



UDHËRRËFYES PËR TË DREJTËN E PRONËS SIPAS JURISPRUDENCËS SË GJYKATËS KUSHTETUESE

Përgatiti:
Dr. Arta Vorpsi, PhD



Bashkëfinancuar nga
Bashkimi Evropian



BASHKIMI EVROPIAN

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Bashkëfinancuar dhe zbatuar
nga Këshilli i Evropës

Bashkëfinancuar nga
Bashkimi Evropian



BASHKIMI EVROPIAN

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Bashkëfinancuar dhe zbatuar
nga Këshilli i Evropës

UDHËRRËFYES PËR TË DREJTËN E PRONËS SIPAS JURISPRUDENCËS SË GJYKATËS KUSHTETUESE

Përgatiti: **Dr. Arta Vorpsi, PhD**

KORRIK, 2024

Ky udhërrëfyes u prodhua me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian dhe të Këshillit të Evropës. Përbajtja e saj është përgjegjësi vetëm e autorit. Pikëpamjet e shprehura këtu nuk mund të konsiderohen në asnjë mënyrë se pasqyrojnë opinionin zyrtar të Bashkimit Evropian apo të Këshillit të Evropës.

Autorizohet riprodhimi i ekstrakteve (deri në 500 fjalë), me përjashtim të riprodhimit për qëllime tregtare për sa kohë që ruhet integriteti i tekstit, fragmentet nuk përdoren jashtë kontekstit, nuk jepen informacione të paplota dhe nuk e keqorientojnë lexuesin sa i përket natyrës, fushëveprimit apo përbajtjes së tekstit.

Teksti burimor duhet të njihet gjithmonë si vijon “©Këshilli i Evropës, 2024”. Të gjitha kërkesat e tjera në lidhje me riprodhimin/përkthimin e të gjithë këtij dokumenti ose e pjesëve të caktuara të tij, duhet t’i drejtohen Drejtorisë së Komunikimeve, Këshilli i Evropës (F-67075 Strasbourg Cedex ose publishing@coe.int).

Të gjitha korrespondencat e tjera në lidhje me këtë publikim duhet t’i drejtohen Directorate General Human Rights and Rule of Law/Southeast Europe and Türkiye Unit, Drejtoria e Përgjithshme për të Drejtat e Njeriut dhe Shtetin e të Drejtës/ Zyra për Evropën Juglindore dhe Turqinë. Avenue de l’Europe F-67075 Strasbourg Cedex, France, Tel. +33 (0)3 88 41 20 00 E-mail: Horizontal.Facility@coe.int

@ Këshilli i Evropës, korrik 2024. Të gjitha të drejtat e rezervuara. I liçencuar në Bashkimin Evropian sipas kushteve të miratuara.

Arti grafik: “Maluka”

PËRMBAJTJE

I.	Hyrje	5
II.	Baza ligjore për të drejtën e pronës	7
III.	Koncepti “pronë private” dhe “pasuri”	9
	1. Pronë e paluajtshme	10
	2. Pronë e luajtshme	11
	a. Të hollat (nga burime të ndryshme)	11
	b. Gjobat (mbi detyrimet tatimore/doganore).....	13
	c. Kamata ligjore	14
	ç. Fatura e energjisë si titull ekzekutiv	14
IV.	Privimi nga e drejta e pronës dhe kufizimi i përdorimit	16
	1. Parimi i ligjshmërisë	25
	2. Interesi publik	29
	3. Proporcionaliteti	35
	4. Siguria juridike/pritshmëritë e ligjshme	43
	5. Shpërblimi i drejtë.....	50
V.	Marrëdhënia mes nenit 41 dhe neneve të tjera të Kushtetutës.....	53
	1. Neni 11 (liria e veprimtarisë ekonomike)	53
	2. Neni 17 (kufizimi i të drejtave themelore)	55
	3. Neni 18 (ndalimi i diskriminimit).....	55
	4. Neni 42 (procesi i rregullt ligjor).....	57
	5. Neni 43 (e drejta e ankimit, mjeti efektiv)	60
	6. Neni 59 (objektivat socialë)	61
	7. Neni 118 (rezerva ligjore)	62
	8. Neni 181 (detyrimi kushtetues për rregullimin ligjor të pronës).....	64
VI.	Shtojca	66
	1. Lista e vendimeve të GJK.....	66
	2. Lista e vendimeve të GJEDNJ.....	67
	3. Lista e fjalëve kyçe	67

HYRJE

Garantimi dhe mbrojtja e së drejtës së pronës prej kohësh është një standard ndërkombëtar, i cili ka gjetur shprehjen e vet edhe në kuadrin normativ kombëtar të vendeve që pranojnë dhe zbatojnë të drejtën ndërkombëtare. Shqipëria ka ratifikuar Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) dhe prej vitit 1996 standardet e vendosura në të, të zhvilluara më tej nga praktika e pasur e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), janë të detyrueshme për të gjithë institucionet shtetërore shqiptare, administrative ose gjyqësore. Njëkohësisht, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (KSH) e miratuar në 1998, pra pak pas ratifikimit të KEDNJ-së, parashikon shprehimisht të drejtën e pronës si bazë të sistemit të ekonomisë së tregut (neni 11) si edhe si një nga të drejtat vetjake (neni 41). Prej kësaj kohe, e në vijim çështjet ligjore dhe konfliktet gjyqësore me objekt të drejtën e pronës kanë qenë të pranishme në Shqipëri, duke shënuar një vendimmarrje të shpeshtë, e cila në disa raste ka qenë e paqartë, e pamjaftueshme dhe e pasigurt për subjektet e kësaj të drejte. Megjithëse jurisprudenca e GJEDNJ ka shërbyer si udhërrëfuese në praktikën e gjykatave shqiptare, veçanërisht të Gjykatës Kushtetuese (GJK/Gjykata), sërish për shkak të veçantive që paraqet rregullimi ligjor i brendshëm apo shkaqeve të ndryshme politike dhe sociale, nuk ka qenë gjithmonë e mundur të ofrohet mbrojtja më e mirë e mundshme për përfituesit e së drejtës së pronës, siç e tregon edhe vetë praktika e GJK, e sjellë përmbledhtazi këtu.

Ky udhërrëfyes ka për qëllim të informojë praktikantët e së drejtës dhe çdo të interesuar tjetër me qëndrimet më të rëndësishme të GJK lidhur me garantimin e së drejtës së pronës, që prej fillimit të funksionimit të GJK-së e deri sot. Këtu janë sjellë vendimet më të spikatura, kryesisht ato që kanë trajtuar koncepte dhe parime të rëndësishme, me objekt kushtetutshmërinë e ligjeve ose akteve të tjera normative, të cilat konsiderohen edhe si vendime orientuese për ligjvënësin gjatë procesit të formimit të vullnetit të tij lidhur me kuadrin rregullator që afekton drejtpërdrejt ose indirekt të drejtën e pronës.

Siç dihet, vendimet e Gjykatës, përveçse janë detyruese për të gjitha institucionet shtetërore dhe subjektet private, ato kanë edhe karakter edukativ dhe orientues për çdo vendimmarrje politike, ekonomike e sociale në të ardhmen, me qëllim shmangien ose parandalimin e situatave që mund të afektojnë negativisht respektimin e të drejtave dhe lirive themelore. Nisur nga ky fakt, këtu janë sjellë

edhe disa vendime të GJK që pavarësisht se datojnë hershëm, ato ende mund të konsiderohen si bazat e mbrojtjes së elementëve përbërës të së drejtës së pronës, pasi megjithë ndryshimet e herëpashershme dhe në disa raste të pastudiuara të legjislacionit, kanë arritur të ruajnë cilësinë e themelit të garantimit gjyqësor të së drejtës së pronës në Shqipëri. Standarde të tilla si: ligjshmëria, kufizimi vetëm me ligj, interesi publik, proporcionaliteti, siguria juridike, pritshmëria e ligjshme, ndalimi i efektit prapaveprues konsiderohen sot si të mirëqena falë guximit dhe qëndrueshmërisë së GJK-së që në vitet e para të funksionimit të saj, për t'i bërë ato pjesë të jurisprudencës së saj dhe si rrjedhim, edhe të praktikës së institucioneve publike në nismat ligjore që ndërmer. Gjithashtu, këtu janë sjellë edhe rastet kur standardet e vendosura më parë nga GJK kanë evoluar ose janë shmangur për shkak të një interesi më të lartë, i cilësuar si i tillë prej vetë GJK-së (Kreu IV).

Standardet e mbrojtjes dhe garantimit të së drejtës së pronës në këtë udhërrëfyese janë paraqitur në tërësi, të ndara sipas disa kategorive kryesore: riparimi i së drejtës së pronës të ish-pronarëve të shpronësuar padrejtësisht nga regjimi komunist; garantimi i të drejtës së pronës në rastin e shpronësimeve të zakonshme; sekuestrimin dhe konfiskimin e pasurive që rrjedhin nga aktivitete të paligjshme; vendosjen e tarifave, taksave, gjobave për ushtrimin e aktivitetit ekonomik; kamatat ligjore e titujt ekzekutiv, pra aspektet kryesore të ndërhyrjes së ligjvënësit, si shprehje e vullnetit të tij politik të vlerësuar nga GJK (Kreu III).

Udhërrëfyesi përmban edhe një orientim sa i takon ndërveprimin të së drejtës së pronës me të drejta të tjera kushtetuese, të shprehura në praktikën e GJK (Kreu V). Në fund është vendosur dhe një shtojcë (Kreu VI) që përmban: listën me vendimet e GJK-së dhe të GJEDNJ-së të cituara në këtë udhërrëfyese, si dhe lista e fjalëve kyçe.

BAZA LIGJORE PËR TË DREJTËN E PRONËS

Për qëllim të këtij udhërrëfyesi, aktet normative bazë ku është mbështetur GJK në praktikën e saj janë:

Neni 11 i KSH:

“1. Sistemi ekonomik i Republikës së Shqipërisë bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe në lirinë e veprimitarisë ekonomike.

2. Prona private dhe publike mbrohen njëllor me ligj.

3. Kufizime të lirisë së veprimitarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike.”

Neni 41 i KSH parashikon:

“1. E drejta e pronës private është e garantuar.

2. Prona fitohet me dhurim, me trashëgimi, me blerje dhe me çdo mënyrë tjetër klasike të parashikuar në Kodin Civil.

3. Ligji mund të parashikojë shpronësime ose kufizime në ushtrimin e së drejtës së pronës vetëm për interesa publikë.

4. Shpronësimet ose ato kufizime të së drejtës së pronës që barazohen me shpronësimin, lejohen vetëm përkundrejt një shpërblimi të drejtë.

5. Për mosmarrëveshjet lidhur me masën e shpërblimit mund të bëhet ankim në gjykatë.

Neni 42 i KSH parashikon:

“1. Liria, prona dhe të drejtat e njohura me Kushtetutë dhe me ligj nuk mund të cenohen pa një proces të rregullt ligjor.

2. Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj.”

Neni 1 Prot.1 i KEDNJ parashikon:

Mbrojtja e pronës

Çdo person fizik ose juridik ka të drejtën e gëzimit paqësor të pasurisë së tij. Askush nuk mund të privohet nga prona e tij, përveçse për arsye të interesit publik dhe në kushtet e parashikuara nga ligji dhe nga parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare. Megjithatë, dispozitat e mëparshme nuk cenojnë të drejtën e Shteteve për të zbatuar ligje, që ato i çmojnë të nevojshme për të rregulluar përdorimin e pasurive në përputhje me interesin e përgjithshëm ose për të siguruar pagimin e taksave ose të kontributeve ose të gjobave të tjera.¹

Përveç këtyre dispozitave, në praktikën e GJK janë referuar edhe Kodi Civil, si dhe kuadri ligjor për kthimin dhe kompensimin e pronave, si dhe ligje të tjera specifike që prekin indirekt të drejtën e pronës, sipas rastit të shqyrtuara nga GJK.

1 Përkthim në shqip në faqen web të GJEDNJ: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_sqi

KONCEPTI “PRONË PRIVATE/PASURI”

Neni 1 i Protokollit 1 të KEDNJ-së dhe neni 41 i KSH-së përdorin terma në dukje të ndryshëm sa i takon objektit që ato mbrojnë. I pari i referohet *pasurisë*, i dyti *pronës*. Për qëllime të këtij udhërrëfyese, të dy termat pranohen si të ngjashme, pra në thelb nuk kanë dallime të tilla që të mund të afektojnë hapësirën e mbrojtjes së ofruar nga këto norma juridike. Vlen të theksohet se hapësira e kuptimit dhe interpretimit të pasurisë ose pronës është bërë respektivisht nga praktika e GJEDNJ dhe GJK, e cila ka ecur në varësi të shkallës së zhvillimit ekonomik e social të vendit, si dhe larmia e situatave ligjore në vende të ndryshme që i nënshtrohet juridiksionit të GJEDNJ.

Megjithatë, pavarësisht termit, në jurisprudencën e GJK nuk ka shmangie prej parimit të konfirmuar në praktikë të vazhdueshme se e drejta e pronës, si e drejtë universale e njeriut, përfshin çdo posedim të sendeve ose të të drejtave të tjera materiale pasurore dhe se në një shtet demokratik individit duhet t'i garantohet gëzimi i qetë dhe pa pengesa të paarsyeshme ose joproporcionale i kësaj të drejte. Në çdo rast, kjo e drejtë shtrihet ndaj sendeve, pronësia e të cilave është fituar në përputhje me ligjin. Duke qenë se as KSH apo KEDNJ nuk prezanton ndonjë përkufizim të konceptit të pronësisë, GJK e ka interpretuar në vijim në varësi të situatave ligjore konkrete (VGJK nr.17/2010; nr.25/2014; nr.36/2017). Megjithëse nuk është dhënë ndonjë përkufizim formal i këtij koncepti, GJK nuk ka hezituuar të prezantojë përfytyrimin e saj lidhur me funksionet e pronës. Sipas saj, prona ka funksion *privat* pasi sjell ndikimin e vet në gëzimin normal të lirisë dhe të të drejtave të individit. Kuptimi historik dhe ai sotshëm i garancisë së pronës është kuptimi i një të drejte themelore që lidhet pazgjidhshmërisht me lirinë individuale. Për sa kohë funksioni i pronës është një mjet për ruajtjen e lirisë vetjake, prona gëzon një mbrojtje të veçantë. Më tej, prona ka edhe funksion *shoqëror*, sepse përdorimi i saj duhet t'i shërbejë mirëqenies publike, për hir të së cilës ligjvënësi mund të vendosë kufizime ndaj pronës sa më i madh të jetë funksioni social i saj. Sidoqoftë, garancia kushtetuese e pronës nuk mund të pranojë kufizime që nuk justifikohen me konsiderata sociale (VGJK nr.38/2003; nr.24/2007; nr.12/2010).

Pavarësisht se në pjesën më të madhe të praktikës së GJK gjejmë trajtime apo interpretime kushtetuese dhe ligjore kryesisht të konceptit të pronës paluajtshme, në të përfshihen edhe aspekte të tjera të përfshira rast pas rasti. Kështu, nga

mbrojtja e pronës përfitojnë këto aspekte të saj: (i) *prona e paluajtshme*, (ii) *sende të luajtshme*, (iii) *të ardhurat nga paga, pensionet, shpërblime* (iv) *taksa të tepruara ose gjoba*, të cilat llogariten në vlerë monetare ose të konvertueshme me to etj. (VGJK nr.30/2005).

Këtu paraqiten vetëm disa nga linjat kryesore, pasi kriteret e ndërhyrjes në të drejtën e pronës, pavarësisht llojit të saj, trajtohen në Kreun IV.

1. Prona e paluajtshme

Me ligjin nr.7491, datë 29.04.1991 “Për dispozitat kryesore kushtetuese” u shfuqizua Kushtetuta e vitit 1976, e cila zhduku tërësisht konceptin e pronës private. Rikthimi i pronës private dhe garantimi i mbrojtjes së njëjtë që i ofrohej si pronës publike ashtu edhe asaj private ishte një nga elementët kryesorë të kalimit nga sistemi normativ i ekonomisë së centralizuar në ekonominë e tregut. Për këtë arsye, Gjykata Kushtetuese që në vitet e para të funksionimit të saj, u përpoq të jepte një përkufizim të pronës private si dhe të rendiste garancitë që ajo gëzon sipas kuadrit të ri kushtetues dhe ligjor.

Duke qenë se kuadri normativ ishte në ndryshim të vazhdueshëm, GJK-ja u përball me vështirësi në përcaktimin e standardeve më të mira, nisur nga shkaqe objektive dhe subjektive por më së shumti nga mosreferimi tek aktet ndërkombëtare të njohura deri atëherë (situatë e cila ndryshoi pozitivisht në fillim të viteve 2000). Megjithatë GJK-ja nisi një traditë pozitive në funksion të kuptimit sa më të drejtë të sistemit të ri në të cilën ndodhej vendi. Ajo herët njohu dhe pranoi faktin se shumëllojshmëria e pronave, iniciativa e lirë e secilit subjekt ekonomik dhe roli i shtetit në fushat më kryesore të zhvillimit ekonomik ka si parakusht njohjen e subjekteve të tjera të drejtës së pronës përveç shtetit, pra personat juridikë e fizikë, të cilët duhet të gëzojnë mbrojtje ligjore të barabartë. Krahas procesit të privatizimit të pronës shtetërore, shteti i ri demokratik u vu përballë një realiteti me probleme të mprehta politike, ekonomike e sociale, rrjedhojë e padrejtësive të bëra nga shteti totalitar komunist për rreth 50 vjet rresht ndaj pronarëve privatë. Këta të fundit u zhveshën nga pronat e tyre të ligjshme me veprime krejt arbitrare e pa asnjë bazë ligjore dhe nëpërmjet shtetëzimeve, shpronësimeve, konfiskimeve e masave të tjera, të bazuara në ligje, akte nënligjore e në vendime gjyqësore, që binin në kundërshtim me frymën e drejtësisë e të dinjitetit njerëzor, me të

drejtat universale të patjetërsueshme e të gjithë pranuar në botën demokratike perëndimore (**VGJK nr.4/1994**). Për këtë kategori pronarësh/pronash, GJK-ja vijoi të mbajë pak a shumë të njëjtën qasje, duke iu përshtatur situatës aktuale normative dhe sociale.

Megjithëse Gjykata e ka konsideruar pronën e paluajtshme private si bazë të sistemit ekonomik dhe si të tillë, themelore për individin dhe shoqërinë, ajo ka bërë dallimin lidhur me mbrojtjen e pronës, kur ajo është përfituar si rrjedhim i aktivitetit të paligjshëm. GJK ka konsideruar se prona të tilla nuk gëzojnë mbrojtjen e nenit 41 të Kushtetutës, prandaj, ndërtimet e paligjshme, që për shkak të qëndrueshmërisë së objektit, nuk mund të prishen por mund t'i kalojnë në pronësi shtetit, nuk konsiderohet si cenim i të drejtës së pronës (**VGJK nr.35/2023**). Megjithatë, ky qëndrim i vonë është dukshëm i ndryshëm nga ai i mbajtur në një situatë të ngjashme, por paligjshmëria e ndërtimeve shtrihej edhe ndaj truallit mbi të cilën ato u ndërtuan, pasi ai ishte në pronësi të tretëve. GJK e konsideroi ndërhyrjen për t'u legalizuar ndërtimet dhe kaluar pronësinë mbi truallin pronarëve të ndërtesës si interes publik, pavarësisht se kalonte me ligj pronësinë nga një individ tek tjetri pa marrë parasysh sigurinë juridike të pronarëve aktualë (**VGJK nr.35/2007**).

2. Pasuri e luajtshme

a. Të hollat (nga burime të ndryshme)

KEDNJ filloi të bëhej e zbatueshme dhe si rrjedhim detyruese për shtetin shqiptar në vitin 1996, ndërsa GJK filloi të përfshinte në praktikën e saj detyrimet që rrjedhin nga Neni 1, Prot.1 i KEDNJ në vitin 2000. Rasti i parë i referimit në këtë akt ndërkombëtar lidhet me shqyrtimin e çështjes së kushtetutshmërisë së ligjit nr.7698, datë 15.04.1993 "*Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve*" (më poshtë: LKKP), i ndryshuar që parashikoi detyrimin e shtetit të kthente, përveç pasurisë së paluajtshme, edhe pagesat në të holla që ish-pronarët kishin qenë të detyruar të paguanin për shkak të detyrimit për tatimin e jashtëzakonshëm ndaj fitimeve të mëdha të realizuara gjatë ushtrimit të veprimtarive tregtare, industriale dhe ndërmjetëse që prej datës 7 prill 1939 deri në datën 31 dhjetor 1944. Sipas GJK, kjo kategori subjektësh që i nënshtrohej këtij ligji nuk mund të barazohet me ish-pronarët e tjerë, pronat e të cilëve u shpronësuan ose u shtetëzuan *jo për një motiv fiskal* pavarësisht mënyrës jo të

drejtë të zbatimit të ligjit në atë kohë, e cila nuk është në kompetencën e saj. Njohja e së drejtës së pronësisë edhe atyre personave që u është sekuestruar pasuria nga ligji “Për tatimin e jashtëzakonshëm”, e barazon padrejtësisht këtë masë me karakter fiskal me zhveshjen e padrejtë të pronës njëlloj si dhe në rastet e tjera që parashikon kjo dispozitë (**VGJK nr.16/2000**).

Pavarësisht qëndrimit që mbajti, GJK e përfshiu konceptin e të parave/të hollave si pjesë të konceptit të *pronës*, në kuptim të nenit 41 të KSH dhe Nenit 1, Prot.1 të KEDNJ, e që gëzon mbrojtje të posaçme, pavarësisht se në këtë rast nuk arriti në përfundimin se detyrimi i jashtëzakonshëm fiskal, si rregull, u përdor si formë shpronësimi *de facto*, që nëpërmjet presionit fiskal të çonte deri në mbyllje të aktivitetit privat të tregtarëve pas vendosjes së regjimit komunist në Shqipëri.

Ndërhyrja në masën e përfitimit të sigurimit suplementar (me sens zvogëlues) si pasojë e vendosjes si pagë referuese pagën mujore neto, u konsiderua nga GJK si e legjitimuar si rezultat i mosfunksionimit sipas parimeve bazë të skemës së *pensioneve* duke sjellë si pasojë që vlera financiare e fondit të pensionit për këtë kategori përfituesish të ishte jo vetëm e papërbalueshme për buxhetin e shtetit, por edhe joreale, pasi personat që dilnin në pension të parakohshëm merrnin një pension të përafërt me pagën reale që përfitonin duke qenë në marrëdhënie pune. Për këtë arsye, ishte e domosdoshme që të përlllogaritej masa e pensionit suplementar duke mbajtur parasysht raportet e drejta shërbim/pagë dhe shërbim/pension. Aktet që kundërshtohen nuk mohojnë të drejtën për përfitimin e sigurimit suplementar, ato vetëm bëjnë një përlllogaritje, e cila është reale dhe e arsyeshme në raport me të gjithë kategoritë e subjekteve përfituese, duke respektuar në këtë mënyrë edhe parimin e barazisë mes përfituesve. GJK-ja vlerësoi se, megjithëse skema e re e llogaritjes së masës së sigurimit suplementar ka sjellë uljen e të ardhurave për përfituesit, kjo ndërhyrje është në përpjesëtim të drejtë me qëllimin që e ka diktuar atë (**VGJK nr.2/2013**).

