

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

RAPORT ME REKOMANDIME

Kushtëzimi i qytetarëve nga komunat për pagesën e tatimit në pronë me rastin e regjistrimit të automjeteve

Ankesat

A.nr. 347/2015

A.nr. 729/2015

A.nr. 730/2015

A.nr. 333/2015

Për: Z. Bajram Gecaj
Zëvendësministër në Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal

Z. Avdullah Hoti
Ministër i Financave

Z. Shpend Ahmeti
Kryetar i Komunës së Prishtinës

Lënda: Kushtëzimi i qytetarëve nga komunat për pagesën e tatimit në pronë me rastin e regjistrimit të automjeteve

Baza ligjore: Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 135, paragrafi 3 Ligji nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, neni 18, paragrafi 1.2 dhe neni 18, paragrafi 1.7

Prishtinë, më 20 mars 2017

Qëllimi i raportit

1. Qëllim i këtij raporti është tërheqja e vëmendjes autoriteteve lidhur me shkeljet e mundshme të të drejtave të njeriut dhe rekomandimi për ndryshimin e Udhëzimit Administrativ nr. 07/2011 të Ministrisë së Financave për Urdhëresat e ndalimit të shërbimeve komunale për detyrimin e pagesës së tatimit në pronë, të datës 13 korrik 2011 (UA nr. 07/2011). Përkatësisht, Avokati i Popullit ua tërheq vëmendjen e autoriteteve përkatëse për:
 - a. Nenin 2 [Llojet e shërbimeve komunale], i cili përcakton se:
 1. *Shërbimet që komunat ofrojnë për pronën e tatimpaguesve ndahen në disa kategori*
 - 1.1 *Shërbimet e drejtpërdrejta;*
 - 1.2 *Shërbimet rregullative*
 - 1.3 *Leja për shfrytëzimin e pronës për qëllimet e caktuara.*
 2. *Të gjitha shërbimet e cekura në këtë Udhëzim Administrativ sipas paragrafit 1 të këtij neni kanë lidhshmëri të drejtpërdrejtë apo jo të drejtpërdrejtë me pronën e tatimpaguesve.*
 - b. Nenin 5 [Shërbimet komunale për shfrytëzimin e pronave për qëllime të caktuara]
 1. *“Taksa për regjistrimin e automjeteve motorike. Komunat kërkojnë nga qytetarët/bizneset që të paguajnë taksën për pronësinë e automjeteve motorike brenda kufijve të komunës. Komuna nuk duhet ti kryej këto shërbime për derisa nuk është paguar tatimi në pronë.”*
2. Avokati i Popullit e rezervon të drejtën që të kërkojë ndryshime të mëtutjeshme të UA nr. 07/2011, nëse gjatë ushtrimit të mandatit të tij e vëren se ky udhëzim administrativ përmban dispozita të tjera, që nuk kanë të bëjnë me objektin e shqyrtimit të këtij raporti, të cilat në ndonjë mënyrë mund t'i kufizojnë apo kushtëzojnë të drejtat e qytetarëve.

Kompetenca e Avokatit të Popullit

3. Bazuar në nenin 135, paragrafin 3 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës: *“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 tjera shtetërore.”*
4. Bazuar në nenin 18, paragrafin 1.2 të Ligjit për Avokatin e Popullit Nr. 05/L-019, Avokati i Popullit ka përgjegjësi: *“të tërheqë vëmendjen për rastet kur autoritetet i shkelin të drejtat e njeriut dhe të bëjë rekomandime që t'u jepet fund rasteve të tilla dhe kur është e domosdoshme të shprehë mendimin e vet mbi qëndrimet dhe reagimet e autoriteteve përkatëse në lidhje me rastet e tilla.”*
5. Bazuar në nenin 18, paragrafin 1.7 të Ligjit për Avokatin e Popullit Nr. 05/L-019, Avokati i Popullit ka përgjegjësi: *“të rekomandojë nxjerrjen e ligjeve të reja në Kuvend, ndryshimin e ligjeve që janë në fuqi dhe nxjerrjen e apo ndryshimin e akteve nënligjore dhe administrative nga institucionet e Republikës së Kosovës.”*

Përshkrimi i rastit

6. Ky raport është bazuar në ankesa të ndara të parashtruara nga ankuesit, të regjistruara në Institucionin e Avokatit të Popullit (IAP) me numrat A.nr. 347/2015, A.nr.

