

VENDIM
Nr. 00-2026-2230 (15), datë 20.1.2026

NË EMËR TË REPUBLIKËS

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me trup gjykues të përbërë nga gjyqtarët:

Sokol Sadushi	- kryesues;
Enkelejda Metaliaj (Softa)	- anëtare;
Arbena Ahmeti	- anëtare;
Sokol Ngresi	- anëtar;
Gentian Medja	- anëtar,

asistuar nga sekretare gjyqësore Valbona Sadiku, sot në datën 20.1.2026, mori në shqyrtim, në seancë gjyqësore publike, çështjen administrative me nr. 31001-02623-00-2018 akti, që i përket palëve:

PADITËS: Shoqëria tregtare “Riki Trans” sh.p.k.

E PADITUR: Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë.

OBJEKTI: Shfuqizim i udhëzimit nr. 265, datë 5.12.2017, “Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’, nxjerrë nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, për sa i takon linjës Shijak–Korçë–Shijak”, sipas licencës nr. 371, datë 16.8.2017, në favor të shoqërisë “Riki Trans” sh.p.k., linjës Korçë–Kamzë–Korçë, sipas licencës nr. 372, datë 16.8.2017, në favor të shoqërisë “Riki Trans” sh.p.k., linjës Tiranë–Durrës–Tiranë, sipas licencës nr. 421, datë 25.8.2017, në favor të shoqërisë “Riki Trans” sh.p.k.

Sigurimi i padisë duke u pezulluar deri në përfundim të gjykimit. Udhëzimi nr. 265, datë 5.12.2017, “Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’, nxjerrë nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, për sa i takon linjës Shijak – Korçë –Shijak”, sipas licencës nr. 371, datë 16.8.2017, në favor të shoqërisë “Riki Trans” sh.p.k., linjës Korçë –Kamzë–Korçë, sipas licencës nr. 372, datë 16.8.2017, në favor të shoqërisë “Riki Trans” sh.p.k., linjës Tiranë–Durrës–Tiranë, sipas licencës nr. 421, datë 25.8.2017, në favor të shoqërisë “Riki Trans” sh.p.k.

BAZA LIGJORE: Nenet 108, 109, 115, 116, 117, 118, 119 e vijues të Kodit të Procedurave Administrative; nenet 7, 15, 17, 18, 28, 29, 30, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”; të ligji nr. 8308, datë 18.3.1998, “Për transportet rrugore”; të udhëzimit nr. 3917, datë 18.7.2017, “Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, nxjerrë nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË,

pasi dëgjoi relatimin e paraqitur nga gjyqtare Enkelejda Metaliaj (Softa), shqyrtoi çështjen në seancë gjyqësore, dëgjoi pretendimet e fundit të palës paditëse përfaqësuar nga avokat Avdi Mataj, i cili kërkoj lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit, pala e paditur dhe Avokatura e Shtetit në mungesë,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Me ligjin nr. 8308, datë 18.3.1998, “Për transportet rrugore”, i ndryshuar, licencat për linjat ndërqytetëse lëshoheshin nga bashkitë. Me ndryshimet që u bënë me ligjin nr. 10/2016, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8308, datë 18.3.1998, ‘Për transportet rrugore’, të ndryshuar”, licencat do të lëshoheshin nga ministria kompetente, ndërsa afati i vlefshmërisë së licencave të lëshuara nga bashkitë, do të ishte deri më datë 1.1.2017. Neni 19 i këtij ligji parashikonte: “*Rrjeti i linjave ndërqytetëse (kryesore dhe ushqyese), stacionet e qëndrimit dhe numri i orareve për secilën linjë miratohen me udhëzim të ministrit përgjegjës për transportin çdo tre vjet.*”. Sipas nenit 20 të këtij ligji: “*Këshilli i Ministrave dhe ministritë e ngarkuara për zbatimin e këtij ligji të marrin masat për nxjerrjen e vendimeve e të udhëzimeve përkatëse brenda 6 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji.*”.