GJK e ka konsideruar si cenim të nenit 138 KSH faktin që ligjvënësi nuk ka pasur parasysht faktin se në çdo rast magjistratët duhet të gëzojnë pavarësi ekonomike të mjaftueshme dhe se *paga* e tyre nuk mund të ulet poshtë një niveli minimal të tillë që është i papajtueshëm me funksionin e gjyqtarit. Trajtimi financiar i pabarabartë i magjistratëve nuk është mjeti i duhur për të përmbushur objektivin e ligjvënësit për të siguruar dinjitetin e profesionit dhe një pagë të përshtatshme si domosdoshmëri për të mbrojtur gjyqtarët nga ndërhyrje të jashtme të papërshtatshme (**VGJK nr.2/2017**).

b. Gjobat (mbi detyrimet tatimore/doganore)

Detyrimi për pagimin e tatimeve dhe taksave, apo detyrimeve të tjera financiare është konsideruar nga GJK një detyrim i parashikuar nga neni 155 i Kushtetutës, sipas të cilit taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të pagesve si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj. Buxheti i shtetit krijohet nga të ardhurat e mbledhura prej taksave, tatimeve dhe detyrimeve të tjera financiare, si dhe prej të ardhurave të tjera të ligjshme. Qëllimi i sistemit tatimor është mirëqenia e përgjithshme, që do të thotë e individëve dhe e komunitetit në përgjithësi, si dhe përmbushja e objektivave sociale të shtetit. Sipas GJK, taksat dhe tatimet nuk janë detyrime të negociueshme dhe mbledhen nga organet tatimore, me mënyrat e përcaktuara me ligj. Marrëdhëniet e tatim-taksave janë marrëdhënie ligjore detyrimi ndërmjet shtetit dhe tatimpaguesve dhe si të tilla ato mund të përcaktohen vetëm me ligj. Megjithatë, thjesht përcaktimi i tatim-taksave si marrëdhënie detyrimi nuk është i mjaftueshëm që të passjellë automatikisht pagesën dhe mbledhjen e tyre në kohën dhe mënyrën e duhur, duke përfshirë jo vetëm përmbajtjen e detyrimit, por gjithashtu çështjet organizative të administratës tatimore, metodat e llogaritjes të pagesës së tatimeve dhe procedurën e ekzekutimit të tyre. Në këtë rast, GJK ka vlerësuar se detyrimi për parapagimin e *gjobave* nuk hyn në fushën e veprimit të nenit 41 të Kushtetutës dhe Nenit 1 Prot.1 të KEDNJ (**VGJK nr.16/2008**).

Më pas ky qëndrim ka ndryshuar duke vlerësuar se vendosja e gjobave joproportionale ndaj subjekteve ekonomike për shkak të mospagimit në kohë të detyrimit tatimor ndërhyt në të drejtën e pronës dhe të lirisë së veprimtarisë ekonomike. Pavarësisht se pagesa e një sasive të caktuar të hollash - e barazvlefshme me masën e detyrimit tatimor, gjobave dhe interesave - është një shumë e cila merret nga pasuria e tatimpaguesit, duke qenë se është pasojë e detyrimit, që vetë tatimpaguesit i buron nga ligji, për të paguar detyrimet financiare, ka një përplasje me garancitë e së drejtës së pronës (**VGJK nr.33/2016**). Detyrimet tatimore, duke përfshirë edhe *gjobën*, janë pjesë e konceptit kushtetues të pronës, pasi pagesa e një sasive të caktuar të hollash, e barasvlershme me masën e detyrimit tatimor, gjobave dhe interesave, është një shumë e cila merret nga pasuria e tatimpaguesit si pasojë e detyrimit që vetë tatimpaguesit i buron nga ligji për të paguar detyrimet financiare (**VGJK nr.16/2008; nr.11/2022**).

Këtë qëndrim GJK-ja e ka mbajtur duke ndjekur parimin se nuk përbën çështje të juridiksionit kushtetues vlerësimi i arsyeve që mund të kenë ndikuar tek

ligjvënësi për trajtim të posaçëm të një çështje të caktuar, të ndryshme nga ajo që rregullon ligji konkret. Është brenda marzhit vlerësues të ligjvënësit mënyra e rregullimit të një çështje të caktuar, ndërsa është detyrë e GJK të kontrollojë nëse rregullimi me ligj i kësaj çështje është bërë në përputhje me Kushtetutën dhe parimet themelore të saj. Një vlerësim disi më i përgjithshëm orientues gjendet në rastin kur ndodhemi para kufizimeve të së drejtës së pronës private si rrjedhojë e vendosjes së penalteteve në rast mosrespektimi të detyrimeve ligjore, të cilat GJK i ka konsideruar si burim për krijimin e një marrëdhënieje të tensionuar midis pushtetit diskrecional të legjislatorit për vendosjen e detyrimeve financiare dhe kufizimeve kushtetuese për ushtrimin e këtij pushteti. Akoma më i mundshëm është krijimi i këtij raporti të tensionuar nëse mbahet parasysh se një ndërhyrje e tillë, në parim, përbën një ndërhyrje në të drejtën e pronës, përderisa e kufizon personin e interesuar nga një pronë, pra nga një shumë e caktuar e parave që duhet t'i paguhet shtetit (**VGJK nr.33/2016**). Në disa vendime të GJK është ripërsëritur qëndrimi se e drejta e pronës private, si e drejtë universale e njeriut, përfshin *çdo posedim të sendeve ose të të drejtave të tjera materiale pasurore* (**VGJK nr.25/2014; nr.36/2017**).

c. Kamata ligjore

Edhe sa i takon formave të tjera me të cilat mund të ndërhyhet në pronën private, veçanërisht në sistemin bankar, GJK ka theksuar se ky sistem zë vend të rëndësishëm në strukturat ekonomike të një vendi. Ai është një ndër aktorët kryesorë të ekonomisë së tregut, stabiliteti i të cilit është i lidhur drejtpërdrejt me stabilitetin makroekonomik të vendit. Dhënia e garancive ligjore për kthimin e sigurt të kredive bankare i shërben konsolidimit të sistemit bankar, si dhe ndikon drejtpërdrejt në mbrojtjen e depozitave financiare të qytetarëve ose subjekteve të tjera. Përlllogaritja e kamatës ligjore gjatë procedurës së ekzekutimit të detyrueshëm të titullit ekzekutiv *akt i dhënies së kredisë bankare*, pra të një kontrate të lidhur rregullisht midis palëve, ekuivalentohet në vlerë konkrete monetare, e cila do të merret në përfundim të ekzekutimit të detyrueshëm nga pasuria e kredimarrësit, si rrjedhim kamata ligjore përbën pronë private, në kuptim të nenit 41 të Kushtetutës (**VGJK nr.39/2007**).

ç. Fatura e energjisë si titulli ekzekutiv

Sipas GJK-së, ligjvënësi e ka zgjedhur këtë formë të atribuimit si titull ekzekutiv të një akti si të domosdoshëm dhe efektiv në disa sektorë me problematika sociale, ekonomike apo dhe fushat me interes të përgjithshëm, të cilat e justifikojnë deri

në një farë mase ndërhyrjen nga ana e tij. Në rast se procedura e mbledhjes së të ardhurave nga konsumi i energjisë elektrike nuk do të ishte efektive, sistemi energjetik do të kishte pasoja negative jo vetëm mbi konsumatorët debitorë, por edhe mbi konsumatorë të tjerë tepër të rëndësishëm të sektorëve publikë, si spitalet, shkollat, burgjet, etj. Pagimi, në kohë të arsyeshme, i faturës së konsumit të energjisë elektrike nga ana e konsumatorëve tariforë paraqet domosdoshmëri edhe për shkak të mosakumulimit të borxhit të keq, i cili ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë në rritjen e nivelit të tarifës për konsumatorët tariforë të energjisë elektrike.

Metoda e përzgjedhur nga ligjvënësi, sipas së cilës fatura e energjisë elektrike përbën titull ekzekutiv, ekuilibron interesat e vëna në diskutim, si dhe është diktuar nga domosdoshmëria dhe efektshmëria për të realizuar shlyerjen e detyrimeve financiare të energjisë elektrike nga konsumatorët, brenda një afati kohor të arsyeshëm, prandaj respekton standardet e kërkuara nga neni 17 i Kushtetutës për kufizimin e së drejtës së pronës (**VGJK nr.52/2012**).

PRIVIMI NGA E DREJTA E PRONËS DHE KUFIZIMI I PËRDORIMIT

Privimi ose heqja e së drejtës së pronës është shkalla më e lartë e kufizimit të kësaj të drejte, e cila realizohet nëpërmjet zhveshjes tërësisht nga pronësia, duke ia kaluar atë një personi të tretë (publik ose privat, përfshi edhe shtetin) për një interes publik ose si masë shtrënguese penale ose e ngjashme me të (konfiskimit ose sekuestrimit). Format dhe procedurat nëpërmjet të cilave individit i hiqet tërësisht e drejta e pronës mund të jenë direkte ose indirekte. Të parat dallohen lehtësisht, ndërsa të dytat ndeshen në rastet kur, megjithëse nuk ka qenë në qëllimin e ligjvënësit të parashikojë shpronësimin, rregullimi që ka norma gjatë zbatimit barazohet në efekte me shpronësimin, si masë ekstreme. Gjithsesi, rregulli i zbatueshëm është që kur *kufizimi* i të drejtës së pronës është në atë masë sa që barazohet me *shpronësimin*, atëherë ai është i lejueshëm *vetëm përkundrejt një shpërblimi të drejtë* (neni 42 i KSH).

Në terminologjinë e përdorur nga Neni 1 i Prot.1 të KEDNJ nuk përmendet termi *shpronësim*. KEDNJ i referohet *privimit nga zotërimet*, koncept që sipas GJEDNJ-së, përfshin si shpronësimin *formal* dhe atë *de facto* (**VGJK nr. 17/2010**).²

GJK-ja, që në fillim të funksionimit të saj është përballuar me çështjen e privimit nga e drejta e pronësisë së ish-pronarëve të shpronësuar padrejtësisht nga regjimi komunist. Kjo çështje e ka angazhuar GJK prej krijimit e deri sot, gjë që ka çuar në një jurisprudencë të ngarkuar me standarde, në disa raste të paqëndrueshme ose të papranuara nga palët, por pavarësisht kësaj, ato kanë shërbyer si bazë për zhvillimin e jurisprudencës kushtetuese si dhe të legjislacionit përkatës, sa i takon kriterëve dhe standardeve të kufizimit të së drejtës së pronës në përgjithësi, të cilat sot shërbejnë edhe për situata të ngjashme të ndërhyrjes në këtë të drejtë themelore.

Koncepti i shpronësimit të ish-pronarëve³ nga regjimi komunist megjithëse përmban elementin thelbësor të heqjes tërësisht të së drejtës së pronës, nisur nga periudha në të cilën është bërë, pra para ratifikimit dhe hyrjes në fuqi të

2 Në këtë vendim të GJK-së citohet për herë të parë KEDNJ-ja si akt i detyrueshëm dhe jurisprudenca e GJEDNJ-së si standard për t'u ndjekur. Si referencë, citohet çështja *Sporrong & Lönnroth k. Suedisë, Lithgow k. Mbretërisë së Bashkuar*.

3 Këtu kemi parasysh rregullimet ligjore që përfshijnë situatat e pronës së shtetëzuar, konfiskuar, etj., nga regjimi komunist prej vitit 1945, pra para ratifikimit të KEDNJ-së.

KEDNJ dhe KSH, është konsideruar nga GJK si përjashtim në kuptim të nenit 41 KSH dhe Neni 1, Prot.1 KEDNJ, pasi këto akte veprojnë vetëm për konfliktet e lindura pas hyrjes në fuqi të tyre. Gjithashtu, vetë GJK, në një linjë edhe me GJEDNJ, e ka konsideruar kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve të cilët u shpronësuan nga regjimi komunist si përpjekje për të kthyer drejtësinë sociale për një proces arbitrar të kryer dekada më parë, jo si një proces i origjinal kthimi dhe dëmshpërblimi për pronën e marrë arbitrarisht, por të rivendosjes së një paqe e drejtësi sociale, për aq sa është e mundur.

Kuadri ligjor i hartuar pas miratimit të DKK në vitin 1992 e vijim, synoi të vendosë në vend të drejtat e cenuara e të shkelura të ish-pronarëve. Sipas GJK, shfuqizimi i legjislacionit të miratuar dhe zbatuar nga regjimi komunist për rreth 50 vjet, nuk mund të çojë në rivendosjen e marrëdhënieve të pronësisë siç kanë qenë në vitin 1944, as në shpërblimin e plotë të dëmeve të pësuar, për arsye të ndryshimeve objektive në kohë e për shkaqe të justifikuar juridike (jurisprudencë e qëndrueshme: **VGJK nr.4/1994; 30/2005; 35/2007; 27/2010; 43/2011; 1/2013; 1/2017**).

Megjithatë, GJK-ja ka elaboruar vazhdimisht se procesi i kthimit dhe kompensimit të pronave ish pronarëve nga regjimi komunist duhet analizuar në këndvështrimin e parimit dhe elementëve të sigurisë juridike, pritshmërisë së ligjshme, si dhe ekzekutimit të vendimeve të formës së prerë që lidhen me këto të drejta për këtë kategori pronarësh për aq kohë sa shteti demokratik ka miratuar dhe zbatuar legjislacionin përkatës lidhur me këtë çështje (shih më poshtë tek kreu *Siguria juridike*).

Pavarësisht qëndrimit thuajse konstant të GJK lidhur me standardet e shpronësimit apo kufizimit të pasurisë së paluajtshme gjatë regjimit komunist, nuk vihet re i njëjti qëndrim për pasuritë e luajtshme. Në fakt, kjo çështje nuk ka gjetur as rregullim ligjor specifik, por edhe në rastet kur situata ka qenë deri diku e qartë, GJK nuk ka pranuar të marrë në shqyrtim dhe vlerësojë rrethanat që kanë çuar në shpronësimin de facto të ish-pronarëve, gjatë konfiskimit të pasurisë së luajtshme. Për GJK nuk ka privim të së drejtës së pronës kur ish-pronarëve u janë marrë fitimet për shkak të ligjit për tatimin e jashtëzakonshëm, pasi qëllimi i tij ka qenë vendosja e *tatimit të jashtëzakonshëm ndaj fitimeve të mëdha* të realizuara nga shtetasit gjatë ushtrimit të veprimtarive tregtare, industriale dhe ndërmjetëse që prej datës 7 prill 1939 deri në datën 31 dhjetor 1944. Në këtë vendim, GJK nuk ka marrë në shqyrtim faktin nëse ky detyrim fiskal përbënte apo jo një formë indirekte ose të fshehur shpronësimi, duke qenë se është e

qartë nga vetë titulli i ligjit të asaj kohe. Megjithatë GJK konstatoi se kjo kategori subjektësh që i nënshtrohej këtij ligji nuk është dhe nuk mund të barazohet me ish-pronarët e tjerë, pronat e të cilëve u shpronësuan ose u shtetëzuan jo për një motiv të tillë fiskal (**VGJK nr.16/2000**).

GJK ka pranuar se legjislacioni i rikthimit dhe kompensimit të pronës, veçanërisht nëse shoqërohet me zbatimin e reformave sociale dhe ekonomike, ka pak të ngjarë që të realizojë një drejtësi të plotë në kushtet e ndryshme të një numri të madh individësh të ndryshëm të përfshirë. Për këtë arsye, është në radhë të parë detyrë e autoriteteve përgjegjëse dhe, veçanërisht, e pushtetit ligjvënës të vlerësojë avantazhet dhe disavantazhet e alternativave legjislative në dispozicion, duke pasur parasysh që ky është një vendim politik. Balancimi i të drejtave në fjalë, si dhe i përfitimeve apo humbjeve të individëve të ndryshëm të prekur nga procesi i transformimit të sistemit ekonomik dhe ligjor të shtetit në fjalë, është një ushtrim jashtëzakonisht i vështirë. Një reformë radikale e sistemit ekonomik, politik të një vendi ose gjendja e financave të shtetit mundet të justifikojnë kufizime të forta të të drejtave themelore të individit, megjithatë rrethana të tilla nuk mund të mbështeten në dëm të parimeve themelore që përshkruajnë KEDNJ. Hapësira e vlerësimit që i është dhënë shtetit, sado e konsiderueshme qoftë, nuk mund të jetë e pakufizuar.

Ushtrimi i diskrecionit të shtetit, madje edhe në kontekstin e reformave më komplekse, nuk mundet të sjellë rrjedhoja në kundërshtim me standardet e KEDNJ.⁴ Çdo ndërhyrje në gëzimin e një të drejte ose lirie të njohur nga KEDNJ duhet të ndjekë një qëllim të ligjshëm dhe të jetë i balancuar drejt, pasi neni 1 Prot.1 presupozon në vetvete ekzistencën e një interesi të përgjithshëm të komunitetit. Për shkak të njohurisë së tyre të drejtpërdrejtë mbi shoqërinë dhe nevojat e tyre, autoritetet kombëtare, në parim, janë më të mirëpozicionuara sesa gjykatësi ndërkombëtar për të vlerësuar se çfarë përbën *interes publik*, nocion i cili është i zgjeruar. Në veçanti, vendimi për të miratuar ligje që shpronësojnë pronën ose japin kompensim të financuar publikisht për pronat e shpronësuara do të përfshijë zakonisht shqyrtimin e çështjeve politike, ekonomike dhe sociale. Duke e konsideruar të natyrshme se shkalla e vlerësimit, e disponueshme nga ligjvënësi për zbatimin e politikave sociale dhe ekonomike, duhet të jetë e gjerë, GJEDNJ-ja ka shpallur se ajo duhet të respektojë vendimin e ligjvënësit se çfarë

4 Citim në vendimin e GJK: çështjet “Olaru dhe të tjerë k. Moldavisë”, i datës 28.07.2009, § 55 dhe “Maria Attanasiu dhe të tjerë k. Rumanisë”, § 170-171)

është interes publik, nëse ai vendim nuk është haptazi i pabazuar (shih më poshtë pikën 2).⁵

Nisur nga parashikimi i Nenit 41 të KSH, GJK ka mbajtur qëndrimin se e drejta e pronësisë është *e garantuar* por jo *e paprekshme*. Prandaj, GJK është konfrontuar herët me përcaktimin e kritereve të kufizimit apo ndërhyrjes në të drejtën e pronës, duke u orientuar nga standardet e vendosura nga GJEDNJ. E drejta e pronës konsiderohet e garantuar mjaftueshëm, nëse në rast të kufizimit të pronësisë private (*shpronësimi apo kufizime që barazohen me shpronësimin*) shteti merr përsipër të respektojë kufizimin në përbushje të një interesi publik, kundrejt një shpërblimi të drejtë dhe në respektim të së drejtës së ankimit të individit të cenuar për masën e shpërblimit (**VGJK nr.35/2007**).

Për të vlerësuar se sa janë respektuar standardet kushtetuese është e nevojshme të kuptohet e vlerësohet në përmbajtje domethënia e ligjvënësit që e ka kufizuar pronësinë e pronarit deri në formën e shpronësimit. Në rastin e shqyrtimit të ligjit të legalizimit të ndërtesave të paligjshme në tokat e pronarëve të ligjshëm, GJK ka vlerësuar se megjithëse ligji nuk përmend termin *shpronësim* dhe nuk siguron një procedurë formale shpronësimi, pronarët e ligjshëm të tokës mbi të cilën janë ndërtuar objektet e paligjshme quhen *de facto* dhe *de jure* të shpronësuar. GJK në këtë çështje ka bërë përpjekje të japë dhe kuptimin aktual të *shpronësimit*, sipas të cilit një subjekt mund të privohet nga e drejta e pronësisë që ka në favor të një subjekti tjetër përgjithësisht publik, por jo detyrimisht. Pra, sipas GJK, shpronësimi mund të lejohet edhe kur është në dobi të personave privatë të bërë mbi bazën e një politike të llogaritur për të arritur drejtësi shoqërore brenda komunitetit. Këtij qëndrimi GJK i vë përballë standardin e vendosur prej saj mbi disa koncepte kushtetuese që kanë të bëjnë me *interesin publik* dhe me *shpërblimin e drejtë*, si dhe respektimi i *parimeve të drejtësisë, të proporcionalitetit, të shtetit social* që përbëjnë njëkohësisht dhe kufijtë kushtetues të hapësirës së vlerësimit, mbi të cilat duhet të orientohet ligjvënësi, për respektimin e së drejtës së pronës (**VGJK nr.30/2005; nr.35/2007**).

GJK e ka konsideruar procesin e legalizimit të ndërtimeve pa leje si shpronësim *de facto* i pronarëve të truallit mbi të cilin ato janë ndërtuar dhe ligji i posaçëm për këtë proces u njeht atyre të drejtën e ankimit në gjykatë vetëm lidhur me masën e shpërblimit. Por megjithëse GJK e pranon se procesi i *legalizimit*

5 Shih vendimin pilot të GJEDNJ-së në çështjen “Manushaqe Puto dhe të tjerë k. Shqipërisë”, i datës 31.07.2012, §166).

është *shpronësim de facto*, ajo arrin në përfundimin se ligji i posaçëm krijon marrëdhënie të ndryshme, komplekse, juridike të lidhura jo vetëm me masën e shpërblimit por dhe me regjistrimin e pronës, me titullin e pronës, me konfliktet mes pronarëve kufitarë, probleme juridike që bartin domosdoshmërinë e shqyrtimit gjyqësor në tërësi, drejt zgjidhjes së problemeve. Si rrjedhim, GJK çmoi se neni 42 nuk konkurren me nenin 41/5 të KSH! Nuk është e qartë nga pjesa arsyetuese e vendimit se përse ka një dallim të tillë midis normave që nuk garanton ndalimin e privimit nga pronësia. GJK është mjaftuar me faktin se vendimet e masës së shpërblimit për çmimin e tokës (si e vetmja çështje që mund të vlerësohet nga gjykata) mund të ankimohen në gjykatë duke garantuar të drejtën kushtetuese që sanksionohet nga neni 43 i KSH, kështu që, për atë kohë sa sipas nenit 4 pika 3 KSH, dispozitat e saj zbatohen drejtpërsëdrejti, ky ligj edhe pse nuk e ka pranuar në mënyrë të shprehur, nuk ia mohon të drejtën individit për t'u ankuar në gjykatë për çdo aspekt të ligjit, për të cilin mund të lindin mosmarrëveshje mes personave të interesuar (VGJK nr.35/2007). Në analizën e kriterëve të ndërhyrjes, në këtë rast GJK është ndalur thujtë vetëm tek interesi publik, duke argumentuar madje se edhe numri i përfituesve (atyre që ndërtuan pa leje në tokë të dikujt tjetër) është më i lartë se i pronarëve që zhvishen nga e drejta e pronës.