729/2015; A.nr. 730/2015; dhe A.nr. 333/2015. Ankesat janë parashtruar kundër Komunës së Prishtinës, ndërsa ankuesi në rastin A.347/2015, përpos Komunës së Prishtinës, është ankuar edhe kundër Agjencisë për Regjistrimin Civil.

7. Ankuesit pretendojnë se u janë shkelur të drejta e tyre pronësore për shkak të kushtëzimit të lëshimit të dëshmisë për pagesën e taksës komunale, të nevojshme për regjistrimin të automjeteve, me pagesën e tatimit në pronë. Për më shumë, ankuesit në rastin A. nr. 730/2015 dhe në rastin A.nr. 729/2015, pohojnë se Komuna e Prishtinës i ka detyruar ata ta paguajnë tatimin në pronë, për pronën e prindërve të tyre edhe përkundër faktit që ata nuk janë shfrytëzues apo pronar të atyre pronave.

Veprimet e Avokatit të Popullit, bashkëpunimi dhe qëndrimet e autoriteteve përkatëse Agjencia e Regjistrimit Civil (ARC) - Ministria e Punëve të Brendshme (MPB)

8. Më 1 shtator 2015, Avokatit i Popullit i ka dërguar një letër Drejtorit të Përgjithshëm të ARC, ku ka kërkuar informata rreth bazës ligjore lidhur me kushtëzimin e pagimit të tatimit në pronë për regjistrimin e automjeteve si dhe informata rreth mënyrës së koordinimit të zbatimit të këtij kushtëzimi ndërmjet komunave dhe ARC-së.
9. Më 7 shtator 2015, Avokati i Popullit ka pranuar përgjigje nga ARC, e cila ka dhënë detaje lidhur me bazën ligjore, e cila sipas ARC-së përbëhet nga:
 - a. Udhëzimi Administrativ për regjistrimin e automjeteve nr.19/2014, neni 4, pika 2.17, sipas të cilit çdo qytetar është i obliguar që të sjellë në Qendrën Komunale të Regjistrimit të Automjeteve dëshminë e pagesës së taksës komunale në mënyrë që të vazhdojë regjistrimin e automjetit;
 - b. Udhëzimi Administrativ nr.07/2011 për urdhëresat e ndalimit të shërbimeve komunale për detyrimin e pagesës së tatimit në pronë, sipas të cilit ekziston një kushtëzim procedural për qytetarët, nëpër të gjitha komunat për kryerjen e obligimeve të tatimit në pronë si kusht për t'u pajisur me një urdhëresë komunale për ta regjistruar automjetin;
 - c. ARC po ashtu ka theksuar se përveç udhëzimeve administrative ekziston edhe një Marrëveshje Mirëkuptimi në mes të MPB dhe Ministrisë së Administratës të Pushtetit Lokal, të datës 5 prill 2007, lidhur me veprimet dhe procedurat që duhet të ndërmerren nga komunat në mënyrë që të marrin pjesë në sistemin për mbledhje të pagesave për regjistrimin vjetor të automjeteve.
10. Avokati i Popullit gjatë periudhës së hetimit të ankesave e ka vërejtur se Udhëzimi Administrativ për regjistrimin e automjeteve nr.19/2014, i datës 30 dhjetor 2014 është shfuqizuar nga Udhëzimi Administrativ nr. 23/2015, i datës 30 dhjetor 2015, i cili po ashtu e përcakton, se për të regjistruar automjetin, apo për ta vazhduar regjistrimin e tij, nevojitet dëshmia për pagesën e taksave komunale (neni 4 paragrafi 2.17 dhe neni 10, paragrafi 1.5). Avokati i Popullit, më tej e ka vërejtur se edhe Udhëzimi Administrativ nr. 23/2015 është shfuqizuar nga Udhëzimi Administrativ nr.16/2016, i datës 25 tetor 2016, i cili është aktualisht në fuqi, i cili i ka ruajtur dispozitat, të cilat kërkojnë dëshmi për pagesat e taksave komunale si kusht për regjistrimin e automjetit, apo vazhdimin e regjistrimin e tij, që përcaktohen me nenin 5, paragrafin 1.9 dhe nenin 6 paragrafin 1.5.

Komuna e Prishtinës

11. Avokati i Popullit nga një përgjigje e datës 28 qershor 2016, të cilën Komuna e Prishtinës ia ka kthyer ankuesit në rastin A. nr. 730/2015, mëson se qëndrimi i Komunës së Prishtinës lidhur me pagesën e tatimit në pronë si dhe për detyrimin e pagesës së tatimit në pronë për pronën e prindit të tij është se:

Komuna e Prishtinës e ka të drejtën e vet t'i aplikojë kushtëzimet në kryerjen e shërbimeve komunale për detyrimin e pagesës së tatimit në pronë lidhur me pronën, për të cilën nuk janë përmbushur detyrimet tatimore, në bazë të Udhëzimit Administrativ 07/2011 për urdhëresat e ndalimit të shërbimeve komunale, për detyrimin e pagesës së tatimit në pronë, si dhe Urdhëresës për kushtëzimet e shërbimeve komunale 01.nr.031-3109, të nxjerrë nga Komuna e Prishtinës më 20 dhjetor 2011; po ashtu se: Zyra komunale e tatimit në pronë e Drejtorisë për financa, për të ofruar shërbime komunale, duhet të kryhet pagesa e tatimit në pronën e paluajtshme e evidentuar në emër të prindit, me qëllim të veprimit të nenit 2 paragrafit 2 dhe nenit 5 paragrafit 1, të Udhëzimit Administrativ, nr.07/2011, për Urdhëresat e ndalimit të shërbimeve komunale për detyrimin e pagesës së tatimit në pronë.

Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL)

12. Më 19 shkurt 2016, zyrtari përgjegjës në IAP i ka dërguar një e-mail zyrtar, Zyrës Ligjore të MAPL për të mësuar, nëse ka ndonjë vendim, i cili e shpreh qëndrimin zyrtar të MAPL lidhur me kushtëzimet për pagesën e tatimit në pronë.
13. IAP nuk ka marrë përgjigje lidhur me qëndrimin zyrtar të MAPL-së, por pas një hulumtimi ka hasur në një dokument të MAPL-së të emërtuar si *Shkresë shpjeguese*, të datës 20 qershor 2012, për Kryetarët e Komunave të Republikës së Kosovës dhe Kryesuesit e Kuvendeve Komunale, me të cilën MAPL konstaton se:

“Komunat kanë të drejtë të bëjnë kushtëzime në ofrimin e shërbimeve për qytetarët e saj atëherë kur vlerësojnë se me një veprim të tillë arrihet qëllimi i interesit publik, i cili interes realizon para se gjithash nevojat e vet qytetarëve të saj, por duke mos dëmtuar drejtpërdrejtë të drejtat dhe liritë e njeriut.”

14. Avokati i Popullit nuk ka informata, nëse MAPL akoma e mban qëndrimin se komunat kanë të drejtë të bëjnë kushtëzime në ofrimin e shërbimeve për qytetarët, siç ceket në Shkresën Shpjeguese të datës 20 qershor 2012.