2. Për të rregulluar këtë situatë të krijuar nga ndryshimet ligjore, ministri i Transportit dhe Infrastrukturës nxori udhëzimin nr. 5627, datë 18.11.2016, “Për përcaktimin e kriterëve, rregullave dhe dokumentacionit për lëshimin e licencave dhe certifikatave për ushtrimin e veprimtarisë në transportin rrugor të udhëtarëve brenda vendit”, akt më të cilin u përcaktuan kriteret, rregullat, afatet dhe dokumentacioni për dhënien e licencave, certifikatave në transportin rrugor të udhëtarëve brenda vendit. Në të njëjtën datë, pra 18.11.2016, ministri i Transportit dhe Infrastrukturës nxori edhe udhëzimin nr. 5628, “Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse”, akt me të cilin u miratua rrjeti i linjave ndërqytetëse (kryesore dhe ushqyese), i cili përfshin itineraret e udhëtimit, stacionet e qëndrimit me numrin e orareve për secilën linjë, sipas aneksit 1 dhe aneksit 2, pjesë përbërëse e këtij udhëzimi. Këto dy akte normative morën fuqi juridike pas botimit në Fletoren Zyrtare nr. 228, datë 24.11.2016.

3. Pala paditëse, shoqëria “Riki-Trans” sh.p.k., me NIPT: L71309505G, me seli në Durrës, lagja 13, Plepa, me administrator Erion Aliko, ushtron aktivitet në fushën e transportit, në përputhje me ligjin nr. 9901/2008, “Për tregtarët dhe shoqëritë tregtare”. Pasi ka plotësuar të gjitha kriteret e parashikuara në udhëzimin nr. 5627, datë 18.11.2016 dhe sipas tabelës së linjave miratuar me udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, shoqëria, palë paditëse është pajisur nga Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës me licencën nr. 371, datë 16.8.2017, për linjën Shijak–Korçë–Shijak; me licencën nr. 372, të po kësaj date, për linjën Korçë–Kamzë–Korçë, si dhe me licencë nr. 421, datë 25.8.2017, për linjën Tiranë–Durrës–Tiranë (me kalim nga Ndroqi, Plepat), me vlefshmëri licence deri më 15.8.2022. Me udhëzimin nr. 3917, datë 18.7.2017, “Për disa ndryshime dhe shtesa në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, u bënë disa ndryshime dhe u shtuan edhe disa linja të tjera ndërqytetëse.

4. Me udhëzimin nr. 265, datë 5.12.2017, “Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 226, datë 22 dhjetor 2017, ministri i Infrastrukturës dhe Energjisë ka shfuqizuar shtojcat A dhe B, të udhëtimit të shtuar me udhëzimin nr. 3917, datë 18.7.2017, “Për disa ndryshime dhe shtesa në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016”. Sipas pikës 2 të këtij udhëzimi: “*Subjektet e transportit, të cilat janë pajisur me licenca dhe certifikata për linjat e parashikuara në shtojcën A, të udhëtimit nr. 3917, datë 18.7.2017, ‘Për disa ndryshime dhe shtesa në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’’, duhet t’i dorëzojë ato pranë organit që i ka lëshuar, por jo më vonë se 15 ditë nga hyrja në fuqi e këtij udhëzimi.*”.

5. Në datën 5.1.2018 paditësi, shoqëria “Riki Trans” sh.p.k. i është drejtuar Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Durrës me padinë sipas objektit të sipërcituar.

6. Me vendimin nr. (82-2018-47) 12, datë 23.1.2018, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Durrës ka vendosur: “*Të shpallë moskompetencën funksionale të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Durrës për gjykimin e çështjes nr. (00024) 838 akti, datë regjistrimi 5.1.2018. Të dërgojë dosjen gjyqësore për vazhdimin e gjykimit në gjykatën kompetente, Gjykata Administrative*

e Apelit Tiranë.”. Kjo çështje është regjistruar për gjykim në Gjykatën Administrative të Apelit në datën 13.2.2018. Në fazën e kryerjes së veprimeve përgatitore sipas nenit 25, të ligjit nr. 49/2012, brenda afatit 5-ditor nga regjistrimi i kësaj çështjeje në gjykatë, me vendimin e datës 16.2.2018, gjyqtari kryesues ka marrë në shqyrtim në dhomë këshillimi kërkesën e palës paditëse për marrjen e masës së sigurimit të padisë dhe me vendimin e datës 16.2.2018, ka vendosur: *“Rrëzimin e kërkesës për marrjen e masës së sigurimit të padisë.”*. Po me vendimin e datës 16.2.2018, kjo gjykatë ka vendosur: *“Dërgimin e kopjeve të akteve Kolegjit Administrativ Gjykatës së Lartë, me qëllim zgjidhjen e çështjes së mosmarrëveshjes së kompetencës funksionale midis Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Durrës dhe Gjykatës Administrative të Apelit.”*. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, lidhur me parashtrimin e konfliktit të kompetencës funksionale me vendimin nr. 00-2018-402, datë 20.3.2018, ka vendosur: *“Lënien në fuqi të vendimit nr. (82-2018-47) 12, datë 23.1.2018, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Durrës.”*.

