

VENDIM
Nr.4, datë 8.3.2021

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Vitore Tusha	kryetare e Gjykatës Kushtetuese		
Elsa Toska	anëtare e	“	“
Marsida Xhaferllari	anëtare e	“	“
Fiona Papajorgji	anëtare e	“	“
Altin Binaj	anëtar i	“	“
Përparim Kalo	anëtar i	“	“
Sonila Bejtja	anëtare e	“	“

me sekretare Blerina Basha, në datën 4.2.2021, mori në shqyrtim në seancë plenare me dyer të hapura çështjen nr. 57 (S) akti, që u përket:

KËRKUESE: Shoqata kombëtare “Pronësi me drejtësi”, përfaqësuar nga av. Suela Mëneri, me prokurë të posaçme.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KUVENDI I SHQIPËRISË, përfaqësuar nga znj. Mimoza Arbi, me autorizim.

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga Avokatja e Shtetit znj. Enkelejda Muçaj, me autorizim.

MINISTRIA E DREJTËSISË, përfaqësuar nga z. Erind Mërkuri, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi si të papajtueshme me Kushtetutën dhe Konventën Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (*KEDNJ*) i nenit 6, pika 1, shkronja “b” dhe nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b” të ligjit nr. 133/2015, datë 5.12.2015, “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”.

Shfuqizimi si të papajtueshme me Kushtetutën dhe KEDNJ-në i VKM-së nr. 222, datë 23.3.2016, “Për trajtimin e kërkesave për njohje të pronës e të kompensimit të saj” dhe VKM-së nr. 765, datë 20.12.2017, “Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 222, datë 23.3.2016, të Këshillit të Ministrave ‘Për trajtimin e kërkesave për njohje të pronës e të kompensimit të saj’”.

Shfuqizimi si të papajtueshme me Kushtetutën dhe KEDNJ-në i VKM-së nr. 223, datë 23.3.2016, “Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave për vlerësimin dhe shpërndarjen e fondit financiar e fizik për kompensimin e pronave” dhe VKM-së nr. 766, datë 20.12.2017, “Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 223, datë 23.3.2016 të Këshillit të Ministrave, “Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave për vlerësimin dhe shpërndarjen e fondit financiar e fizik për kompensimin e pronave”, të ndryshuar”.

Shfuqizimi si e papajtueshme me Kushtetutën dhe KEDNJ-në i VKM-së nr. 89, datë 3.2.2016, “Për miratimin e hartës së vlerës së tokës në Republikën e Shqipërisë”.

Shfuqizimi si e papajtueshme me Kushtetutën dhe KEDNJ-në i VKM-së nr. 658, datë 26.9.2012, “Për miratimin e metodologjisë për vlerësimin e pronave të paluajtshme në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar.

BAZA LIGJORE: Nenet 3, 4, 15, 17, 18, pika 1, 41, 42, pika 1, 122, 131, 132, 134, pika 1, shkronja “h” dhe 181 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 1, 6, pika 1, 13, 14, 18 dhe 41 të KEDNJ-së dhe neni 1 i protokollit nr. 1 të saj; ligji nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Vitore Tusha, mori në shqyrtim pretendimet e kërkuases, e cila kërkoj pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë, Këshillit të Ministrave dhe Ministrisë së Drejtësisë, të cilat kërkuan rrezimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Në datën 5.12.2015 Kuvendi i Shqipërisë, me propozimin e Këshillit të Ministrave, ka miratuar ligjin nr. 133/2015, “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave” (*ligji nr. 133/2015*), objekti i të cilit është rregullimi dhe shpërblimi i drejtë i çështjeve të së drejtës së pronësisë që kanë lindur nga shpronësimet, shtetëzimet ose konfiskimet, në përputhje me nenin 41 të Kushtetutës dhe nenin 1 të Protokollit 1 të KEDNJ-së. Për këtë qëllim, ligji parashikon procedurat për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave, si dhe përgjegjësitë e organeve administrative të ngarkuara për realizimin e tyre. Me hyrjen në fuqi të këtij ligji është shfuqizuar ligji nr. 9235, datë 29.7.2004, “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar (*ligji nr. 9235/2004*), si dhe ligji nr. 10239, datë 25.2.2010, “Për krijimin e fondit special të kompensimit të pronave”, i ndryshuar.

2. Në vitin 2016 ky ligj është kundërshtuar në tërësinë e tij në Gjykatën Kushtetuese (*Gjykata*) nga disa subjekte, mes të cilave edhe shoqata kombëtare “Pronësi me drejtësi”. Në përfundim të shqyrtimit të kësaj çështjeje, me vendimin nr. 1, datë 16.1.2017 (*vendimi nr. 1/2017*), Gjykata ka vendosur: “*Pranimin pjesërisht të kërkesës. Shfuqizimin si antikushtetues të nenit 6, pika 3 dhe 5, të ligjit nr. 133/2015, “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”. Refuzimin e kërkesës për shfuqizimin e nenit 6, pika 1, shkronja “b”, si dhe të nenit 7, pika 2, shkronja “a” dhe “b” të ligjit të mësipërm. Rrezimin e kërkesës për pjesën tjetër.*”

3. Në bazë të nenit 37 të ligjit nr. 133/2015, Këshilli i Ministrave ka miratuar VKM-në nr. 222, datë 23.3.2016, “Për trajtimin e kërkesave për njohje të pronës e të kompensimit të saj” (*VKM nr. 222/2016*), e cila rregullon procedurat për mbledhjen, përpunimin dhe administrimin e akteve të subjekteve të shpronësuara gjatë procesit të njohjes e të kompensimit të pronës, dhe VKM-në nr. 223, datë 23.3.2016, “Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave për vlerësimin dhe shpërndarjen e fondit financiar e fizik për kompensimin e pronave” (*VKM nr. 223/2016*), e cila përcakton rregullat dhe procedurat për vlerësimin dhe shpërndarjen e fondit financiar dhe fizik për kompensimin e pronave.

4. Shoqata kombëtare “Pronësi me drejtësi” (*kërkuuesja*), duke pretenduar se dispozitat e nenit 6, pika 1, shkronja “b” dhe nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b” të ligjit nr. 133/2015, si dhe ato të nenit 18, shkronjat “b” dhe “c” të VKM-së nr. 222/2016 dhe nenit 3, shkronjat “b” dhe “c” të VKM-së nr. 223/2016, bien ndesh me parimet dhe standardet kushtetuese dhe ato të KEDNJ-së, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e tyre si të papajtueshme me Kushtetutën, kërkesë që është regjistruar në Gjykatë me nr. S-57, datë 11.12.2017.

5. Me vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 658, datë 26.9.2012, “Për miratimin e metodologjisë për vlerësimin e pronave të paluajtshme në Republikën e Shqipërisë” (*VKM nr. 658/2012*) është miratuar metodologjia sipas aneksit 1 që i bashkëlidhet këtij vendimi dhe është pjesë përbërëse e tij. Sipas këtij akti, metodologjia për vlerësimin e pronave të paluajtshme është burimi i vetëm zyrtar për përllogaritjen e vlerës së pasurive të paluajtshme dhe miratimi i vlerës së pronës për secilin qark do të bëhet me vendim të veçantë të Këshillit të Ministrave. Në datën 3.2.2016, në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës, ligjit nr. 9235/2004 dhe në vijim të pikës 3 të VKM-së nr. 658/2012, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 89, datë 3.2.2016, “Për miratimin e hartës së vlerës së tokës në Republikën e

Shqipërisë” (VKM nr. 89/2016), me të cilin është miratuar vlera e tokës sipas hartave që i bashkëlidhen dhe janë pjesë e këtij vendimi. Kërkesja, duke pretenduar se përmbajtja e VKM-së nr. 89/2016 bie ndesh me parimet dhe standardet kushtetuese dhe ato të KEDNJ-së, i është drejtuar me kërkesë Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e saj, e cila është regjistruar me nr. S-59, datë 26.12.2017.

6. Në lidhje me këtë kërkesë, me shkresën e datës 15.3.2018, kërkesja ka paraqitur në Gjykatë komente shtesë, ku shprehet për zgjerimin e objektit të ankimit, duke kërkuar edhe kontrollin e kushtetutshmërisë së VKM-së nr. 658/2012, për shkak të lidhjes organike mes këtyre dy akteve. Sipas kërkeses, njëra normë nuk kuptohet pa tjetrën dhe mospërputhja e hartave të vlerës, të miratuara nga qeveria sipas kësaj VKM-je, ka krijuar “situatë të vazhdueshme” të shkeljes të së drejtës së saj për kompensim të drejtë, të përshtatshëm dhe të mjaftueshëm.

7. Në datën 27.12.2017, Këshilli i Ministrave ka miratuar VKM-në nr. 765, datë 20.12.2017, “Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 222, datë 23.3.2016 të Këshillit të Ministrave, ‘Për trajtimin e kërkesave për njohje të pronës e të kompensimit të saj’” (VKM nr. 765/2017) dhe VKM-në nr. 766, datë 20.12.2017, “Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 223, datë 23.3.2016 të Këshillit të Ministrave, ‘Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave për vlerësimin dhe shpërndarjen e fondit financiar e fizik për kompensimin e pronave’, të ndryshuar” (VKM nr. 766/2017). Duke pretenduar se dispozitat e VKM-së nr. 222/2016 (të ndryshuar me VKM-në nr. 765/2017) dhe të VKM-së nr. 223/2016 (të ndryshuar me VKM-në nr. 766/2017) në tërësinë e tyre bien ndesh me parimet dhe standardet kushtetuese dhe ato të KEDNJ-së, kërkesja i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e këtyre akteve, kërkesa që janë regjistruar në Gjykatë përkatësisht me nr. S-15, datë 5.4.2018 dhe nr. S-14, datë 5.4.2018.

8. Me vendimet e datës 22.2.2018 të Mbledhjes së Gjyqtarëve, si dhe vendimet e datës 20.6.2018 të Kolegjit të Gjykatës Kushtetuese, është vendosur kalimi i çështjeve të mësipërme për shqyrtim në seancë plenare.

9. Me vendimin e datës 7.1.2021, Mbledhja e Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese ka vendosur bashkimin e çështjeve që u përkasin kërkesave të shoqatës kombëtare “Pronësi me drejtësi” (S-57, datë 11.12.2017; S-59, datë 26.12.2017; S-14, datë 5.4.2018 dhe S-15, datë 5.4.2018), me objekt shfuqizimin e ligjit nr. 133/2015 dhe të vendimeve nr. 222/2016, nr. 223/2016, nr. 89/2016, nr. 765/2017 dhe nr. 766/2017 të Këshillit të Ministrave në një të vetme. Po ashtu, për shkak të situatës dhe rregullave në fuqi të shkaktuara nga COVID-19, në zbatim të nenit 21, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, Gjykata ka vendosur zhvillimin e seancës plenare me praninë e kërkeses dhe të subjekteve të interesuara, por pa praninë e publikut.

10. Në seancën plenare të datës 4.2.2021, gjatë parashtrimit të kërkesave paraprahe, përfaqësuesja e kërkeses u shpreh se interesi për shtimin e objektit, i paraqitur me kërkesën e datës 15.3.2018 nuk ka ndryshuar. Gjykata, pasi dëgjoi edhe përfaqësuesit e subjekteve të interesuara, të cilët kërkuan mospranimin e saj, vendosi të pranojë kërkesën për shtim objekti, duke përfshirë në këtë gjykim edhe VKM-në nr. 658/2012.

II

Pretendimet e palëve

11. **Kërkesja, shoqata kombëtare “Pronësi me drejtësi”**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar se aktet e kundërshtuara prej saj cenojnë këto të drejta dhe parime kushtetuese:

A. Për ligjin nr. 133/2015

11.1 *Të drejtën e pronës private dhe parimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes*, pasi në parashikimet e nenit 6, pika 1, shkronja “b” dhe nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, kemi të bëjmë me konceptin e një

“shpronësimi të ri”, i njëjtë me atë që ka konstatuar Gjykata në vendimin e saj nr. 1/2017, me të cilin ka shfuqizuar pikat 3 dhe 5 të nenit 6 të ligjit.

11.2 *Parimin e sigurisë juridike*, pasi duke e konsideruar metodologjinë e përcaktuar sipas pikës 1 të nenit 6 në funksion të parashikimeve të pikave 3 dhe 5 të këtij neni, të cilat tashmë janë shfuqizuar nga Gjykata Kushtetuese, ka rënë baza ligjore që mban akoma në fuqi pikën 1, shkronja “b”, të nenit 6 për sa kohë që kjo dispozitë nuk mund të gjejë zbatim pa dispozitat e shfuqizuara tashmë. Shfuqizimi i pikave 3 dhe 5 të nenit 6 të ligjit nr. 133/2015 sjell si pasojë mosfunksionimin e një hallke themelore të metodologjisë së vlerësimit, që ka për bazë “përfitimet e zbritshme” dhe në mungesë të saj dispozitat e mbetura në fuqi karakterizohen nga paqartësia.

11.3 Zbatueshmëria e nenit 6 kushtëzohet po në nenin 7, pika 2, me procedurën e parashikuar në pikat “a” dhe “b” të tij, të cilat lidhen në mënyrë organike vetëm me dispozitat e nenit 6, pikat 3 dhe 5, që në tërësi parashikojnë rivlerësimin e pronave të kthyer ose të kompensuara para hyrjes në fuqi të ligjit. Nëpërmjet nenit 6, pikat 3 dhe 5 dhe nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, ligjvënësi shpreh qëllimin e tij të qartë se rivlerësimi i pronave do të bëhet sipas parimit të “përfitimeve të zbritshme”. Këto rregullime janë të ndërthurura me njëra-tjetrën dhe shprehin një vazhdimësi, e cila me shpalljen si jokushtetuese të pikave 3 dhe 5 të nenit 6, automatikisht lë hapësirë për arbitraritet nga ana e ligjzbatuesve, të cilët duke rrëzuar ose zhvlerësuar kërkesat e pronarëve, bazuar në parashikimet e nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, kanë krijuar konfuzion në drejtim të pritshmërive të ligjshme të subjekteve të shpronësuara.

B. Për VKM-në nr. 222/2016, të ndryshuar me VKM-në nr. 765/2017

11.4 *Të drejtën e pronës private*, pasi trajtimi me kriteret e reja të kërkesave që presin prej vitesh në Agjencinë e Trajtimit të Pronave (ATP), vendos një barrë joproporcionale për subjektet. Kjo e drejtë kufizohet në kundërshtim me nenin 17, pika 1, të Kushtetutës, pasi tagrin për të ndërhyrë në të e ka vetëm Kuvendi dhe jo Këshilli i Ministrave.

11.5 *Parimin e sigurisë juridike*, pasi Këshilli i Ministrave ka transferuar në këtë akt një numër të konsiderueshëm të parashikimeve të ligjit, të cilat, më pas, janë bërë objekt i ndryshimeve, duke shtuar, pakësuar ose ndryshuar dukshëm kontekstin e tyre.

11.6 *Parimin e hierarkisë së akteve normative*, pasi Kuvendi e ka autorizuar Këshillin e Ministrave të miratojë një listë të dokumenteve të nevojshme për procesin e trajtimit të pronës sipas ligjit nr. 133/2015, por jo të rregullojë trajtimin e kërkesave për njohjen e së drejtës. Kjo VKM mbështetet në nenin 37 të ligjit, i cili parashikon vetëm afatet brenda të cilave Këshilli i Ministrave duhet të miratojë aktet për të cilat është autorizuar nga vetë ligji. Po ashtu, ky akt i jep ATP-së një diskrecion edhe më të gjerë se ligji për të mbledhur, administruar dhe përpunuar aktet.

11.7 *Të drejtën për proces të rregullt dhe mjete juridike efektive*, sepse që kërkesat për njohje dhe kthim ose kompensim të trajtohen nga ATP-ja, duhet të plotësojnë jo vetëm kushtet e ligjit nr. 133/2015, por edhe ato të parashikuara në këtë VKM.

