar nga neni 131, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës, ashtu sikurse edhe vetë ajo ka vendosur në bazën ligjore të kërkesës së saj, dhe ndërkohë, as nuk i ka kundërshtuar në objekt apo në përmbajtje të kërkesës vendimet gjyqësore të dhëna nga gjykatat e juridiksionit të zakonshëm.

15. Për sa më sipër, duke qenë se kërkesja nuk kishte asnjë pengesë t'i drejtohej kësaj Gjykate me kërkesë për kontrollin e pajtueshmërisë me Kushtetutën të aktit të kundërshtuar, pa iu kërkuar të shterojë më parë gjykimin e zakonshëm, Kolegji çmon se afati i paraqitjes së kërkesës ka filluar të rrjedhë nga momenti i hyrjes së tij në fuqi, pra kërkesa është paraqitur jashtë afatit ligjor 2-vjeçar, të parashikuar nga neni 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000. Për rrjedhojë, Kolegji çmon se kërkesja nuk legjitimohet *ratione temporis*.

16. Për sa i përket kërkesës për pezullimin e zbatimit të udhëzimit nr. 30/2018, Kolegji vëren se neni 45 i ligjit nr. 8577/2000 parashikon: “Gjykata Kushtetuese, kryesisht ose me kërkesë të palës, kur vlerëson se zbatimi i ligjit ose i aktit mund të sjellë pasoja që prekin interesa shtetërorë, shoqërorë ose të individëve sipas rastit, me vendim të Mbledhjes së Gjyqtarëve ose në seancën plenare, urdhëron pezullimin e ligjit ose të aktit. Pezullimi vazhdon derisa vendimi përfundimtar i Gjykatës Kushtetuese të hyjë në fuqi.”. Nisur nga përcaktimet e kësaj dispozite, Kolegji vlerëson se vetëm nëse çështja do të kalonte në seancë plenare, do të kishte vend për shqyrtimin e kësaj kërkesë paraprakisht nga Mbledhja e Gjyqtarëve.

17. Në vështrim të sa më sipër, Kolegji çmon se kërkesa nuk mund të kalojë për shqyrtim në seancë plenare.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, në bazë të nenit 31/a, pikat 1 dhe 2, shkronja “ç”, të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar,

V E N D O S I:

Moskalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare.