



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

**MENDIM JURIDIK I AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS
NË CILËSINË E MIKUT TË GJYKATËS (AMICUS CURIAE)**

**Gjykatës Themelore në Prishtinë
Departamenti për Çështje Administrative**

A.nr.499/2017

Xhafer Kadrija

*në lidhje me padinë A. nr. 1306/17, të z. Xhafer Kadrija, Drejtor Ekzekutiv i Shoqatës së të
Verbërve në Gjakovë, kundër Komunës së Gjakovës*

Prishtinë, 21 qershor 2018

Qëllimi

1. Ky Mendim Juridik në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*) do të përqendrohet në sqarimin e bazës dhe analizës ligjore përkitazi me ankesën e z. Xhafer Kadrija, Drejtor Ekzekutiv i Shoqatës së të Verbërve në Gjakovë, i cili parashtrroi ankesë kundër Komunës së Gjakovës, përkitazi me pretendimet për cenimin e të drejtave të personave të verbër, respektivisht mosrespektimin e dispozitave ligjore për lirin nga tatimi në pronë.
2. Prandaj, për këtë qëllim Avokati i Popullit, i paraqet Gjykatës Themelore në Prishtinë këtë mendim juridik në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*).

Baza ligjore e veprimit të Avokatit të Popullit

3. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 132, paragrafi 1, përcakton se: “Avokati i Popullit mbikëqyr dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike“.
4. Neni 135, paragrafi 3, përcakton se: “Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve të tjera shtetërore”.
5. Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, neni 16, paragrafi 9, përcakton se: “Avokati i Popullit mund të paraqitet në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*) në proceset gjyqësore që kanë të bëjnë me të drejtat e njeriut, çështjet e barazisë dhe mbrojtjes nga diskriminimi”.
6. Nenin 18, paragrafi 1, nën-paragrafi 1.6, përcakton se: “Avokati i Popullit ka përgjegjësi t’i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta”.

Përshkrimi i Çështjes

7. Më 19 janar 2017, Shoqata e të Verbërve në Gjakovë (SHVGJ) kishte parashtruar ankesë kundër faturave mbi tatimin në pronën e paluajtshme për personat e verbër dhe kishte kërkuar nga autoritet komunale të respektojnë nenin 6, të Ligjit Nr. 04/L-092, për Personat e Verbër, duke prezantuar dëshmi se ky ligj po zbatohet në Komunën e Prishtinës, e cila kishte miratuar *Rregulloren për Tatim në Pronën e Paluajtshme* 01 Nr. 110-246609, datë 3 tetor 2016, e cila në nenin 7 pika 7.2, përcaktonte: “*Lirimi nga tatimi në pronën e paluajtshme për të verbërit, do të bëhet konform dispozitave të nenit 6 të Ligjit Nr.04/L-092, për Personat e Verbër dhe fillon të zbatohet nga data 1 Janar 2017.*”
8. Më 5 korrik 2017, SHVGJ kishte marrë përgjigje nga Bordi Komunal për Shqyrtimin e Ankesave për Tatimin në Pronën e Paluajtshme të Komunës së Gjakovës, duke e njoftuar SHVGJ-në, se refuzohet ankesa si e pabazuar, me arsyetimin e Sekretarit të Përgjithshëm në Ministrinë e *Financave* drejtuar Drejtorit për Buxhet dhe Financa në Komunën e Gjakovës, sipas të cilit Ministria e Financave dhe Komunitet e Republikës së Kosovës janë të obliguara ta zbatojnë Ligjin për Tatimin në Pronën e Paluajtshme Nr.03/L-204, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr.04/L-100.

9. Më 1 gusht 2017, SHVGJ, ka iniciuar konflikt administrativ kundër vendimit të Bordit Komunal për Shqyrtimin e Ankesave për Tatimin në Pronën e Paluajtshme të Komunës së Gjakovës, duke parashtruar padi në Gjykatën Themelore të Prishtinës, Departamenti për Çështje Administrative-Divizioni Fiskal, dhe lënda po zhvillohet pranë kësaj gjykate e evidentuar me numër A.nr.1306/2017.