C. Për VKM-në nr. 223/2016, të ndryshuar me VKM-në nr. 766/2017

11.8 *Të drejtën e pronës private*, pasi kufizimet e imponuara nga ky akt nënligjor vendosin një barrë joproporcionale mbi të drejtën e individit për mbrojtjen e pronës dhe procesin e rregullt. Ky akt, në tejkallim të ligjit, parashikon kryerjen e hetimit administrativ nga ana e ATP-së para dhënies së kompensimit. Përveçse subjektet kërkuese jetojnë në një gjendje pasigurie, kohëzgjatja e proceseve të nevojshme për realizimin e të drejtave të tyre do e shtojë edhe më tej këtë barrë. Kjo e drejtë kufizohet në kundërshtim me nenin 17, pika 1, të Kushtetutës, pasi tagrin për të ndërhyrë në të e ka vetëm Kuvendi dhe jo Këshilli i Ministrave.

11.9 *Parimin e sigurisë juridike*, pasi Këshilli i Ministrave ka transferuar një numër të konsiderueshëm të parashikimeve të ligjit nr. 133/2015 në VKM-në nr. 223/2016, çka bie ndesh me kërkesën për të

evituar ndryshimet e shpeshta ligjore, pasi pas përfshirjes të këtyre dispozitave në VKM, ato janë bërë objekt i ndryshimeve nga ana e Këshillit të Ministrave.

11.10 *Parimin e hierarkisë së akteve normative*, pasi ligji nr. 133/2015 nuk e ka autorizuar shprehimisht Këshillin e Ministrave që të rregullojë masën dhe mënyrën e kompensimit të subjekteve të shpronësuara që kanë një vendim përfundimtar për kompensim. Ky akt nënligjor tejkalon frymën e ligjit dhe paraqet një burim të ri të së drejtës, të ndryshëm nga ligji nr. 133/2015 dhe të detyrueshëm për t'u zbatuar nga ATP-ja. Akti i kundërshtuar mbështetet në nenin 37 të ligjit, i cili parashikon vetëm afatet brenda të cilave Këshilli i Ministrave duhet të miratojë aktet për të cilat është autorizuar nga vetë ligji.

C. Për VKM-në nr. 89/2016

11.11. *Të drejtën e pronës private*, pasi vlerësimi financiar i llogaritur duke përdorur metodologjinë sipas VKM-së nr. 89/2016 është disa herë më i ulët se ai i përdorur nga GJEDNJ-ja me çmimin e hartës së vitit 2008. Mes hartave të vlerave të viteve 2008 dhe 2016 janë vënë re shpërpjesëtime të konsiderueshme.

11.12 Legjislacioni mbi të cilin është hartuar VKM-ja nr. 89/2016 është ligji nr. 9235/2004, në preambulën e të cilit rikonfirmohet vijimësia e VKM-së nr. 658/2012. Kjo metodologji parashikon vlerësimin e pronës sipas standardit ndërkombëtar, ku evidentohen 3 komponentë bazë: çmimi i tregut, lloji i pasurisë dhe qëllimi i përdorimit të saj. Ajo synon të pasqyrojë vlerën e tregut të pasurive të paluajtshme vit pas viti, duke iu referuar luhatjeve të tij. Megjithatë, zbatueshmëria e saj në sistemin e brendshëm është vënë në dyshim nga GJEDNJ-ja. Përpyekjet e palës shtetërore për të paraqitur të tjera harta të vlerës së pronës nga ato të vitit 2008 janë rrëzuar nga GJEDNJ-ja, e cila ka hedhur poshtë referencat e ndryshme nga ato të përcaktuara në çështjen *Vrioni kundër Shqipërisë*, ku ka vënë në dukje, ndër të tjera, se çmimi i referencës, i pasqyruar në hartat e vlerës së vitit 2008, ka reflektuar vlerën reale të tregut, të indeksuar edhe sipas interesave dhe inflacionit të kohës së miratimit të tij.

11.13 Në hartën e vitit 2016, për shembull në qytetin e Tiranës, në disa zona kadastrale vlera e çmimit të kompensimit është rreth 2 herë më e vogël sesa ajo e parashikuar në hartat e vitit 2008, rënie kjo që vë në dyshim mjaftueshmërinë dhe përshtatshmërinë e kompensimit të subjekteve të shpronësuara.

D. Për VKM-në nr. 658/2012

11.14 Në këtë akt nënligjor parashikohet se metodologjia e vlerësimit të pasurive të paluajtshme bazohet te standardet ndërkombëtare të vlerësimit të tyre, të cilat paraqiten në aneksin 1/1, por mungon saktësia e nevojshme në kuptim të parimit të ligjshmërisë. VKM-ja nr. 658/2012 mbart edhe kontradiksione në vetvete dhe nuk rezulton e qartë se si janë aplikuar teknikat vlerësuese.

11.15 Ndryshimet e bëra në ligjin nr. 9235/2004 përcaktojnë si standarde ndërkombëtare ato të miratuara nga Shoqata Ndërkombëtare e Vlerësuesve të Pasurive të Paluajtshme. VKM-ja nr. 658/2012 bie ndesh edhe me këto standarde, pasi ajo i përmbahet metodikës së krahasimit të shitjeve, ndërsa standardet kanë për bazë procedurat e vlerësimit të pronës me vlerën e tregut, sipas tri metodave tradicionale për llogaritjen e vlerës së saj. Po ashtu, në këtë akt trojet dhe tokat bujqësore trajtohen sipas së njëjtës metodologji, kurse sipas standardeve, për tokën bujqësore parashikohet aplikimi i vlerës së përdorimit.

12. Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë, ka prapësuar para Gjykatës sa vijon:

12.1 *Shqyrtimi i kësaj çështjeje përbën "gjë të gjykuar"*. Me vendimin nr. 1/2017 Gjykata Kushtetuese ka analizuar dhe shqyrtuar kushtetutshmërinë e dispozitave të kundërshtuara, por për shkak të mungesës së kuorumit ka refuzuar të shprehet. Me ndryshimet që i janë bërë ligjit organik të Gjykatës me ligjin nr. 99/2016, është shfuqizuar edhe parashikimi në nenin 74 që i lejonte palës të riparaqiste kërkesë në rast të refuzimit të saj. Kërkesa në shqyrtim është paraqitur nga kërkuësja pas hyrjes në fuqi të këtyre ndryshimeve dhe duke qenë dispozita procedurale ato gjejnë zbatim për çështjet në gjykim.

12.2 *Ligji nr. 133/2015 respekton standardet kushtetuese dhe ato të KEDNJ-së*, duke ruajtur një balancë midis interesit publik dhe kompensimit të drejtë, si pjesë e parimeve të drejtësisë, proporcionalitetit dhe shtetit të së drejtës. Por këto parime nuk kërkojnë dhe nuk mund të kuptohen si një kthim i plotë i të drejtave të pronësisë për të gjitha subjektet e shpronësuara (trashëgimtarët e tyre) ose kompensimin e tyre me vlerën e plotë. Ligjvënësi ka synuar të korrigjojë, për aq sa është e mundur dhe brenda mundësive ekonomike dhe sociale të vendit, padrejtësitë e regjimit të kaluar në dëm të pronës private.

12.3 Metodologjia e përcaktuar në nenet 6 dhe 7 të ligjit nr. 133/2015 synon të kompensojë subjektet e shpronësuara me vlerën e tokës sipas përcaktimeve të VKM-së nr. 89/2016, duke krijuar një formulë të thjeshtë dhe të parashikueshme, e cila trajton subjektet në të njëjtën mënyrë, duke filluar nga e njëjta pikënisje, me vlerën e pronës në kohën e shpronësimit. Në këto dispozita, që përbëjnë pjesën themelore të ligjit, përcaktohet kriteri i përpjesëtimit të drejtë midis ndërhyrjes së ligjvënësit dhe gjendjes që e dikton atë.

12.4 Pretendimet në lidhje me dispozitat e kundërshtuara kanë qenë objekt i shqyrtimit nga Gjykata Kushtetuese, e cila, me vendimin nr. 1/2017, ka argumentuar se përse përmbajtja e pikave 3 dhe 5 të nenit 6 cenon parimin e sigurisë juridike. Neni 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, i ligjit nr. 133/2015, nuk ka lidhje organike me dispozitat e shfuqizuara. Metodologjia e parashikuar në këtë dispozitë përkon me një nga objektivat e ligjit, që është konvertimi i vendimeve të kompensimit nga sipërfaqja në vlerë monetare, veprimtari që materializon kriteret e barazisë.

12.5 Pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese nr. 1/2017, Këshilli i Ministrave, duke qenë se dispozitat e shfuqizuara nuk kishin sjellë ndryshime materiale në ligjin nr. 133/2015, pra në formulën e kompensimit, për të siguruar respektimin e parimit të sigurisë juridike dhe për të ofruar qartësi për procedurat, unifikoi procedurën vendimmarrëse për kërkesat e mbetura pezull, duke ndryshuar dhe përmirësuar përmbajtjen e VKM-ve nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016.

13. ***Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave***, ka prapësuar para Gjykatës sa vijon:

13.1 *Kërkesa përbën gjë të gjykuar*, pasi të njëjtat pretendime në drejtim të ligjit dhe akteve nënligjore, për të njëjtat shkaqe, janë ngritur gjatë procesit ligjbërës në konsultimet me grupet e interesit dhe ato janë konsideruar jo të mirëqena nga ekspertë të së drejtës dhe autoriteti ligjbërës. Të njëjtat argumente ka trajtuar edhe Komisioni i Venecias, i cili, jo vetëm nuk i ka pranuar ato, por ka arritur në përfundimin se ligji nuk cenon parimet që hyjnë në fushëveprimin e nenit 1 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së. Po ashtu, këto pretendime të kërkuases janë vlerësuar në tërësinë e tyre edhe nga Gjykata Kushtetuese në vendimin nr. 1/2017, ku është bërë një analizë e hollësishme dhe e qartë e nenit 6 të ligjit nr. 133/2015 dhe parimeve kushtetuese që ai sanksionon.

A. Për ligjin nr. 133/2015

13.2 *Pretendimet e kërkuases janë të pabazuara*. Qëllimi i ligjit nr. 133/2015 është të garantojë të drejta të barabarta për subjektet e shpronësuara dhe të shmangë diskriminimin në mënyrën e llogaritjes së formulës së kompensimit, sipas nenit 6. Ky ligj trajton në mënyrë të barabartë të gjitha subjektet e shpronësuara, duke marrë si referencë vlerën e hartës në kohën e hyrjes në fuqi të ligjit dhe zërin kadastral që prona ka pasur në kohën e shpronësimit. Në nenin 7 të tij përcaktohet procedura që do të ndiqet në lidhje me kompensimin pas vlerësimit të pronës, sipas formulës së përcaktuar në nenin 6, pika 1.

13.3 Gjykata Kushtetuese, në vendimin e saj nr. 1/2017, ka lënë në fuqi jo vetëm formulën, por edhe mekanizmin e ndërtuar nga ligji, duke kërkuar procedura më të qarta në momentin e vlerësimit të vendimeve. Nëse Gjykata do të konstatonte krijimin e boshllëkut ligjor me shfuqizimin që u ka bërë pikave 3 dhe 5 të nenit 6, ajo do të vendoste edhe detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor, në kuptim të nenit 78 të ligjit nr. 8577/2000. Gjykata e ka vlerësuar kushtetutshmërinë e ligjit në tërësinë e tij dhe nuk ka konstatuar elemente të tjera antikushtetuese, prandaj nuk ka vendosur detyrime për korrigjimin e tyre. Ky fakt përbën një argument tjetër se shfuqizimi i pikave 3 dhe 5 të nenit 6 të

ligjit nr. 133/2015 plotësohet më së miri nga dispozita të tjera të këtij ligji, konkretisht ato të parashikuara në nenin 7 të tij, i cili qëndron i pavarur dhe nuk ka asnjë lidhje organike me pikat 3 dhe 5 të nenit 6, të shfuqizuara.

13.4 Formula dhe mekanizmi i ndërtuar nga ligji në tërësinë e tyre janë lënë në fuqi edhe nga GJEDNJ-ja në vendimin *Beshiri kundër Shqipërisë*, i vitit 2020, e cila ka analizuar dhe ka pranuar ndërhyrjen proporcionale në të drejtën e pronës për shkak të interesit publik. Pretendimin për antikushtetutshmërinë e dispozitave të kundërshtuara, pasi zbatimi i skemës së kompensimit do të rezultonte në shuma kompensimi më të ulëta se ato që do të ishin marrë në zbatim të ligjit të vitit 2004, GJEDNJ-ja e ka shqyrtuar dhe nuk e ka pranuar.

13.5 Ligji nr. 133/2015 i ka prodhuar efektet e tij. Në ATP janë vlerësuar mijëra vendime të periudhës 1993-1997, që kanë njohur të drejtën e kompensimit të pronës.

B. Për VKM-të nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016

13.6 Ligji nr. 133/2015 paraqitet si një ligj kuadër, i cili parashikon parimet se si do të bëhet i mundur kompensimi i subjekteve të shpronësuara dhe nuk jep detaje për procedurat dhe teknikat se si duhet të zhvillohet ky proces, ndaj ligjvënësi ka autorizuar Këshillin e Ministrave për të miratuar të gjitha aktet që do e bëjnë të mundur zbatimin efektiv të ligjit. Aktet nënligjore janë nxjerrë në zbatim të neneve 100 dhe 118, pika 1, të Kushtetutës dhe Këshilli i Ministrave ka respektuar rezervën ligjore, duke vepruar në përmbushje të kompetencave të veta, në përputhje me objektivin e ligjit dhe për të arritur qëllimin e tij.

13.7 Ndryshimet e miratuara në këto VKM janë rezultat i zgjidhjes së problematikave procedurale të hasura gjatë shqyrtimit të kërkesave dhe i zbatimit të qëndrimit të Gjykatës Kushtetuese në vendimin nr. 1/2017. Me këto ndryshime u unifikua trajtimi i kërkesave të patrajuara nga ATP-ja me ato në proces shqyrtimi dhe ato për të cilat ekzistojnë vendime përfundimtare, duke iu nënshtuar vlerësimit financiar dhe rregullave të kompensimit që janë të njëjta dhe bazohen në formulën dhe procedurat e ligjit nr. 133/2015. Këshilli i Ministrave, brenda hapësirës që i ka lejuar Kushtetuta dhe ligji, ka përcaktuar kushtet, kriteret dhe metodologjinë që ndiqet në përcaktimin e vlerës së kompensimit financiar të subjekteve të shpronësuara, e cila bazohet në konceptin kushtetues të shpërblimit të drejtë dhe jo sipas vlerës së plotë të tregut.

13.8 Neni 37 i ligjit nr. 133/2015 ka të bëjë me autorizimin/detyrimin e Këshillit të Ministrave për të nxjerrë aktet nënligjore për bërjen të zbatueshëm të ligjit. Afati 6-mujor është caktuar me qëllim moszvarritjen në kohë të procesit të trajtimit të pronës, por nuk mund të interpretohet si limit kohor brenda të cilit pushteti ekzekutiv duhet të miratojë këto akte.

13.9 Ligji nr. 133/2015 i ka bërë një delegim konkret Këshillit të Ministrave për të përcaktuar listën e dokumenteve të nevojshme për procesin e trajtimit të pronës. Ndryshimi i pikës 3, shkronja “c”, të VKM nr. 222/2016 me VKM-në nr. 765/2017 ka ardhur si rezultat i praktikës së punës gjatë hetimit administrativ dhe ajo nuk e ka shtuar artificialisht numrin e dokumenteve që subjekti duhet të dorëzojë për të provuar të drejtën e pronës, por, përkundrazi, e ka lehtësuar atë. Kurse dokumentacioni hartografik i kërkuar sipas VKM-së nr. 222/2016 ka thjeshtuar kërkesën e dokumentacionit të kërkuar ndër vite sipas legjislacionit të kohës që ka trajtuar njohjen e pronësisë.