Konstatimet e Avokatit të Popullit

15. Avokati i Popullit duke u bazuar në qëndrimin e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) e vlerëson se kompetenca për të vënë pagesën e taksave është një ndër atributet e sovranitetit shtetëror dhe se organet e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) nuk do t'i shqyrtojnë vendimet për taksat, por proporcionalitetin në mes të nivelit të taksave dhe metodave, nëpërmes të të cilave kërkohet që të paguhen ato. GJEDNJ, megjithatë, mund ta rezervojë të drejtën për të

kritikuar ndonjë ligj që e tejkalon lirinë për të vlerësuar, diskrecionin, në miratimin e legjislacionit të nevojshëm fiskal për të siguruar pagesat e taksave.¹

16. Avokati i Popullit e konsideron se vendosja e pagesës së taksave, në këtë rast taksës komunale, të nevojshme për regjistrimin e automjetit është në kompetencë të autoriteteve përkatëse shtetërore, në këtë rast Ministrisë së Punëve të Brendshme me rastin e regjistrimit të automjetit apo vazhdimin e regjistrimit të tij.
17. Avokati i Popullit e konsideron se kushtëzimi nga ana komunave, sipas UA nr. 07/2011, me të cilin qytetarët detyrohen ta paguajnë tatimin në pronë në mënyrë që atyre t'u lëshohet dëshmia për pagesën e taksës komunale të nevojshme për regjistrimin e automjetit, sipas Udhëzimit Administrativ nr.16/2016 të Ministrisë së Punëve të Brendshme, nuk është një metodë e ligjshme për vjelje të tatimit në pronë. Avokati i Popullit e ka parasysh, se vjelja e tatimit në pronë është jetike për funksionimin e komunave, mirëpo ai e konsideron se kjo duhet të bëhet në pajtim me ligjin.
18. Avokati i Popullit e vëren se Ligji për tatimin në pronën e paluajtshme Nr.03/L-204 i ndryshuar me Ligjin nr. 04/L-100 për ndryshimin dhe plotësimin e ligjit në pronën e paluajtshme nr. 03/L-2014, neni 11 [Përgjegjësitë Komunale], paragrafi 1 e përcakton se: *[s]jecila komunë duhet të jetë përgjegjëse për funksionet e mëposhtme në administrimin e tatimit mbi pronën sa i përket pronës që është në juridiksionin e saj, siç është, në mes tjerash, pika 1.3. vjelja dhe vjelja e detyruar e tatimit mbi pronën.*
19. Avokati i Popullit e vlerëson se dispozitat e cekura të UA nr. 07/2011, e anashkalojnë procedurën për vjeljen e detyruar të tatimit, të përcaktuar me nenin 18 të Ligjit për tatimin në pronën e paluajtshme Nr.03/L-204.
20. Dispozitat e cekura të UA nr. 07/2011 jo vetëm që e anashkalojnë Ligjin për Tatimin në Pronën e Paluajtshme, por e anashkalojnë edhe Ligjin nr. 03/L-222 Për Administratën Tatimore dhe Procedurat, sepse neni 18, paragrafi 5 i Ligjit për Tatimin në Pronën e Paluajtshme përcakton se: *[R]regullat dhe procedurat për vjeljen e dhunshme sipas Ligjit për administratën tatimore dhe procedurat vlejné edhe për vjeljen e dhunshme të tatimit mbi pronë.*
21. Avokati i Popullit e vëren se ekziston edhe Udhëzimi Administrativ 08/2011 Për vjeljen e Tatimit në Pronë të Paluajtshme i MF-së, qëllimi i të cilit është përcaktimi i rregullave, kushteve dhe procedurës për të mbledhur tatimin në pronë, i cili sikur të zbatohet në përpikëri nuk do të kishte nevojë për vendosje të kushtëzimeve me anë të UA nr.07/2011.
22. Anashkalimi i Ligjit për Tatimin në Pronën e Paluajtshme dhe Ligjit për Administratën Tatimore dhe Procedurat mëton “lehtësimin” dhe shkurtimin rrugës në vjeljen e tatimit, duke vënë kështu në rrezik të drejtat e qytetarëve në një proces të rregullt, të përcaktuar me këto ligje.
23. Avokati i Popullit e vëren se Ligji për Tatimin në Pronën e Paluajtshme dhe në veçanti Ligji për Administratën Tatimore dhe Procedurat e parashohin mënyrën se si duhet të vilen tatimet në mënyrë të detyrueshme, përcakton të drejtën e ankesës, organin e ankesës, mundësinë për pagesën e tatimit me këste etj. Ndërsa me