GJK e ka konsideruar si kusht kryesor posedimin e pronës për ta kualifikuar zhveshjen prej saj si ndërhyrje të së drejtës së pronës. Sipas saj, e drejta e pronësisë, si një nga të drejtat e mbrojtura nga Kushtetuta, nuk cenohet si pasojë e mosparashikimit të së drejtës së kompensimit të ish-pronarit në rast të transferimit të titullit të pronësisë, si pasojë e zbatimit të nenit 169 të Kodit Civile (KC).

Titullari i së drejtës së pronësisë është i mbrojtur në çdo rast kur pretendon cenimin apo kufizimin e kësaj të drejte. Neni 169 i KC-së kërkon posedimin e pronës nga poseduesi jopronar qetësisht e pa ndërprerje dhe duke u sjellë si të ishte i tillë, ndërkohë që çdo veprim i kryer nga pronari i ligjshëm gëzon mbrojtje ligjore dhe sjell efektin e ndërprerjes së efektit të parashkrimit dhe moszbatimin e këtij instituti. Prandaj, GJK, duke iu referuar edhe jurisprudencës së GJEDNJ⁶, e ka konsideruar pretendimin për kompensim në këndvështrim të parimit të sigurisë juridike. Ajo ka bërë dallimin midis humbjes së pronësisë si pasojë e shpronësimit për interes publik dhe kalimin e titullit të pronësisë si

6 Shih çështjet J.A. Pye (Oxford) Ltd dhe J.A. Pye (Oxford) Land Ltd kundër Mbretërisë së Bashkuar, cituar në vendimin e GJK nr.4/2016.

pasojë e ndërhyrjes së parashkrimit fitues. Në rastin e parë gjendemi përballë një marrëdhënieje midis individit pronar dhe shtetit, ku individi zhvishet nga e drejta e pronësisë sa herë që ndërhyr një interes publik dhe ka të drejtë të ketë pretendime vetëm në lidhje me masën e shpërblimit, në rastin e dytë gjendemi përballë një marrëdhënieje private mes pronarit dhe poseduesit jopronar, individ apo shtet, ku pronari ka të gjitha të drejtat ligjore dhe mundësitë që të pretendojë dhe mbrojë të drejtën e tij. Sipas GJK, shuarja e së drejtës së pronësisë, kur pronari nuk ka mundur të rimarrë tokën e tij si pasojë e zbatimit të ligjit, nuk mund të thuhet se është haptazi pa baza të arsyeshme. Për këtë arsye ka pasur një interes të përgjithshëm për afatet dhe shuarjen e titullit të pronësisë në përfundim të afatit. Kërkesa për kompensim në rastin kur njëra palë nuk ka arritur të ndërpresë afatin e parashkrimit, bie në kundërshtim me konceptin e *afatit*, qëllimi i të cilit është vazhdimësia e sigurisë ligjore që pala tjetër nuk do të paditet pas kalimit të një date të caktuar. Për pasojë, GJK nuk ka arritur të gjejë antikushtetutshmëri tek neni 169 i KC-së për shkak të mungesës së parashikimit lidhur me njohjen e së drejtës së kompensimit për ish-pronarin në rastin e kalimit të titullit me anë të parashkrimit fitues (**VGJK nr.4/2016**).

Vendosja e masave ekstreme të privimit nga prona gjatë proceseve gjyqësore janë konsideruar si të pranueshme nga GJK nëse ato i shërbejnë një interesi publik, si p.sh parandalimit dhe goditjes së krimit të organizuar dhe trafikimit përmes sekuestrimit dhe konfiskimit të pasurive të personave të dyshuar për pjesëmarrje në organizata kriminale, pjesëmarrje në organizata terroriste e banda të armatosura e trafikime (**VGJK nr.4/2011**, ligji *antimafia*, i ngjashëm me atë të njohur si *OFL*, shih më poshtë te konfiskimi i pasurisë).

Pra, bazuar në jurisprudencën e GJK, një subjekt mund të privohet nga e drejta e pronësisë në favor të një subjekti tjetër *përgjithësisht publik*, por jo *detyrimisht*. Pra, shpronësimi mund të zërë vend edhe *në dobi të personave privatë*, i bërë mbi bazën e një *politike të llogaritur për të arritur drejtësi shoqërore brenda komunitetit*. Shpronësimi kërkohet të realizohet me ligj dhe vetëm për interesa publike. Ai është i lejueshëm vetëm përkundrejt një shpërblimi të drejtë (**VGJK nr.17/2010**). Shpronësimi është një marrëdhënie midis individit pronar dhe shtetit, ku individi zhvishet nga e drejta e pronësisë sa herë që ndërhyr një interes publik dhe ka të drejtë të ketë pretendime vetëm në lidhje me masën e shpërblimit (**VGJK nr. 4/2016; nr.40/2022**). Elementët e parashikimit me ligj, interesin publik dhe shpërblimin e drejtë GJK i ka trajtuar në çdo rast që ka shqyrtuar çështjen e shpronësimit në dobi të shtetit, ndërsa kur shpronësimi bëhet në dobi të privatit shprehja *“mbi bazën e një politike të llogaritur për*

të arritur drejtësi shoqërore brenda komunitetit” nuk ka gjetur elaborim të mëtejshëm gjë që mbetet për t’u parë në vijim se çfarë nënkupton, pasi në dukje është e tillë që le hapësirë për të përfshirë mjaft situata.

Kur flitet për privim nga e drejta e pronës përveç rastit të shpronësimit tërësor kuptohet edhe rasti i kufizimit të përdorimit deri në atë pikë sa e bën të pamundur gëzimin e qetë të pronës. Me konceptin e kufizimit të së drejtës së pronës GJK është marrë që në vitet e para të saj. Vlen të nënvizohet se në një vendim të hershëm të saj GJK për herë të parë (nuk e gjejmë më të përmendur apo të trajtuar më tej), ka pranuar se të drejtat kushtetuese nuk gëzojnë të njëjtën mbrojtje. Sipas saj, e drejta e pronës, për shkak të karakterit dhe rolit të saj social është ndër ato të drejta dhe liri më pak e mbrojtur, sepse shteti ka të drejtën t’i verë kufizime, të caktojë rregulla në përdorimin e saj, t’i heqë një individ pjesërisht ose tërësisht sendet që përbëjnë pasurinë, por vetëm dhe gjithnjë për dobi publike dhe kundrejt një shpërblimi të plotë (**VGJK nr.11/1997**).

Duket se në atë kohë, Gjykata, megjithëse e konsideronte të drejtën e pronës si themelore për ndërtimin e shtetit bazuar në ekonominë e tregut, sërish mbeti në kurthin e mentalitetit që shteti mund të ndërhyjë lirisht, prandaj duhet konsideruar se është një e drejtë më pak e mbrojtur! Për këtë GJK i referohet një akti të ashtuquajtuari ndërkombëtar, ndërkohë që KEDNJ ishte ratifikuar dhe kishte hyrë në fuqi për shtetin shqiptar.⁷

Rasti i kompensimit të pronës së paluajtshme ish-pronë private e ndodhur brenda territorit dhe në posedim të shoqërisë tregtare (por ende në pronësi të shtetit), në formë aksionesh disa herë më e vogël se ajo që është vendosur t’i kompensohet nga Komisioni i Kthimit dhe Kompensimit të Pronave, që nënkupton me çmime më të ulta se ato të tregut, është konsideruar nga GJK se dëmton interesat e kësaj kategorie ish-pronarësh, si dhe kufizon të drejtën e tyre për shpërblimin e dëmeve të shkaktuara nga veprimet e paligjshme të organeve shtetërore. Për arritjen e këtij qëllimi, kërkohet që detyrimeve të shtetit për kompensimin e trojeve të zëna, për aq sa kanë vendosur komisionet e kthimit dhe kompensimit të pronave, t’iu korrespondojë e drejta e ish-pronarëve të truallit, e cila duke u vlerësuar ekonomikisht, të mos jetë nën nivelin e kërkesës kushtetuese për një shpërblim të drejtë. GJK e ka vlerësuar si shkelje të barazisë

⁷ Neni 1 i Protokollit nr.1 të Parisit datë 20.03.1952 disponon: “Çdo person fizik ose moral ka të drejtën e respektit të pasurisë së tij. Askush nuk mund të privohet nga prona e tij veçse për shkak dobie publike dhe në kushtet e parashikuara nga ligji dhe nga parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare”, sipas citimit në vendimin e GJK.

para ligjit vendosjen e ish-pronarëve të trojeve të këtyre ndërmarrjeve që do të privatizohen me ish-pronarët e tjerë të trojeve të zëna me objekte të ndërtuara nga shteti, ku nuk zhvillojnë aktivitet shoqëritë tregtare të komanduara prej tij. Të dy këto grupe ish-bashkëpronarësh sipas GJK ndodhen në situata juridike të njëllajta dhe i përkasin të njëjtës kategori. Si njërit, ashtu dhe tjetrit, nuk i është kthyer trualli për shkak se ka qenë i zënë dhe komisionet e kthimit dhe kompensimit të pronave, ju kanë njohur atyre vetëm të drejtën e kompensimit (**VGJK nr. 26/2001**).

Në një rast të kufizimit deri në atë masë saqë e bën të pamundur disponimin e pronës, GJK ka vlerësuar se e drejta për të disponuar është e drejta për ta shitur ose jo sendin, për ta dhuruar, për ta lënë me testament, për ta dhënë atë si garanci reale për garantimin e detyrimeve ndaj të tjerëve, etj. Duke qenë se është kërkesë *sine qua non* e legjislacionit civil që sendet e paluajtshme dhe faktet që kanë lidhje me gjendjen juridike të tyre regjistrohen në regjistrin e pasurive të paluajtshme, pasi përndryshe ato nuk mund të tjetërsohen apo të ngarkohen me barrë, fshirja e regjistrimit të titullit të pronësisë ndikon drejtpërdrejtë në të drejtën e pronësisë. Prandaj, fshirja e regjistrimit, ndonëse nuk e zhvesh plotësisht titullarin nga e drejta e pronësisë, në kuptimin formal-juridik të saj, e kufizon në fakt të drejtën e tij të pronësisë, duke e bërë të pamundur disponimin e saj (**VGJK nr.17/2010**). Disponimi është trajtuar edhe në raste të tjera, ku GJK ka vlerësuar qartë se e drejta e pronës realizohet përmes ushtrimit të tagrave të pronësisë, ndërmjet të cilave është edhe e drejta për të disponuar pronën dhe se cenimi qoftë edhe i pjesshëm i çdo tagri të pronësisë përbën në vetvete cenimin e së drejtës të pronës në tërësinë e saj (**VGJK nr.53/2023**).

Në një vendim të vonë, GJK e ka konsideruar parashikimin e nenit 377 të KC-së si kufizim në të drejtën e trashëgimlënësit për të disponuar pronën e tij lirisht pas vdekjes, jo vetëm te personat jashtë rrethit të trashëgimtarëve ligjorë, por edhe brenda këtyre të fundit. E drejta e trashëgimisë si mënyrë e fitimit të pronësisë gjen zbatim edhe për të drejtën për të disponuar me testament. Një nga mënyrat e disponimit të pronësisë është testamenti për shkak të vdekjes (mortis causa), në dallim nga mënyrat e tjera të disponimit të saj gjatë jetës së trashëgimlënësit (inter vivos). Testamenti shfaqet si një akt i vullnetshëm i trashëgimlënësit, i cili zgjedh të kalojë pasurinë e tij në një kategori personash të zgjedhur prej tij. Në këtë kuptim, e drejta për të disponuar me testament ka për qëllim të sigurojë transferimin e së drejtës së pronësisë sipas vullnetit të lirë të trashëgimlënësit edhe pas vdekjes së tij. Kjo do të thotë se testamenti, në thelb, përbën një mekanizëm për të parandaluar që prona private, si baza e një stili

jetese që përcaktohet nga vetë individi, të përfundojë me vdekjen e pronarit dhe siguron vazhdimësinë e saj nëpërmjet trashëgimisë.

Pavarësisht, kjo nuk do të thotë se e drejta e disponimit të pasurisë me testament është e pakufizuar, prandaj, në këto kushte, mbetet detyrë e ligjvënësit të ndërhyjë për të bërë rregullimet përkatëse, për të garantuar disponimin e lirë të pronës nëpërmjet testamentit, ndryshe nga rregullimi ligjor i trashëgimisë me testament në fuqi, i cili rezulton të jetë antikushtetues, pasi përcakton se trashëgimlënësi mund të disponojë në favor të cilitdo prej trashëgimtarëve ligjorë, por vetëm brenda tre radhëve të para të trashëgimisë ligjore dhe vetëm nëse mungojnë trashëgimtarët e tre radhëve të para, trashëgimlënësi mund t'ia lërë me testament pasurinë e tij kujtdo prej trashëgimtarëve të radhëve të tjera, e po kështu edhe jashtë rrethit të trashëgimtarëve ligjorë (**VGJK nr.69/2023**).

GJK në jurisprudencën e saj ka theksuar se, pavarësisht mbrojtjes që ajo gëzon, e drejta e pronës mund t'i nënshtrohet kufizimeve. Këto kufizime duhen bërë sipas disa kriterëve të përcaktuara në mënyrë shteruese në nenin 17 KSH, i cili shtrihet ndaj të gjitha të drejtave dhe lirive të parashikuara në të. Kjo dispozitë, përveç parashikimit të kufizimit me ligj dhe arsyes publike që për ligj kufizimin, përmban detyrimin për të respektuar edhe kriterë të tjera, si: kufizimi për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve dhe ekzistenca e raportit të drejtë midis kufizimit dhe gjendjes që e dikton atë, i njohur ndryshe si parimi i proporcionalitetit. Ky i fundit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte apo lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që i përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet (jurisprudencë e qëndrueshme: **VGJK nr.10/2008; nr.12/2009 etj.**).

Pas paraqitjes së dy kategorive kryesore të ndërhyrjes në të drejtën e pronës, privimit dhe kufizimit, më poshtë renditen qëndrimet e GJK lidhur me kriteret kushtetuese mbi të cilat duhet të bazohet si privimi ashtu edhe kufizimi i kësaj të drejte kushtetuese. Në vijimësi, fillimisht i kufizuar në një trajtim më të përgjithshëm dhe më pas më të detajuar, GJK ka vendosur si kriterë të ndërhyrjes në të drejtën e pronës këto elementë:

- (i) *ligjshmërinë* (ndërhyrjen vetëm me ligj);
- (ii) *interesin publik* (dobinë publike);
- (iii) *proporcionalitetin* (raporti i drejtës mes qëllimit dhe mjetit të përdorur);
- (iv) *sigurinë juridike* (qëndrueshmërinë dhe qartësinë juridike);

- (v) *shpërblimin e drejtë* (shpërblimi me çmimin e tregut ose kompensim i arsyeshëm).

1. Parimi i ligjshmërisë

Megjithëse neni 41 i Kushtetutës gjen zbatim për çështjet lidhur me të drejtën e pronës pas hyrjes në fuqi të saj, ai është referuar edhe për rastet e konflikteve të lindura para këtij momenti që nuk mund të mbrohen aktualisht. Megjithatë, GJK e ka interpretuar kuptimin e tij (në bashkëveprim edhe me Nenin 1 Prot.1 të KEDNJ), për të vendosur standardet minimale të mbrojtjes së pronës edhe për ish-pronarët për aq sa ka qenë e mundur, por më së shpeshti duke iu referuar parimit të ligjshmërisë dhe sigurisë juridike. GJK e ka parë të arsyeshme të shpjegojë arsyet që çuan në parashikimin dhe zbatimin e procesit të kthimit dhe kompensimit të pronës në vendet e Evropës Lindore, përfshi edhe Shqipërinë. Ato lindën si një nevojë për të vendosur drejtësinë sociale për arsye se individët ishin zhveshur nga prona në përputhje me legjislacionin e kohës, por në kundërshtim me elementët bazë të së drejtës të shteteve demokratike, në të cilat e drejta e pronës private njihet dhe mbrohet nga rendi juridik. Në këto kushte individëve të ndryshëm, të cilët ishin privuar nga e drejta e pronës gjatë regjimeve totalitare, u lindi e drejta që të kërkonin të viheshin në të njëjtat pozita juridike në lidhje me pronën, siç kishin qenë para shtetëzimit. GJK ka analizuar edhe situatën dhe shkaqet se përse procesi mund të shkaktonte konflikte serioze sociale nëse do të ishte rivendikuar prona tërësisht, duke u mbështetur në aktet e disponuara para shtetëzimeve, pasi një pjesë e pronave u ishin dhënë personave të tjerë, të cilët i gëzonin prej vitesh. Për sa më sipër pronarëve u kthehej kryesisht prona e lirë dhe kompensoheshin nëse prona ishte e zënë.

Gjatë periudhës që GJK ka shqyrtuar çështje me objekt kthimin dhe kompensimin e pronave të kësaj kategorie pronarësh bie në sy se praktika gjyqësore kishte shkuar në drejtim të tillë që, megjithëse procesi në thelb kishte të bënte me drejtësinë sociale, kërkesa për njohjen e pronësisë lidhej drejtpërsëdrejt me rivendikimin e titullit të pronësisë, në kuptim të nenit 296 të Kodit Civil, i cili në frymën e ligjeve përkatëse për kthimin dhe kompensimin e pronës konstatohej si i përvetësuar padrejtësisht nga shteti. Për aq kohë sa funksionuan KKKP, një ish-pronar i drejtohej atyre njësoj si gjykatës, pra me të njëjtat kërkitime dhe pritshmëri. Prandaj, vendimi KKKP, për shkak të ligjit, kur ndaj tij ushtrohej ankimi në gjykatë, ai trajtohej si ankimi i një çështje gjyqësore themeli njësoj sikur të ndodheshin para një konflikti të mirëfilltë pronësie. Pikërisht për këto arsye,

legjislatori e kishte pajisur procesin e kthimit dhe kompensimit të pronave me garanci në mënyrë që të drejtat e shtetasve të kishin një mbrojtje maksimale. Procesi rregullohej nga një ent i cili nuk ishte i përfshirë në piramidën e ekzekutivit, por ishte i organizuar në qendër dhe në bazë në mënyrë të pavarur nga ekzekutivi, ndërsa drejtuesit e këtij institucioni emëroheshin direkt nga Kuvendi. Ky ka qenë qëndrimi i GJK, i cili u bazua edhe tek praktika e GJEDNJ, e cila, në çështjen *Driza*⁸, konsideroi KKKP organe të pavarura dhe kuazi gjyqësore. Prandaj, KKKP nuk ishin organe administrative në kuptimin klasik juridik të termit. Ato nuk ishin të përfshira në piramidën e ekzekutivit, dispononin në lidhje me të drejta subjektive të shtetasve dhe vendimet e tyre kontrolloheshin drejtpërsëdrejti nga gjykatat në një gjykim që nuk ishte i njëjtë me atë në lidhje me pavlefshmërinë e aktit administrativ. Për rrjedhojë edhe vendimet e KKKP nuk ishin akte administrative në kuptimin juridik të termit. Sipas GJK, e drejta administrative nuk mund të rregullojë me akte detyruese (*imperium*) interesa të privatëve kur nuk ekziston një interes publik. Prandaj, zbatimi nga një organ administrativ si Agjencia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave (AKKP) i parimeve të revokimit dhe shfuqizimit të akteve të ish KKKP është i pabazuar, pasi mungon një interes i ligjshëm shtetëror dhe aktet që shfuqizohen ose revokohen nuk janë akte tipike administrative të një organi tipik administrativ. Drejtori i AKKP-së është një organ në varësi të Këshillit të Ministrave dhe në këtë kuptim vendimi i marrë prej tij për të ndërhyrë mbi interesa civile të shtetasve është i pajustificuar (VGJK nr.27/2010).

Legjislacioni që rregullon procesin e kthimit dhe kompensimit të pronave, në të gjithë historikun e tij, i ka njohur palëve private, të drejtën e ankimit ndaj një vendimi të organit shtetëror, i cili refuzonte njohjen, kthimin apo kompensimin e pronës si në rrugë administrative ashtu edhe në rrugë gjyqësore. Nga ana tjetër, vendimet që njohin, kthejnë apo kompensojnë pronën në vite, të cilat kanë marrë formë të prerë si në rastet kur nuk janë ankimuar në formën dhe afatin që përcaktonte ligji i kohës, apo si pasojë e një vendimi gjyqësor përfundimtar, nuk mund të kenë pasoja për të tretët, pasi këta të fundit nuk kanë qenë palë në proces (VGJK nr.43/2011).

Gjithashtu, sa i takon respektimit të parimit të ligjshmërisë, Gjykata, edhe në rastin e verifikimit të vlefshmërisë së lejes së ndërtimit, arsyetoi se një organ administrativ nuk mund të jetë kompetent ta ushtrojë me fuqi juridike këtë

8 Çështja “Driza kundër Shqipërisë”, aplikimi nr. 02/33771, e aksesueshme në shqip në <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-205661>

funksion, pasi ky i takon vetëm gjykatës. Parashikimi me ligj i kontrollit nga Inspektoriati Ndërtimor e Urbanistik Kombëtar (INUK) për vlerësimin e ligjshmërisë së tyre edhe të ndërtimeve me leje ose të legalizuara sipas ligjit, jo vetëm tejkalon kufijtë e ligjit për inspektimin dhe planifikimin e territorit, por cenon dhe pritshmërinë e ligjshme të pronarëve të këtyre objekteve, të cilët, në përputhje me legjislacionin në fuqi, kanë fituar tashmë të drejtën e pronësisë mbi këto objekte (VGJK nr.25/2014). GJK më tej çmoi se kontrolli administrativ i një organi të pushtetit ekzekutiv mbi ligjshmërinë e ndërtimeve dhe si rrjedhojë e të drejtës së pronës mbi to, me pasojë shpronësimin *de facto* të tyre si masë ekstreme e kufizimit të drejtës së pronës, krijon situatë pasigurie dhe frike tek të gjithë subjektet potencialë që mund të preken nga ky rregullim. Pronarët e objekteve të ndërtuara me leje ose të legalizuara sipas ligjit, sipas përmbajtjes së VKM-së objekt shqyrtimi, ndjehen gjatë gjithë kohës të kërcënuar nga kontrolli i INUK, i cili mund të vlerësojë ligjshmërinë e pronësisë së tyre dhe të marrë masa për eliminimin e paligjshmërisë së mundshme që ai mund të konstatojë, deri në prishje të objektit, që përbën zhveshje *de facto* nga e drejta e pronësisë. Një veprim i tillë i një organi administrativ bie ndesh me parimin e sigurisë juridike në gëzimin e së drejtës së pronës së individëve dhe si i tillë është antikushtetues.