13.10 Për sa i përket pikës 15 të VKM-së nr. 222/2016 nuk jemi para kushtëzimit të së drejtës së njohjes së pronës, por para kompensimit fizik ose kompensimit me një nga format e tjera që përcakton ligji. Pra, subjektit i njihet plotësisht prona e pretenduar, por nëse ajo është e zënë, në kuptim të neneve 24 e 25 të ligjit, nuk mund të kompensohet fizikisht. Ndërsa kërkimi i informacionit nga Agjencia Shqiptare e Investimeve ka ardhur si rezultat i zbatimit të përcaktimeve ligjore të ligjit nr. 55/2015, “Për investimet strategjike në Republikën e Shqipërisë”.

13.11 Në ndryshim nga sa pretendon kërkuesja, parashikimet e VKM-ve të kundërshtuara janë në favor të subjekteve dhe një garanci më tepër për ta. Hetimi administrativ në këtë rast është një

domosdoshmëri, pasi për shkak të kohës së gjatë të aplikimit për të përfituar nga legjislacioni, në disa raste mbi 10 vjet, nevojitet verifikimi i tyre. ATP-ja para se të disponojë me vendim, dhe në rastet kur ajo e vlerëson, paraprakisht duhet të kryejë një hetim administrativ, në të kundërt do të ishim në një situatë paligjshmërie. Nëse nuk kryhet hetim administrativ ekziston rreziku i cenimit të të drejtave të subjekteve kërkuese. Kjo vlen edhe kur kemi një vendim përfundimtar dhe procedura e ekzekutimit, gjithashtu, duhet të ketë hetimin e vet administrativ.

13.12 Këshilli i Ministrave ka përcaktuar vetëm rregullat dhe procedurat për shpërndarjen e Fondit të Kompensimit, i cili përbëhet nga fondi financiar dhe fondi i tokës referuar burimeve që ka në dispozicion shteti shqiptar për ekzekutimin e kësaj fature financiare. Prioriteti i mënyrave ose formave të kompensimit është në përputhje të plotë me frymën e ligjit dhe në diskrecion të pushtetit ekzekutiv.

13.13 Pretendimet se VKM-ja nr. 223/2016 bie ndesh me nenet 42 dhe 43 të Kushtetutës, si dhe me nenet 6, pika 1, dhe 13 të KEDNJ-së, nuk përputhen me përmbajtjen e kërkesës. Duke nënkuptuar me proces të rregullt jo vetëm atë gjyqësor, por edhe atë pranë institucioneve shtetërore, nuk rezulton që kërkuesja të ketë paraqitur ankimin administrativ ose gjyqësor për çështjen objekt gjykimi dhe t'i jenë mohuar të drejtat e garantuara nga këto dispozita.

13.14 Qëllimi i ligjit nr. 133/2015, përveç përfundimit të procesit të trajtimit nëpërmjet njohjes së pronave të subjekteve, është edhe rregullimi dhe shpërblimi i drejtë i kompensimit të pronës, i cili është i ndarë në 2 faza. Faza e parë (nenet 6, 7 dhe 8), ku përcaktohet mënyra e vlerësimit financiar të pronave të njohura për kompensim dhe faza e dytë, ekzekutimi, ku ligji përcakton katër mënyra kompensimi. Në ndryshim nga kuadri ligjor i mëparshëm, ky ligj nuk u njeh të drejtën subjekteve të shpronësuara për të zgjedhur një nga këto mënyra, por është në diskrecion të shtetit që të përzgjedhë mënyrën më të përshtatshme, bazuar në fondin që ka në dispozicion. Në këtë frymë është miratuar edhe VKM-ja nr. 223/2016 dhe përcaktimet e saj u përmbahen urdhërimeve të ligjit dhe nuk cenojnë rezervën ligjore relative sipas nenit 118 të Kushtetutës.

13.15 Ligjvënësi nuk ka përcaktuar në ligj se sa do të jetë masa e kompensimit financiar dhe fizik për çdo subjekt, duke ia deleguar këtë të drejtë Këshillit të Ministrave, si organi që njeh më mirë fondet buxhetore të shtetit. Ligji nuk u ka garantuar asnjë pritshmëri subjekteve për sa i takon masës së përfitimit nga fondi financiar ose fizik. Mënyra e miratuar me VKM-në nr. 223/2016 është rrjedhojë e llogaritjeve të kryera si rezultat i nxjerrjes së vlerës financiare nga ATP-ja në përfundim të procesit të vlerësimit.

13.16 Gjykata Administrative e Apelit ka shqyrtuar ligjshmërinë e VKM-ve nr. 223/2016 dhe nr. 766/2017 dhe ka vendosur rrëzimin e padive. Përveç themelit, gjykata administrative është shprehur edhe në lidhje me gjykatën kompetente për shqyrtimin e këtij kërkimi.

C. Për VKM-në nr. 89/2016

13.17 Kërkimet objekt kërkese nuk i përkasin së drejtës së rregulluar nga VKM-ja nr. 89/2016, por kanë të bëjnë me metodologjinë e përcaktuar me VKM-në nr. 658/2012, me të cilën kërkuesja është pajtuar.

13.18 Ky akt është bërë objekt i shqyrtimit nga Gjykata Administrative e Apelit, e cila ka vendosur rrëzimin e padisë, duke arritur në përfundimin se nuk janë cenuar hapësira dhe kompetenca kushtetuese ose ligjore. Ky vendim është kundërshtuar në Gjykatën e Lartë, çka nënkupton se subjektet kanë akoma mjete efektive dhe para se t'i drejtohej Gjykatës Kushtetuese kërkuesja duhet të vërtetonte se janë përdorur të gjitha mjetet ligjore të njohura nga ligji dhe të mjaftueshme për të rivendosur të drejtat e shkelura.

13.19 Ligji nr. 133/2015 dhe VKM-ja nr. 89/2016 trajtojnë në mënyrë të barabartë të gjitha subjektet e shpronësuara, duke marrë si referencë vlerën e hartës në kohën e hyrjes në fuqi të ligjit dhe zërin kadastral që ka pasur prona në kohën e shpronësimit.

Ç. Për VKM-në nr. 658/2012

13.20 Kërkuesja nuk legjitimohet *ratione temporis*. VKM-ja nr. 658/2012 është botuar në Fletoren Zyrtare të datës 1.11.2012 dhe në bazë të nenit 117 të Kushtetutës ka hyrë në fuqi në po këtë datë. Edhe ndryshimet e fundit që i janë bërë këtij akti me VKM-në nr. 1034, datë 16.12.2015 kanë hyrë në fuqi në datën 28.12.2015. Kërkesa e paraqitur nga kërkuesja është e muajit shkurt 2018, për rrjedhojë ajo është paraqitur jashtë afatit të parashikuar nga neni 50, pika 1, i ligjit nr. 8577/2000.

13.21 Argumenti i paraqitur nga kërkuesja për karakterin vazhdues të shkeljes nuk vlen për këtë rast, pasi nuk ndodhemi para kërkesave ankimore individuale, por para gjykimit abstrakt, të parashikuar nga neni 131, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës.

14. **Subjekti i interesuar, Ministria e Drejtësisë**, ka prapësuar para Gjykatës sa vijon:

A. *Për ligjin nr. 133/2015*

14.1 Nga momenti i paraqitjes së kërkesave dhe deri në momentin e shqyrtimit të tyre rezulton se i gjithë kuadri normativ është shqyrtuar nga GJEDNJ-ja në çështjen *Beshiri kundër Shqipërisë*, i vitit 2020, e cila ka konfirmuar përputhjen e tij me KEDNJ-në. Zbatimi i këtij vendimi është detyrues në dy drejtime: a) konkluzionet e arritura nga GJEDNJ-ja janë detyruese për Gjykatën Kushtetuese edhe në shqyrtimin e kësaj çështjeje; b) duke qenë se nga GJEDNJ-ja janë kthyer 78 çështje që duhet të shqyrtohen në përputhje me ligjin nr. 133/2015 dhe aktet nënligjore të dala në zbatim të tij, Gjykata nuk mund t'i shfuqizojë ato, pasi do të sillte cenimin e detyrimeve ndërkombëtare të shtetit shqiptar.

14.2 Në lidhje me pretendimin për cenimin e së drejtës së pronës private, subjektet nuk mund të pretendojnë një kompensim të plotë dhe me vlerën aktuale për një proces që nuk mbështetet mirëfilli në të drejtën e pronësisë, por në parimet e drejtësisë shoqërore, i cili kërkon të merren në konsideratë jo vetëm interesat e subjekteve të shpronësuara dhe trashëgimtarëve të tyre, por edhe ato të anëtarëve të tjerë të shoqërisë, si dhe interesi publik në tërësi. Rivendosja e plotë e të drejtave të mëparshme të pronësisë do të ishte në kundërshtim me vetë parimin e barazisë.

14.3 Formula e kompensimit, e përcaktuar në nenet 6 dhe 7 të ligjit, ka për qëllim të kompensojë subjektet e shpronësuara me vlerën e tokës së përcaktuar në VKM-në nr. 89/2016, duke krijuar një formulë të thjeshtë dhe të parashikueshme, që i trajton subjektet në të njëjtën mënyrë. Në këto dispozita përcaktohet edhe kriteri i përpjesëtimit të drejtë midis ndërhyrjes së ligjvënësit dhe gjendjes që e dikton atë. Kjo mënyrë është zgjedhur nga ligjvënësi si më e përshtatshme për realizimin e kompensimit në kohë të arsyeshme për të gjitha subjektet.

14.4 Parimi i sigurisë juridike për normat ligjore është analizuar edhe nga Komisioni i Venecias, Gjykata Kushtetuese dhe GJEDNJ-ja, të cilat kanë arritur në përfundimin se nuk ka shkelje. Qëndrimi i Gjykatës Kushtetuese në vendimin nr. 1/2017 është pranuar edhe nga GJEDNJ-ja në çështjen *Beshiri kundër Shqipërisë*, i vitit 2020, e cila ka vlerësuar se kompensimi i kësaj kategorie subjektsh nuk mundet të jetë i plotë. GJEDNJ-ja e ka konsideruar të drejtë dhe të sigurt zgjidhjen e dhënë nga ligjvënësi shqiptar.

B. *Për VKM-në nr. 223/2016*

14.5 Gjykata nuk ka juridiksion për shqyrtimin e kësaj çështjeje, pasi ajo kontrollon kushtetutshmërinë e akteve dhe jo ligjshmërinë e tyre. VKM-të nr. 223/2016 dhe nr. 766/2017 janë marrë në shqyrtim nga Gjykata Administrative e Apelit, e cila ka vlerësuar se ato janë në përputhje me qëllimin e ligjit nr. 133/2015, duke respektuar rezervën ligjore. Sipas saj, standardi i përlllogaritjes së dëmshpërblimit të drejtë nën frymën e nenit 41, pika 4, të Kushtetutës rezulton të jetë realizuar nga ligjvënësi dhe ekzekutivi nëpërmjet dispozitave të ligjit dhe akteve nënligjore.

14.6 VKM-ja nr. 223/2016, e ndryshuar me VKM-në nr. 766/2017, është ndryshuar me VKM-në nr. 1114, datë 24.12.2020 (*VKM nr. 1114/2020*), e cila ka sjellë ndryshime substanciale në përmbajtje, veçanërisht në lidhje me format e ekzekutimit dhe të kompensimit financiar të pronave. Duke qenë se norma e re ka përmbajtje thellësisht të ndryshme nga norma e vjetër dhe pretendimet e kërkueses kanë të bëjnë me një normë që nuk është më në fuqi, gjykimi duhet pushuar, pasi çështja nuk ka më objekt.

14.7 VKM-ja nr. 223/2016 është miratuar në zbatim të ligjit nr. 133/2015 dhe me ndryshimet që i janë bërë atij me VKM-në nr. 766/2017 është qartësuar procedura e vlerësimit dhe kompensimit të pronës, si dhe është unifikuar procedura e vendimmarrjes për kërkesat që janë shqyrtim (Kreu IV). Me VKM-në nr. 766/2017, ATP-së iu njoh e drejta të bëjë bashkimin e të gjitha vendimeve përfundimtare me qëllim ekzekutimi, duke i grupuar ato mbi disa kritere, parashikim që është shfuqizuar me VKM-në nr. 1114/2020, duke sjellë edhe rënien e një prej pikave të kërkesës.

14.8 VKM-ja nr. 1114/2020 është miratuar në përputhje me rekomandimin e dhënë nga GJEDNJ-ja në çështjen *Beshiri kundër Shqipërisë*, i vitit 2020, duke bërë të mundur që subjektet, për të cilat vlerësimi financiar i vendimit që ka njohur të drejtën e kompensimit rezulton i vogël, të përfitojnë 10% të vlerës së pronës të llogaritur sipas zërit kadastral aktual. Sipas kësaj VKM-je, vlera financiare e vendimeve përfundimtare do të indeksohet me normën zyrtare të inflacionit të llogaritur nga INSTAT-i, nga momenti kur subjekti plotëson dokumentacionin deri në momentin e ekzekutimit.

C. Për VKM-në nr. 89/2016

14.9 Ligjshmëria e këtij akti është marrë në shqyrtim nga Gjykata Administrative e Apelit Tiranë, e cila ka vlerësuar se ai është nxjerrë dhe gjen zbatim në përputhje me objektin dhe qëllimin e ligjit nr. 133/2015. Në të janë mbajtur parasysh të gjitha rrethanat dhe faktorët ekonomikë e socialë në dhënien e shpërblimeve të drejta nga fondet publike, si dhe respektimi e garantimi i drejtësisë sociale për të gjithë individët dhe shtresat e shoqërisë.

Ç. Për VKM-në nr. 658/2012

14.10 Kërkesja nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi VKM-ja nr. 658/2012 është botuar në Fletoren Zyrtare të datës 1.11.2012 dhe në bazë të nenit 117 të Kushtetutës ka hyrë në fuqi po në këtë datë. Edhe ndryshimet e fundit që i janë bërë këtij akti me VKM-në nr. 1034/2015, kanë hyrë në fuqi në datën 28.12.2015. Kërkesa e paraqitur nga kërkesja është e muajit shkurt të vitit 2018, për rrjedhojë ajo është paraqitur jashtë afatit të parashikuar nga neni 50, pika 1, i ligjit nr. 8577/2000.

14.11 Argumenti i paraqitur nga kërkesja për karakterin vazhdues të shkeljes nuk vlen për këtë rast, pasi nuk ndodhemi para përballë kërkesave ankimore individuale, por para gjykimit abstrakt, parashikuar nga neni 131, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës. Kjo mënyrë interpretimi është zbatuar nga GJEDNJ-ja, e cila pranon në këto raste vetëm kërkesa individuale, si dhe nga Gjykata Kushtetuese në rastet kur është pretenduar cenimi i së drejtës për një proces të rregullt ligjor.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

15. Gjykata vë në dukje se prej datës 23 mars 2018 nuk ka pasur kuorumin e nevojshëm për shqyrtimin e çështjeve në seancë plenare. Pas plotësimit të këtij kuorumi u bë e mundur marrja në shqyrtim e kësaj çështjeje në seancë plenare.

A. Për juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

16. Gjykata, referuar nenit 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “c” të Kushtetutës, vendos për pajtueshmërinë e ligjit dhe të akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara.

17. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit të Shqipërisë, me ndryshimet që i janë bërë ligjit organik të Gjykatës me ligjin nr. 99/2016, është shfuqizuar edhe parashikimi në nenin 74 që i lejonte palës të riparaqiste kërkesë në rast të refuzimit të saj. Kërkesa në shqyrtim është paraqitur nga kërkesja pas hyrjes në fuqi të këtyre ndryshimeve dhe, si dispozita procedurale, ato gjejnë zbatim për çështjet në gjykim.

18. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, shqyrtimi përsëri i ligjit nr. 133/2015 do të përbënte “gjë të gjykuar”, çka bie ndesh me parimin e sigurisë juridike. Sipas tij, kërkesja ka paraqitur

të njëjtat shkaqe e rrethana fakti me ato të ngritura në kërkesën e mëparshme, për të cilën Gjykata është shprehur me vendimin nr. 1/2017, ku ka analizuar hollësisht dhe qartësisht nenin 6 të ligjit nr. 133/2015 dhe parimet kushtetuese që ai sanksionon.

19. Subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe Ministria e Drejtësisë, kanë pretenduar se Gjykata nuk ka juridiksion as për shqyrtimin e VKM-së nr. 223/2016, të ndryshuar me VKM-në nr. 766/2017, dhe të VKM-së nr. 89/2016. Sipas tyre, këto akte janë shqyrtuar nga Gjykata Administrative e Apelit, e cila i ka vlerësuar se janë në përputhje me qëllimin e ligjit nr. 133/2015 dhe se kanë respektuar rezervën ligjore. Po ashtu, vendimet e gjykatës administrative janë kundërshtuar në Gjykatën e Lartë, çka nënkupton se subjektet kanë akoma mjete efektive dhe të mjaftueshme për të shteruar në lidhje me rivendosjen e të drejtave të shkelura.

20. Gjykata ka theksuar se zbatimi i detyrueshëm i vendimeve të saj garantohet nga Kushtetuta, e cila në nenet 132 dhe 145 sanksionon shprehimisht këtë koncept kushtetues. Ndikimi i padiskutueshëm i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese është i tillë që iu imponon të gjitha organeve shtetërore fuqinë detyruese të arsytimit të vendimit të saj (*shih vendimin nr. 17, datë 10.4.2015 të Gjykatës Kushtetuese*). Arsyetimi që përdor Gjykata Kushtetuese në vendimet e saj ka forcën e ligjit, çka buron nga autoriteti i këtij organi për të thënë fjalën e fundit në çështjet për të cilat të tjerët tashmë janë shprehur. Çdo qëndrim i kundërt krijon një precedent të rrezikshëm në marrëdhëniet institucionale (*shih vendimin nr. 78, datë 12.12.2017 të Gjykatës Kushtetuese*). Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se nga standardi i detyrueshmërisë së zbatimit të vendimmarrjes kushtetuese nuk mund të bëjë përjashtim as vetë Gjykata Kushtetuese (*shih vendimet nr. 78, datë 12.12.2017; nr. 44, datë 29.6.2015; nr. 18, datë 14.4.2015; nr. 21, datë 29.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Në të drejtën kushtetuese parimi *res judicata* njihet si një nga tri format e efekteve që merr vendimi gjyqësor në procedurën abstrakte të kontrollit të kushtetutshmërisë së normave juridike. Në aspektin formal e procedural “gjë e gjykuar” nënkupton përfundimin në drejtim të mosankueshmërisë së vendimit, ndërsa në atë substancial nënkupton fuqinë detyruese të vendimit. Të parat karakteristika i gjësë së gjykuar është se kur në vendimin e parë çështja e ngritur është konsideruar e pabazuar në themel, ajo nuk mund të shqyrtohet më tej. Në rastet kur Gjykata nuk është shprehur në lidhje me pajtueshmërinë me Kushtetutën të normës juridike, kërkuar nuk ndalohej të paraqesë përsëri të njëjtën kërkesë për kontrollin e pajtueshmërisë së kësaj norme me Kushtetutën. Kjo varet nga pjesa arsyetuese e vendimit, sepse rrëzimi i kërkesës mund të jetë vendosur për shkaqe të tjera (*shih vendimin nr. 78, datë 12.12.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

22. Kërkuarja së bashku me disa subjekte të tjera kushtetuese i janë drejtuar edhe më parë Gjykatës për kundërshtimin e ligjit nr. 133/2015 në tërësinë e tij. Në lidhje me këtë kërkesë, Gjykata, me vendimin nr. 1, datë 16.1.2017, ka vendosur: “*Pranimin pjesërisht të kërkesës. Shfuqizimin si antikushtetues të nenit 6, pika 3 dhe 5, të ligjit nr. 133/2015, “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”. Refuzimin e kërkesës për shfuqizimin e nenit 6, pika 1, shkronja “b”, si dhe të nenit 7, pika 2, shkronja “a” dhe “b” të ligjit të mësipërm. Rrëzimin e kërkesës për pjesën tjetër.*”. Në këtë vendim, Gjykata nuk është shprehur as në pjesën arsyetuese, as në dispozitiv, në lidhje me kërkimin për pajtueshmërinë me Kushtetutën të dispozitave të nenit 6, pika 1, shkronja “b”, dhe të nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, të ligjit nr. 133/2015, pasi për këtë kërkim nuk u arrit shumica e votave të kërkuara nga ligji për marrjen e vendimit.

23. Ligji në fuqi në kohën e shqyrtimit të kësaj çështjeje (neni 74 i ligjit nr. 8577/2000) parashikonte: “*Kur gjatë votimit votat ndahen në mënyrë të barabartë ose në atë mënyrë që asnjë përfundim i çështjes nuk votohet nga shumica e kërkuar, Gjykata Kushtetuese vendos refuzimin e kërkesës. Refuzimi nuk përbën pengesë që kërkuar të riparaqesë kërkesën në rast se krijohen kushte për formimin e shumicës së kërkuar.*”. Kjo dispozitë është shfuqizuar me ligjin nr. 99/2016, i cili ka shtuar pikën 4 në nenin 73 të ligjit nr. 8577/2000, me këtë

përmbajtje: “Kur nuk formohet shumica prej 5 gjyqtarësh, kërkesa konsiderohet e rrëzuar.”. Ligji nr. 99/2016 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 210, datë 8.11.2016 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit të tij.

24. Gjykata vlerëson se pretendimet e subjekteve të interesuara në lidhje me zbatimin e dispozitave të reja procedurale, si dhe veprimin e parimit të gjësë së gjykuar janë të pabazuara. Në kuptim të përmbajtjes së dispozitave të ligjit organik në fuqi në kohën e vendimmarrjes në lidhje me këtë çështje, dispozitat e nenit 6, pika 1, shkronja “b” dhe nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, të ligjit nr. 133/2015 nuk janë shqyrtuar në themel dhe nuk ka një vendim përfundimtar në lidhje me pajtueshmërinë e tyre me normat dhe parimet kushtetuese dhe ato të KEDNJ-së. Për rrjedhojë, në rastin konkret nuk zbatohet parimi i gjësë së gjykuar dhe Gjykata nuk ka pengesë për t’i marrë në shqyrtim pretendimet e paraqitura sërish para saj.

25. Gjykata e vlerëson të pabazuar edhe pretendimin tjetër të subjekteve të interesuara në lidhje me mungesën e juridiksionit të saj për shqyrtimin e akteve nënligjore, pasi ato janë marrë në shqyrtim dhe janë vlerësuar nga Gjykata Administrative e Apelit në përputhje me ligjin nr. 133/2015. Funkzioni i Gjykatës Kushtetuese është garantimi i respektimit të Kushtetutës, interpretimi përfundimtar dhe sigurimi i epërsisë së saj në sistemin ligjor nëpërmjet dhënies së drejtësisë kushtetuese, që parashikohen në nenet 124, 131 dhe 132 të Kushtetutës. Në kuptim të dispozitave kushtetuese, Gjykata Kushtetuese është organi që ka fjalën e fundit në lidhje me interpretimin detyrues të Kushtetutës dhe pajtueshmërinë me këtë tekst të ligjeve dhe akteve të tjera normative. Sipas nenit 131, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, ajo vendos edhe për pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara. Kjo dispozitë, duke përcaktuar kompetencën e Gjykatës Kushtetuese, ka përcaktuar kufijtë ndarës midis juridiksionit kushtetues dhe juridiksionit të gjykatave të zakonshme, në rastin konkret atij administrativ, për shkak të dallimeve thelbësore mes tyre. Në këtë kuptim, Gjykata thekson se juridiksioni kushtetues nuk zëvendësohet nga juridiksioni i zakonshëm gjyqësor dhe se natyra e pretendimeve të ngritura para kësaj Gjykate është një nga elementet përcaktuese të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e një çështjeje konkrete.

26. Ligji nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar i ka njohur kompetencën gjykatës administrative të shqyrtojë edhe mosmarrëveshjet që lindin nga aktet administrative normative (neni 7, shkronja “a”), por ai ka parashikuar edhe se gjykata administrative nuk shqyrton mosmarrëveshjet, të cilat lidhen me aktet nënligjore normative që, sipas Kushtetutës, janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese (neni 8, shkronja “a”). Kur kundërshtohet një akt nënligjor normativ, edhe pse mund të verifikohet ekzistenca e njëkohshme e dy mjeteve të ndryshme të ankimit, që i përkasin juridiksionit kushtetues dhe atij gjyqësor të zakonshëm, për kontrollin e ligjshmërisë së aktit normativ vihet në lëvizje Gjykata Administrative e Apelit, ndërsa për kontrollin e pajtueshmërisë së tij me Kushtetutën, vihet në lëvizje Gjykata Kushtetuese, sipas nenit 131, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës.

27. Gjykata Kushtetuese, në përputhje me kompetencat e përcaktuara nga Kushtetuta, e përcakton vetë juridiksionin e saj gjatë shqyrtimit të çështjeve, rast pas rasti. Për rrjedhojë, përfundimet e arritura nga Gjykata Administrative e Apelit në lidhje me pajtueshmërinë e akteve nënligjore të kundërshtuara me ligjin nr. 133/2015, si dhe fakti që ato janë në shqyrtim në Gjykatën e Lartë, nuk e ve në dyshim, nuk e pengon dhe as e zëvendëson juridiksionin kushtetues të kësaj Gjykate për kontrollin e pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën dhe KEDNJ-në.

B. Për legjitimitimin e kërkeses

28. Çështjen e legjitimitimit (*locus standi*) Gjykata e ka vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhen me vënien në lëvizje të një procesi kushtetues. Në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet që parashikohen në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës kanë detyrimin për të provuar lidhjen e

domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur.

29. Për sa i përket legjitimitit të shoqatave, si subjekte që vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, sipas nenit 134, pika 1, shkronja “h”, të Kushtetutës, Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar, e cila ka pranuar legjitimitimin e këtyre subjekteve për çështje që lidhen me interesat e tyre. Ajo është shprehur se 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 mënyre 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. Vetëm fakti se dispozitat e kundërshtuara mund të kenë ose kanë pasur një efekt çfarëdo për kërkuesin, nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ai legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, por është e nevojshme të provohet se dispozita e kundërshtuar rregullon marrëdhënie që janë qëllimi i veprimtarisë së kërkuesit, sipas përcaktimeve të bëra në Kushtetutë, në ligje ose, në rastin e subjekteve të së drejtës private, në statut (*shih vendimet nr. 1, datë 16.1.2017; nr. 33, datë 8.6.2016; nr. 14, datë 21.3.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

30. Gjykata vëren se shoqata “Pronësi me drejtësi” është regjistruar si person juridik me vendimin nr. 2941, datë 26.10.2010 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Sipas këtij vendimi dhe përmbajtjes së statutit të saj, ajo është organizatë joqeveritare dhe jofitimprurëse, që ka si qëllim mbrojtjen me çdo mjet ligjor të të drejtave të personave të shpronësuar nga regjimi komunist në Shqipëri, të cilët nuk i kanë rifituar ende të drejtat e pronësisë, që u janë mohuar padrejtësisht. Duke qenë se objekti i akteve që kundërshtohen para Gjykatës është, në thelb, rregullimi dhe shpërblimi i drejtë në lidhje me çështjet e së drejtës së pronësisë, rregullime që zbatohen dhe prekin drejtpërdrejt subjektet e shpronësuara, që janë anëtarë të kësaj shoqate, vlerësohet se për ligjet interesi i saj për të vënë në lëvizje kontrollin kushtetues të normës.

31. 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. Rezulton se ligji nr. 133/2015 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 255, datë 8.2.2016 dhe ka hyrë në fuqi në datën 23.2.2016 (15 ditë pas botimit), kurse kërkesa në Gjykatën Kushtetuese është paraqitur në datën 11.12.2017, pra brenda afatit ligjor 2-vjeçar.

32. Edhe kërkesa për kundërshtimin e VKM-së nr. 89/2016 është paraqitur brenda afatit ligjor 2-vjeçar, sepse ky akt ka hyrë në fuqi pas botimit në Fletoren Zyrtare nr. 14, datë 5.2.2016, ndërsa kërkesa në Gjykatën Kushtetuese është paraqitur në datën 26.12.2017.

33. VKM-të nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016 janë botuar në Fletoren Zyrtare nr. 50, datë 4.4.2016 dhe kanë hyrë në fuqi pas botimit të tyre. Disa nga dispozitat e këtyre VKM-ve janë kundërshtuar fillimisht me kërkesën e datës 11.12.2017, e cila përfshinte në objekt edhe kundërshtimin e ligjit nr. 133/2015 (kërkesa nr. S-57, datë 11.12.2017). Në datën 20.12.2017 Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimet nr. 765/2017 dhe nr. 766/2017, të cilat kanë ndryshuar respektivisht VKM-të nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016 dhe janë botuar në Fletoret Zyrtare nr. 226, datë 22.12.2017 dhe nr. 230, datë 27.12.2017 e kanë hyrë në fuqi pas botimit të tyre. Këto akte janë kundërshtuar me kërkesat e dërguara nëpërmjet shërbimit postar në datën 3.4.2018, e cila konsiderohet edhe data e paraqitjes së tyre për efekt të përlogaritjes së afatit 2-vjeçar. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se edhe këto kërkesa janë paraqitur brenda afatit të caktuar nga ligji.

34. Në lidhje me VKM-në nr. 658/2012, e cila ka miratuar metodologjinë e vlerësimit të pronave të paluajtshme në Republikën e Shqipërisë, në seancën plenare të datës 4.2.2021, kërkesja përsëriti kërkesën e paraqitur në komentet shtesë të datës 15.3.2018 për zgjerimin e objektit të kërkesës nr. S-59,

datë 26.12.2017, duke i nënshtruar kontrollit të kushtetutshmërisë edhe VKM-në nr. 658/2012, për shkak të lidhjes organike mes këtij akti dhe VKM-së nr. 89/2016. Sipas kërkuësës, mospërputhja e hartave të vlerës, të miratuara sipas VKM-së nr. 658/2012, ka krijuar një “situatë të vazhdueshme” të shkeljes të së drejtës për kompensim të drejtë, të përshtatshëm e të mjaftueshëm. Subjektet e interesuara kanë prapësuar se kërkuësja nuk legjitimohet *ratione temporis*, pasi kërkesa është paraqitur jashtë afatit ligjor 2-vjeçar.

35. Gjykata vëren se VKM-ja nr. 658/2012 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 141, datë 1.11.2012 dhe ka hyrë në fuqi pas botimit të saj. Pavarësisht argumenteve që kërkuësja ka paraqitur për të mbështetur kërkimin e saj, Gjykata vëren se është vënë në lëvizje për kontrollin abstrakt të këtij akti, sipas kompetencës së parashikuar nga neni 131, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës. Për rrjedhojë, në kuptim të nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, afati 2-vjeçar për paraqitjen e kësaj kërkesë fillon të llogaritet nga data e hyrjes në fuqi të aktit dhe jo nga momenti i konstatimit të pasojës që sjell zbatimi i këtij akti, siç parashikohet në rastin e ankimit kushtetues individual, në kuptim të nenit 71/a, pika 1, shkronja “b”, të ligjit nr. 8577/2000. Për sa më sipër, Gjykata çmon se kërkesa është paraqitur jashtë afatit ligjor, për këtë arsye kërkuësja nuk legjitimohet *ratione temporis* për kundërshtimin e aktit në fjalë.