¹ Eur. Court H.R., Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B, para. 60, last sub-para.

zbatimin e kushtëzimeve qytetari vihet para një akti të kryer (*fait accompli*), që sipas Avokatit të Popullit mund të shpjerë në cenimin e të drejtës për mjete juridike.

24. E drejta në mjete juridike është e drejtë e garantuar me nenin 32 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, i cili përcakton se:

“Secili person ka të drejtë të përdorë mjete juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj.”

25. Po ashtu neni 13 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e cila sipas nenit 22 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës është drejtpërdrejt e zbatueshme në Kosovë, e përcakton të drejtën për zgjidhje efektive, sipas të cilës:

“Çdokush, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e përcaktuara në këtë Konventë ka të drejtën e një zgjidhjeje efektive para një organi kombëtar, pavarësisht se shkelja është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare.”

26. Sipas praktikës së GJEDNJ² “organ kombëtar”, të cilit i referohet neni 13 i KEDNJ-së, nuk do të thotë që organi domosdoshmërisht të jetë organ gjyqësor, por kompetencat dhe garancitë që i ofron ky organ të jenë relevante në përcaktimin, nëse mjete juridik i paraqitur në të përbën mjet efektiv juridik.³

27. Në këtë kontekst Avokati i Popullit i referohet edhe nenit 19, paragrafit 1, të Kodit Evropian të Sjelljes së Mirë Administrative⁴, të nxjerrë nga Ombudsmani Evropian, sipas të cilit: *Vendimi i marrë nga një institucion, i cili mund të cenojë interesat e një personi privat, duhet të përmbajë një paralajmërim për të drejtën e apelit, me të cilin vendimi mund të kundërshtohet. Në veçanti, duhet të përcaktohet natyra e zgjidhjes ligjore, organet para të cilave e drejta apelit mund të ushtrohet dhe kufizimet ligjore për ushtrimin e saj.*

28. Sa i përket detyrimit të qytetarëve ta paguajnë tatimin në pronë për pronat, ku ata nuk janë pronarë apo shfrytëzues, Avokati i Popullit rikujton se Ligji për Tatimin në Pronën e Paluajtshme, neni 5 [Tatimpaguesi], përcakton se:

1. *Personi përgjegjës për pagesën e tatimit mbi pronën është, para së gjithash, pronari i pronës.*
2. *Nëse pronari i pronës nuk mund të përcaktohet ose nuk mund të gjendet, tatimpagues është personi fizik ose juridik i cili e shfrytëzon pronën e paluajtshme.*

² Kudła v. Poland, op. cit., paragrafi 157

³ GUIDE TO GOOD PRACTICE IN RESPECT OF DOMESTIC REMEDIES,
http://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_domestics_remedies_ENG.pdf

⁴ <http://www.statewatch.org/news/2002/mar/ombcode.pdf>

3. Nëse pronari ose shfrytëzuesi i ligjshëm i pronës së paluajtshme nuk mund të përcaktohet ose mund të përcaktohet, por nuk ka qasje ndaj pronës së paluajtshme, tatimpagues do të jetë personi fizik ose juridik i cili e shfrytëzon pronën. Vendimi i tillë nuk i jep kurrfarë të drejtash shfrytëzuesit lidhur me të drejtën e pronësisë.