Bazuar në standardet kushtetuese që duhen respektuar për të kufizuar të drejtat dhe liritë themelore, GJK-ja, në vlerësimin e ndërhyrjes e teston atë me kriteret e nenit 17 të KSH. Kriteri i parë që lidhet me ligjshmërinë është shprehja *vetëm me ligj* që nënkupton se vlerësimi i nevojës për të kufizuar ose jo një të drejtë të parashikuar në Kushtetutë, i takon vetëm Kuvendit dhe jo organeve të tjera, përfshi edhe Këshillin e Ministrave. Parashikimi i termit *vetëm me ligj* është bërë për të treguar se kufizime të tilla nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër normativ përveç se me ligj formal të miratuar nga parlamenti. GJK-ja ka çmuar se shprehja *vetëm me ligj* referon në kompetencën e organit ligjvënës dhe nxjerrja e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla cenon kompetencat e këtij organi.

Pavarësisht qëllimit pozitiv dhe dobisë publike, Gjykata, megjithëse ka vlerësuar vullnetin e shprehur nga ekzekutivi për ta çuar përpara dhe për ta përmbyllur procesin e tejkësuar dhe kompleks të kompensimit të pronave ish-pronarëve, kjo nuk justifikon rregullimet me akte nënligjore dhe jo ligje, ashtu siç imponon nenet 41 dhe 17 të KSH. Parashikimi kushtetues i rregullimit me ligj ka funksion garantues të interesit publik të përgjithshëm, me qëllim 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. 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 (**VGJK nr.20/2006; nr.28/2010**).

GJK ka qenë e qartë në konstatimin nëse ka një *rezervë ligjore absolute*, duke konsideruar se kjo situatë imponon formalisht rezervimin e diskrecionit parlamentit që me ligj të rregullojë çështje që kanë të bëjnë me kufizimet e së drejtës së pronës private. Duke marrë për bazë Nenin 1 të Prot.1 të KEDNJ-së që sanksionon parimin e ligjshmërisë, GJK ka riafirmuar qëndrimin se një ndër kërkesat më të rëndësishme të këtij koncepti është se çdo ndërhyrje nga një autoritet publik në gëzimin e qetë të pasurisë duhet të jetë e ligjshme. Fjalja 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 (**VGJK nr.20/2006, nr.12/2009; nr.20/2014; nr.25/2014; nr.30/2021; nr.4/2022**).

GJK ka shqyrtuar raste të tejkalimit të rezervës ligjore edhe në sferën e ushtrimit të veprimtarisë ekonomike, kur ajo ndërthuret me të drejtën e pronës. Ajo ka konstatuar se VKM objekt shqyrtimi, duke lejuar tregtimin e të njëjtit produkt me sasi të ndryshme squfuri, duke lejuar tregtimin e një produkti nga shoqëria ARMO të ndaluar për operatorët e tjerë dhe, duke i imponuar subjekteve tregtare që janë anëtare të kërkuarit dhe që ushtrojnë veprimtarinë e tregtimit me shumicë të naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre, të pajisura me “leje tregtimi të llojit A”, blerjen e produktit Diezel D2 pranë një operatori të vetëm, krijon në treg një monopol në favor të shoqërisë ARMO sh.a. dhe për pasojë cenon lirinë e importimit dhe eksportimit të mallrave dhe shërbimeve, duke kufizuar kështu lirinë e tyre ekonomike. Siç është theksuar në mënyrë konstante nga GJK, kufizimet e lirisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj, koncept i cili në vijimësi është konsideruar prej sa se 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 Kuvendit dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave (**VGJK nr.20/2006; nr.12/2009; nr.24/2009**).

Si pjesë përbërëse të parimit të ligjshmërisë, GJK ka konsideruar edhe mungesën e rregullimit ligjor kur ka konstatuar mosveprimin e ligjvënësit për të rregulluar një çështje konkrete. 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 GJK, 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.

Prandaj, kur GJK 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. 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, GJK nuk kontrollon ligjin, sepse një i tillë nuk ekziston, por kontrollon pse nuk ka ligj, pra mosveprimin e ligjvënësit. 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 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 (**VGJK nr.4/2021**)

2. Interesi publik

Lidhur me kufizimin e së drejtës së pronës nga ligjvënësi, GJK, duke u nisur nga qëndrimi i GJEDNJ, ka ndjekur linjën se shteti gëzon një hapësirë të gjerë vlerësimi në përcaktimin e asaj çka është në interesin e publikut, veçanërisht për sa i takon nenit 1 të Prot.1 KEDNJ gjatë implementimit të politikave sociale dhe ekonomike. Nëse nuk përbën interes publik, privimi i pronës është haptazi i pabazuar. Për shkak të njohjes së saktë të shoqërive të tyre dhe nevojave që ato kanë, në parim, autoritetet kombëtare mund ta vlerësojnë më mirë sesa gjyqtari ndërkombëtar atë çka është në interes të publikut. Për këtë arsye, u takon autoriteteve kombëtare të bëjnë vlerësimin fillestar lidhur me ekzistencën

e një problemi që shqetëson publikun, duke garantuar marrjen e masave që do të zbatohen në fushën e ushtrimit të së drejtës së pronësisë, duke përfshirë privimin dhe kthimin e pronës (VGJK nr.1/2017).

Gjykata Kushtetuese, në jurisprudencën e saj ka theksuar se, pavarësisht diskrecionit që ka ligjvënësi për të vepruar brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë, është e papranueshme në shtetin e së drejtës ndërmarrja dhe miratimi i nismave ligjvënëse të pabazuara në vlerësime ose studime paraprake (VGJK nr. 60/2016).

Nevoja për sanksionimin dhe forcimin e marrjes së *masave parandaluese ndaj një kategorie të caktuar subjektsh, për të cilat ka dyshime ose informacion se janë të përfshira, ndihmojnë apo financojnë aktivitetet të krimit të organizuar, krimeve të rënda, terrorizmit ose bandave të armatosura*, duke përbërë rrezik e cenuar sigurinë publike është konsideruar nga GJK si interes publik i posaçëm. Lufta ndaj organizatave dhe grupeve të strukturuar kriminale, organizatave terroriste, bandave të armatosura, individëve të përfshirë në krime të rënda si dhe goditja e krimit të organizuar e trafikimit përmes sekuestrimit dhe konfiskimit të pasurive të personave të dyshuar për pjesëmarrje në këto organizata kriminale përfshin edhe parandalimin e kryerjes së veprimtarive kriminale, si dhe forcimin e luftës ndaj grupeve kriminale (VGJK nr.4/2022).

Po kështu, edhe *ndërhyrja në të drejtën e pronës private, nëpërmjet parashikimit me ligj të kundërvajtjeve administrative dhe gjobave* për to, i përgjigjet interesit publik të zhvillimit të qëndrueshëm të territorit, pasi nga zbatimi i ligjit pritet të parandalohen dhe të sanksionohen ndërtimet pa leje, përfshi edhe rastet kur ato realizohen mbi pronën private (VGJK nr.15/2022).

Madje edhe në sferën private e familjare ku e drejta e pronës sjell pasoja GJK ka qenë e kujdesshme të analizojë interesin publik në vendosjen e kufizimeve përkatëse. Kështu, GJK konstaton se kufizimet e së drejtës së pronës në drejtim të lirisë së disponimit me testament, të përcaktuara nga neni 377 i KC-së, janë vendosur për të *mbrojtur brenda marrëdhënieve familjare, të drejtat e një rrethi të caktuar të trashëgimtarëve ligjorë*, për shkak të mbrojtjes së veçantë që neni 53 i Kushtetutës i ka garantuar familjes, qëndrueshmëria e së cilës përbën njësinë bazë të organizimit shoqëror të vendit. Në këtë rast, ballafaqohen interesat e një rrethi të gjerë familjar me lidhje gjaku me një kategori më të vogël, e cila karakterizohet nga lidhjet më afektive me trashëgimlënësin. Një mbrojtje të veçantë kanë edhe fëmijët, sipas parashikimeve të nenit 54 të Kushtetutës,

për të cilët ligjvënësi ka parashikuar edhe detyrimin për ushqim, jo vetëm derisa ata arrijnë moshën madhore, por edhe deri në moshën 25 vjeç, nëse vazhdojnë studimet (neni 197 i KF-së). Prandaj GJK çmon se dispozita, duke përcaktuar mënyrën e disponimit të pasurisë pas vdekjes, synon të mbrojë rrethin e ngushtë familjar dhe ka për qëllim garantimin e rendit juridik dhe stabilitetin e marrëdhënieve juridike në shoqëri. Ndërhyrja në mënyrën e disponimit të së drejtës së pronës private të testatorit i përgjigjet interesit publik, prandaj përmbushet edhe kriteri i dytë i parashikuar nga neni 17 i Kushtetutës (**VGJK nr.69/2023**).

Më tej, GJK ka evidentuar se *interesi publik është i lidhur drejtpërdrejt me mirëfunksionimin e buxhetit të shtetit dhe mbajtjen në kontroll të borxhit publik nga qeveria*. Kjo e fundit është përgjegjëse për stabilitetin ekonomiko-financiar të vendit dhe për këtë arsye ka detyrimin të ndërhyjë në çdo rast kur një gjë e tillë rrezikon të përkeqësohet. Qëndrueshmëria e buxhetit të shtetit është e rëndësishme të garantohet në çdo kohë, por ajo merr një rëndësi të veçantë gjatë periudhave të vështira që diktohen nga kriza ekonomike globale, prej së cilës nuk mund të përjashtohet sistemi ekonomiko-financiar shqiptar. Parë në këtë këndvështrim, është në interesin e të gjithë shtetasve marrja e çdo mase të nevojshme ekonomiko-financiare me qëllim shmangien e rreziqeve potenciale të mosfunksionimit të skemës së buxhetit shtetëror. Mbajtja në kontroll e borxhit publik dhe në këtë mënyrë dhe e pasojave të krizës financiare globale, e cila nuk mund të mos ndikojë edhe buxhetin e shtetit shqiptar, është arsye legjitime dhe proporcionale për të ndërhyrë në skemën e sigurimeve suplementare.

Së dyti, në funksion të qëndrueshmërisë së buxhetit të shtetit dhe borxhit publik, sistemi i sigurimeve shoqërore konsiderohet “i hapur”, që nënkupton se ndryshimet janë jo vetëm të pranueshme por edhe të pashmangshme. Sistemi i sigurimeve shoqërore për shkak të karakterit të tij të gjerë dhe të hapur dhe mënyrës së funksionimit nuk i jep mundësi individit të kërkojë modifikimin e këtij sistemi, edhe në rastet kur për shkak të këtij sistemi individit mund t'i vijë pasoja jo të favorshme. Duke qenë e lidhur drejtpërdrejt me buxhetin e shtetit, përgjegjësia për mirëfunksionimin e skemës së sigurimeve shoqërore është kompetencë ekskluzive e ligjvënësit në bashkëpunim me ekzekutivin. Natyrisht, është e pritshme që ndërhyrja e ligjvënësit në çdo rast të bëhet duke iu përmbajtur kufijve të Kushtetutës.

Iniciativa e ligjvënësit në këtë fushë mbetet veçanërisht e gjerë. Faktorët që ndixhin ndryshimet në sistemin e sigurimeve shoqërore mund të jenë çështje me

interes të gjerë publik, si: përpjekja për ta bërë sa më të drejtë sistemin për të dyja palët (përfitues dhe kontribues), situata financiare e buxhetit si dhe faktorë të tjerë socialë (**VGJK nr.2/2013**).

Më tej, GJK ka arritur në përfundimin se ligji për legalizimet, me objekt legalizimin e ndërtimeve të ngritura pa leje dhe sidomos *urbanizimin e zonave, blloqeve informale e ndërtimeve informale si dhe integrimin e tyre në zhvillimin territorial infrastrukturor të vendit, duke përmirësuar kushtet e jetesës*, e për ligj interesin publik që mund të justifikojë shpronësimin e pronarëve të ligjshëm dhe kalimin e pronave të tyre në pronësi të ndërtuesve të ndërtimeve pa leje. Megjithatë përcaktimi i bërë nga ligji për legalizimet, sipas të cilit, pronësia e tokës së shpronësuar nuk i mbetet shtetit, por i transferohet zotëruesit të ndërtesës që legalizohet (pra një individ), në vetvete nuk përbën një pengesë që ky përcaktim të konsiderohet si i domosdoshëm për interes publik (**VGJK nr.35/2007**).

Edhe në rastin e kthimit të ndërtesave të shpronësuara padrejtësisht ish-pronarëve duke parashikuar masë shpërblimi për personat e tretë sipas çmimit të shitjes në kohën e tjetërsimit e konvertuar me indeksin e rritjes së çmimeve, GJK e ka konsideruar si *përpjekje të ligjvënësit për të harmonizuar interesat e këtyre dy kategori personash, duke i dhënë përparësi ish-pronarëve me qëllim që prona të kthehet në origjinën e saj, ndërsa blerësit, të cilët janë bërë pronarë mbi bazën e kontratave të shitblerjes*, ku shitës ka qenë shteti i asaj periudhe, marrin shpërblimin për këto ndërtesa. Ligjërimi i kthimit të ndërtesave ish-pronarëve nuk vjen në kundërshtim as me dispozitat kryesore kushtetuese që kanë qenë në fuqi në kohën e daljes së ligjit, as edhe me Kushtetutën. Duke vepruar në këtë mënyrë, shteti nuk është se ka marrë nëpër këmbë të drejtat e ligjshme të personave të tretë dhe as i ka nënvleftësuar ata, por përkundrazi, i ka marrë në konsideratë dhe ka marrë përsipër detyrimin që, për të balancuar interesat dhe për të mos krijuar padrejtësi të reja, kategoria e personave të tretë të kompensohet duke marrë shpërblimin përkatës (**VGJK nr.12/2000**).

Në disa raste, për një balancim sa më të mirë të interesave të grupeve të ndryshme, GJK ka udhëzuar ligjvënësin që të ndërmarrë zgjidhjen sipas një orientimi konkret. Kështu, në çështjen e *rregullimit me ligj të situatës së qiramarrësve të banesave ish-pronë private*, u rikonfirmua qëndrimi i mbajtur në VGJK nr.5/1997 që për këto banesa ligjvënësi të caktojë një masë qiraje duke theksuar që diferenca do të përballohet nga shteti. Kjo do të zgjidhte plotësisht problemin e qirasë së këtyre banesave, i cili do të vazhdojë deri në zgjidhjen e strehimit

për qytetarët e pastrehë, por pa dëmtuar asnjërën palë. Për qiranë e këtyre banesave GJK konstatoi se ka një boshllëk ligjor, sepse në asnjë akt normativ nuk përcaktohet mënyra e përballimit të diferencës së qirasë, por gjithsesi kjo nuk përbën pengesë që ligjvënësi të nxjerrë një dispozitë tjetër për të plotësuar këtë boshllëk dhe për të përmbushur edhe detyrimin kushtetues të parashikuar në nenin 181, pika 1 të Kushtetutës (**VGJK nr.43/2001**).

Shteti shqiptar është gjendur për një kohë të gjatë në një situatë ku nevoja për t'i dhënë një zgjidhje përfundimtare ballafaqimit të vazhdueshëm midis interesit publik, pra garantimit të drejtës së pronës dhe interesit të grupimit social të qiramarrësve në banesat e ish-pronarëve për strehim, përbën një domosdoshmëri. Edhe pse *interesi i qiramarrësve për një strehim përfundimtar është i një rëndësie të veçantë*, në kushtet kur barazpesha midis këtyre interesave vazhdon të jetë e përmbysur, tej çdo afati të arsyeshëm, pasi pronarët mbajnë një peshë individuale tej masës ose shkallës së duhur prej gati 20 vitesh, gjendja e krijuar kërkonte ndërhyrje të shtetit për marrjen e masave urgjente. *Garantimi i të drejtës së pronësisë përbën prioritet të shtetit shqiptar*, veçanërisht, bazuar në orientimet e vendimmarrjes më të fundit të GJEDNJ-së në gjykimin pilot “*Manushaqe Puto dhe të tjerë kundër Shqipërisë*”⁹ lidhur me moszbatimin e vendimeve të formës së prerë, të cilat u njohin pronarëve të drejtën e pronësisë.

Po ashtu, kërkesat e vazhdueshme të organizmave ndërkombëtare për progres konkret të autoriteteve shqiptare, me qëllim krijimin e një liste të vendimeve të formës së prerë, për të finalizuar hartën e vlerës së tokës, për të llogaritur koston e ekzekutimit të vendimeve që të mundësohej përcaktimi i burimeve të nevojshme, për përdorimin e mekanizimit të ekzekutimit përfundimtar, për mosshtryrje të shpeshta të afateve, siç ka ndodhur deri tani, pasi nuk kontribuojnë në një zgjidhje të shpejtë të problemeve të identifikuara dhe dëmtojnë më tej besimin e publikut, janë arsye për t'i dhënë një zgjidhje më të shpejtë dhe më efektive situatës jofunksionale që cenon mbrojtjen e të drejtës së pronës (**VGJK nr.1/2013; nr.1/2017**).

GJK nuk e ka konsideruar si të pajustificuar *përjashtimin ligjor për kufizimin e kthimit dhe kompensimit të tokës bujqësore*, e cila parashikon kufizimin për kthimin dhe kompensimin e tokës bujqësore deri në 60 ha, por një masë e tillë, jo vetëm që tejkalon në mënyrë të pakrahasueshme sipërfaqen minimale

9 Çështja “Puto dhe të tjerë kundër Shqipërisë”, Aplikimi nr. 07/609, *ibid.*, e aksesueshme në shqip në <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-205643>,

që vendoste ligji nr.7699, datë 21.04.1993 “Për kompensimin në vlerë të ish-pronarëve të tokës bujqësore”, por është e vlerësueshme nga ligjvënësi në varësi të gjendjes që diktojnë rrethanat, në të cilat ndodhet toka bujqësore në Shqipëri. Format e tjera si kthimi pa kufizim të pronave të paluajtshme, ashtu edhe forma të ndryshme të kompensimit, sipas kuptimit kushtetues të shpërblimit të drejtë, synojnë të vendosin një ekuilibër të drejtë ndërmjet interesave të ndryshme. U takon organeve të autorizuara nga ligji “Për kthimin dhe kompensimin e pronës” për të bërë, rast pas rasti, vlerësimin si për ekzistencën e problemit të interesit publik që përlligj kufizimin e të drejtës së pronës, ashtu edhe të masave që duhen marrë për të ndrequr situatën, nëpërmjet kompensimit të drejtë të pronës (VGJK nr.30/2005).

Duke ndjekur jurisprudencë e GJEDNJ-së, GJK çmon se për të vlerësuar respektimin e Nenit 1 të Prot. 1 të KEDNJ, kur një çështje në interesin e përgjithshëm rrezikohet, i takon autoriteteve publike të veprojnë në kohën e përshtatshme, në mënyrë të duhur dhe të pranueshme. Kushti i barazpeshës përmbysset kur persona të veçantë ose grupe sociale të veçanta mbajnë një peshë individuale tej masës ose shkallës së duhur, sado i rëndësishëm të jetë interesi i grupeve të tjera, ose i komunitetit në përgjithësi. Koncepti kushtetues i interesit publik, siç është trajtuar tashmë nga jurisprudenca kushtetuese, është mjaft i gjerë dhe duhet parë në këndvështrimin e dispozitës konkrete që paraqitet për kontroll para saj. Është e vështirë të radhiten në mënyrë shteruese rastet e interesit publik ose të arsyes publike që të çojnë në kufizimin e një të drejte themelore. Ato mund të renditen vetëm negativisht, pra në aspektin e kufizimit konkret. Në praktikën kushtetuese është pranuar tashmë se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (VGJK nr.10/2008; nr.4/2011; nr.1/2013).

GJK e ka interpretuar mbrojtjen e njëjtë të pronës private dhe publike si detyrim të ligjvënësit për të miratuar ligje të arsyeshme dhe rationale jo vetëm në lidhje me procedurat që duhet të ndiqen, por edhe me përmbajtjen e rregullave me qëllim ruajtjen dhe menaxhimin e pronës për interes publik. Kur ligji nuk përcakton pjesëmarrje në procedura specifike vetëm të operatorëve ekonomikë privatë por edhe bashkëveprimin e shtetit nëpërmjet vënies në dispozicion të pronës shtetërore, GJK ka vlerësuar se ligji duhet të respektojë kriteret e nenit 11, pika 3 dhe neni 17 i Kushtetutës, i cili është edhe testi që duhet të gjejë zbatim në çdo ndërhyrje në lirinë ekonomike dhe në të drejtat dhe liritë themelore të individit. *Projektet për zhvillimin*

e zonave urbane janë aktivitete ekonomike, të cilat realizohen përmes një procesi bashkëveprimi të autoriteteve shtetërore me operatorët ekonomikë. Ato mbartin interes publik, pasi i shërbejnë interesit të qytetarëve, por edhe interesit ekonomik të përgjithshëm. Po në këtë vendim, GJK vlerësoi se *mungesa e fondeve financiare nuk përliqj interesin publik* të miratimit të ligjit. Autoritetet publike nuk arritën të bindin Gjykatën se kanë bërë përpjekje serioze në analizimin e mundësive të realizimit të projektit me fonde publike, pa përfshirjen e financimit të operatorëve ekonomikë privatë, për të maksimalizuar përfitimet në kuadrin e interesit publik (VGJK 29/2021).

GJK ka konsideruar se kufizimi i pronës mund të bëhet nëse synohet *stabiliteti i sistemit bankar dhe ndërgjegjësimi i konsumatorit për respektimin e kushteve të përcaktuara në kontratë*, me qëllim mbrojtjen e interesit publik, i cili konsiderohet i përliqur në këtë rast (VGJK nr.30/2022).

Interesi publik është nocion kushtetues jo shterues në kuptimin që lista e çështjeve me interes publik nuk mund të jetë kurrsesi shteruese, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen (VGJK nr.18/2003).

3. Proporcionaliteti

Duke qenë se në një shtet demokratik individit duhet t'i garantohet gëzimi i qetë dhe pa pengesa të paarsyeshme ose joproporcionale i së drejtës së pronës, GJK ka pranuar se me gjithë mbrojtjen që ajo gëzon, e drejta e pronës mund t'u nënshtrohet kufizimeve. Këto kufizime duhen bërë sipas disa kritereve të përcaktuara në mënyrë shteruese në nenin 17 të Kushtetutës (VGJK nr.25/2014).