36. Në lidhje me legjitimitimin *ratione materia*, Gjykata vëren se për sa u përket pretendimeve të ngritura nga kërkuësja për VKM-në nr. 89/2016, që lidhen me cenimin e së drejtës së pronës private, në thelb, ato i referohen VKM-së nr. 658/2012 për miratimin e metodologjisë për vlerësimin e pronave të paluajtshme, në bazë të së cilës është miratuar VKM-ja nr. 89/2016. Përtej këtyre pretendimeve në lidhje me VKM-në nr. 658/2012, kërkuësja nuk ka paraqitur argumente kushtetuese në lidhje me aktin objekt kërkesë, por ka pretenduar vetëm se VKM-ja nr. 89/2016 konfirmon vlefshmërinë e metodologjisë së miratuar më parë ndaj lind nevoja e ballafaqimit të saj me të drejtat minimale që sigurohen nga KEDNJ-ja. Edhe pse Gjykata e bëri pjesë të këtij gjykimi edhe VKM-në nr. 658/2012, duke pranuar kërkesën paraprake të paraqitur në seancë plenare, ajo vlerësoi se ky kërkim është paraqitur jashtë afatit ligjor 2-vjeçar që zbatohet për kundërshtimin e akteve normative. Në këtë kuptim, për çështjet që trajton kjo e fundit, të cilat nuk janë përfshirë në përmbajtjen e VKM-së nr. 89/2016, Gjykata ka pengesë ligjore të shqyrtojë dhe të shprehet për to. Po ashtu, pretendimet e kërkuësës i referohen pajtueshmërisë së metodologjisë me kuadrin ligjor të kohës, si dhe me standardet ndërkombëtare të vlerësimit, të cilat janë pretendime me natyrë ligjore. Për më tepër, Gjykata vëren se në lidhje me përdorimin e hartave të vlerës së pronës të vitit 2016 është shprehur edhe GJEDNJ-ja, në çështjen *Beshiri dhe të tjerë kundër Shqipërisë*, vendimi i datës 17.3.2020, e cila, lidhur me to, ka vënë re rritje të vlerës së çmimit të referencës për të njëjtën zë kadastral (*paragrafi 198 i vendimit*).

37. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se, në thelb, pretendimet e paraqitura nga kërkuësja në lidhje me VKM-në nr. 89/2016 janë të natyrës ligjore dhe jo kushtetuese dhe shqyrtimi i tyre nuk mund të bëhet pjesë e këtij gjykimi kushtetues, për rrjedhojë kërkuësja nuk legjitimohet *ratione materia* në lidhje me këto pretendime.

38. Pretendimet e tjera të parashtruara nga kërkuësja për dispozitat e ligjit nr. 133/2015 dhe ato të VKM-ve nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016, të ndryshuara me VKM-të nr. 765/2017 dhe nr. 766/2017, lidhen me cenimin e të drejtave dhe parimeve kushtetuese, më konkretisht, së drejtës së pronës private, parimit të sigurisë juridike dhe atij të hierarkisë së akteve ligjore, si dhe së drejtës për një proces të rregullt ligjor dhe, duke qenë pretendime me natyrë kushtetuese, kërkuësja legjitimohet *ratione materia* të drejtohet Gjykatës Kushtetuese në lidhje me to ndaj do të shqyrtohen në vijim prej saj.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1. Për pretendimin e cenimit të së drejtës së pronës private

39. Kërkuësja ka pretenduar se zbatimi i dispozitave të kundërshtuara të ligjit nr. 133/2015 cenon parimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes në të drejtën e pronës private, pasi në parashikimet e nenit 6, pika 1, shkronja “b” dhe neni 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b” kemi të bëjmë me konceptin e një

“shpronësimi të ri”, të njëjtë me atë që ka konstatuar Gjykata në vendimin e saj nr. 1/2017, me të cilin ka shfuqizuar pikat 3 dhe 5 të nenit 6 të ligjit.

40. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit të Shqipërisë, ligji nr. 133/2015 në tërësi dhe nenet 6 dhe 7, në veçanti, mbështeten në parimet e shpërblimit të drejtë, detyrimet pozitive të shtetit, standardet e Konventës, por edhe në praktikën e GJEDNJ-së. Ky ligj vendos balancat mes interesit publik dhe interesit të subjekteve të shpronësuara, të cilët do të mund të realizojnë shpërblimin e drejtë në lidhje me padrejtësinë që iu është bërë në trajtimin e pronës së tyre.

41. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, ligji respekton standardet kushtetuese dhe ruan balancën midis interesit publik dhe kompensimit të drejtë, si pjesë e parimeve të drejtësisë, proporcionalitetit dhe shtetit të së drejtës. Formula e kompensimit e përcaktuar në nenet 6 dhe 7 të ligjit nr. 133/2015 ka për qëllim të kompensojë subjektet e shpronësuara me vlerën e tokës të përcaktuar në VKM-në nr. 89/2016 dhe sipas karakteristikave të pronës së shpronësuara, duke krijuar në këtë mënyrë një formulë të thjeshtë dhe të parashikueshme, e cila i trajton të gjitha subjektet e ligjit në të njëjtën mënyrë, duke filluar nga një pikënisje e njëjtë, pra me vlerën e pronës në kohën e shpronësimit.

42. Sipas subjektit të interesuar, Ministrisë së Drejtësisë, subjektet e shpronësuara nuk mund të pretendojnë kompensim të plotë dhe me vlerën aktuale në kuadër të një procesi që nuk mbështetet kryesisht në të drejtën e pronësisë, por në parimet e drejtësisë shoqërore. Kjo mënyrë është zgjedhur nga ligjvënësi si më e përshtatshme për realizimin e kompensimit brenda një kohe të arsyeshme, të njëjtë për të gjitha subjektet.

43. Gjykata vëren se procesi i kthimit dhe kompensimit të pronës private të shtetëzuar, të shpronësuara ose të konfiskuar nga shteti pas datës 29 nëntor 1944, ose të marrë padrejtësisht me çdo mënyrë tjetër, ka qenë një ndër çështjet më të ndjeshme për shoqërinë shqiptare, me pasoja të konsiderueshme në planin social, moral e ekonomik. Ligjvënësi shqiptar, me miratimin e ligjeve që synonin rregullimin e kësaj çështjeje, ka bërë përpjekje për të ndrequr, në përputhje me frymën e së drejtës në përgjithësi e të normave ndërkombëtare, për aq sa ishte e mundur, padrejtësitë e bëra individëve, të cilëve iu mor dhe iu mohua në mënyrë të padrejtë prona, duke pasur si qëllim mbrojtjen e interesave të subjekteve të shpronësuara dhe minimizimin e pasojave të ardhura ndaj tyre nga shteti totalitar.

44. Me miratimin e Kushtetutës të vitit 1998, në nenin 181 u përcaktua detyrimi i Kuvendit të Shqipërisë për të nxjerrë brenda 2-3 vjetëve ligje për rregullimin e drejtë të çështjeve të ndryshme që lidhen me shpronësimet dhe konfiskimet e kryera para miratimit të kësaj Kushtetute, duke u udhëhequr nga kriteret e nenit 41 të Kushtetutës. Kjo dispozitë ka pasur për qëllim t’i hapë rrugën ligjvënësit për të ndrequr brenda afateve të arsyeshme dhe brenda të gjitha mundësive që ka shteti një padrejtësi që u është bërë subjekteve të shpronësuara. Kjo normë kushtetuese është orientim për ligjvënësin që çështjet e shpronësimeve dhe të konfiskimeve t’i rregullojë pa tejkaluar kufizimet e lejueshme dhe duke respektuar standardet kushtetuese (*shih vendimet nr. 30, datë 1.12.2005; nr. 26, datë 24.4.2001 të Gjykatës Kushtetuese*).

45. Në jurisprudencën e saj Gjykata ka theksuar se kriteret që parashikon neni 41 i Kushtetutës, që janë garantimi i pronës private dhe shpërblimi i drejtë, si dhe koncepti i përcaktuar nga KEDNJ-ja për gëzimin e pronës në mënyrë të qetë, janë orientimet bazë mbi të cilat duhet të zgjidhen të gjitha çështjet që lidhen me shpronësimet dhe konfiskimet e kryera përpara miratimit të Kushtetutës, konform edhe nenit 181 të saj. Për sa i përket konceptit të shpërblimit të drejtë, Gjykata e ka trajtuar atë duke iu referuar çmimit të tregut për ndërtesat, gjatë kontrollit të pajtueshmërisë me Kushtetutën të nenit 10 të ligjit nr. 7698, datë 15.4.1993, “Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve” (*shih vendimin nr. 12, datë 21.3.2000 të Gjykatës Kushtetuese*). Edhe gjatë kontrollit të pajtueshmërisë me Kushtetutën të ligjit nr. 9482, datë 3.4.2006, “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”,

Gjykata është shprehur se mënyra e vlerësimit të pronës në referim të nenit 13, pika 2, të ligjit nr. 9235 datë 29.7.2004, “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, që shprehimisht parashikonte se “*vlera e pronës që kompensohet përcaktohet në bazë të vlerës së tregut*” është në pajtim me kriterin kushtetues “shpërblim i drejtë” (*shih vendimin nr. 35, datë 10.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

46. Po ashtu, Gjykata e ka interpretuar shpërblimin e drejtë lidhur me konceptet kushtetuese që kanë të bëjnë me interesin publik, si dhe respektimin e parimeve të drejtësisë, të proporcionalitetit dhe të shtetit social. Ajo ka vlerësuar se e drejta e pronës, në kuptimin që i jep neni 41 i Kushtetutës dhe neni 1 i Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, nuk mund të barazohet me kuptimin që ka në vetvete e drejta dhe se e drejta e pronës nuk njehet me të drejtën e kthimit të saj. Nga kriteret kushtetuese të “rregullimit të drejtë” dhe të “shpërblimit të drejtë”, të pranuar në nenet 41 dhe 181 të Kushtetutës, rezulton se kriteri për shpërblimin ose kompensimin në dobi të ish-pronarit nuk mund të jetë i plotë, por i drejtë (*shih vendimin nr. 30, datë 1.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

47. Me vendimin nr. 1, datë 16.1.2017, Gjykata mori në shqyrtim pajtueshmërinë me Kushtetutën të parashikimeve të ligjit nr. 133/2015. Në këtë vendim Gjykata u ndal në analizën nëse ndërhyrja e ligjvënësit në rregullimin e çështjes së kthimit dhe kompensimit të pronave ish-pronarëve ka respektuar parimin e sigurisë juridike sipas standardeve të vendosura nga kjo Gjykatë dhe nga GJEDNJ-ja. Gjykata u shpreh se ligjvënësi ka hapësirën e tij të vlerësimit për të rregulluar çështjen e kompensimit të pronave të shtetëzuara ose konfiskuara gjatë regjimit komunist dhe se ai ka të drejtë ta kufizojë hapësirën e gëzimit dhe të disponimit të pronës private nga shtetasit për arsye të interesit publik. Edhe pse konstatoi ndërhyrje në të drejtën e pronës private, Gjykata identifikoi si interes publik zgjidhjen e çështjes së pronave me një kosto financiare dhe kohëzgjatje sa më të arsyeshme, si dhe vendosjen e paqes sociale midis kategorive të ndryshme shoqërore që prek kjo çështje, e cila ka kishte mbetur e pazgjidhur. Ky interes u vlerësua aq i rëndësishëm sa të justifikojë ndërhyrjen e ligjvënësit. Duke u mbështetur edhe në vendimet e GJEDNJ-së dhe opinionet e Komisionit të Venecias, Gjykata vlerësoi se nuk mund të vendosen detyrime për kompensimin tërësor të pronës së shpronësuar apo të shtetëzuar nga regjimet që nuk kanë respektuar standardet minimale të të drejtave të njeriut dhe se rivendosja e plotë e të drejtave të mëparshme të pronësisë do të ishte në kundërshtim me vetë parimin e barazisë.

48. Gjykata ka vlerësuar se kushti që duhet të respektohet në vendosjen e kufizimeve, ai i përpjesëtimit të drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e dikton atë, e detyron ligjvënësin të vërë në dukje nevojën reale të ndërhyrjes në të drejtat individuale në një situatë konkrete. Baraspeshimi i ndërhyrjes me gjendjen që e ka diktuar atë imponon ligjvënësin të zbatojë mjete të tilla ligjore, të cilat duhet të jenë efektive, d.m.th. të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, çka do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria ka të bëjë, gjithashtu, edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i përpjesëtimit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, të dobishmërisë dhe proporcionalitetit, në kuptimin strikt të kufizimeve të imponuara. Respektimi i këtyre kërkesave kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin me ato të drejta që i nënshtrohen kufizimit, si dhe duke vlerësuar edhe mënyrën e kufizimit. Në këtë drejtim, respektimi i përmbushjes së kërkesave të mësipërme të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar, në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit (*shih vendimet nr. 1, datë 16.1.2017; nr. 25, datë 28.4.2014; nr. 4, datë 23.2.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Në kuptim të këtyre standardeve, Gjykata ka vlerësuar se metodologjia dhe formula e parashikuar nga ligji nr. 133/2015 ndërhyjnë në të drejtën e pronës private të sanksionuar në nenin 41 të Kushtetutës, por kjo ndërhyrje respekton elementet e parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës.

Skema e re e kompensimit, e miratuar në ligjin nr. 133/2015, ka ndryshuar metodën e vlerësimit dhe elementi kryesor i vlerësimit të kompensimit financiar është vlera e pronës sipas zërit kadastral që ajo ka pasur në kohën e shpronësimit. Kjo metodë është e ndryshme nga legjislacioni i mëparshëm dhe mund të rezultojë në masë kompensimi më të ulët. Ligjet e mëparshme (ligjet për pronat të viteve 1993, 2004 dhe 2006) parashikonin një skemë me vlerë më të lartë kompensimi se sa ajo e parashikuar nga ligji nr. 133/2015, ndaj mund të thuhet se kanë krijuar pritshmëri për marrjen e kompensimeve sipas vlerës së tregut të pronës në momentin e nxjerrjes së vendimit për kompensimin. Ndonëse masa më e ulët e kompensimit nuk mund të cilësohet si shpronësim formal, ajo mund të cilësohet fare mirë si një “ndërrhyrje tjetër”, e cila, pavarësisht se mund të rezultojë në një masë më të ulët kompensimi për ish-pronarët, në tërësinë e saj respekton proporcionalitetin e ndërrhyrjes në të drejtën e kompensimit të pronës ish-pronarëve dhe, si e tillë, është në respektim të nenit 1 të Protokollit 1 të KEDNJ-së (*shih vendimin nr. 1, datë 16.1.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

50. Në lidhje me pikat 3 dhe 5 të nenit 6 të ligjit nr. 133/2015, Gjykata ka vendosur shfuqizimin e tyre si të papajtueshme me Kushtetutën, pasi ka vlerësuar se këto dy dispozita, sipas përmbajtjes së tyre, janë konceptuar si një shpronësim i ri duke qenë se parashikojnë rivlerësimin e pronave të kthyer ose të kompensuara më parë. Në këtë këndvështrim, ato krijojnë probleme lidhur me sigurinë juridike, konkretisht për sa i takon paqartësisë dhe paparashikueshmërisë së legjislacionit. Sipas saj, neni 6 i ligjit nr. 133/2015 duhet parë i lidhur edhe me nenet e tjera të tij, konkretisht me nenet 13, 14, 20, 21, 24, 26 dhe 31 dhe në këtë kontekst ligjvënësi duhet të mbajë parasysh se deri në çfarë mase kompensimi fizik i parashikuar në nenin 6, pikat 3 dhe 5, plotësohet nga nenet e tjera të ligjit për të mos pasur mbivendosje ose përplasje midis këtyre dispozitave. Parashikimi i rregullimeve të përsëritura dhe të pakoordinuara midis tyre në thelbin dhe pasojat që ato sjellin, krijojnë paqartësi dhe, për rrjedhojë, cenon parimin e sigurisë juridike. Sipas Gjykatës, përmbajtja e pikave 3 dhe 5 të nenit 6 të ligjit nr. 133/2015 nuk është në pajtim me parimin e sigurisë juridike, pasi përlllogaritja e sipërfaqes së përfutur dhe asaj që do të zbritet ose shtohet sipas formulës së parashikuar në pikën 1 të nenit 6 është e paqartë dhe krijojnë konfuzion në zbatim për sa u takon pritshmërive të shtetasve (*shih vendimin nr. 1, datë 16.1.2017 të Gjykatës Kushtetuese*).