Me këtë vërehet se dispozitat e UA nr.07/2011 të MF, të përcaktuara me nenin 2, paragrafin 2, e tejkalojnë dhe nuk janë në përputhje me nenin 5 të Ligjit për Tatimin në Pronën e Paluajtshme.

29. Rrjedhimisht, Avokati i Popullit e konsideron se dispozitat e sipërpërmendura të UA nr. 07/2011 për urdhëresat e ndalimit të shërbimeve komunale për detyrimin e pagesës së tatimit në pronë, nuk janë në pajtim me ligjin dhe nuk i plotësojnë standardet e vendosura me instrumentet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Në anën tjetër, Avokati i Popullit e konsideron që dispozitat e cekura të UA nr. 07/2011 janë të panevojshme duke pasur parasysh se ekzistojnë dy ligje (Ligji për Tatimin në Pronën e Paluajtshme dhe Ligji nr. 03/L-222 Për Administratën Tatimore dhe Procedurat) dhe Udhëzimi Administrativ 08/2011 Për Vjeljen e Tatimit në Pronë të Paluajtshme i MF-së, të cilat i përcaktojnë procedurat dhe mënyrën e vjeljes së tatimit. Për më shumë, Avokati i Popullit e konsideron se sikur të zbatoheshin rregullat e miradministrimit gjatë zbatimit të ligjeve nuk do të kishte nevojë për vendosje të asnjë kushtëzimi.

Në bazë të kësaj që u tha më lart, si dhe duke u nisur nga parimi i zbatimit të ligjshmërisë dhe me qëllim të përmirësimit dhe rritjes së efikasitetit të autoriteteve, Avokati i Popullit, në pajtim me nenin 135 paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, nenit 18, paragrafi 1.2 dhe nenit 18, paragrafi 1.7 të Ligjit për Avokatin e Popullit Nr. 05/L-019.:

Rekomandon që

1. Ministria i Administrimit të Pushtetit Lokal:

- a) *ta ndryshojë qëndrimin e saj zyrtar të shprehur në Shkresën shpjeguese të datës 20 qershor 2012, drejtuar Kryetarëve të Komunave të Republikës së Kosovës dhe Kryesuesit e Kuvendeve Komunale dhe të nxjerrë një qëndrim të ri me konstatimin se kushtëzimet për ofrimin e shërbimeve të qytetarëve nga ana e komunave me pagesën e tatimit në pronë nuk kanë bazë ligjore dhe janë në kundërshtim me të drejtat e njeriut dhe si të tilla nuk mund të aplikohen; dhe*
- b) *të kërkojë nga komunat të cilat e aplikojnë këtë kushtëzim shfuqizimin e rregulloreve dhe urdhëresave komunale për kushtëzimet e shërbimeve komunale.*

2. Ministria e Financave ta ndryshojë Udhëzimin Administrativ nr. 07/2011 për urdhëresat e ndalimit të shërbimeve komunale për detyrimin e pagesës së tatimit në pronë,


- a) **duke e fshirë pikën 1.3 të paragrafit 1 të nenit 2;**
- b) **duke e fshirë paragrafin 2 të nenit 2; dhe**

c) duke e fshirë fjalinë e fundit nga paragrafi 1 i nenit 5, “Komuna nuk duhet ti kryej këto shërbime për derisa nuk është paguar tatimi në pronë”

Në pajtim me nenin 132, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe nenin 28 të Ligjit për Avokatin e Popullit nr. 05/L-019, Ju lutemi të na informoni për veprimet që do t’i ndërmerri si përgjigje ndaj rekomandimeve të lartpërmendura.

Duke Ju falënderuar për bashkëpunim, Ju lutemi që përgjigjen tuaj, lidhur me këtë çështje, ta dërgoni brenda një afati të arsyeshëm kohor, por jo më vonë se deri më **20 prill 2016**.

Me nderime,



Hilmi Jashari
Avokat i Popullit