ANALIZA LIGJORE DHE KONSTATIMET E AVOKATIT TË POPULLIT

10. Avokati i Popullit vëren se shkresat e ofruara nga parashtruesi i ankesës, ngritin shqetësime për shkelje të së Drejtës në Proces të Drejtë dhe të Paanshëm të cilat burojnë nga neni 31 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejme: Kushtetuta) në lidhje me nenin 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në tekstin e mëtejme: Konventa).
11. Garancitë procedurale të së drejtës për një Gjykim të Drejtë dhe të Paanshëm janë të zbatueshme në procedurat administrative të cilat i nënshtrohen rishikimit gjyqësor – duke e konsideruar si pjesë të tërësisë së procesit gjyqësor (*trial as a whole*).
12. Parimi i shtetit të së drejtës, si parim themelor i Kushtetutës dhe Konventës, obligon organet shtetërore, të respektojnë/zbatojnë legjislacionin e aprovuar nga legjislativi i vendit. Respektimi i ligjeve të cilat aprovohen nga legjislativi është po ashtu parakusht i respektimit të parimit të ndarjes së pushteteve.
13. Ekziston praktikë e etabluar e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në tekstin e mëtejme: GJEDNJ), përmes të cilës është interpretuar parimi i ligjshmërisë – si parim i cili ofron garanci dhe përmes të cilit zbatohet parimi i shtetit të së drejtës nga organet administrative dhe gjyqësore.
14. Kësisoj, janë vendosur parimet e përgjithshme të definimit të garancive që burojnë nga parimi i ligjshmërisë, përmes të cilit ndërtohet një sistem efikas juridik që ofron siguri juridike për qytetarët.

Garancitë e përgjithshme të parimit të ligjshmërisë

15. GJEDNJ ka ripërsëritur praktikën e saj tanimë të etabluar, sipas të cilës parimi i sigurisë juridike nënkupton se ligji duhet të jetë i qasshëm dhe i parashikueshëm. Këto kërkesa janë përsëritur në praktikën gjyqësore të GJEDNJ duke sqaruar më tutje se “*parashikueshmëria nënkupton se ligji duhet të jetë i parashikueshëm në efektin e tij, sipas formulimit të tij. Formulim i cili duhet të jetë preciz që i mundëson individit të rregullojë çështjen e tij*”. (Shih Vendimin e GJEDNJ në rastin *Sunday Times kundër Mbretërisë së Bashkuar*, 6538/74, i datës 26 prill 1979 § 46 ff dhe Vendimin e GJEDNJ *Rekvényi kundër Hungarisë* 25390/94 i datës 20 maj 1999 § 34 ff).
16. GJEDNJ gjithashtu thekson se “*Do të ishte në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës, nëse do të lihej ndonjë diskrecion ligjor ekzekutiv. Rrjedhimisht, ligji duhet të tregojë qëllimin e çdo diskrecioni të tillë dhe mënyrën e ushtrimit të tij me qartësi të*

mjaftueshme, për t'i dhënë mundësi individit në mbrojtje adekuate kundër arbitraritetit” (Shih Vendimin e GJEDNJ në rastin Malone kundër Mbretërisë së Bashkuar, të datës 2 gusht 1984 § 68).

17. GJEDNJ tutje ka interpretuar se zbatimi i parimit *lex specialis derogat legi generali*, nuk vihet asnjëherë në pikëpyetje, kur normat nuk janë në kontradikcion mes veti. Parimi *lex specialis* do të vlejë, kur dy ligje rregullojnë të njëjtën sferë.
18. Në rastin *Neumeister kundër Austrisë*, GJEDNJ ka arsyetuar se zbatimi i parimit *lex specialis*, vjen në konsideratë edhe në rastet kur ligjet janë në kontradikcion me njëri-tjetrin pa e abroguar apo pa ju referuar shprehimisht ligjit tjetër. (Shih Vendimin e GJEDNJ në rastin *Neumeister kundër Austrisë*, Aktgjykim i datës 7 maj 1974).
19. Si pjesë përbërëse e parimit të sigurisë juridike, garantohet edhe parimi i pritjes legjitime. “Në bazë të doktrinës së pritjes legjitime, ata të cilët veprojnë me mirëbesim dhe në përputhje me ligjin, nuk duhet të jenë të frustruar nga pritjet e tyre legjitime. Kjo doktrinë nuk gjen zbatim vetëm në procedura të ligjdhënies, por edhe në nxjerrjen e vendimeve në rastet individuale nga autoritetit publik” (Shih Vendimin e GJEDNJ *Anhaeuser-Busch Inc. kundër Portugalisë*, 73049/01, i datës 11 janar 2007 § 65).
20. Me sigurinë juridike, në mes tjerash, kërkohet që premtimet e dhëna individëve nga shteti (pritjet legjitime), duhet të respektohen. Po ashtu, siguria juridike nënkupton që ligji të jetë i zbatueshëm dhe që ai zbatohet në praktikë.¹
21. Sipas jurisprudencës së GJEDNJ, (shih rastet *Kopecky v. Slovakia*, Aktgjykimi i datës 28 shtator 2004, para 45-52; *Gratzinger dhe Gratzingerova kundër Republikës Çeke (dec.)*, nr. 39794/98, para 73, GJEDNJ 2002-VII), “*pritja legjitime*” duhet të jetë e një natyre konkrete dhe duhet të bazohet në dispozita ligjore ose në akte ligjore. Në rastin aktual, pritja legjitime e Shoqatës së të Verbërve në Gjakovë dhe personave të verbër në Republikën e Kosovës bazohet në Ligjin Nr.04/L-092, për Personat e Verbër.