51. Në atë gjykim nuk u arrit shumica e votave të kërkuara për vendimmarrje edhe në lidhje me pikën 1, shkronja “b”, të nenit 6 dhe pikën 2, shkronjat “a” dhe “b” të nenit 7, të cilat janë dispozitat për të cilat kërkuesja e ka vënë sërish në lëvizje Gjykatën Kushtetuese.

52. Gjykata vëren se pas vendimit të saj nr. 1/2017 nuk pati ndonjë nismë legjislative për të miratuar dispozitat të reja në ligjin nr. 133/2015 dhe kjo, sipas subjekteve të interesuara, nuk u pa e nevojshme, pasi shfuqizimi i pikave 3 dhe 5 të nenit 6 nuk sillte boshllëk ligjor apo paqartësi në zbatimin e ligjit. Sipas tyre, u vlerësua e nevojshme ndërrhyrja me akte nënligjore për të qartësuar më tej procedurën e vlerësimit dhe kompensimit të pronës, si dhe për të unifikuar procedurën e vendimmarrjes për kërkesat në shqyrtim me ato të trajtuara nga ATP-ja. Për këtë qëllim u miratuan nga Këshilli i Ministrave vendimet nr. 765/2017 dhe nr. 766/2017, që sollën ndryshime përkatësisht në VKM-të nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016.

53. Gjykata vëren, po ashtu, se dispozitat e ligjit nr. 133/2015 janë analizuar edhe nga GJEDNJ-ja në çështjen *Beshiri dhe të tjerë kundër Shqipërisë*, vendimi i datës 17.3.2020. Sipas asaj gjyqate, referenca e zërit kadastral fillestar të pronave të shpronësuar si bazë për kryerjen e vlerësimit financiar nuk është *per se* arbitrar. Me qëllim që të parandalohet një barrë e tepërt për subjektet e shpronësuar, mjeti juridik mund të konsiderohet efektiv nëse shuma totale e kompensimit, pavarësisht formës së kompensimit, arrin të paktën 10% të vlerës që do të ishte përfutur nëse vlerësimi financiar do të ishte kryer duke përdorur si referencë zërin kadastral aktual të pronës së shpronësuar. Sipas GJEDNJ-së, pragu minimal 10% për vlerën e kompensimit mund të konsiderohet i arsyeshëm në kontekstin specifik të procesit të kthimit dhe kompensimit të pronave në Shqipëri, për shkak të nivelit të përgjithshëm sakrificues që

skema e re e kompensimit imponon tek subjektet e shpronësuara, krahasuar me pritshmërinë e tyre për të marrë kompensim me vlerën e tanishme të tregut që buronte nga legjislacioni i mëparshëm (*shih paragrafin 196 të vendimit*).

54. Pas këtij vendimi të GJEDNJ-së, Këshilli i Ministrave vlerësoi sërish të ndërhyjë në aktet nënligjore, duke miratuar VKM-në nr. 1114, datë 24.12.2020, “Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 223, datë 23.3.2016 të Këshillit të Ministrave, “Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave për vlerësimin dhe ekzekutimin e vendimeve përfundimtare të kompensimit të pronës dhe shpërndarjen e fondit financiar e fizik për kompensimin e pronave”, të ndryshuar”. Sipas relacionit të këtij projektvendimi, këto ndryshime kanë për qëllim që subjektet të përfitojnë një vlerësim financiar më të lartë dhe në përputhje me gjetjet e GJEDNJ-së, të rrisin numrin e aplikuesve që do të kërkojnë ekzekutimin e vendimeve të njohjes dhe kompensimit, si dhe dhënien e shtysës procesit që të vijojë sipas afateve të përcaktuara në ligj. Në këtë akt është rregulluar mënyra e kompensimit për vendimet që janë vlerësuar financiarisht bazuar në zërin kadastral që ka pasur prona në momentin e shpronësimit, por që aktualisht rezultojnë me zërin kadastral të ndryshuar, si dhe mënyra e llogaritjes së vlerës së kompensimit.

55. Pika 16/4 e VKM-së nr. 223/2016, e ndryshuar me VKM-në nr. 1114/2020, parashikon: *“Vendimet, të cilat janë vlerësuar financiarisht bazuar në zërin kadastral që ka pasur prona në momentin e shpronësimit, por që rezultojnë me zërin aktual të pronës të ndryshuar, kompensohen me 10 (dhjetë) % të vlerës sipas zërit aktual kadastral të pronës së njohur për kompensim. Në rastet kur vlera prej 10 (dhjetë) % e pronës së llogaritur sipas zërit aktual rezulton më e vogël se vlera e llogaritur, sipas zërit kadastral në momentin e shpronësimit, subjekti përfiton vlerën më të madhe dhe mbetet në fuqi vlerësimi i parë sipas zërit kadastral në momentin e shpronësimit. Vlera që përfiton kjo kategori subjektësh llogaritet, si më poshtë vijon: a) prona e njohur për kompensim vlerësohet financiarisht, në bazë të zërit kadastral aktual; b) vlera e pronës së kthyer, të kompensuar fizikisht apo të përfituar në një nga mënyrat e tjera sipas legjislacionit për kthimin dhe kompensimin e pronave, e kryer sipas shkronjës "b", të pikave 3 dhe 4, të këtij vendimi, zëritet nga vlerësimi i kryer sipas shkronjës "a", të kësaj pike; c) vlera e llogaritur nga diferenca e shkronjës "a" dhe e shkronjës "b", të kësaj pike, ekzekutohet në masën 10 (dhjetë) %.”.*

56. Përpara se të ndalet në analizën e çështjes konkrete, Gjykata vlerëson 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 jokushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrihen argumente bindëse për t'i dhënë asaj mundësi të vlerësojë nëse zgjidhjet ligjore të zbatuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr. 37, datë 13.6.2012; nr. 31, datë 18.6.2010; nr. 29, datë 31.5.2010; nr. 16, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

57. Duke iu rikthyer çështjes konkrete në shqyrtim, Gjykata vëren se pika 1, shkronja “b”, e nenit 6 të ligjit nr. 133/2015 parashikon: *“Prona e kthyer vlerësohet duke e përcaktuar atë nga diferenca, që do të rezultojë midis vlerës së saj, sipas zërit kadastral aktual, dhe vlerës së kësaj prone, sipas zërit kadastral në kohën e shpronësimit.”.* Kjo dispozitë është pjesë e metodologjisë që ka parashikuar në tërësi neni 6 i ligjit nr. 133/2015 dhe i referohet vetëm mënyrës se si vlerësohet financiarisht prona e kthyer. Gjykata rithekson se në përmbajtjen e pikave 1 dhe 2 të nenit 6 të ligjit nr. 133/2015 janë materializuar parimet kryesore të formulës së kompensimit. Pjesa tjetër e nenit 6 rregullon situata të tjera në kuadrin e metodologjisë së kompensimit që harmonizohet edhe me dispozitat e tjera të ligjit, ndërsa parashikimet e nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b” kanë të bëjnë me vlerësimet e vendimeve përfundimtare, në kuptim të pikës 17 të nenit 5, që kanë njohur të drejtën e kompensimit dhe ato që do të merren deri në përfundim të procesit sipas këtij ligji. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se, në ndryshim nga sa pretendon kërkuesja, shfuqizimi i pikave 3 dhe 5 të nenit 6 nuk e bën të pazbatueshëm parashikimin e shkronjës “b” të pikës 1 të po këtij neni dhe se kërkuesja nuk ka arritur të argumentojë se si parashikimi i kësaj dispozite, në vetvete, bie ndesh me kërkesat e nenit 41 të Kushtetutës.

58. Në lidhje me parashikimet e nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, Gjykata vëren se ato trajtojnë rastin kur një subjekt ka përfituar me vendim përfundimtar edhe kthim, edhe kompensim. Në këtë rast, vlerësimi financiar i vendimeve përfundimtare për kompensim do të bëhet duke vlerësuar financiarisht pronën e njohur për kompensim, sipas nenit 6 të këtij ligji, në përputhje me procedurën e mëposhtme: a) nëse vlerësimi i pronës së kthyer me vendim përfundimtar rezulton se është më i madh sesa vlerësimi i tokës së njohur për kompensim, atëherë subjekti i shpronësuar konsiderohet i kompensuar; b) nëse vlerësimi i pronës që është njohur për kompensim është më i madh sesa vlerësimi i tokës së kthyer, atëherë subjektit i kompensohet diferenca, sipas përcaktimeve të këtij ligji.

59. Duke iu referuar dispozitave të kundërshtuara dhe metodologjisë së parashikuar nga ligji, si dhe shpjegimeve të subjekteve të interesuara në lidhje me mënyrën se si zbatohen këto norma në praktikë, rezulton se në rastet kur subjektit i është njohur vetëm e drejta e kompensimit (në një nga format që parashikon ligji nr. 133/2015), vlerësimi financiar i pronës në çdo rast (pra nëse është vendosur kompensimi fizik brenda sipërfaqes së njohur ose nga fondi i tokës, ose kompensim financiar) bëhet në bazë të zërit kadastral që ka pasur prona në momentin e shpronësimit, sipas shkronjës “a” të pikës 1 të nenit 6. Ndërsa në rastet kur subjektit i është njohur, me vendim përfundimtar, e drejta për kthim dhe kompensim, llogaritet diferenca mes vlerës së sipërfaqes së kthyer sipas shkronjës “b” të pikës 1 të nenit 6 dhe vlerës së sipërfaqes së njohur për kompensim sipas shkronjës “a” të pikës 1 të po këtij neni.

60. Gjykata vëren se ecuria e procesit të kompensimit të pronave deri më tani, si dhe shpjegimet e dokumentet e paraqitura prej subjekteve të interesuara, japin një panoramë të qartë të situatës faktike në lidhje me mënyrën se si zbërthehen në praktikë dhe çfarë pasojash sjell përmbajtja e normave të ligjit nr. 133/2015. Referuar relacionit të projektvendimit të VKM-së nr. 1114/2020, Gjykata vëren se nga 26.091 vendime të njohjes së pronës të vlerësuara më parë, preken rreth 10.120 vendime që kanë ndryshim të zërit kadastral. Për shkak të këtij ndryshimi në zërin kadastral, siç pranohet edhe në relacion, vlerësimi financiar i këtyre pronave ka qenë shumë më i ulët se sa pragu minimal 10% i përmendur në çështjen *Beshiri dhe të tjerë kundër Shqipërisë*, vendimi i datës 17.3.2020.

61. Gjykata e gjen me vend të theksojë se për trajtimin e të drejtave themelore të njeriut GJEDNJ-ja ka në sistemin tonë juridik një kompetencë ekskluzive, e cila është e pranuar nga sistemi ynë i brendshëm juridik, për efekt të zbatimit të nenit 122 të Kushtetutës, po edhe të nenit 17, pika 2, të saj, që parashikojnë se vendimet e GJEDNJ-së zbatohen drejtpërsëdrejti. Neni 17 i Kushtetutës i jep katalogut të të drejtave, të parashikuara në KEDNJ, statusin e standardit minimal për sa u takon kufizimeve të të drejtave dhe lirive të shprehura në Kushtetutë. Detyrimet që mbart secili nga pushtetet për zbatimin e vendimeve përfundimtare të GJEDNJ-së janë të ndryshme. Për sa i përket pushtetit legjislativ, për të lind nevoja që të marrë masa për të harmonizuar legjislacionin e brendshëm me dispozitat e KEDNJ-së (*shih vendimin nr. 20, datë 1.6.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

62. Gjykata rithekson se metodologjia sipas skemës së kompensimit të miratuar në ligjin nr. 133/2015, sjell një masë më të ulët kompensimi për subjektet e shpronësuara, e cila konsiderohet si një “ndërhyrje tjetër” në të drejtën e pronës private (*shih vendimin nr. 1, datë 16.1.2017 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë drejtim, Gjykata çmon se kjo masë kompensimi duhet të respektojë një nivel të caktuar, me qëllim që të mos çojë në mohimin e së drejtës së pronës private dhe të jetë në përputhje me kriteret e ndërhyrjes në kuptim të neneve 41 dhe 17 të Kushtetutës.

63. Në analizë të sa më sipër, Gjykata vlerëson se sistemi aktual i vlerësimit të pronës, siç u provua në këtë gjykim, nuk respekton në të gjitha rastet prapun minimal prej 10% të vlerësimit financiar dhe, për këtë arsye, është një ndërhyrje jo proporcionale në të drejtën e pronës private.

64. Gjykata vlerëson vullnetin e shprehur nga ekzekutivi për ta çuar përpara dhe për ta përmbyllur këtë proces në përputhje me rregullat e parashikuara nga ligji nr. 133/2015, por thekson se rregullime të tilla, në kuptim të neneve 41 dhe 17 të Kushtetutës, bëhen vetëm me ligj dhe jo me akte nënligjore. Parashikimi kushtetues i rregullimit me ligj ka një funksion garantues të interesit publik të përgjithshëm,

për arsye se garanton që në fusha të caktuara, veçanërisht delikate, si në rastin e të drejtave themelore kushtetuese, vendimet të merren nga Kuvendi, si organi përfaqësues i pushtetit sovran. Nëpërmjet një mekanizmi demokratik, siç është rezerva ligjore, garantohet parimi i ligjshmërisë, duke qenë se ligji i miratuar nga Kuvendi konsiderohet si burimi më i përshtatshëm që respekton të drejtat individuale dhe kënaq të ashtuquajturën *ratio* garantuese të rezervës ligjore. Duke iu referuar përmbajtjes së nenit 17 të Kushtetutës, Gjykata ka theksuar se kjo dispozitë, në mënyrën se si është formuluar, nuk i ka lënë mundësi delegimi ndonjë organi tjetër përveç Kuvendit si organ përfaqësues. Shprehja “vetëm me ligj” ka kuptimin që në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në diskrecion vetëm të ligjvënësit dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave. Çdo interpretim i kundërt, është padyshim një zhvleftësim i garancisë që jep Kushtetuta për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut dhe do t'i cenonte efektivisht ato (*shih vendimet nr. 28, datë 27.5.2010; nr. 20, datë 11.7.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Në kuptim të sa më sipër, në rastin konkret jemi para *rezervës ligjore absolute*, pasi norma kushtetuese në kuptimin formal, ia ka rezervuar ligjit rregullimin e çështjeve që kanë të bëjnë me kufizimet e së drejtës së pronës private.

65. Po ashtu edhe neni 1 i Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së sanksionon parimin e ligjshmërisë, sipas të cilit, si një ndër kërkesat më të rëndësishme të këtij neni, çdo ndërhyrje nga një autoritet publik në gëzimin e qetë të pasurisë duhet të jetë e ligjshme. Fjalía e dytë e paragrafit të parë të këtij neni autorizon ndërhyrjen vetëm në kushtet e parashikuara me ligj, ndërsa paragrafi i dytë njeh të drejtën e shtetit që të kontrollojë pasurinë vetëm me ligj.