Në thelb të parimit të proporcionalitetit qëndron *ekuilibrimi i drejtë i interesave*, vlerësimi i rëndësishëm dhe objektiv i tyre, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre. Një kufizim do të konsiderohej në përputhje me standardet e parimit të proporcionalitetit nëse: (i) *objektivi i ligjvënësit është mjaftueshëm i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës*; (ii) *masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin, pra nuk mund të jenë arbitrare, të padrejta, ose të bazuara mbi vlerësime alogjike*; (iii) *mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra se sa nevojitet për të arritur objektivin e kërkuar* - sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës

së përzgjedhur, aq më tepër objektivi për t'u arritur duhet të jetë i rëndësishëm, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme (**VGJK nr.52/2012**).

Bazuar në këto kritere, GJK ka njohur të drejtën e ligjvënësit të kufizojë hapësirën e gëzimit dhe të disponimit të pronës private nga shtetasit për arsye të ekzistencës së interesit publik. Me qëllim që një ndërhyrje e tillë ndaj të drejtës së pronës të jetë e justifikuar, është e domosdoshme që të ekzistojë edhe një marrëdhënie përpjestimore midis mjeteve të përdorura dhe synimit që kërkohet të realizohet. Mbi këtë bazë, sistemi ligjor duhet të përmbajë një sërë garancish procedurale për të siguruar që ndikimi i tij mbi të drejtën e pronës të mos jetë arbitrar dhe as i paparashikueshëm (**VGJK nr.25/2016**).

Përpjestimi i drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjen që e dikton atë është i lidhur ngushtë me detyrimin e ligjvënësit të evidentojë 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. Respektimi i këtyre kushteve 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, Gjykata thekson se respektimi i përmbushjes së kushteve të mësipërme të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar, në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit (**VGJK nr.4/2011; nr.25/2014; nr.7/2015; nr.1/2017**).

Vendosja e gjobës administrative ndaj individëve që ndërtojnë pa leje është konsideruar nga GJK si ndërhyrje në të pronën private prandaj duhet vlerësuar sipas kriterëve të nenit 17 të Kushtetutës, i cili është edhe testi që duhet të gjejë zbatim për çdo ndërhyrje në të drejtat dhe liritë themelore të individit që mund të kufizohen (**VGJK 15/2022**). Lufta kundër informalitetit, krijimi i kushteve për konkurrencë të ndershme, duke evituar evazionin fiskal dhe kontrabandën, si dhe rritja e efektivitetit të organizimit e të funksionimit të administratës tatimore, me qëllim mbrojtjen e qytetarit nga veprime abuzive në fushën e tatim-

taksave, duhet të mbetet një objektiv i rëndësishëm i ligjvënësit dhe që në parim i shërben një interesi madhor publik.

GJK çmon se janë të mirëpritura reformat në sistemin tatimor kur ato kanë për qëllim krijimin e një kulture përgjegjësie ndaj detyrimeve ligjore si për tatimpaguesit, ashtu dhe për administratën tatimore, pasi ato përbëjnë shtysa të domosdoshme për zhvillimin e sistemit ekonomik të vendit.

Megjithatë, pavarësisht rëndësisë së objektivit të ligjvënësit dhe pranisë së interesit publik për një sistem tatimor efektiv, që siguron të ardhura të qëndrueshme për buxhetin e shtetit dhe, për rrjedhojë, edhe të mundësive konkrete për zbatimin e politikave sociale, bazuar në kërkesën kushtetuese për ndërhyrje legjislative proporcionale, GJK i ka vlerësuar masat e parashikuara nga ligjvënësi si jo të përshtatshme për të përmbushur efektivisht objektivin e kalimit nga ekonomia informale në atë formale. Për rrjedhojë, ndërhyrja e ligjvënësit në çështjen konkrete nuk është në përputhje me parimin e proporcionalitetit, si e tillë cenon lirinë ekonomike dhe të drejtën e pronës së tatimpaguesve, duke sjellë për pasojë një ndërhyrje thelbësore në gjendjen e tyre financiare dhe në thelbin e veprimtarisë ekonomike që ushtrojnë (**VGJK nr.33/2016**).

Po kështu, në një vendim të vonshëm, GJK ka arritur në përfundimin se trajtimi favorizues për shoqërinë, e cila zotëron një pjesë të pronave në zonën ku do zhvillohet projekti përfshirë atë të ndërtimit të godinës së re të Teatrit Kombëtar, në raport me subjektet e tjera private, të cilat mund të kishin shprehur interes për të konkurruar për të realizuar këtë projekt zhvillimi është konsideruar dekurajues për shoqëritë e tjera private, duke qenë se ato vihen para kushtit për të arritur një marrëveshje me shoqërinë “Fusha” shpk. Ky kufizim nuk i përgjigjet kriterit të proporcionalitetit (**VGJK nr.29/2021**).

GJK ka vlerësuar edhe nëse zhvillimi i zonave urbane mbart interes publik, në këndvështrimin e kriterit të proporcionalitetit. Në lidhje me kriterin e përpjesëtimit të drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e dikton atë, në mënyrë që kufizimi mos të cenojë thelbin e lirive dhe të të drejtave, jurisprudenca kushtetuese, veçanërisht për sa u takon mjeteve të përdorura, është shprehur se ligjvënësi duhet të zbatojë mjete të tilla ligjore, të cilat duhet të jenë efektive, pra të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, që 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, dobishmërisë dhe të proporcionalitetit, në kuptimin strikt të kufizimeve të imponuara. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin me ato të drejta që si rezultat i tij i nënshtrohen kufizimit, si dhe duke vlerësuar edhe mënyrën e kufizimit (**VGJK nr.60/2016; nr.33/2016**).

Në kuadrin e përpjekjeve për të përmbushur objektivat sociale, është e drejtë legjitime e vetë shtetit të rregullojë sistemin e mbrojtjes sociale, duke hartuar dhe zbatuar politikat dhe strategjitë sociale. Në këtë kuptim, ligjvënësi duhet të çmojë vetë, sipas përparësive që ai ka vendosur për zhvillimin ekonomik e shoqëror, se cilat janë format më të përshtatshme për balancimin e interesave duke bërë edhe diferencimet e arsyeshme, pa cenuar parimet dhe normat kushtetuese (**VGJK nr.9/2007**).

Në çdo rast, këto rregullime duhet të përputhen me parimet, vlerat dhe standardet kushtetuese dhe me detyrimet që burojnë nga Karta Sociale Evropiane, që janë barazia, drejtësia sociale, respekti për të drejtat e njeriut dhe ndalimi i diskriminimit, parime që gjenden të mishëruara edhe në Kushtetutë. Mbrojtja sociale realizohet edhe përmes përmbushjes së objektivave sociale që shteti synon të realizojë, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, si dhe në plotësim të nismës dhe të përgjegjësive private. Kushtet dhe masa në të cilat mund të kërkohet realizmi i objektivave sociale i përket rezervës ligjore absolute, pra rregullimit me ligj të miratuar nga ligjvënësi (**VGJK nr.34/2012; nr.1/2013**).

Në rastin e kufizimit të të drejtave, një masë, për të arritur synimet e saj, duhet të jetë sa e përshtatshme, aq edhe proporcionale, sipas GJK. Për vlerësimin e proporcionalitetit të ndërhyrjes së ligjvënësit, me pasojë shkeljen e të drejtave individuale të parashikuara nga Kushtetuta dhe ligji, duhen marrë në shqyrtim balanca ndërmjet dëmit të shkaktuar individit dhe fitimit të shoqërisë, masa e mbrojtjes nga arbitrariteti që ofrojnë procedurat ligjore si dhe mundësia e shtetit për të përdorur mënyra a mjete të tjera për të arritur qëllimin. Shteti, brenda mundësive, duhet të kufizojë ndërhyrjen në minimum, duke kërkuar zgjidhje alternative dhe, përgjithësisht, duke u përpjekur t'i arrijë qëllimet në mënyrë sa më pak të dëmshme nga pikëpamja e të drejtave të njeriut.¹⁰ Mbi këtë analizë,

10 Çështja Hatton & të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar (2001).

GJK ka vlerësuar se fshirja e regjistrimit, ndonëse nuk e zhvesh plotësisht titullarin nga e drejta e pronësisë, në të vërtetë e privon atë nga e drejta për të disponuar lirisht mbi pronën e tij.

Nga ana tjetër, megjithëse interesi i legjislatorit është legjitim, fakti që pronari, i cili e ka regjistruar më pas në kohë titullin e tij të pronësisë, nuk do të mund ta gëzojë pronën në tërësinë e saj për një kohë të papërcaktuar, nuk krijon një situatë të balancuar ndërmjet interesit publik dhe interesave privatë të cenuar, veçanërisht për sa i përket mjetit jo proporcional të përdorur. Në të njëjtën kohë, konstatohet se, në rastin e fshirjes së regjistrimit, megjithëse parashikohet e drejta për ankim në rrugë gjyqësore, ky ankim është i lidhur me kundërshtimin e aktit administrativ dhe jo me thelbin e të drejtës së pronësisë. Si përfundim, mjeti i zgjedhur nga legjislatori për të arritur qëllimin e tij është kufizues dhe disproporcional (**VGJK nr.17/2010**).

GJK e ka gjetur proporcionale ndërhyrjen në të drejtën e pronës kur kjo e fundit konfiskohet, pasi ligji parashikon zhdëmtimin e zotëruesit të pasurisë, nëse në vijim provohet paligjshmëria ose pabazueshmëria e konfiskimit. Si rrjedhojë, masat parandaluese, të parashikuara në ligj, i shërbejnë një interesi publik dhe janë në përpjesëtim me gjendjen që e kanë diktuar atë. Ligji parashikon garanci të tilla procedurale në mënyrë që të arrihet një balancë e drejtë ndërmjet kërkesave të interesit të përgjithshëm dhe interesave të individit ose individëve në fjalë. Analiza dhe qëndrimi i GJK ndjek jurisprudencën e GJEDNJ, e cila është shprehur se kjo masë nuk ka për qëllim që të privojë kërkuuesin nga prona e tij, por vetëm e ndalon atë që ta përdorë; sekuestrimi është qartazi një masë që ka për qëllim të sigurojë që pasuria, e cila duket se është fryt i veprimtarive të paligjshme të kryera në dëm të bashkësisë, të mund të konfiskohet më tej, nëse është e nevojshme; masa si e tillë është e justifikueshme nga interesi i përgjithshëm dhe, duke pasur parasysh fuqinë e rrezikshme ekonomike të një organizate kriminale si Mafia, nuk mund të thuhet se marrja e saj në këtë fazë të procedimit është disproporcionale me qëllimin që synohet të arrihet.¹¹

Është pranuar nga GJK se konfiskimi përbën privim të pronës. Pika 2 e Nenit 1 të Prot.1 KEDNJ i njuh të drejtën shteteve të miratojnë ato ligje që i konsiderojnë të nevojshme për të kontrolluar përdorimin e pronës në përputhje me interesin e përgjithshëm, por me kusht që të ekzistojë një marrëdhënie proporcionaliteti

11 Cituar në vendimin e GJK: shih çështjen Raimonondo v. Italisë, vendimi i GJEDNJ-së i 22 shkurt 1994, para.27); Agosi kundër Mbretërisë së Bashkuar, të 24 tetor 1986

ndërmjet masës së marrë dhe qëllimit që synohet të arrihet. Pra, duhet një balancë e drejtë ndërmjet kërkesave të interesit të përgjithshëm dhe interesave të individit në fjalë. Në përcaktimin e kësaj baraspeshe shteti gëzon një hapësirë të gjerë vlerësimi si për zgjedhjen e mjeteve, ashtu edhe në përcaktimin e pasojave të masës, të cilat justifikohen nga interesi i përgjithshëm për qëllim të arritjes së qëllimit të ligjit në fjalë. Qëllimi i kësaj ndërhyrjeje, sipas saj, i shërben interesit publik dhe është në përpjesëtim me qëllimin legjitim që synon të arrijë (VGJK nr.2011/4). Nëse masa e konfiskimit merret pas një procesi gjyqësor, ku shqyrtohen si kërkesa e prokurorit për konfiskim, ashtu edhe pretendimet e personit, pra për sa kohë kjo masë shoqërohet edhe me garancitë procedurale të ankimit në rrugë gjyqësore nuk cenohet kriteri i proporcionalitetit (**VGJK nr.4/2022**).

Gjithashtu, GJK, duke pranuar ndryshimet e karakteristikave dhe qëllimeve midis procedurave sanksionuese administrative dhe atyre penale, ku shkeljet dhe dënimet administrative janë më të lehta se ato penale, ka konstatuar se masa e gjobës së vendosur për shkeljen administrative të punimeve pa leje e tejkalon vlerën maksimale që parashikohet për kundërvajtjet penale sipas nenit 34/4 i Kodit Penal, prandaj kryerja e punimeve pa leje është sanksionuar nga ligjvënësi jo vetëm si kundërvajtje administrative, por edhe si vepër penale. Sjellja e paligjshme e individit, pavarësisht rrethanave specifike të nevojave për strehim, sanksionohet nga dy procedura paralele (administrative dhe penale), si rezultat i të cilave ndaj individit caktohet dënim administrativ dhe dënim penal.

GJK thekson se në këto lloj rastesh rezultati i bashkimit të dënimeve të caktuara në procedura konkurruese duhet të jetë i tillë që të garantohet proporcionaliteti në përcaktimin e shumës së përgjithshme të tyre. Duke mbajtur në konsideratë që lloji i dënimit administrativ ka natyrë financiare të barabartë me vlerën e banesës dhe individit ngarkohet edhe me shpenzimet për kthimin e territorit në gjendjen e mëparshme, ndërsa ai i dënimit penal përfshin burgimin gjer në tre muaj ose gjobë, vihet re se individit, që ka vepruar për të plotësuar nevojat për strehim, përballet me një barrë të tepruar financiare. Prandaj, GJK çmoi se dispozita për vlerën e gjobës nuk lidhet në mënyrë të arsyeshme me objektivin e ligjvënësit për të parandaluar dhe ndëshkuar paligjshmërinë në fushën e planifikimit dhe zhvillimit të territorit. Masa e përdorur për të kontrolluar dhe disiplinuar territorin, në situatën kur individit ka vepruar për t'u strehuar për shkak të dëmeve që ka pësuar nga forca madhore, bëhet e paarsyeshme dhe e papërshtatshme, duke e shndërruar në arbitrar kufizimin e së drejtës kushtetuese të pronës private, pasi nuk respekton proporcionalitetin (**VGJK nr.15/2022**).

GJK e ka konsideruar si kufizim në thelb të së drejtës së trashëgimlënësit për të disponuar sipas vullnetit të tij pronën pas vdekjes nën 379 të KC-së, pasi nuk balancon interesat e ligjshëm. Zhvillimet ekonomike dhe kulturore, si dhe ndryshimet në legjislacion pas hyrjes në fuqi të KC-së, kanë zgjeruar edhe konceptin tradicional të familjes. Ligjvënësi parashikon edhe mundësinë e rregullimit të pasojave që rrjedhin nga ky bashkim në lidhje me fëmijët dhe pasurinë gjatë bashkëjetesës (neni 164). Megjithëse legjislatori gëzon një hapësirë të gjerë vlerësimi në përcaktimin e kufijve të së drejtës së trashëgimisë me testament, ai duhet të marrë masa që rregullimi i saj të mos bëhet në mënyrë arbitrare dhe pa arsye të qenësishme. Stabiliteti juridik i vendit shërben si një kusht i rëndësishëm për funksionimin e shtetit të së drejtës, megjithatë ligji duhet të përshtatet me kushtet sociale dhe zhvillimin e shoqërisë. Për këto arsye, transformimi i shpejtë i shoqërisë dhe traditave në vitet e fundit, gjatë të cilave është tejkaluar monopoli i modelit të familjes tradicionale dhe është pranuar lindja e formave të ndryshme familjare, kërkon mbrojtje të veçantë dhe pritshmëri për t'u rregulluar si institute ligjore nga shteti. Me fjalë të tjera, objektivi i ligjvënësit dhe masat e marra për këtë qëllim në kohën e hyrjes në fuqi të KC-së (1994) nuk mund të jenë të njëjta edhe në ditët e sotme. Trashëgimia nënkupton kalimin ligjërisht të pronësisë për një pasuri dhe se ndonëse, legjislatori, në mënyrë të arsyeshme, mund të kufizojë disponimin e saj për atë rreth të trashëgimtarëve të cilët kanë një marrëdhënie gjaku, një rregullim i drejtë në përputhje me kushtet e sotme nuk mund të shmangë individë të cilët de facto janë anëtarë të familjes. Legjislatorit i lind detyra të mbrojtë thelbin tradicional të institutit të trashëgimisë, duke mos anashkaluar faktin se ligji duhet t'u përshtatet kushteve sociale si një parim thelbësor i shtetit të së drejtës, por edhe të ruajë një balancë të arsyeshme midis kategorive të trashëgimtarëve ligjorë dhe atyre testamentarë. Në këtë këndvështrim, GJK thekson se në parim vjetrimi i normës nuk përbën *per se* shkak për antikushtetutshmërinë e saj, përveçse në rastin kur ajo nuk i përgjigjet zhvillimit social, kulturor, ekonomik dhe moral të shoqërisë në atë masë që nuk respekton thelbin e të drejtave dhe lirive të njeriut.

Ligjvënësi edhe pse e ka përfshirë bashkëshortin/en pasjetues/e në nenin 361 të KC-së si trashëgimtar ligjor të radhës së parë, gjë e cila tregon vendin e veçantë që legjislatori ka parashikuar, në këtë rast, për këtë anëtar të familjes, nuk e ka përfshirë atë në rrethin e trashëgimtarëve testamentarë. Duke mos e parashikuar në kategorinë e trashëgimisë me testament, natyrshëm ekziston mundësia që ai të kthehet në barrë për shoqërinë. Për këtë arsye ai parashikohej si trashëgimtar testamentar në KC-në e vitit 1929, ndërkohë që edhe KF-ja në fuqi ka parashikuar

dispozita të veçanta për bashkëshortin. Prandaj, bashkëshorti pasjetues duhet të ketë një vend në rrethin e trashëgimtarëve testamentarë të barabartë me atë të fëmijëve. Për rrjedhojë, pamundësia e disponimit të pasurisë për të me testament është në kundërshtim me qëllimin e legjislatorit për të garantuar dhe siguruar interesin e familjes dhe për këtë shkak, nevoja e parashikimit të tij edhe si trashëgimtar testamentar përbën një mjet të nevojshëm për të siguruar një mbrojtje sa më efektive dhe për të forcuar qëndrueshmërinë e marrëdhënieve familjare edhe pas vdekjes së trashëgimlënësit. Kufizimi i synuar në lirinë e disponimit me testament mund të arrihet prej ligjvënësit edhe me mjete të tjera më të lehta, të cilat nuk do e kthenin atë në një kufizim absolut. Në këtë këndvështrim, përcaktimi i një pjese të pasurisë, duke i dhënë trashëgimlënësit të drejtën për të disponuar sipas vullnetit të tij, konsiderohet një qasje e pranueshme dhe e balancueshme edhe në lidhje me interesat e anëtarëve të tjerë të familjes të përfshirë në trashëgiminë me testament. Mosparashikimi i bashkëshortit pasjetues si trashëgimtar testamentar vendos kufizim për sa i përket rrethit të trashëgimtarëve testamentarë, si dhe nuk garanton disponimin lirisht sipas vullnetit të trashëgimlënësit në asnjë pjesë të pasurisë së tij. Kufizimi, edhe pse i përgjigjet interesit publik, nuk është proporcional sipas kriterëve të vendosura nga neni 17 i Kushtetutës (**VGJK nr.69/2023**).

Po kështu, GJK ka konsideruar si proporcional cilësimin si titull ekzekutiv të faturës së energjisë elektrike, duke e konsideruar si formë të vetme për të arritur qëllimin e kërkuar, pasi ligjvënësi ka konstatuar se ky sektor ka probleme të tilla me interes të përgjithshëm publik dhe financiar që justifikojnë deri në një farë mase ndërhyrjen nga ana e tij. Në rast se procedura e mbledhjes së të ardhurave nga konsumi i energjisë elektrike nuk do të ishte efektive, sistemi energjetik do të kishte pasoja negative jo vetëm mbi konsumatorët debitorë, por edhe konsumatorë të tjerë tepër të rëndësishëm, si spitalet, shkollat, burgjet, etj. Pagimi në kohë të arsyeshme i faturës së konsumit të energjisë elektrike nga ana e konsumatorëve tariforë paraqet domosdoshmëri edhe për shkak të mosakumulimit të “borxhit të keq”, i cili ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë në rritjen e nivelit të tarifës për konsumatorët tariforë të energjisë elektrike. Prandaj, GJK vlerëson se metoda e përzgjedhur nga ligjvënësi, sipas së cilës fatura e energjisë elektrike përbën titull ekzekutiv, ekuilibron interesat e vëna në diskutim, si dhe është diktuar nga domosdoshmëria dhe efektshmëria për të realizuar shlyerjen e detyrimeve financiare të energjisë elektrike nga konsumatorët, brenda një afati kohor të arsyeshëm. Për rrjedhojë, ky ligj përmbush standardet e kërkuara nga neni 17 i Kushtetutës (**VGJK nr.59/2012**).

Megjithatë në një situatë të njëjtë por jo e lidhur me detyrimin primar por me gjobën për mospagimin e tij (parapagimi i gjobës, si parakusht për të ngritur padi në gjykatë) GJK e ka konsideruar si një barrë të tepruar që nuk diktohet nga nevoja e efektivitetit të masave administrative, siç është ajo e vjeljes së gjobave. Për pasojë, duke qenë e tillë, masa e parapagimit të gjobës, si parakusht për realizimin e të drejtës për t'iu drejtuar gjykatës për kundërshtimin e kësaj mase administrative, përbën një ndërhyrje të palejueshme në të drejtën kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, të parashikuar në nenin 42 KSH. Në rastin konkret, qëllimet për të cilat regjimi juridik i ekzekutimit të akteve është rregulluar mund të realizohen, pa cenuar parashikimet kushtetuese që sigurojnë mbrojtjen e të drejtave themelore të individit, veçanërisht të së drejtës së tyre për t'iu drejtuar gjykatës për mbrojtjen e interesave të ligjshëm, kundër akteve të administratës publike. Një gjë të tillë e bën të mundur regjimi juridik që i konsideron aktet administrative të gjobave si tituj ekzekutivë, si dhe mospezullimi i ekzekutimit të këtyre titujve edhe në rast të ankimit në gjykatë (VGJK nr.16/2008).

4. Siguria juridike

Siguria juridike, mbrojtja e të drejtave të fituara, si dhe e pritshmërisë së ligjshme, si standarde kushtetuese të trajtuara vazhdimisht nga jurisprudenca kushtetuese, përbëjnë elementë të parimit të shtetit të së drejtës, të sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës. Parimi i sigurisë juridike, përfshin, krahas *qartësisë, kuptueshmërisë dhe qëndrueshmërisë* së sistemit normativ, edhe *besimin tek sistemi juridik*, pa marrë përsipër garantimin e çdo pritshmërie për mosndryshim të një situate të favorshme ligjore.