Dispozitat relevante në rastin konkret

22. Ligji Nr.03/L-204 për Tatimin në Pronën e Paluajtshme, neni 8, i këtij ligji rregullon lirimimin nga tatimi në pronën e paluajtshme me ç’rast përcakton:
 1. “Këto institucione dhe organizata të mëposhtme lirohen nga tatimi mbi pronën për pronën që e posedojnë ose shfrytëzojnë:
 - 1.1. Institucionet e Qeverisë në Republikën e Kosovës;
 - 1.2. Kombet e Bashkuara ose çdo organ i saj, agjencitë e specializuara të Kombeve të Bashkuara dhe të Bashkimit Evropian;
 - 1.3. Forca shumëkombëshe e Kosovës (KFOR-i, ICO dhe EULEX);

¹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION)
REPORT ON THE RULE OF LAW Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session
(Venice, 25-26 March 2011) (44-51).

- 1.4. përfaqësitë diplomatike dhe konzulatat e akredituara në shtetin e Kosovës që rregullimi i tyre bëhet me marrëveshje të reciprocitetit mes shteteve ,zyrat e huaja të ndërlidhjes, agjencitë qeveritare, organizatat ndërqeveritare ose agjencitë e huaja donatore që kryejnë ndihma humanitare, punë rindërtimi, administrimi civil ose ndihmë teknike brenda Kosovës;
- 1.5.organizatat joqeveritare me status të përfitimit të ndërsjellë publik në përputhje me Ligjin për Asocimin e Organizatave Joqeveritare në Kosovë;
- 1.6.institucionet fetare të përcaktuara me ligj, prona e të cilave mbahet dhe shfrytëzohet vetëm për qëllime fetare; dhe
- 1.7.objekte të cilat me ligj janë shpallur monumente të mbrojtura kulturore e historike.
2. Lirimi nga tatimi lidhur me pronën e paluajtshme i përcaktuar në paragrafin 1. të këtij neni, nuk vlen për pronarët e pronës së paluajtshme përveç pronave të saktësuara në nën-paragrafin 1.1. paragrafi 1. i këtij neni.
3. Lirimi nga tatimi sipas paragrafit 1. të këtij neni nuk vlen kur:
- 3.1. prona shfrytëzohet ose mbahet për shfrytëzimin e veprimtarisë komerciale dhe për krijimin e të ardhurave;
- 3.2. prona e zotëruar ose e shfrytëzuar nga një organizatë joqeveritare me status të përfitimit publik nuk shfrytëzohet ekskluzivisht për qëllime të përfitimit publik. “
23. Ligji Nr. 04/L-092 për Personat e Verbër, neni 1 përcakton qartë se “Me këtë ligj rregullohet statusi ligjor i personave të verbër në Republikën e Kosovës” ndërsa neni 2 përcakton se “Ky ligj rregullon të drejtat dhe përfitimet si dhe përcakton kriteret për kategorizimin e personave të verbër”. Neni 6 përcakton: “**Personat e verbër lirohen nga çdo lloj takse dhe tatimi të drejtpërdrejtë.** Në rast vetëpunësimi ata lirohen nga çdo detyrim fiskal, ndërsa në rast se zhvillojnë veprimtari si persona juridikë, ata gëzojnë lehtësira tatimore të cilat i realizojnë sipas ligjeve në fuqi”.

Zbatimi në rastin konkret dhe analiza relevante

24. Së pari, është me rëndësi të sqarohet se përkufizimi “ekzekutiv” i cili përdoret në vendimet e GJEDNJ nuk ka për kuptim vetëm organet ekzekutive në nivel qendror (Qeverinë dhe ministrinë), por përfshinë edhe organet e administratës në nivel lokal (administrata komunale). Avokati i Popullit konsideron se në rastin konkret duhet pasur parasysh disa fakte relevante.
25. Parashtruesi, kërkesën e tij e ka bazuar në Ligjin Nr. 04/L-092 për Personat e Verbër, i publikuar në Gazetën Zyrtare më 18.07.2012, ndërsa Komuna e Gjakovës përgjigjen e saj e bazon në Ligjin Nr.03/L-204 për Tatimin në Pronën e Paluajtshme, i publikuar në Gazetën Zyrtare më 25.11.2010.
26. Avokati i Popullit rikujton se Ligji Nr. Nr.03/L-204 për Tatimin në Pronën e Paluajtshme është ligj i përgjithshëm (*legi generalis*) cili ka për qëllim vendosjen e tatimit mbi pronën e