66. Në të njëjtën linjë arsyetimi si më sipër, edhe pse parashikimet e pikës 16/4 të VKM-së nr. 223/2016 sjellin përmirësim për subjektet në krahasim me ligjin, pasi jo vetëm nga formulimi i kësaj dispozite, por edhe nga shembujt konkretë të ilustruar në relacionin shoqërues të projektvendimit rezulton se qëllimi i tyre është përfitimi financiar më i lartë për subjektet e shpronësuara dhe dukshëm ky përfitim është më i madh se ai që përfitohet sipas parashikimeve të ligjit nr. 133/2015, këto lloj parashikimesh jo vetëm në kuptim të rezervës ligjore absolute, por edhe të parimit të sigurisë juridike, janë një çështje që i takon kompetencës ekskluzive të ligjvënësit.

67. Po ashtu, Gjykata vlerëson se kufizimi i së drejtës së pronës private ka ardhur edhe si pasojë e mungesës së rregullimit nga pika 2 e nenit 7 të ligjit nr. 133/2015 të situatës të ndryshimit që ka pësuar zëri kadastral i pronës ndër vite. Në vlerësimin e Gjykatës, kjo mungesë rregullimi përbën një boshllëk ligjor, nga i cili vijnë pasoja negative për të drejtat kushtetuese të individëve, në rastin konkret e drejta e pronës private. Kjo mungesë e rregullimit ligjor të situatës që ka rezultuar nga ndryshimi i zërit kadastral, i ka mohuar kompensimin e drejtë kësaj kategorie subjektsh.

68. Sipas nenit 76, pika 5, të ligjit nr. 8577/2000, kur Gjykata Kushtetuese, gjatë shqyrtimit të një çështjeje, konstaton se ka boshllëk ligjor, si pasojë e të cilit kanë ardhur pasoja negative për të drejtat dhe liritë themelore të individit, ajo, ndër të tjera, vendos detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor brenda një afati të caktuar. Për rrjedhojë, Gjykata, me qëllim që t'i japë ligjvënësit kohën e mjaftueshme për të miratuar rregullat e reja ligjore në përputhje me vendimin e saj, vlerëson se Kuvendi duhet të plotësojë ligjin nr. 133/2015 brenda afatit 6-mujor, duke filluar ky afat nga shpallja e këtij vendimi deri në hyrjen në fuqi të tij.

69. Gjykata çmon të vlerësojë, gjithashtu, se KEDNJ-ja, si instrument i mbrojtjes së të drejtave të njeriut, ofron vetëm një standard minimum të mbrojtjes së të drejtave dhe shtetet nuk pengohen të shkojnë përtej këtij kufiri (*shih vendimet nr. 12, datë 14.4.2010; nr. 24, datë 13.6.2007; nr. 38, datë 23.12.2003 të Gjykatës Kushtetuese*). Kushtetuta, në nenin 17 të saj, e ka pranuar përmbajtjen e KEDNJ-së si minimumin e këtyre kufizimeve, pa penguar që legjislativi vendas t'u japë më shumë të drejta e liri, si dhe një dimension më të madh realizimit të mbrojtjes së individit. Në lidhje me një të drejtë themelore, respektimi i detyrimeve ndërkombëtare nuk mundet asnjëherë të jetë shkak i një zvogëlimi të mbrojtjes së saj në krahasim me ato të parashikuara tashmë nga rendi i brendshëm, por mund dhe duhet,

përkundrazi, të përbëjë instrument efikas të zgjerimit të vetë mbrojtjes (*shih vendimin nr. 20, datë 1.6.2011 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, pragu i rekomanduar nga GJEDNJ-ja prej 10% të vlerës që duhet përfitur, nëse do të përdorej si referencë zëri kadastral aktual i pronës së shpronësuar, përbën minimumin e garancive që duhet të sigurohen, por nuk e pengon ligjvënësin që të bëjë rregullimet e nevojshme brenda hapësirës së tij të vlerësimit dhe në përputhje me kërkesat e nenit 41 të Kushtetutës dhe faktorët e tjerë socialë, ekonomikë e politikë që ndikojnë në vendimmarrjen e tij.

70. Për sa më sipër, përmbajtja e shkronjave “a” dhe “b” të pikës 2 të nenit 7 të ligjit nr. 133/2015 nuk arrin të garantojë një shpërblim të drejtë të pronës për subjektet e shpronësuara, në pjesën që nuk parashikon minimumin e garancive për subjektet për të cilat zëri kadastral ka ndryshuar. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuësës për cenimin e së drejtës së pronës nga përmbajtja e këtyre dispozitave është i bazuar dhe duhet të pranohet.

C.2. Për cenimin e parimit të sigurisë juridike

71. Kërkuësja ka pretenduar se përdorimi i metodologjisë së përcaktuar në pikën 1, shkronja “b”, të nenit 6 të ligjit nr. 133/2015 në kuadrin e parashikimeve të pikave 3 dhe 5 të këtij neni, tashmë të shfuqizuara, krijon pasiguri juridike, për faktin se ka rënë baza ligjore që e mban ende në fuqi shkronjën “b” të pikës 1 të nenit 6. Kjo dispozitë humbet kuptimin pa dispozitat e shfuqizuara, pasi ato kanë qenë hartuar në mënyrë të ndërlidhur. Në këto kushte, mungojnë elementet e parimit të sigurisë juridike, pra qartësia, saktësia dhe kuptueshmëria e ligjit në tërësi. Sipas kërkuësës, edhe rregullimet në nenin 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, udhëhiqen nga parimi i përfitimeve të zbritshme. Këto rregullime janë të ndërthurura me njëra-tjetrën dhe shprehin një vazhdimësi, e cila me shpalljen si jokushtetuese të pikave 3 dhe 5 të nenit 6, automatikisht lë hapësirë për arbitraritet nga ana e ligjzbatuesve, të cilët duke rrëzuar apo zhvlerësuar kërkesat e pronarëve, bazuar në parashikimet e nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, kanë krijuar konfuzion të pritshmëritë e ligjshme të shtetasve.

72. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit të Shqipërisë, pretendimi për cenimin e parimit të sigurisë juridike nuk qëndron. Pretendimi se neni 6, pika 1, shkronja “b”, i ligjit nr. 133/2015 është i pazbatueshëm nuk është i argumentuar dhe bie ndesh me praktikën e zbatimit të tij nga ATP-ja. Po ashtu, i pabazuar është edhe pretendimi se zbatueshmëria e nenit 6 kushtëzohet nga zbatimi i nenit 7, pika 2 me procedurën e parashikuar në shkronjat “a” dhe “b” të tij.

73. Sipas subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, pika 1, shkronja “b”, e nenit 6 është e lidhur ngushtë me pikën 1, shkronja “a” të këtij neni, pasi nëse prona nuk do të llogaritej sipas llojit të pasurisë, zërit kadastral në momentin e shpronësimit, nuk do të kishte pse të parashikohej pika 1, shkronja “b”. I njëjti arsyetim është edhe për shkronjat “a” dhe “b” të pikës 2 të nenit 7, të cilat janë të lidhura ngushtë me shkronjat “a” dhe “b” të pikës 1 të nenit 6 dhe nuk mund të qëndrojnë pa njëra-tjetrën. Nëse Gjykata do të konstatonte krijimin e boshllëkut ligjor me shfuqizimin që u ka bërë pikave 3 dhe 5 të nenit 6, ajo do të vendoste edhe detyrimin e ligjvënësit për të plotësuar kuadrin ligjor, në kuptim të nenit 78 të ligjit nr. 8577/2000.

74. Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se parimi i shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, është një nga parimet themelore në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Aspekte të këtij parimi janë edhe siguria juridike, mbrojtja e të drejtave të fituara, si dhe pritshmëritë e ligjshme. Ky parim, mbi të cilin mbështetet një shtet demokratik, nënkupton sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike (*shih vendimet nr. 15, datë 10.3.2016; nr. 25, datë 28.4.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Parimi i sigurisë juridike, përveç të tjerash, kërkon domosdoshmërisht një formulim të qartë të normave ligjore dhe që ligji në tërësi, pjesë apo dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme (*shih vendimet nr. 34, datë 20.12.2005; nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*). Ekzistenca e paqartësisë, e pasaktësisë, e kontradiksionit logjik ose e paazbatueshmërisë së normave ligjore mbartin drejtpërsëdrejti rrezikun e mosrespektimit të parimit të shtetit të së drejtës, pasi një

rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit për t'i dhënë asaj kuptime të ndryshme dhe me pasoja, nuk është në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma juridike (*shih vendimin nr. 36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

75. Në kuptim të parimit të sigurisë juridike, në jurisprudencën e saj Gjykata ka theksuar domosdoshmërinë që paraqet për funksionimin e shtetit të së drejtës shmangia e boshllëkut ligjor. Sipas saj, në qoftë se ligjvënësi nuk reagon në përgjigje të këtij boshllëku, atëherë sistemi kushtetues nuk ofron ndonjë mjet efektiv dhe kjo situatë mund të çojë në një krizë në sistemin e demokracisë përfaqësuese (*shih vendimin nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

76. Gjykata gjen me vend të theksojë se, kur ligjvënësi nuk përmbush detyrimin e caktuar nga Kushtetuta për miratimin e një ligji që duhej ta miratonte në bazë të këtij detyrimi apo ligji i miratuar është i paplotë, Gjykata nuk kontrollon ligjin, sepse një i tillë nuk ekziston, por kontrollon pse nuk ka ligj ose, ndryshe, në këtë rast Gjykata nuk kontrollon ligjin, por vetë ligjvënësin. Në këtë kuptim, çdo mosveprim i mundshëm i ligjvënësit për miratimin e tërësisë së normave të zakonshme të kërkuara për materializimin e një norme të caktuar kushtetuese me qëllim zbatimin e saj, mund të sjellë boshllëk ligjor dhe, për rrjedhojë, bëhet shkak për konstatimin e jokushtetutshmërisë. Por edhe kur ligjvënësi nuk vepron kur ndaj tij ka lindur një detyrim për të përmirësuar ose ndryshuar aktet ligjore ekzistuese, kjo mund të kthehet në një boshllëk thelbësor nëse mosbërja e këtyre ndryshimeve sjell pasoja gjatë zbatimit në praktikë të të drejtave themelore. Antikushtetutshmëria për shkak të boshllëkut ligjor vërehet edhe kur organi ligjvënës nuk vepron pas një vendimi të Gjykatës Kushtetuese që deklaron ligjin të papajtueshëm me Kushtetutën. Megjithatë, jo në çdo rast vendimi i Gjykatës Kushtetuese me efekte shfuqizuese, duhet të sjellë reagimin e ligjvënësit për miratimin e rregullimeve të reja ligjore, pasi edhe mosveprimi i ligjvënësit mund të jetë një mënyrë e zbatimit të vendimit të Gjykatës Kushtetuese. Kjo, ndonjëherë, mund të jetë një zgjidhje praktike ose mund të jetë e nevojshme.

77. Gjykata ka vlerësuar më sipër se pikat 3 dhe 5 të nenit 6 dhe shkronjat “a” dhe “b” të pikës 2 të nenit 7 të ligjit nr. 133/2015 rregullojnë situata të ndryshme dhe ato nuk mbivendosen (*shih paragrafin 57 të vendimit*). Në ndryshim nga sa pretendon kërkuësja, shfuqizimi i pikave 3 dhe 5 të nenit 6 nuk e bën të pazbatueshëm parashikimin e shkronjës “b” të pikës 1 të këtij neni, pasi formulimi i kësaj dispozite është i zbatueshëm në kuptim të dispozitave të tjera të këtij ligji, konkretisht nenit 7, pika 2. Mungesa e parashikimeve të pikave 3 dhe 5 të nenit 6, për shkak të shfuqizimit të tyre dhe mosveprimi i ligjvënësit për miratimin e normave të reja ligjore nuk sjell ndonjë paqartësi në lidhje me zbatimin e nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, në kuptim të parimit të sigurisë juridike.

78. Gjykata vlerëson se në rastin konkret, siç është konstatuar prej saj në paragrafin 67 të këtij vendimi, parimi i sigurisë juridike cenohet për shkak të boshllëkut ligjor të konstatuar nga mungesa e rregullimit ligjor në nenin 7, pika 2, të ligjit nr. 133/2015 të asaj kategorie subjektsh që ka pësuar ndryshime në zërin kadastral ndër vite.

79. Gjykata thekson se, gjatë hartimit të dispozitave të reja ligjore, ligjvënësi duhet të marrë masat që të eliminohet çdo paqartësi apo papajtueshmëri midis frymës së ligjit dhe zbatimit të tij në praktikë, pasi kjo është një çështje me interes të përgjithshëm publik. Ruajtja e besimit të qytetarëve te shteti dhe te legjislacioni i miratuar prej organeve ligjvënëse të tij, si pjesë e parimit të shtetit të së drejtës, kërkon që autoritetet të mos miratojnë parashikime ligjore të paqarta, të dyfishta apo që mbivendosen mes tyre.

80. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se boshllëku ligjor i konstatuar prej saj cenon parimin e sigurisë juridike, si një nga elementet e parimit të shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës.

C.3. Për pretendimin e cenimit të parimit të hierarkisë së akteve normative

81. Sipas kërkuëses, transferimi i dispozitave të ligjit nr. 133/2015 në përmbajtjen e VKM-ve nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016, të ndryshuara me VKM-të nr. 765/2017 dhe nr. 766/2017, përmbajtja e të cilave më pas është shtuar, pakësuar ose ndryshuar konteksti i zbatimit të tyre, si dhe rregullimi me këto

akte nënligjore i çështjeve për të cilat Kuvendi nuk e ka autorizuar Këshillin e Ministrave, është bërë shkak për cenimin e së drejtës së pronës private, të parimit të sigurisë juridike, të parimit të hierarkisë së akteve normative, si dhe të së drejtës për një proces të rregullt e mjete ligjore efektive. Po ashtu, sipas kërkujes, këto akte mbështeten në nenin 37 të ligjit, i cili parashikon vetëm afatet brenda të cilave Këshilli i Ministrave duhet të miratojë aktet për të cilat është autorizuar nga vetë ligji.

82. Sipas subjekteve të interesuara këto pretendime janë të pabazuara. Neni 37 i ligjit nr. 133/2015 ka të bëjë me autorizimin/detyrimin e Këshillit të Ministrave për të nxjerrë aktet nënligjore për të bërë të zbatueshëm ligjin dhe afati 6-mujor është caktuar me qëllim moszvarritjen e procesit të trajtimit të pronës, por nuk mund të interpretohet si limit kohor brenda të cilit pushteti ekzekutiv duhet të miratojë këto akte. Ligji nr. 133/2015 paraqitet si një ligj kuadër, pra ai parashikon parimet se si do të bëhet i mundur kompensimi i subjekteve të shpronësuara dhe në të nuk jepen detaje për procedurat dhe teknikat se si duhet të zhvillohet ky proces, ndaj ligjvënësi ka autorizuar Këshillin e Ministrave për të ndjekur këtë proces duke nxjerrë të gjitha aktet që do e bëjnë të mundur zbatimin efektiv të ligjit. Aktet nënligjore kanë dalë në përputhje me rezervën ligjore relative dhe përcaktimet e tyre i përmbahen urdhërimeve të ligjit dhe nuk cenojnë rezervën ligjore relative sipas nenit 118 të Kushtetutës.