Besueshmëria ka të bëjë me bindjen e individit se nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht ose të jetojë me frikë për ndryshime dhe pasojat negative të akteve juridike, të cilat mund të cenojnë jetën e tij private ose profesionale dhe të përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë *qëndrueshmëri* të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, GJK ka mbajtur qëndrimin se nuk mund të mohohen interesa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasoja pozitive, konkretisht trajtim më të mirë financiar për subjektet përfituese. Sanksionimi i të drejtave

dhe lirive të njeriut të pranuar në Kushtetutë dhe shoqërimi me masat për vënien e tyre në jetë duhet të synojnë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave (VGJK nr.34/2005; nr.9/2007; nr.24/2008; nr.4/2010; nr.31/2010; 43/2011 etj).

Në çështjen e situatës ligjore të qiramarrësve të banesave të ish-pronarëve GJK konstatoi se ligji i ri nr.9235, datë 29.07.2004 bënte ndryshime esenciale tek të drejtat e qiramarrësve. Kështu, ndërsa me dispozitat e mëparshme shteti merrte përsipër të zgjidhte strehimin duke i bërë kërkuesit pronarë mbi të njëjtat kriteret që përfitoi pjesa tjetër e popullit, dispozita e kontestuar nuk parashikoi shprehimisht këto detyrime të shtetit. Dispozita parashikon sigurimin e strehimit të tyre nëpërmjet banesave me qira të ulët, kredive me interesa të ulëta ose banesave me qira të kompensuar nga shteti. Veç kësaj në dallim nga dispozita e mëparshme që “ngrinte” qiranë e banesave deri në zgjidhjen përfundimtare të strehimit të qiramarrësve (neni 10 i ligjit nr.8030, datë 15.11.1995), dispozita që kontestohet parashikon shprehimisht pagimin e kësaj qiraje “të ngrirë” deri në dy vjet nga hyrja e ligjit në fuqi, duke nënkuptuar që pas këtij afati qiraja liberalizohet. Në ligjin e ri parashikohen edhe masa të tjera të cilat keqësojnë në një shkallë të ndjeshme pozitën e qiramarrësve. Kështu ndërsa në ligjin e mëparshëm (të shfuqizuar) si afat kohor për lirimin e banesave merrej shprehimisht koha kur do të zgjidhej përfundimisht strehimi i qiramarrësve, në dispozitën e kontestuar, në mënyrë arbitrare e pa asnjë garanci të shprehur, parashikohet që qiramarrësit të lirojnë banesat brenda një afati 3-vjeçar.

GJK e ka konsideruar si cenim i ndjeshëm i të drejtave të qiramarrësve pasi ato ishin siguruar nëpërmjet legjislacionit, i cili ka pasur në përmbajtjen e tij edhe rekomandime që dilnin nga vendime të mëparshme të GJK.¹² **Për më tepër, këto të drejta u realizuan për një pjesë të qiramarrësve duke ngelur pa u realizuar për një numër të konsiderueshëm, të cilëve, ashtu siç u parashtrua më lart, iu imponohen zgjidhje të reja, haptazi të pafavorshme e cilësisht të dallueshme nga ato të mëparshmet.** Si rrjedhim, parimi i sigurisë juridike si pjesë përbërëse dhe e rëndësishme e shtetit të së drejtës, **është cenuar (VGJK nr.26/2005).**

GJK, megjithëse afirmon parimin e sigurisë juridike dhe të elementeve kryesore përbërës të saj, ve në dukje se ky parim nuk mund të prevalojë në çdo rast. Sipas saj, duhet analizuar interesi publik që imponon ndryshimin e

12 VGJK nr.5/1997.

situatës ligjore, që nënkupton se interesi publik, nëse vërtetohet ekzistenca e tij, natyrshëm do të ketë përparësi ndaj parimit të sigurisë juridike. Nga shqyrtimi i çështjes del se në rastin e dhënë, ndryshimi i ligjit të favorshëm ndaj një grupi të caktuar të popullsisë nuk justifikohet me ndonjë interes publik të qenësishëm. Është e vërtetë që dispozita e ndryshuar favorizon pronarët e banesave, por nga ana tjetër ajo diskriminon një grup tjetër (dhe pse të vogël në numër), duke ia cenuar të drejtën minimale për të jetuar, atë të pasjes të një strehe. T'u mohosh të drejtën shtresës së qiramarrësve për t'u bërë pronarë, t'u ndërpresësh kontratën e qirasë pa garantuar strehë tjetër, janë veprime që nuk mund të përlligjen me interesin publik. Parimi i sigurisë juridike nuk mund të eliminojë çdo pasojë negative që mund t'i vijë individit nga rregullimi i ri. Kjo për shkak se siguria juridike është e pandashme nga parimi i shtetit social. Dispozita e re realizon një ndryshim konceptual mbi raportet e shtetit me qiramarrësit e banesave pronë private, ndryshim që sjell pasoja shumë të rëndësishme. Me raportet e vendosura me dispozitat e mëparshme shteti kishte obligimin e zgjidhjes së strehimit të kësaj shtrese duke i bërë pronarë, me dispozitën e re të kontestuar, ai i tkurr tej mase këto obligime, duke marrë përsipër kryesisht, vetëm sigurimin e strehimit (**VGJK nr.26/2005**).

Ky konstatim i GJK që i jep përparësi interesit publik ndaj sigurisë juridike nuk **është elaboruar më tej, aq më pak qëndrimi i shprehur se** përse shteti ka detyrimin të bëjë pronarë të banesave këtë kategori dhe si lidhet kjo me parimin e sigurisë juridike, pasi asnjëherë shteti nuk premtoi bërjen pronarë të tyre mbi prona që nuk i përkisnin as vetë shtetit! Madje në praktikën e mëvonshme të GJK ka ndryshuar qëndrim lidhur me rregullimin ligjor të kategorisë së qiramarrësve të këtyre banesave. Ajo ka sjellë në vëmendje edhe konstatimin e GJEDNJ-ja për dështimin e vazhdueshëm të autoriteteve kompetente shqiptare për të marrë masat e duhura ligjore, administrative, buxhetore, për të hequr të gjitha pengesat për dhënien e kompensimit për pronat e shtetëzuara ose të shpronësuara, për të parashikuar rregullat procedurale dhe për t'i zbatuar ato në praktikë, për të zbatuar vendimet gjyqësore dhe ato administrative, në funksion të njohjes së të drejtave të pronësisë. Ajo ka vlerësuar se këto mangësi vazhdojnë të çojnë në ndërhyrje të pajustificuara në të drejtën e gëzimit paqësor të pasurisë, në kuptim të nenit 1 të Prot.1 të KEDNJ-së. Dështimi, po ashtu i vazhdueshëm, në përcaktimin e afateve të qarta kohore për kthimin e pronës *bona fide* krijojnë gjendje pasigurie në lidhje me realizimin e të drejtave të pronësisë, duke i

ngarkuar pronarët e ligjshëm me një peshë jopërpjestimore dhe të tepërt.¹³ Megjithëse KEDNJ nuk parashikon detyrimin e Shteteve për të kthyer pronat, kur vetë Shteti merr një vendim të tillë, ky i fundit duhet të zbatohet me qartësi dhe koherencë të arsyeshme në mënyrë që të shmanget pasiguria dhe paqartësia për personat që kanë lidhje me çështjen.¹⁴

GJK e vlerëson se parashikimet ligjore të aktit në shqyrtim synojnë jo vetëm të vendosin një barazpeshë të drejtë në realizimin e interesit social të grupimit shoqëror, atij të qiramarrësve, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar, por mbi të gjitha, këto masa kanë efekt të drejtpërdrejtë në garantimin e të drejtës kushtetuese të pronës. Zgjidhja përfundimtare e këtij problemi, si çështje jo vetëm me interes publik, por, para së gjithash, me natyrë kushtetuese, përbën prioritet, pasi e drejta e pronës përbën një nga shtyllat kryesore ku mbështetet sistemi ekonomik dhe zhvillimi i vendit. Në vështrim të sa më sipër, kriteret dhe masat e parashikuara nga akti objekt kundërshtimi janë proporcionale dhe të arsyeshme për të rivendosur një balancë të drejtë midis kërkesave të interesit të përgjithshëm të komunitetit dhe kërkesave të mbrojtjes të së drejtës themelore të pronës së pronarëve të ligjshëm, të cilët për shkak të kufizimit të përdorimit të pronës së tyre për një kohë të gjatë, po mbajnë një peshë individuale tej masës ose shkallës së pranueshme, **çka, potencialisht, përbën shkak për cenimin e thelbit të së drejtës së tyre themelore të pronës (VGJK nr.1/2013).**

GJK e ka shtrirë respektimin e sigurisë juridike edhe ndaj aspekteve administrative që lidhen direkt ose indirekt me të drejtën e pronës. Mbajtja e regjistrimit publik të pronave të paluajtshme dhe të transferimeve të saj ka për qëllim sigurinë e të drejtave të pronës si dhe stabilitetin e qarkullimit civil imponon garancinë se regjistri publik i regjistrimit të pronave të paluajtshme është i sigurt dhe i besueshëm. Roli i tij është i një rëndësie themelore, sepse nëpërmjet tij ngurtësohen të drejta subjektive. Mungesa e besueshmërisë në këtë drejtim passjell pasiguri në të drejtat e pronës. Në këtë aspekt, GJK vlerëson se krijimi i një gjendjeje pasigurie juridike në këto regjistra nuk mund të korrigojohet me zgjidhje që imponojnë veprime po aq të pasigurta, siç është fshirja e regjistrimit që mund të bëhet nga autoritetet e regjistrimit. Kthimi në gjendjen e ligjshmërisë të situatës në të cilën gjendet regjimi i pronës, nuk mund të bëhet me mjete jo ligjore. Në këtë kontekst, fshirja e regjistrimit të pronës

13 Çështja "Beshiri dhe të tjerë k. Shqipërisë", i datës 12.02.2007; "Driza k. Shqipërisë", i datës 02.06.2008; "Ramadhi k. Shqipërisë", i datës 02.06.2008.

14 Çështja "Tudor Tudor k. Rumanisë" i datës 24.06.2009.

nga një strukturë administrative kufizon të drejtën e pronësisë dhe krijon një pasiguri juridike për shtetasit, duke cenuar në të njëjtën kohë dhe të drejtat e fituara (**VGJK nr.17/2010; nr.29/2010**).

GJK, duke mbajtur në konsideratë parimin themelor të shtetit të së drejtës, në këndvështrim të sigurisë juridike, thekson se ligji që kufizon të drejtat kushtetuese duhet të përmbushë kërkesat e cilësisë: ai duhet të jetë i aksesueshëm për të interesuarin (në kuptim të marrjes dijeni) dhe i parashikueshëm për efektet e tij. Po kështu, ligji duhet të jetë mjaftueshmërisht *i qartë*, me qëllim që t'u japë qytetarëve një tregues të përshtatshëm për rrethanat dhe kushtet në të cilat autoritetet publike janë të autorizuar të ndërhyjnë në të drejtat kushtetuese të tyre. Kur GJK kontrollon aktet e pushtetit publik, sa herë që vihet në diskutim një e drejtë kushtetuese ose liri themelore, është me rëndësi të verifikohen parimet që lidhen me cilësinë e ligjit, parashikueshmërinë, sigurinë juridike dhe barazinë para ligjit pasi janë pikërisht ato që mbrojnë individin nga arbitrariteti, veçanërisht në marrëdhëniet ndërmjet tij dhe shtetit. Parashikimi i kamatave ligjore për titullin ekzekutiv “akt i dhënies së kredisë bankare” detyron gjykatat që në procedurën e lëshimit të urdhrit të ekzekutimit për tituj ekzekutivë “kontrata bankare të kredisë konsumatore”, t'i hapë rrugën ekzekutimit të detyrueshëm të tyre, të përlogarisin kamatat ligjore sipas ligjit nr. 48/2014.

Rrjedhimisht, dispozita duket se bën të zbatueshme të njëjtat rregulla ligjore për kamatat me ato për titujt ekzekutivë “kredi bankare” për qëllime të veprimtarisë tregtare, ndonëse këto dy kategori kredimarrësish janë të ndryshme. Gjithashtu, formulimi i dispozitës së kundërshtuar ia delegon pa përjashtim përlogaritjen e kamatave ligjore për titujt ekzekutivë “kredi konsumatore” dhe “kredi tregtare” rregullave të ligjit nr. 48/2014, ndonëse ky i fundit shprehimisht përjashton nga fusha e zbatimit të tij detyrimet ose pagesat që rrjedhin nga kontratat me konsumatorët. Në këtë mënyrë, dispozita e kundërshtuar nuk përmbush kriterin e *parashikueshmërisë* së kërkuar nga parimi i sigurisë juridike në rastin e ndërhyrjeve që bën ligjvënësi në të drejtat kushtetuese, përfshirë të drejtën e pronës. Ligjvënësi duhet të rishikojë kufizimin e vendosur me nenin 511, paragrafi i pestë, gërma “d”, të Kodit të Procedurës Civile (KPC), me qëllim që masat e kamatave ligjore për titujt ekzekutivë “akt i dhënies së kredisë bankare” të jenë të parashikueshme, të qarta dhe të konsiderojnë ndryshimin që ekziston midis kredimarrësit konsumator dhe atij që ushtron veprimtari tregtare. Sipas GJK-së, stabiliteti i sistemit bankar dhe ndërjegjësimi i kredimarrësve për respektimin e kushteve të përcaktuara në kontratat e kredive bankare përbën interes publik për qëndrueshmërinë e ekonomisë së vendit (**VGJK nr.30/2022**).

Çështjen e sigurisë juridike GJK e ka vlerësuar edhe në raport me rishikimin e vendimeve të ish-KKKP-ve, të cilat nuk janë duke u shqyrtuar në themel në gjykatë apo për të cilat gjykata nuk ka dhënë një vendim themeli të formës së prerë. Ajo ka vlerësuar se një proces i tillë rrezikon të çojë në lindjen e një marrëdhënieje të re midis individëve, të cilëve e drejta e pronësisë u ishte njohur apo kthyer me vendim të formës së prerë të ish KKKP-ve, por që potencialisht mund të zhvishen nga titulli i pronësisë si rezultat i shfuqizimit të këtyre vendimeve nga Drejtori i AKKP-së, nga njëra anë dhe, gjithë subjekteve të tjerë, duke përfshirë edhe shtetin, nga ana tjetër. Në vështrim të standardeve të mësipërme, GJK vlerëson se titujt e pronësisë të fituar me anë të këtyre vendimeve të ish KKKP-ve nuk mund të anulohen apo shfuqizohen *iure imperi*, pra në mënyrë të njëanshme, me anën e vendimeve administrative të nxjerra nga autoritetet publike përkatëse, në rastin konkret të Drejtorit të AKKP-së. Ushtrimi i një kompetencë të tillë shfuqizuese krijon një gjendje pasigurie juridike, e cila nuk mund të korrigjohet me zgjidhje që imponojnë veprime po aq të pasigurta, të cilat nuk garantojnë kthimin në ligjshmëri. Vendimet e ish KKKP-ve, nëse nuk janë ankimuar brenda afateve ligjore, janë vlerësuar si vendime të formës së prerë dhe, për rrjedhojë, të ekzekutueshëm dhe nuk mund të vihen në diskutim as nga palët që kanë marrë pjesë në proces dhe as nga organet shtetërore, të çfarëdo natyre qofshin, përndryshe cenohet parimi i sigurisë juridike për të drejtën e pronës (**VGJK nr.43/2011**).

Bazuar në parimin e sigurisë juridike GJK ka theksuar vazhdimisht se ligjvënësi nuk mund të përkeqësojë në mënyrë të paarsyeshme gjendjen ligjore të personave, të mohojë të drejtat e fituara ose të shpërfillë interesat legjitime të tyre. Për të kuptuar dhe zbatuar drejt këtë parim kërkohet, nga njëra anë, që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t'i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të dhe, nga ana tjetër, vetë ligji të mos qëndrojë statik nëse duhet t'i japë formë një koncepti, siç është ai i drejtësisë, në një shoqëri që ndryshon me shpejtësi (**VGJK nr.36/2007**).

GJK thekson se ky parim nuk mund të prevalojë në çdo rast. Kjo do të thotë se nëse paraqitet rasti që një rregullim ligjor ndryshe i një marrëdhënieje ndikohet drejtpërdrejt nga një interes publik, me të gjithë elementët e tij thelbësore, ky interes, natyrshëm, do të ketë përparësi ndaj parimit të sigurisë juridike (**VGJK nr.26/2005**).

Duke riafirmuar qëndrimin e mësipërm të jurisprudencës kushtetuese lidhur me kuptimin dhe zbatimin e parimit të sigurisë juridike, GJK ka nënvizuar në jurisprudencë të qëndrueshme vlerën që merr ky element i shtetit të së drejtës në sigurimin e drejtësisë në një shoqëri që ndryshon me shpejtësi dhe, për rrjedhojë, ndikimin pozitiv që ai ka në hartimin dhe miratimin e ligjeve të reja apo ndryshimin e atyre ekzistuese për t'i përshtatur me dinamikën e këtyre ndryshimeve (**VGJK nr.1/2013; nr.1/2017**).

Po në këtë linjë ka vijuar GJK edhe kur ka shqyrtuar dispozitat që parashikojnë që vendimet gjyqësore ose administrative të formës së prerë, të cilat parashikojnë dhënien e një mase të caktuar kompensimi, por që ende nuk janë ekzekutuar, vlerëson se ato ngrenë çështjen e pritshmërisë legjitime, por sipas ligjit nuk do t'i nënshtrohen rivlerësimit. Prandaj, për këto raste nuk mund të thuhet se ka “ndërrhyrje” në kuptim të nenit 1 të Prot1 të KEDNJ-së, për sa kohë këto vendime do të ekzekutohen. Skema e re e kompensimit (parashikuar nga ligji nr.133/2015) ndryshoi metodën e vlerësimit, e cila mund të rezultojë në një masë kompensimi më të ulët. Ndonëse masa më e ulët e kompensimit nuk mund të cilësohet si shpronësim formal, ajo mund të cilësohet mjaft mirë si *ndërrhyrje të tjera*, sipas Nenit 1 të Prot.1 të KEDNJ-së. Megjithatë, Gjykata vlerëson, se ekziston një bazë ligjore mjaftueshëm e qartë dhe e detajuar për ndërrhyrjen në këtë çështje.

Po ashtu, siç u theksua më lart, ndërrhyrja duket se ndjek një qëllim legjitim, pasi qëllimi i ligjit nr.133/2015 është përfundimi efektivisht i procesit të trajtimit të pronës nëpërmjet njohjes dhe kompensimit të saj brenda një afati të arsyeshëm (10 vjeçar). Në situatën specifike të Shqipërisë, megjithëse kuadri ligjor i ri dhe efektiv i parashikuar nga ligji nr.133/2015 mund të rezultojë në një masë më të ulët kompensimi që u paguhet ish-pronarëve, gjithsesi ai i plotëson kërkesat e proporcionalitetit të përcaktuara në nenin 1 të Prot. nr.1 të KEDNJ. Në mënyrë më specifike, duket e arsyeshme që ligji nr.133/2015 i referohet kategorizimit kadastral të pronës në kohën e shpronësimit pa u konsideruar kjo gjë si një disproporcion ekstrem midis vlerës kadastrale zyrtare të tokës dhe kompensimit të paguar për ish-pronarët. Përfundimisht, GJK vlerëson se ligji objekt shqyrtimi, pavarësisht se parashikon një metodologji të re vlerësimi për kompensimin fizik dhe financiar të ish pronarëve, e cila megjithëse rezulton në ndërrhyrje në të drejtën e pronës dhe mund të mos u përgjigjet pritshmërive të subjekteve që prek ligji, rezulton se në tërësinë e tij 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 (**VGJK nr.1/2017**).

Nisur nga ky konkluzion i GJK, do të ishte me vend të jepej një analizë se si qëndron parimi i sigurisë juridike dhe thelbit të së drejtës me proporcionalitetit, pra kur prevalon njëri apo tjetri, pasi krijon një paqartësi duke pasur parasysh qëndrimin e vazhdueshëm të GJK në lidhje me çështjen e pronave, veçanërisht me sigurinë juridike të ish-pronarëve.

5. Shpërblimi i drejtë

GJK ka pranuar se nga koncepti i të drejtës së pronës që ka pranuar nenin 41 KSH dhe neni 1 Prot.1 KEDNJ nuk rrjedh asnjë e drejtë absolute për shpërblim të plotë. Çështja e detyrimit për dëmshpërblim në vetvete dhe kufijtë e tij përcaktohen nga rrethanat e secilit rast konkret. Shtetit ka një hapësirë të gjerë vlerësimi, për arsye se ai njeht gjendjen dhe raportet shoqërore më mirë se çdo individ dhe se vetëm ai ka në dispozicion mjetet ligjore për t'i përmirësuar ato. Sipas GJK, obbjektivat legjitim të *interesit publik* si ato që ndiqen në kuadrin e masave të reformës ekonomike, ose masat e hartuara për të arritur drejtësi më të madhe shoqërore, mund të kërkojnë një rimbursim më të vogël se vlera e plotë e tregut. Qëllimi i ligjvënësimit për rregullimin e drejtë dhe në përputhje me kriteret kushtetuese të çështjeve të së drejtës së pronës që kanë lindur nga *shpronësimet, shtetëzimet dhe konfiskimet*, vlerësohet dhe gjykohet nga shqyrtimi i dispozitave të ligjit në tërësi (VGJK nr.2005/30). Neni 41 KSH kërkon një *shpërblim të drejtë*, në rastet e shpronësimit të pronarëve privatë, por ky nen, nuk bën fjalë për kritere që mund të zbatohen, për tregues konkret për të vlerësuar dëmin e shkaktuar, apo për ndonjë mekanizëm të zbatueshëm në këtë rast. Megjithatë shprehja *shpërblim i drejtë* nuk mund të konsiderohet formulim i zbrazët, sepse ligjvënësi kushtetues ia ka besuar ligjvënësimit të zakonshëm përcaktimin e parametrave me të cilat ai matet (VGJK nr.35/2007).