- paluajtshme dhe përcakton standardet dhe procedurat të cilat duhet të respektojnë komunat gjatë administrimit të tatimit në pronë. Në anën tjetër, Ligji Nr. 04/L-092 për Personat e Verbër, është ligj i veçantë (*lex specialis*) i cili ka për qëllim rregullimin e statusit juridik të personave të verbër. Ky ligj, gjithashtu përcakton të drejtat dhe përfitimet e tyre.
27. Avokati i Popullit vëren se Ligji 04/L-092 për Personat e Verbër ka hyrë në fuqi dy (2) vite pas Ligjit Nr. Nr.03/L-204 për Tatimin në Pronën e Paluajtshme, si ligj special i cili garanton trajtim të dinjitetshëm të kësaj kategorie të personave në Republikën e Kosovës. Ligji Nr. 04/L-092 do të vlejë si ligj i veçantë (*lex specialis*) ndaj të gjitha ligjeve tjera të cilat kanë qenë në fuqi apo janë aprovuar pas tij. Përrjashtim nga ky rregull, bëjnë vetëm ligjet të cilat shprehimisht përcaktojnë përjashtimin e zbatimit të dispozitave të këtij ligji.
28. Për më tepër, Avokati i Popullit vëren se ligjet e lartpërmendura nuk janë në kontradiksion me njëri-tjetrin. Ligji i përgjithshëm ka paraparë kategori të caktuara të institucioneve të cilat lirohen nga tatimi në pronë. Ndërsa në anën tjetër, ligji i veçantë ka rregulluar përfitimet e një kategorie të caktuar dhe shprehimisht në nenin 6 përcakton se “*Personat e verbër lirohen nga çdo lloj takse dhe tatimi të drejtpërdrejtë...*”. Ligji Nr.03/L-204 për Tatimin në Pronën e Paluajtshme në asnjë dispozitë të tij nuk ndalon përjashtimin nga tatimi në pronën e paluajtshme të kategorive tjera. Në Nenin 8 të këtij ligji janë numëruar disa nga kategoritë e liruara, por as ky ligj dhe asnjë ligj tjetër nuk ndalon legjislativin që të nxjerrë ligj të veçantë, përmes të cilit grupe të caktuara lirohen nga obligimet financiare.
29. Avokati i Popullit vëren se parashtruesi i ankesës ka pasur pritshmëri legjitime nga Ligji Nr. 04/L-092 për Personat e Verbër. Parimi i sigurisë juridike i garanton individit parashikueshmërinë e efektit të ligjit, sipas formulimit të tij. Në rastin konkret, Ligji është i qartë për nga përmbajtja dhe shprehimisht i garanton personave të verbër lirin nga çdo lloj takse dhe tatimi i drejtpërdrejtë.
30. Tutje, Avokati i Popullit vëren se Bordi Komunal për Shqyrtimin e Ankesave për Tatimin në Pronën e Paluajtshme të Komunës së Gjakovës në procedurën e vendimmarrjes nuk ka qenë i pavarur. Bordi Komunal, në fakt ka paraqitur si arsytim një përgjigje të Sekretarit të Përgjithshëm të MF dhe nuk ka ofruar vlerësim të vetin rreth fakteve dhe pretendimeve të parashtruesit. Kësisoj janë cenuar garancitë e një procedurë të drejtë dhe të paanshme.
31. Gjithashtu, në rastin konkret vërehet se ekzekutivi ka përjashtuar vlefshmërinë e një ligji të aprovuar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës. Kësisoj është krijuar një situatë e “*nudum ius*”, ku ligjet ekzistojnë por nuk zbatohen.

KONKLUDIM

32. Avokati i Popullit nxjerr përfundim se parashtruesi i ankesës ka ofruar prova për zbatimin e të drejtave dhe përfitimeve për personat e verbër jo vetëm në Komunën e Gjakovës por edhe në komunat tjera në Republikën e Kosovës. Parimi i ligjshmërisë dhe parimi i

sigurisë juridike janë garanci të funksionimit të shtetit të së drejtës, prandaj në dritën e këtyre parimeve është analizuar edhe aspekti juridik i rastit të z. Xhafer Kadrija.

33. Avokati i Popullit, bazuar në argumentet e parashtruara më lartë, arrin në përfundim se parimi *lex specialis derogat legi generali* është i zbatueshëm edhe në sistemin kushtetues-juridik të Republikës së Kosovës, si pjesë e të Drejtës për Proces të Drejtë dhe të Paanshëm e cila garantohet me nenin 31 të Kushtetutës dhe nenin 6 të Konventës. Parimi i shtetit të së drejtës shkelet seriozisht, nëse një organ publik nuk e zbaton një ligj të miratuar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës dhe se individët kanë pritje legjitime nga efekti i ligjit. Cilido rezultat tjetër, është në kundërshtim me garancitë kushtetuese të lartpërmendura.

Me nderime,



Hilmi Jashari
Avokat i Popullit