83. Gjykata vëren se kërkujesja, edhe pse ka pretenduar se VKM-të nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016, të ndryshuara me VKM-të nr. 765/2015 dhe nr. 766/2017, cenojnë të drejtën e pronës private, parimin e sigurisë juridike dhe atë të hierarkisë së akteve ligjore, si dhe të drejtën për një proces të rregullt dhe mjete juridike efektive, për shkaqet e cituara në pjesën hyrëse të vendimit, këto pretendime në thelb kanë të bëjnë me tejkalimin nga ana e pushtetit ekzekutiv të tagrave që i janë dhënë nga pushteti ligjvënës, çka është pasqyruar, sipas kërkujeses, në rregullimin e ndryshëm të çështjeve të rregulluara nga vetë ligji nr. 133/2015. Për rrjedhojë, në kuptim të parimit *iura novit curia* këto pretendime do të trajtohen në këndvështrim të respektimit të kritereve të përcaktuara në nenet 116 dhe 118 të Kushtetutës.

84. Piramida e akteve normative, e sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfutur kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimet nr.3, datë 20.2.2006; nr. 5, datë 5.2.2014 të Gjykatës Kushtetuese*). Kurse në nenin 118, pika 1, Kushtetuta sanksionon se “*aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë*”. Ndërsa paragrafi i dytë i këtij neni parashikon: “*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 (*shih vendimin nr. 60, datë 16.9.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

85. Bazuar në standardet e mësipërme, nisur nga pretendimet e kërkujeses dhe prapësimet e subjekteve të interesuara, Gjykata do të analizojë nëse përmbajtja e VKM-ve nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016 është në harmoni me normat që sanksionojnë parimin e shtetit të së drejtës, konkretisht elementet që kanë të bëjnë me respektimin e hierarkisë së akteve normative.

86. Në analizë të dispozitave të ligjit nr. 133/2015, rezulton se ai ka autorizuar Këshillin e Ministrave të përcaktojë: metodologjinë e vlerësimit të pronave të paluajtshme në Republikën e

Shqipërisë (neni 8, pika 4, shkronja “b”); fondin fizik të pronave në çdo qark (neni 12, pika 1, shkronja “a”); rregullat dhe procedurat për rastet e tjera të kompensimit fizik pas kompensimit fizik me ankand (neni 14, pika 5); rregullat e krijimit, mbajtjes dhe administrimit të regjistrit të të gjitha vendimeve që njohin të drejtën e kompensimit të pronës së subjekteve të shpronësuara (neni 16, pika 1); territoret turistike për efekt të zbatimit të këtij ligji (neni 21, pika 5); për trajtimin e pronave të zëna me ndërtime, miratimin e shumës në dispozicion të subjekteve dhe shtrirjen kohore të përfitimit të kësaj shume në bazë të të ardhurave të arkëtuara, sipas shkronjës “c”, të pikës 3, të nenit 10 (neni 24, pika 5); listën e dokumenteve të nevojshme për procesin e trajtimit të pronës sipas këtij ligji (neni 26, pika 2); ngritjen e një komisioni me përbërje ndërinstitucionale, për administrimin e punës për identifikimin e pronës shtetërore që mund të kalojë dhe të bëhet pjesë në Fondin e Kompensimit të pronave (neni 26, pika 3); mënyrën e organizimit dhe të funksionimit të ATP-së (neni 26, pika 5); përcaktimin e tarifave për pranimin dhe administrimin e kërkesave (neni 28, pika 5); rregullat e hollësishme për procedurën e bashkëpunimit dhe të bashkërendimit të veprimtarisë së ATP-së me institucionet e tjera shtetërore (neni 36, pika 2); nxjerrjen e akteve nënligjore në bazë dhe për zbatim të ligjit, brenda 6-muajve nga hyrja në fuqi e tij (neni 37).

87. Duke iu referuar përmbajtjes së VKM-ve të kundërshtuara, rezulton se me VKM-në nr. 222/2016 janë rregulluar procedurat për mbledhjen, përpunimin, administrimin e akteve të subjekteve të shpronësuara dhe vendimmarrjen e ATP-së gjatë procesit të njohjes të së drejtës së kompensimit në zbatim të ligjit nr. 133/2015. Ky akt përcakton procedurën që duhet të ndjekë subjekti i shpronësuar nga data e dorëzimit të kërkesës dhe dokumentacionit shoqëruar të saj. Në pikën 3 të VKM-së rezulton se përveç dokumentacionit ligjor dhe hartografik të përcaktuar nga neni 28, pika 1, shkronja “a”, në shkronjën “c” është shtuar edhe çdo dokumentacion tjetër mbështetës që lidhet me origjinën e pronës së marrë padrejtësisht nga shteti. Në kuptim të pikës 4 të kësaj VKM-je, dokumentacioni ligjor përbëhet, sipas rastit, nga dokumentacioni hipotekor, kadastral, arkivor dhe vendime të mëparshme administrative ose gjyqësore, që vërtetojnë heqjen ose marrjen e së drejtës së pronësisë nga shteti subjektit të shpronësuar. Kurse sipas pikës 5/2, dokumentacioni tjetër mbështetës i kërkesës është dokumentacioni që kërkohet gjatë shqyrtimit administrativ të kërkesës, dhe përbëhet nga vërtetime, deklarata noteriale, vendime kthimi ose kompensimi, ose çdo dokument tjetër që tregon përfitimet e mëparshme të subjekteve.

88. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se këto dispozita duket se sigurojnë një hetim sa më të plotë nga ana e organit administrativ dhe kërkuësja nuk ka arritur të provojë se ato vendosin një barrë të tepruar mbi subjektet. Po ashtu, edhe parashikimet e tjera të VKM-së nr. 222/2016, në vlerësimin e Gjykatës, nuk përbëjnë tejkalim të delegimit të dhënë nga ligjvënësi për çështjet që mund të rregullojë ekzekutivi me akte nënligjore.

89. Në lidhje me VKM-në nr. 223/2016, ajo ka për qëllim përcaktimin e rregullave dhe të procedurave për vlerësimin dhe ekzekutimin e vendimeve përfundimtare të kompensimit të pronës dhe shpërndarjen e fondit financiar e fizik për kompensimin e pronave. Ky akt ka pësuar ndryshime së fundmi edhe me VKM-në nr. 1114/2020, me të cilën është synuar të rregullohet çështja e vlerësimit të pronave që kanë pësuar ndryshime në zërin kadastral, në përputhje me rekomandimet e GJEDNJ-së në çështjen *Beshiri dhe të tjerë kundër Shqipërisë*, vendimi i datës 17.3.2020.

90. Gjykata më sipër vlerësoi se rregullimet e pikës 16/4 të VKM-së nr. 223/2016, të ndryshuar, për sa kohë që kanë të bëjnë me mënyrën e vlerësimit të pronës, janë çështje që hyjnë në kompetencën ekskluzive të pushtetit ligjvënës dhe nuk mund të rregullohen me akte nënligjore, në kushtet kur ato përbëjnë ndërhyrje në të drejtën e pronës private (*shih paragrafët 64 dhe 66 të vendimit*). Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se përmbajtja e kësaj dispozite bie ndesh edhe me nenin 118 të Kushtetutës, për sa kohë ka rregulluar një çështje që në kuptim të rezervës ligjore absolute mund të rregullohet vetëm me akt të miratuar nga ligjvënësi.

91. Më tej, Gjykata vëren se në kreun III të këtij akti, që rregullon procedurat dhe rregullat e përgjithshme të kompensimit, pika 16/2 parashikon: *“Prioriteti i mënyrave të kompensimit përcaktohet sipas rendit kronologjik të mëposhtëm: a) Kompensim fizik në ish-pronën e subjektit të shpronësuar; b) Kompensim financiar dhe fizik nga fondi i tokës; c) Kompensim financiar.”*. Po ashtu, pika 18 e VKM-së nr. 233/2016, të ndryshuar, ka këtë përmbajtje: *“Në të gjitha rastet kur subjekti nuk përfiton kompensim fizik sipas shkronjës “a”, të pikës 16/2, dhe ka një vendim përfundimtar, të vlerësuar financiarisht, përfiton kompensim financiar nga fondi financiar i kompensimit, deri në 20 % të vlerës totale të kompensimit financiar, por jo më shumë se 10 000 000 (dhjetë milionë) lekë, sipas shkronjës “a”, të pikës 1, të nenit 8, të ligjit nr. 133/2015, dhe pjesa e mbetur nga vlerësimi i vendimit përfundimtar kompensohet fizikisht nga fondi i tokës.”*

92. Sipas parashikimeve të sipërcituara, VKM-ja nr. 223/2016, e ndryshuar, ka vendosur një radhë të kompensimit, duke i dhënë përparësi kompensimit fizik përkundrejt atij financiar, e cila është detyruese për subjektin. Këto parashikime nuk i japin mundësi subjektit që të kundërshtojë apo të zgjedhë radhën e formës së kompensimit në përputhje me interesat e tij.

93. Gjykata vëren se, sipas pikës 5 të nenit 5 (përkufizime) të ligjit nr. 133/2015, “kompensim” është shpërblimi i drejtë, sipas procedurave të përcaktuara në këtë ligj dhe format e kompensimit janë: “kompensim financiar”, “kompensim fizik nga fondi i tokës” dhe “kompensim fizik brenda pronës së njohur subjektit të shpronësuar”. Sipas pikës 1 të nenit 8 të ligjit nr. 133/2015, subjektet e shpronësuara u nënshtrohen procedurave të kompensimit bazuar në vendimet përfundimtare për njohje dhe kompensim: a) financiar; b) me pronë tjetër të paluajtshme të çdo lloji, me vlerë të barabartë, në pronësi të shtetit; c) me aksione në shoqëri me kapital shtetëror ose ku shteti është bashkëpronar, që kanë vlerë të barabartë me pronën e paluajtshme; ç) me vlerën e objekteve, të cilat janë objekt i privatizimit. Gjykata vëren se dispozitat e sipërcituara të ligjit kanë parashikuar një renditje, por nuk kanë përcaktuar një radhë përparësie në kompensim.

94. Gjykata ka në vëmendje edhe përmbajtjen e nenit 20 të ligjit, i emërtuar “Kërkesat e patrajuara”, i cili parashikon: *“Kërkesat e bëra para hyrjes në fuqi të këtij ligji, si dhe kërkesat e bëra brenda afatit të përcaktuar në këtë ligj, nëse prona nuk kategorizohet në pronat e përcaktuara në nenet 4 dhe 25, të këtij ligji, do t’i nënshtrohen trajtimit të pronës nëpërmjet njohjes së të drejtës së subjekteve të shpronësuara me vendim të ATP-së dhe kompensimit të tyre sipas këtij ligji. Në çdo rast, aty ku është e mundur, i jepet përparësi kompensimit fizik në pronën që i njihet subjektit me vendim të ATP-së.”*

95. Nga sa më sipër, konstatohet se vetë ligji, në lidhje me një kategori kërkesash, ka parashikuar përparësinë e kompensimit fizik në pronën që i njihet subjektit në ato raste kur kjo formë kompensimi është e mundur. Nga ana tjetër, në lidhje me format e tjera të kompensimit ligji nuk ka caktuar radhë prioritare dhe as nuk përmban një delegim të shprehur për ekzekutivin për përcaktimin e radhës prioritare të kompensimit për subjektet që përfitojnë nga ky ligj. Ndërkohë që duke e krahasuar përmbajtjen e normave ligjore me ato nënligjore, rezulton se ajo është e ndryshme.

96. Duke iu referuar edhe përmbajtjes së nenit 17 të ligjit nr. 133/2015, me titull “Shqyrtimi i kërkesave të veçanta për kompensim financiar”, edhe në këto raste janë vetë subjektet që shprehin vullnetin për t’u kompensuar financiarisht me kërkesë të veçantë, duke përfituar brenda një afati më të shkurtër kompensim në një masë të caktuar nga fondi buxhetor vjetor, duke hequr dorë, në mënyrë të shprehur, nga pjesa tjetër e vlerës së kompensimit.

97. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se ligji nr. 133/2015 ka qenë i qartë në dhënien e autorizimit ekzekutiv për të nxjerrë akte nënligjore, si në përmbajtje, objekt, qëllim dhe fushëveprim. Për sa kohë që ligji nuk ka bërë asnjë delegim për përcaktimin e radhës së kompensimit apo kombinimit të formave të ndryshme të kompensimit, konsiderohet se këto parashikime cenojnë kufijtë e rezervës ligjore dhe se pushteti ekzekutiv ka vepruar në tejkalim të normave ligjore dhe në mungesë të një delegimi të shprehur, duke rregulluar me akt nënligjor një marrëdhënie që i përket fushës së rregullimit të ligjvënësit.

98. Në lidhje me pretendimet e tjera të kërkuases, referuar VKM-së nr. 223/2016, si dhe bazuar në përmbajtjen e dispozitave të këtij akti nënligjor, Gjykata vlerëson se në tërësinë e tyre nuk rezulton të kenë dalë tej parashikimeve të ligjit nr. 133/2015 dhe as të trajtojnë çështje në kundërshtim me rezervën ligjore.

99. Po ashtu, kërkuësja ka pretenduar se VKM-të nr. 222/2016 dhe nr. 223/2016 mbështeten në nenin 37 të ligjit nr. 133/2015, i cili parashikon vetëm afatet brenda të cilave Këshilli i Ministrave duhet të miratojë aktet për të cilat është autorizuar nga vetë ligji. Në lidhje me këtë pretendim, Gjykata vëren se aktet nënligjore të kundërshtuara kanë si bazë ligjore në përmbajtjen e tyre nenin 100 të Kushtetutës dhe nenin 37 të ligjit nr. 133/2015, i cili ka parashikuar një afat 6-mujor për miratimin e akteve nënligjore në bazë dhe për zbatim të këtij ligji. Në vlerësimin e Gjykatës, edhe pse për qëllime të saktësisë do të duhej që VKM-të të tregonin qartësisht dispozitat ligjore mbi të cilat mbështeten, referimi vetëm në këtë dispozitë dhe mungesa e referimit edhe në dispozitat e tjera të ligjit që përmbajnë delegim të shprehur për ushtrimin e veprimtarisë normuese të pushtetit ekzekutiv, nuk sjell pasoja në nivel kushtetues, për sa kohë që Gjykata vlerëson jo vetëm referencën ligjore të cituar nga akti nënligjor, por edhe përmbajtjen e aktit në drejtim të çështjeve që ai vetë ka rregulluar, në kuptim të kufijve të delegimit të shprehur nga ligji në tërësinë e tij. Për sa më sipër, Gjykata vlerëson se edhe pretendimi i kërkuases për cenimin e parimit të hierarkisë së akteve ligjore është i bazuar.

100. Në përfundim, Gjykata vlerëson se kërkesa e paraqitur nga shoqata kombëtare “Pronësi me drejtësi” është pjesërisht e bazuar, sipas arsyesimit të mësipërm të këtij vendimi.

PËR KËTO ARSYE:

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “c” dhe 134, pika 1, shkronja “h” dhe pika 2, të Kushtetutës, si dhe të neneve 72, 76, e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, njëzëri,

VENDOSI:

- Pranimin pjesërisht të kërkesës.
- Shfuqizimin si të papajtuashëm me Kushtetutën të nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, të ligjit nr. 133/2015, “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”.
- Shfuqizimin si të papajtuashme me Kushtetutën të pikave 16/2, 16/4 dhe 18 të VKM-së nr. 223, datë 23.3.2016, “Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave për vlerësimin dhe shpërndarjen e fondit financiar e fizik për kompensimin e pronave”, të ndryshuar.
- Rrëzimin e kërkesës për kërkimet e tjera.
- Detyrimin e Kuvendit të Shqipërisë të plotësojë ligjin nga data e shpalljes së vendimit të Gjykatës Kushtetuese deri në hyrjen në fuqi të tij.
- Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi 6 muaj pas botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë më 15.2.2021.

Shpallur më 8.3.2021.

KRYETARE: Vitore Tusha

ANËTARË: Marsida Xhaferllari, Elsa Toska, Altin Binaj, Fiona Papajorgji, Sonila Bejtja, Përparim Kalo