E drejta e individit të shpronësuar për të pasur akses në gjykatë, e cila është e parashikuar shprehimisht në nenin 41/5 të KSH, është garanci specifike e së drejtës së pronës, kur kjo e fundit kufizohet nga shteti me anë të shpronësimit. Me anë të kësaj garancie procedurale të shpronësuarit i jepet mundësia të përmbushë edhe garancinë tjetër kushtetuese me natyrë materiale – atë të shpërblimit të drejtë. E drejta e aksesit lidhet nga pikëpamja organike dhe funksionale me shpërblimin e drejtë. Për ushtrimin efektiv të këtyre garancive kushtetuese merr rëndësi përcaktuese njoftimi efektiv i individit për vendimin e shpronësimit dhe rezultatin e tij në drejtim të masës së shpërblimit, pasi

mungesa e njoftimit do ta vendoste atë në pamundësi për t'u mbrojtur në rast arbitrariteti për masën e shpërblimit për pasurinë e shpronësuar, sepse në thelb do t'i mohonte të shpronësuarit aksesin në gjykatë. Mirëpo, ndërsa kjo vëmendje e shtetit për të shpërblyer personat e tretë nuk ka munguar, mënyra se si është zgjidhur kjo çështje nga ligjvënësi nuk është në përputhje me Kushtetutën. Duke u shpërblyer personat e tretë me çmimin e blerjes të konvertuar me indeksin e rritjes së çmimeve, ligji nuk i ka vënë këto dy kategori personash në një situatë të barabartë, përkundrazi, kategoria e personave të tretë është vënë në pozita pabarazie dhe diskriminuese, gjë që passjell pamundësinë e saj të hyjë në qarkullimin civil për të siguruar një banesë tjetër.

Rregulli për masën e shpërblimit, sipas nenit 10 paragrafi i I-rë (çmimi në kohën e blerjes i konvertuar me indeksin e rritjes së çmimeve, kur ky indeksim do të llogaritet sipas nenit 27 të ligjit në momentin e hyrjes në fuqi të tij), vjen në kundërshtim me parimin e barazisë dhe pikërisht për këtë shkak, kjo pjesë e nenit 10, duhet të shfuqizohet si antikushtetuese. Aq sa është e drejtë dhe kushtetuese kthimi i pronave ish-pronarëve, po aq e drejtë dhe kushtetuese është sigurimi nga shteti i një shpërblimi të drejtë e të plotë të personave të tretë, duke marrë për bazë çmimin e tregut, pra vlerën reale që ka ndërtesa në momentin e dorëzimit tek ish-pronari. Kjo zgjidhje, nga njëra anë nuk lejon të preken interesat e personave të tretë dhe nga ana tjetër nuk lejon sigurimin e përfitimeve pasurore të papërligjura, sepse secili do të shpërblehet për aq sa i takon kundrejt objektit që dorëzon, duke marrë në konsideratë edhe shpenzimet e bëra nga personat e tretë për mirëmbajtjen dhe përmirësimin e ndërtesave (**VGJK nr.12/2000**). Pavarësisht këtij standardi të vendosur nga GJK, kjo çështje mori një zgjidhje të ndryshme, pas shumë viteve dhe ndryshimit të shpeshtë të legjislacionit për këtë qëllim.

GJK ka vlerësuar jo vetëm përmbajtjen e ligjit por edhe zbatimin e tij nga gjykatat lidhur me masën e shpërblimit nga shpronësimi. Interpretimi i bërë nga Gjykata e Lartë për njoftimin e drejtpërdrejtë të të shpronësuarit nuk zhvlerëson ose përjashton efektet ligjore dhe prezumimin ligjor të marrjes dijeni të palëve të interesuara në momentin e botimit në Fletoren Zyrtare të VKM-së për shpronësim. Botimi në Fletoren Zyrtare është garancia maksimale që ligji ka vendosur për mbrojtjen e të drejtave të të shpronësuarve, pasi nëpërmjet botimit në Fletoren Zyrtare prezumohet njohja e vetë ligjit, për rrjedhojë edhe e akteve të tjera me rëndësi më të ulët ligjore, siç janë aktet individuale.

Njoftimi individual gjen zbatim në periudhën e ndërmjetme midis momentit kur miratohet vendimi i Këshillit të Ministrave për shpronësim, i cili hyn në fuqi menjëherë dhe zbatohet me miratimin e tij, dhe momentit kur ky vendim botohet në Fletoren Zyrtare. Gjykata e Lartë, duke konstatuar se VKM-ja nr. 228/2012 për shpronësimin është botuar në Fletoren Zyrtare në datën 02.05.2012, ka vlerësuar se në këtë ditë ka filluar të ecë afati ligjor i paraqitjes së padisë. Si pasojë e këtij interpretimi, Gjykata e Lartë ka arritur në përfundimin se padia e paraqitur nga kërkuesi ishte jashtë afatit ligjor dhe, për këtë shkak, ka vendosur rrëzimin e padisë së tij pa i dhënë përgjigje përfundimtare pretendimit për masën e shpërblimit nga shpronësimi, duke ndryshuar vendimet e gjykatave më të ulëta që kishin shqyrtuar themelin e pretendimeve dhe i kishin pranuar pjesërisht ato.

Në përputhje me parimin themelor të sigurisë juridike, e drejta e aksesit në gjykatë e individit të shpronësuar është e kufizuar nga afati ligjor brenda të cilit duhet të paraqitet padia. Për rrjedhojë, interpretimi i ligjit për mënyrën e njoftimit dhe llogaritjen e afatit të paraqitjes së padisë në çështjen konkrete ka cenuar të drejtën e aksesit në gjykatë të kërkuesit për masën e shpërblimit të drejtë nga shpronësimi (**VGJK nr.40/2022**).

MARRËDHËNIA MES NENIT 41 DHE NENEVE TË TJERA TË KSH

E drejta e pronës lidhet ngushtësisht ose indirekt me disa të drejta dhe liri themelore të parashikuara në KSH. Ato janë evidentuar edhe në praktikën e GJK, nëpërmjet interpretimeve që ajo u ka bërë duke pasuruar kuadrin e standardeve që i shërbejnë mbrojtjes dhe garantimit të të drejtave themelore kushtetuese. Pavarësisht nëse trajtimi i lidhjes apo ndërveprimit të këtyre të drejtave me të drejtën e pronës ka qenë ose jo i thellë apo sipërfaqësor, lidhja e tyre është theksuar nga GJK për të orientuar ligjvënësin në ndërhyrjen që ai bën me qëllim kufizimin e të drejtave themelore, pasi normat kushtetuese nuk konceptohen të ndara por janë të lidhura në mënyrë organike. E drejta e pronës është nga ato pak të drejta që ndërvepron me mjaft aspekte të tjera të lirive individuale dhe kolektive për shkak të rëndësisë që ajo ka si bazë e sistemit ekonomik të vendit dhe si shprehje themelore e iniciativës së lirë ekonomike.

Disa nga të drejtat themelore që gjejmë të trajtuara në lidhje me të drejtën e pronës, si pjesë e pandashme apo e lidhur ngushtë me të, paraqiten më poshtë.

1. Neni 11 (liria e veprimtarisë ekonomike)

Liria e veprimtarisë ekonomike është elaboruar më së gjeri si e lidhur drejtpërdrejt me të drejtën e pronës në praktikën e GJK. Kjo liri lidhet drejtpërdrejt edhe me hapësirën që i lihet individit për të vepruar me qëllim zhvillimin e lirë të personalitetit të tij aty, ku ai e sheh veten më produktiv dhe përfshin të gjitha të drejtat që lidhen me prodhimin, shpërndarjen ose konsumin e mallrave dhe të shërbimeve. Forma më e lartë e lirisë ekonomike nënkupton *të drejtën e pronës*, lirinë e qarkullimit të punës, të kapitalit dhe të mallrave pa asnjë kufizim. Në këtë kuptim, individi ka të drejtë të punojë, të prodhojë, të konsumojë dhe të investojë në çdo mënyrë që i pëlqen dhe kjo liri duhet të mbrohet nga shteti. Liria e veprimtarisë ekonomike përmban në vetvete shumë të drejta dhe liri si: liria e biznesit ose aftësia për të krijuar dhe mbyllur një sipërmarrje, liria e tregtisë ose mungesa e barrierave lidhur me importimin dhe eksportimin e mallrave dhe shërbimeve, liria monetare si masë për të garantuar qëndrueshmëri të çmimit, liria fiskale mbi të ardhurat qoftë individuale qoftë ndaj biznesit në mënyrë të veçantë, *të drejtat e pronës* si aftësi e individëve për të grumbulluar, *poseduar dhe disponuar sende* të lirë nga ndërhyrja e shtetit, liria e investimit dhe qarkullimit

të lirë të kapitaleve, veçanërisht kapitalit të huaj, liria financiare dhe pavarësia nga kontrolli shtetëror, liria e punës për të ndërvepruar pa kufizime nga shteti.

Në respektim të interesit publik, pranohen si kufizime të arsyeshme të lirisë së veprimtarisë ekonomike iniciativat e ligjvënësit, të cilat shërbejnë për një rregullim të tregut apo interesave të një shteti social. Këto masa të ligjvënësit mund të jenë të shumëllojshme, madje edhe të karakterit monetar, si psh. vendosja e tatimeve dhe taksave, e cila konsiderohet në vetvete si një lloj kufizimi. Është konsideruar në përgjithësi i mjaftueshëm garantimi i mundësisë së individit për të zgjedhur lirisht fushën e veprimtarisë së tij (iniciativa ekonomike) dhe për të realizuar idetë e tij mbi aktivitetin ekonomik që ai ka zgjedhur. Ajo që ka rëndësi në këtë rast është që thelbi i këtij aktiviteti të individit të mos cenohet deri në atë masë sa të bëhet i pamundur ushtrimi i tij (**VGJK nr.17/2008**).

Në këtë kontekst, GJK ka njohur detyrimin e shtetit për të hartuar kuadrin e nevojshëm ligjor për këtë qëllim duke u krijuar mundësinë të gjithëve të konkurrojnë në një treg të lirë. Koncepti i të drejtës së pronës është mjaft i gjerë dhe shtrihet si ndaj sendeve të paluajtshme ashtu dhe ndaj atyre të luajtshme. Ky koncept mbulon edhe një hapësirë të madhe interesash ekonomikë. Në kuptim edhe të nenit 1 të Prot.1 të KEDNJ-së, si elementë përbërës të së drejtës së pronësisë janë, veç të tjerash, interesa materiale dhe jomateriale, si patenta, aksione, e drejta për pension, e drejta për të dhënë me qira, e drejta për të ushtruar një profesion etj.

Vetë dispozita e Nenit 1 të Prot.1 të KEDNJ-së përmban tre rregulla mbi bazë të të cilave bëhet kontrolli *nëse kemi të bëjmë me cenim të së drejtës së pronës* në kundërshtim me këtë dispozitë. Kështu, rregulli i parë lidhet me *gëzimin e lirë të pronës në paqe*; rregulli i dytë lidhet me *kufizimin e së drejtës së pronësisë sipas kushteve të caktuara dhe rregulli i tretë u njeh shteteve të drejtën për të kontrolluar përdorimin e pronës në përputhje me interesin e përgjithshëm* duke vënë në zbatim ligje që i gjykojnë të nevojshme për këtë qëllim. Të tre këto rregulla i përgjigjen të njëjtit qëllim: *garantimin e pronarit nga ndërhyrje të tilla të shtetit që mund të arrijnë deri në atë pikë sa të rrezikojnë ekzistencën e veprimtarisë fitimprurëse që ai ushtron*.

Në çështjen e ndërhyrjes me ligj për të kufizuar ushtrimin e veprimtarisë në lojrat e fatit, GJK konstatoi se për të pasur makineritë me disa pozicione loje duhet që të plotësohen disa kritere të parashikuara në ligj. Ky është edhe qëllimi përfundimtar i kësaj dispozite. Kjo dispozitë nuk synon në asnjë pjesë të saj, si direkt ashtu dhe

indirekt, shpronësimin e subjekteve lidhur me makineritë konkrete. Nxjerrja jashtë përdorimit e makinerive mund të vijë për shkaqe të ndryshme. Për sa kohë që aktiviteti i subjekteve të licensuara më parë për posedimin e makinerive me disa pozicione, do të lejohet vetëm në rast se plotësohen disa kriteret të vendosura me ligj, atëherë subjekti është i lirë t'i mbajë ato. Mundësia e shitjes, dhënies me qira apo tjetërsimi i tyre me forma të tjera të përcaktuara me ligj, është një e drejtë ekskluzive e kërkuesit. Me qëllim realizimin sa më mirë të kësaj të drejte ligjvënësi ka parashikuar edhe klauzolën që brenda një afati 6 mujor subjektet të kenë mundësi t'i shfrytëzojnë dhe t'i disponojnë lirisht makineritë e tyre, me qëllim mos ardhjen e pasojave të menjëhershme ndaj atyre që nuk i plotësojnë më kriteret për të ushtruar aktivitetin me makineritë me shumë pozicione loje. Në asnjë pjesë të dispozitave ndryshuese subjekteve, të cilët janë pronarë apo posedues të këtyre makinerive, nuk u mohohet ushtrimi i gëzimit dhe disponimit të makinerive me anë të këtij rregullimi, as de facto as de jure. Nëse ligji do të ndalonte nxjerrjen në treg të këtyre makinerive, atëherë mund të gjykonim mbi kriteret ku mbështetet ligjvënësi për këtë qëllim. Për këto arsye, nuk ndodhet para cenimit të së drejtës së pronës në kuptim të nenit 41 të Kushtetutës (VGJK nr.8/2010; nr.33/2016; nr.16/2017).

2. Neni 17 (kufizimi i të drejtave themelore)

Lidhja e nenit 17 me të drejtën e pronës është e pranishme në çdo rast kur analizohet ndërhyrja në të për shkak të efektit që ka norma e nenit 17 për të gjitha të drejtat dhe liritë themelore. Prandaj, kriteret që përmban neni 17 në raport me të drejtën e pronës janë sjellë të trajtuara në kreun IV.

3. Neni 18 (ndalimi i diskriminimit)

Kushtetuta në nenin 18 të saj parashikon se të gjithë duhet të jenë të barabartë përpara ligjit. Kjo dispozitë, në paragrafin e dytë, sanksionon ndalimin e diskriminimit, ndër të tjera, për shkak të gjendjes ekonomike, ndërsa paragrafi i tretë mishëron në vetvete kufizimin e kësaj të drejte, por vetëm nëse ekziston një përligje e arsyeshme dhe objektive. Parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë para ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe përpara ligjit

nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëllajta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Ky parim presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta dhe vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive mund të përligjet trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë (**VGJK nr.29/2005; nr.10/2016**).

Sa i takon lidhjes së këtij parimi kushtetues me të drejtën e pronës, GJK ka analizuar në praktikën e saj rastet kur ka vlerësuar nëse një akt normativ është diskriminues. Ajo ka shqyrtuar nëse akti parashikon trajtim të diferencuar të subjekteve dhe në rast se e konstaton këtë fakt, ajo vlerëson nëse diferencimi ka qenë i përligjur dhe për një arsye objektive. Kjo përligjje vlerësohet e lidhur me qëllimet dhe efektet e masave të marra. Gjithashtu, nuk mjafton vetëm diferencimi i përligjur, por duhet edhe që mjeti i përzgjedhur për arritjen e qëllimit të ligjvënës të jetë i arsyeshëm dhe i përshtatshëm. Veçanërisht për sa u takon mjeteve të përdorura, ato duhet të jenë efektive, pra të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton diferencimin e përligjur dhe arsyen objektive (**VGJK nr.33/2016; nr.34/2017**).

Konkretisht, GJK e ka vlerësuar si shkelje të barazisë para ligjit vendosjen e ish-pronarëve të trojeve të këtyre ndërmarrjeve që do të privatizohen me ish-pronarët e tjerë të trojeve të zëna me objekte të ndërtuara nga shteti, ku nuk zhvillojnë aktivitet shoqëritë tregtare të komanduara prej tij. Të dy këto grupe ish-bashkëpronarësh ndodhen në situata juridike të njëllajta dhe i përkasin të njëjtës kategori. Si njërit, ashtu dhe tjetrit, nuk i është kthyer trualli për shkak se ka qenë i zënë dhe komisionet e kthimit dhe kompensimit të pronave, ju kanë njohur atyre vetëm të drejtën e kompensimit (**VGJK nr. 26/2001**).

Në rastin e shqyrtimit të ligjit që parashikonte konfiskimin e sipërfaqeve ndërtimore jashtë lejes së ndërtimit të akorduar, GJK ka vlerësuar se në rast të ndërtimeve pa leje ose në tejkalim të saj, gjithmonë subjektet do t'i nënshtrohen procedurës së konfiskimit të pasurisë nga ana e shtetit, pasi janë në të njëjtat kushte paligjshmërie. Konfiskimi në çdo rast do të kryhet dhe ndërtimi i paligjshëm do të bëhet pronë shtetërore. Nëse ndërtimet e konfiskuara i transferohen subjektit zhvillues për shkak të së drejtës së parablerjes, shteti do të përfitojë vlerën e sendit sipas çmimit të tregut. Për më tepër, theksohet se subjektet e kësaj VKM-je i përkasin kategorisë së subjekteve që kanë ndërtuar

pa leje ose në tejkalim të lejes së ndërtimit për qëllime fitimi, për të cilët VKM-ja parashikon të njëjtën mundësi, atë të parablerjes së objektit me çmimin e tregut. Për pasojë, pretendimi i kërkuesit për diferencim të këtyre subjekteve për shkak të mundësive financiare nuk është i bazuar. Pavarësisht mundësisë që atyre u jepet për të ndryshuar lejen e ndërtimit ose më pas për të parablerë ndërtimin pa leje, ata sërish u nënshtrohen të njëjtave normave dhe procedurave për ndëshkimin e paligjshmërisë së kryer (**VGJK nr.35/2023**).

4. Neni 42 (procesi i rregullt ligjor)

Nisur nga parashikimi kushtetues se liria, prona dhe të drejtat e tjera të njohura me Kushtetutë dhe me ligj nuk mund të cenohen pa një proces të rregullt ligjor, ligjvënësi kushtetues nuk duket se e ka përjashtuar mundësinë e cenimit të këtyre të drejtave edhe përmes procedurave administrative, mjaft që ato të jenë të rregullta dhe jo në kapërcim të standardit kushtetues për një proces të rregullt ligjor (**VGJK nr.17/2010**).

Por duhet mbajtur parasysh nëse gjatë gjykimit për sekuestrimin e pasurisë në shkallë të parë, personi, pasuria e të cilit sekuestrohet, ka formalisht një *mjet efektiv* për të ndikuar gjykatën në këtë fazë prandaj procesi në tërësinë e tij i jep mundësinë personit të prekur që të vërë në vend të drejtën e tij. Masa e konfiskimit vendoset me kërkesë të prokurorit, i cili i paraqet gjykatës arsyet ku bazohet kërkesa. Barra e provës më pas i kalon personit, i cili duhet të vërtetojë që pasuria është fituar në mënyrë të ligjshme. Vendimi i gjykatës, përveç elementeve të parashikuara në nenin 310 të KPC-së, sipas të cilit vendimi duhet të përmbajë hyrjen, pjesën arsyetuese dhe pjesën urdhëruese, ku pjesa arsyetuese duhet të përmendë rrethanat e çështjes ashtu siç janë vërejtur nga gjykata gjatë gjykimit, provat dhe arsyet në të cilat mbështetet vendimi, duhet të përmbajë edhe *a) llojin e masës parandaluese dhe kohëzgjatjen e saj*, nëse masa është caktuar me afat; *b) llojin e pasurisë me të gjitha të dhënat që shërbejnë për identifikimin e saj*, përfshirë edhe vendndodhjen ose çdo gjë tjetër që vlen për ta identifikuar atë; *c) parashtrimin e përmbledhur të faktit dhe shkakun ligjor të masës parandaluese*; *ç) masën e shpenzimeve procedurale*, llojin e tyre, si dhe të dhëna për personin, të cilit i ngarkohen ato (**VGJK nr.4/2011**).

GJK ka theksuar vazhdimisht se shqyrtimi i çështjes nga një *gjykatë e caktuar me ligj* është një element i procesit të rregullt ligjor, sipas nenit 42 të Kushtetutës

dhe nenit 6 të KEDNJ-së. Termi gjykatë karakterizohet në sensin material nga funksioni i saj gjyqësor që ka të bëjë me zgjidhjen e çështjeve që janë në kompetencë të saj, në një proces të zhvilluar mbi një procedurë ligjërishit të përcaktuar dhe në pajtim me shtetin e së drejtës. E drejta e çdo pale për t'u dëgjuar në seancë përpara një gjykate kompetente, kërkon që gjykata të ketë juridiksion për të dëgjuar çështjen dhe që kompetenca t'i jetë dhënë asaj prej ligjit (**VGJK nr.7/2009; nr.23/2009; nr.2/2017; nr.4/2022**).

Gjatë vlerësimit të nismave të ligjvënësit për parandalimin e kryerjes së veprimtarive kriminale, GJK ka mbajtur qëndrimin se në marrjen e masave që barazohen me shpronësimin duhet të bëhen *jo me akt normativ me fuqinë e ligjit* por me *vendim gjyqësor* sipas ligjit. Sekuestrimi ka si tipare të tij urgjencën e ndërhyrjes, si dhe përkohshmërinë e zbatimit të masës, pra heqjen e të drejtës së administrimit të pronës për një periudhë të caktuar kohore. Nga ana tjetër, konfiskimi ka si tipare të tij verifikimin me të thelluar të kërkesës nga ana e gjykatës, si dhe kalimin përfundimtar të pasurisë në favor të shtetit. Masa e konfiskimit merret vetëm pas një shqyrtimi të thelluar gjyqësor që kryhet nga gjykata pas një procesi gjyqësor, ku shqyrtohen si kërkesa e prokurorit për konfiskim edhe pretendimet e personit. Në këtë kuadër, mbrojtja e pronës është objekt i shqyrtimit gjyqësor dhe zbatimi i masës së konfiskimit merret vetëm pasi gjykata verifikon përmbushjen e kushteve të vendosura në nenin 24 të ligjit (**VGJK nr.4/2011**).

Edhe kur ka shqyrtuar aktin normativ lidhur me zbatimin e një regjimi juridik të posaçëm për sekuestrimin dhe konfiskimin e pasurive që burojnë ose lidhen me disa nga dukuritë më të rënda kriminale, me një lloj procedimi të posaçëm të natyrës parandaluese dhe goditëse ndaj këtyre dukurive, GJK ka mbajtur qëndrimin se masa e sekuestrimit dhe më pas masa e konfiskimit duke privuar individin nga prona, sipas nenit 23 të aktit normativ, sjell kufizime të së drejtës së pronës, prandaj ajo ka analizuar nëse ky kufizim përmbush kriteret e caktuara nga neni 17/1 i Kushtetutës, pra nëse ndërhyrja është bërë me ligj, për interes publik dhe nëse është në përpjesëtim me gjendjen që ka diktuar marrjen e kësaj mase (**VGJK nr.4/2022**). Për GJK, masat e sekuestrimit dhe konfiskimit konsiderohen legjitime nëse respektojnë kriteret e nenit 17 dhe 42.

E drejta për një proces të rregullt ligjor përfshin edhe garantimin e respektimit të parimit të *kontradiktoritetit*, për të cilin Gjkata ka evidentuar rëndësinë që secilës palë në gjykim t'i jepet një mundësi e arsyeshme për të paraqitur pretendimet e veta sipas kushteve, të cilat nuk e vendosin në disavantazh ndaj

kundërshtarit. Secila palë duhet të ketë mundësi që të komentojë mbi të gjitha provat ose parashtrimet e paraqitura, me qëllim që të ndikojë në vendimmarrjen e gjykatës (**VGJK nr.4/2011**).

Ndërsa në çështjen e procedurës së urdhrimit të ekzekutimit për aktet e dhënies së kredisë bankare GJK konstatoi se në vetvete nuk cenon standardet e procesit të rregullt ligjor, pasi debitori ka të drejtën e mjeteve mbrojtëse të fazës së ekzekutimit të parashikuara në KPC. Kufizimi me ligj i së drejtës për t'iu drejtuar gjykatës dhe në veçanti të elementit të *kontradiktoritetit* në gjykim, bazohet në interesin publik dhe është i përligjur në mënyrë të arsyeshme (**VGJK nr.39/2007**).

Në vlerësimin e GJK, kamata ligjore për titullin ekzekutiv “akt i dhënies së kredisë bankare”, duke qenë e lidhur me detyrimin kryesor, nëse ligji i zbatueshëm është i plotë, i saktë dhe i qartë nuk ndryshon thelbin e gjykimit të urdhrimit të ekzekutimit, si një proces për verifikimin e elementeve formale të titullit të ekzekutimit. Me fjalë të tjera, dispozita ligjore e kundërshtuar ndonëse ndërhyr tek e drejta kushtetuese e procesit të rregullt, ndërhyrja është në përputhje me kriteret e nenit 17 të Kushtetutës (**VGJK nr. 30/2022**).

Në procedurën administrative të shpronësimit, GJK vlerësoi se ligji nr. 8561/1999 i ka dhënë të shpronësuarit një sërë të drejtash dhe privilegjesh, ku listohet edhe *e drejta e njoftimit të drejtpërdrejtë dhe individual* të tij të cilat synojnë efektivitetin e njoftimit, mbrojtjen ligjore të interesave të individit, transparencën dhe koston. GJK rithekson se për sa i takon njoftimit të akteve publike të shpronësimit, institucionet shtetërore të përfshira në procesin e shpronësimit duhet të tregojnë kujdes të shtuar dhe duhet të interpretojnë e zbatojnë dispozitat ligjore në atë mënyrë që t'i garantojnë individit garancitë kushtetuese të parashikuara në nenet 41 dhe 42 të Kushtetutës (**VGJK nr.29/2022**).

GJK çmon se për sa i përket llogaritjes së afatit të paraqitjes së padisë në gjykatë për shpërbllimin nga shpronësimi, GJK në arsyetimin e saj ka vënë theksin në *njoftimin* e aktit të shpronësimit nëpërmjet botimit të tij në Fletoren Zyrtare, duke zbehur vlerën juridike dhe pasojat që shkakton njoftimi i drejtpërdrejtë individual i tij tek i shpronësuarit (**VGJK nr.40/2022**).

Në jurisprudencën e saj të vazhdueshme, GJK ka theksuar se e drejta e individit për proces të rregullt ligjor nuk kufizohet vetëm në procesin gjyqësor, por

përfshin edhe atë me karakter administrativ. Në këtë kuptim, çdo organ i pushtetit publik, gjatë ushtrimit të funksionit të tij, është i detyruar të respektojë standardet e gjithëpranuara demokratike që lidhen me procesin e rregullt, të cilat kanë gjetur pasqyrimin e tyre në Kushtetutë. Kriteret kushtetuese që garantojnë të drejtën për proces të rregullt ligjor, në radhë të parë, duhet të parashikohen nga legjislacioni procedural dhe, më pas, duhet të përmbushen nga organet e administratës publike nëpërmjet zbatimit të dispozitave ligjore (**VGJK nr.83/2017; nr.11/2018; nr.13/2021**).

Në kushtet kur VKM-ja ka parashikuar njoftimin e masës së konfiskimit të objektit personave dhe subjekteve që preken nga masa, përfshirë pronarët e tokës ose personat e tretë, të cilët mund të kenë lidhur kontrata për fitimin e pronësisë të njërive të ndërtimit dhe që janë lehtësisht të identifikueshëm nga regjistrat publikë, ky rregullim ligjor është i mjaftueshëm për t'u garantuar këtyre subjekteve të drejtat e tyre gjatë procedurës administrative të konfiskimit. Subjekti ka të drejtë t'i drejtohet gjykatave të juridiksionit të zakonshëm për ta kundërshtuar ose kërkuar pezullimin e saj, kur kjo masë është marrë në kundërshtim ose duke mos u respektuar legjislacioni në fuqi, duke i garantuar në këtë mënyrë elementet e procesit të rregullt ligjor (**VGJK nr.35/2022**).

5. Neni 43 (e drejta e ankimit, mjeteve efektive)

Shteti i së drejtës nuk mund të konceptohet pa u njohur individëve të drejtën për t'iu drejtuar gjykatës, e cila nuk përfshin vetëm të drejtën për të filluar një proces, por edhe të drejtën për të pasur një zgjidhje gjyqësore përfundimtare për mosmarrëveshjen. Nëse mohohet kjo e drejtë, procesi konsiderohet i parregullt, sepse aksesit në gjykatë është, para së gjithash, kusht kryesor për të realizuar mbrojtjen e të drejtave të tjera të individit (**VGJK nr.17/2014; nr.29/2022**). Megjithatë, e drejta e aksesit mund të kufizohet kur bëhet fjalë për kushtet e pranueshmërisë së një ankimi, siç janë afatet e përcaktuara në Kushtetutë dhe ligje, të cilat janë në funksion të parimit të sigurisë juridike (**VGJK nr.17/2009; nr.18/2014; nr.9/2017**).

GJK në jurisprudencën e saj ka përcaktuar disa standarde kushtetuese, të cilat janë të lidhura nga pikëpamja organike dhe funksionale me njëra-tjetrën në mënyrë të tillë që cenimi i njërit standard ndikon në mënyrë të pashmangshme në cenimin e të tjerave. Në këtë kuptim, e drejta për t'u njoftuar dhe pjesëmarrja në proces është

e lidhur me vendimmarrjen, sidomos kur ajo ndikon drejtpërsëdrejti mbi të drejtat subjektive ose interesat e ligjshme të individit (VGJK nr.68/2015; nr.49/2016).

6. Neni 59 (objektivat socialë)

Megjithëse praktika e GJK në lidhje me objektivat socialë nuk është e gjerë, ajo ka gjetur hapësirë në çështjet që lidhen edhe indirekt me të drejtën e pronës. Kështu, në rastet kur GJK i është dashur të analizojë balancimin e interesave të ndryshme, ajo ka evidentuar se në kuadrin e përpjekjeve për të përmbushur objektivat sociale, është e drejtë legjitime e vetë shtetit të rregullojë sistemin e mbrojtjes sociale, duke hartuar dhe zbatuar politikat dhe strategjitë sociale. Në këtë kuptim, ligjvënësi duhet të çmojë vetë, sipas përparësive që ai ka vendosur për zhvillimin ekonomik e shoqëror, se cilat janë format më të përshtatshme për balancimin e interesave duke bërë edhe diferencimet e arsyeshme, pa cenuar parimet dhe normat kushtetuese (VGJK nr.2007/9). Në çdo rast, këto rregullime duhet të përputhen me parimet, vlerat dhe standardet kushtetuese dhe me detyrimet që burojnë nga Karta Sociale Evropiane, që janë barazia, drejtësia sociale, respekti për të drejtat e njeriut dhe ndalimi i diskriminimit, parime që gjenden të mishëruara edhe në Kushtetutë. Po ashtu, në vështrim të nenit 59 të Kushtetutës, mbrojtja sociale realizohet edhe përmes përmbushjes së objektivave sociale që shteti synon të realizojë, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, si dhe në plotësim të nismës dhe të përgjegjësive private. Kushtet dhe masa në të cilat mund të kërkohet realizmi i objektivave sociale i përket rezervës ligjore absolute, pra rregullimit me ligj të miratuar nga ligjvënësi (VGJK nr.34/2012; nr.1/2013).

Pavarësisht se pagesa e një sasive të caktuar të hollash - e barazvlefshme me masën e detyrimit tatimor, gjobave dhe interesave - është një shumë e cila merret nga pasuria e tatimpaguesit, duke qenë se është pasojë e detyrimit, që vetë tatimpaguesit i buron nga ligji, për të paguar detyrimet financiare, ka një përplasje me garancitë e së drejtës së pronës. Detyrimi për pagimin e tatimeve dhe taksave, apo detyrimeve të tjera financiare, është një detyrim i parashikuar nga neni 155 dhe 157 të KSH: *“Taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj. Buxheti i shtetit krijohet nga të ardhurat e mbledhura prej taksave, tatimeve dhe detyrimeve të tjera financiare, si dhe prej të ardhurave të tjera të ligjshme.”* Qëllimi i

sistemit tatimor është mirëqenia e përgjithshme, që do të thotë e individëve dhe e komunitetit në përgjithësi, si dhe përmbushja e objektivave socialë të shtetit. Dispozitat e neneve 155 dhe 157 të Kushtetutës, të cilat konsolidojnë sistemin buxhetor dhe përcaktojnë burimet e krijimit të të ardhurave të buxhetit të shtetit, sanksionojnë detyrimin kushtetues për të paguar detyrimet tatimore. Taksat dhe tatimet nuk janë detyrime të negociueshme dhe mbledhen nga organet tatimore, me mënyrat e përcaktuara me ligj. Marrëdhëniet e tatim-taksave janë marrëdhënie ligjore detyrimi ndërmjet shtetit dhe tatimpaguesve dhe si të tilla ato mund të përcaktohen vetëm me ligj.

Megjithatë, thjesht përcaktimi i tatim-taksave si marrëdhënie detyrimi nuk është i mjaftueshëm që të passjellë automatikisht pagesën dhe mbledhjen e tyre në kohën dhe mënyrën e duhur. Është gjithashtu e nevojshme të rregullohet procedura për pagesën e tyre, e cila inter alia do të përfshinte jo vetëm përmbajtjen e detyrimit, por gjithashtu çështjet organizative të administratës tatimore, metodat e llogaritjes të pagesës së tatimeve, etj., pra rregullimi ligjor përfshin jo vetëm përcaktimin e tyre me ligj, por edhe procedurën e ekzekutimit të tyre. Në përfundim, GJK ka vlerësuar se detyrimi për parapagimin e gjobave nuk hyn në fushën e veprimit të nenit 41 të KSH dhe Neni 1 të Prot.1 të KEDNJ (**VGJK nr. 16/2008**). Më vonë ky qëndrim ka ndryshuar (*shih pikën 1.b, Kreu III*).

7. Neni 118 (rezerva ligjore)

Nxjerrja e akteve nënligjore është konsideruar nga GJK si cenim i kufijve të rezervës ligjore kur ligji nuk ka bërë asnjë delegim tek ekzekutivi për të rregulluar një çështje konkrete (*rezervë ligjore absolute*) ose kur ekzekutivi ka rregulluar çështje të tjera nga ato që i ka deleguar ligjvënësi (*rezerva ligjore relative*). Neni 118/1 i KSH përcakton 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 se 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. Në jurisprudencën e GJK është theksuar se këto dispozita i japin kuptimin kushtetues 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 (**VGJK nr.25/2014; nr.11/2021**).

GJK ka vlerësuar se me anë të konfiskimit për interes publik të ndërtimeve pa leje për qëllime fitimi, paligjshmëria e ndërtimit detyron shtetin që në procedurën e konfiskimit të gjejë mekanizmat e duhur për ta përshtatur ndërtimin me planet rregulluese të miratuara në funksion të zhvillimit të qëndrueshëm të territorit, por edhe për ta ligjëruar atë në funksion të administrimit të pronës, sipas rregullave të legjislacionit në fuqi. GJK vlerëson se e drejta e parablerjes e parashikuar nga VKM-ja është një instrument për të realizuar procedurën e konfiskimit për interes publik në kuadër të delegimit të nenit 52 të ligjit nr. 107/2014. Në rast të shfaqjes së vullnetit për të ushtruar të drejtën e parablerjes, shteti realizon interesin publik nëpërmjet arkëtimit të vlerës së sendit, sipas çmimit të tregut. Nëse kjo e drejtë nuk ushtrohet, shteti do të vazhdojë të ketë pronësinë e sendit, i cili do t'u nënshtrohet rregullave të administrimit të pasurive publike, përfshirë zbatimin e shitjes së tij në ankand. Në këtë këndvështrim, qëllimi i ligjit, konfiskimi për interes publik, në çdo rast realizohet, pasi objektet e ndërtuara pa leje ose në tejkalim të lejes së ndërtimit, ose vlera e tyre sipas çmimit të tregut, në përfundim të procedurës së konfiskimit, i kalojnë shtetit. Prandaj, pretendimi i kërkuesit për cenimin e rezervës ligjore është i pabazuar (**VGJK nr.35/2023**).

Parashikimi kushtetues i rregullimit me ligj ka një funksion garantues të interesit publik të përgjithshëm, për arsye se garanton që në fusha të caktuara, 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, 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 (**VGJK nr.20/2006; nr.28/2010**).

8. Neni 181 (detyrimi kushtetues për rregullimin ligjor të pronës)

Neni 181 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është një dispozitë kalimtare që përcakton detyrimin e Kuvendit për të normuar rregullimin e drejtë të çështjeve që kanë të bëjnë me shpronësimet dhe konfiskimet e kryera përpara miratimit të kësaj Kushtetute. Kjo dispozitë kushtetuese kishte qëllim t'i hapte rrugën ligjvënësit për të ndrequr në afate të arsyeshme kohorë dhe brenda të gjitha mundësive që ka shteti, një padrejtësi që i është bërë shtresës së ish-pronarëve. Nga kjo pikëpamje, norma e shprehur në nenin 181 përbënte një orientim për ligjvënësin që çështjet e shpronësimeve dhe të konfiskimeve, t'i rregullojë pa tejkalar kufizimet e lejueshme dhe duke respektuar standardet kushtetuese. Procesi i kthimit dhe kompensimit të pronave në vendet e tranzicionit paskomunist nuk bazohet në të drejtën e pronës por në parimin e ndershmërisë dhe të drejtësisë dhe, për më tepër, në parimin e shtetit social. Këtij qëndrimi i është përmbajtur përgjithësisht praktika e të gjithë vendeve që janë ndeshur me të njëjtin fenomen.

Mbështetur te praktika e saj, GJK e ka interpretuar nenin 181 të KSH si detyrim të ligjvënësit për të rregulluar një situatë e cila, pavarësisht nga veprimet e padrejta ose arbitrare që i janë bërë të drejtës së pronës nëpërmjet akteve ligjore e nënligjore ose vendimeve gjyqësore, nuk pretendon t'u njohë këtyre pronarëve të drejtën e pronësisë sikur nuk e kanë humbur asnjëherë. Ky konkluzion përbën arsyen që këta persona, duke mos gëzuar në vijimësi pronat e tyre në cilësinë e pronarit kërkojnë që, nëpërmjet procedurës së kthimit dhe kompensimit të pronës, të rifitojnë këtë cilësi. Mbajtja e një qëndrimi të kundërt, që parakupton njohjen e të drejtës së pronës, si një njohje e vazhdueshme dhe e pandërprerë e ekzistencës së saj, megjithë ligjet që e kanë ndryshuar regjimin e kësaj pronësie, vë në dyshim si qëllimin ashtu edhe vetë vlefshmërinë e ligjeve që janë nxjerrë për çështjen e kthimit dhe të kompensimit të pronave. Mbështetur në këto argumente, GJK arriti në përfundimin se ligji “Për kthimin dhe kompensimin e pronave” nuk ka në përmbajtjen e tij konceptin e shpronësimit të pronës së pronarëve, por respektimin nga ligjvënësi të kriterëve që parashikon neni 41 KSH për kthimin e pronave të shpronësuar, të konfiskuara apo të shtetëzuara padrejtësisht. Nenet 41 dhe 181 KSH kanë pranuar kriteret e *rregullimit të drejtë* dhe të *shpërblimit të drejtë*. Prej këtej rezulton se kriteri për shpërblimin ose kompensimin në dobi të ish-pronarit nuk mund të jetë *i plotë*, por *i drejtë*. Edhe neni 181 KSH me detyrimet që për një periudhë 2-3 vjeçare të nxirren ligje

për rregullimin e drejtë të çështjeve të ndryshme që lidhen me shpronësimet e konfiskimet e kryera para miratimit të Kushtetutës, duke u udhëhequr nga kriteret e nenit 144 të saj, nënkupton angazhimin për një rregullim më të mirë të këtyre çështjeve, gjithnjë në interes të të shpronësuarve dhe të konfiskuarve. Prandaj, edhe vetë tendenca e legjislacionit të periudhës pas vendosjes së pluralizmit në Shqipëri është orientuar nga mbrojtja e interesave të ish-pronarëve për të minimizuar padrejtësitë e bëra ndaj tyre nga shteti totalitar (**VGJK nr.4/1994; nr.30/2005**). Për fat të keq, ky proces ende sot pas 26 vjetësh rezulton i papërfunduar, prandaj koncepti i nenit 181 si dispozitë kalimtare duket se ka humbur nocionin origjinal.

SHTOJCA

1. Lista e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese (GJK)

VGJK nr.11/1993
VGJK nr.4/1994
VGJK nr. 7/1994
VGJK nr. 9/1994
VGJK nr. 9/1995
VGJK nr. 8/1997
VGJK nr. 11/1997
VGJK nr. 12/2000
VGJK nr. 16/2000
VGJK nr. 26/2001
VGJK nr. 43/2001
VGJK nr. 185/2001
VGJK nr. 26/2005
VGJK nr. 30/2005
VGJK nr. 11/2007
VGJK nr. 35/2007
VGJK nr. 16/2008
VGJK nr. 17/2010
VGJK nr. 27/2010
VGJK nr. 29/2010
VGJK nr. 4/2011
VGJK nr. 43/2011
VGJK nr. 1/2013
VGJK nr.2/2013
VGJK nr. 25/2014
VGJK nr. 5/2015
VGJK nr. 4/2016
VGJK nr. 1/2017
VGJK nr. 4/2021
VGJK nr. 14/2021
VGJK nr. 29/2021
VGJK nr. 4/2022
VGJK nr. 11/2022
VGJK nr. 15/2022
VGJK nr.29/2022

VGJK nr. 30/2022
VGJK nr. 33/2022
VGJK nr. 40/2022
VGJK nr.35/2023
VGJK nr.53/2023
VGJK nr.69/2023

2. Lista e vendimeve të GJEDNJ-së

Sharxhi v. Albania, 11.01.2018
Driza v. Albania, 13.11.2007
Osmani v. Albania, 5.12.2023
Kasmi v. Albania, 23.06.2020
Beshiri and others v. Albania, 22.08.2006
Ramadhi and others v. Albania, 13.11.2007
Gjonbocari and others v. Albania, 23.20.2007
Manushaqe Puto and Others v. Albania, 31.07.2012
Vrioni and others v. Albania, 24.03.2009
Nuri v. Albania, 03.02.2009
Mullaj and others v. Albania, 23.03.2010
Okyay and Others v. Turkey, ECHR 2005-VII (interim proceedings)
Micallef v. Malta, ECHR 2009 (Interim proceedings)
Burdov v. Russia, ECHR 2009 (enforcement proceedings)
Demades v. Turkey, 31.07.2003 (protection of “home”)
Paradiso and Campanelly v. Italy, ECHR 2017 (in accordance with the law)
Khalikova v. Azerbaijan, 22.10.2015 (seizure of a building against the law)
James and Others v. United Kingdom, 21.02.1986 (peaceful enjoyment of property)
Sargsyan v. Azerbaijan, ECHR 2015 (peaceful enjoyment of property)
Brumarescu v. Romania, ECHR 1999-VII (de facto expropriation)
Sporrong and Lonroth v. Sweden, 23.09.1982 (de facto expropriation)
Jahn and Others v. Germany, ECHR 2005-VI (public interest, compensation)
Immobiliare Saffi v. Italy, ECHR 1999-V (public interest, compensation)
Urbarska Obec Trencianske Biskupice v. Slovakia (ECHR 2007-XIII)

3. Lista e fjalëve kyçe

Aksesi (e drejta)
Barazia (para ligjit)
Cenim

Detyrime pozitive
Diskriminimi
Disponimi
Garanci
Gëzim i qetë (i pronës)
Gjoha
Hapësirë vlerësimi
Interes publik (social)
Kamata ligjore
Kompensim
Konfiskim
Kufizim
Ligjshmëri
Masa parandaluese
Masa paraprake
Mjet efektiv
Ndërhyrje
Objektiv social
Paga (pension)
Parashikueshmëri
Pasuri (e luajtshme, e paluajtshme)
Përdorimi (i pronës)
Posedimi
Pritshmëri (të ligjshme)
Privimi (nga e drejta e pronës)
Proces i rregullt
Proporcionaliteti
Qartësi (e ligjit)
Qëndrueshmëri (e ligjit)
Rezervë ligjore (absolute dhe relative)
Sanksione (penale dhe administrative)
Sekuestrim
Siguri juridike
Shpërblim (i drejtë)
Taksa
Tatime
Titull ekzekutiv

Ky udhërrëfyes u prodhua me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian dhe të Këshillit të Evropës. Përmbajtja e saj është përgjegjësi vetëm e autorit. Pikëpamjet e shprehura këtu nuk mund të konsiderohen në asnjë mënyrë se pasqyrojnë opinionin zyrtar të Bashkimit Evropian apo të Këshillit të Evropës.

Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian kanë vendosur të lidhin së bashku dijen, burimet dhe fatet e tyre. Së bashku, ata kanë ndërtuar një zonë të stabilitetit, demokracisë dhe zhvillimit të qëndrueshëm, duke e ruajtur kulturën diversitetit, tolerancën dhe liritë individuale. Bashkimi Evropian është i angazhuar t'i ndajë arritet dhe vlerat e tij me vendet dhe popujt përtej kufijve të tij.

www.europa.eu

Këshilli i Evropës është organizata kryesore e kontinentit për të drejtat e njeriut. Në të bëjnë pjesë 46 shtete anëtare, përfshirë të gjithë anëtarët e Bashkimit Evropian. Të gjithë shtetet anëtare të Këshillit të Evropës kanë nënshkruar Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, dokument i cili është hartuar për të mbrojtur të drejtat e njeriut, demokracinë dhe shtetin e së drejtës. Gjykata Evropiane mbikëqyr zbatimin e Konventës nga shtetet anëtare.

www.coe.int

Bashkëfinancuar nga
Bashkimi Evropian



BASHKIMI EVROPIAN

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Bashkëfinancuar dhe zbatuar
nga Këshilli i Evropës