7. Gjykata Administrative e Apelit, me vendimin nr. 118 (86-2018-3380) datë 20.7.2018, ka vendosur: *“Pranimin e padisë. Shfuqizimin e pjesshëm të urdhrit nr. 265, datë 5.12.2017, ‘Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, të ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë për sa i takon linjës Shijak–Korçë–Shijak, sipas licencës nr. 371, datë 16.8.2017, linjës Korçë–Kamzë –Korçë, sipas licencës nr. 372, datë 16.8.2017, si dhe linjës Tiranë–Durrës–Tiranë, sipas licencës nr. 421, datë 25.8.2017.”*.

7.1 Gjykata ka arsyetuar se kjo çështje hyn në kompetencën funksionale të Gjykatës Administrative të Apelit, sipas nenit 10, shkronja “b”, të ligjit nr. 49/2012, me këtë përmbajtje: *“Gjykata Administrative e Apelit shqyrton: b) në shkallë të parë, mosmarrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative, si dhe raste të tjera të parashikuara me ligj.”*. Në këtë përcaktim gjykata i është referuar edhe vendimit nr. 00-2018-402, datë 20.3.2018, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ku ndër tjera, është shprehur se *“...Në të njëjtën kohë, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë vlerëson se akti nënligjor normativ nuk mund të partikularizohet në disa akte individuale. Është e vërtetë që në çështjen në shqyrtim, udhëzimi nr. 265, datë 5.12.2017, i ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë, me të cilin janë shfuqizuar shtojcat “A” dhe “B” të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, “Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse”, i ndryshuar me udhëzimin nr. 3917, datë 18.7.2017, ka sjellë pasoja individuale dhe të drejtpërdrejta tek pala paditëse, duke i bërë të pavlefshme licencat e marra prej tij për disa linja transporti të udhëtarëve, megjithatë kjo nuk e ndryshon natyrën e këtij akti, si një akt normativ nënligjor”*.

7.2 Ministri i Transportit dhe Infrastrukturës, në bazë e për zbatim të ligjit nr. 8308, datë 18.3.1998, *“Për transportin rrugor”*, i ndryshuar, si dhe në përputhje me nenin 118 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, ka nxjerrë udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, me të cilin ka përcaktuar itineraret e udhëtimit që do të mbulohen nga shërbimi i transportit të pasagjerëve, stacionet e qëndrimit me numrin e orareve për secilën linjë. Ky udhëzim është ndryshuar më pas me udhëzimin nr. 3917, datë 18.7.2017. Këto itinerare, stacione dhe orare janë specifikuar në shtojcat, pjesë përbërëse të udhëzimit të ndryshuar. Më tej, rezulton se me udhëzimin nr. 265, datë 5.12.2017, të ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë, janë shfuqizuar shtojcat “A” dhe “B”, të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, të ndryshuar me udhëzimin nr. 3917, datë 18.7.2017. Udhëzimi nr. 5628, datë 18.11.2016, *“Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse”*, i ndryshuar me udhëzimin nr. 3917, datë 18.7.2017, dhe udhëzimi nr. 265, datë 5.12.2017, janë akte nënligjore normative, në kuptim të nenit 118 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe nenit 2, pika 3, e ligjit nr. 49/2012, *“Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve*

administrative”. Këto akte nënligjore kanë dalë në bazë e për zbatim të ligjit nr. 8308, datë 18.3.1998, “Për transportin rrugor”, i ndryshuar, nga organi kompetent.

7.3 Nga përmbajtja e udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, “Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse”, i ndryshuar me udhëzimin nr. 3917, datë 18.7.2017, si dhe të udhëzimi nr. 265, datë 5.12.2017, rezulton se qëllimi i tyre është miratimi dhe rregullimi i rrjetit të linjave ndërqytetëse (kryesore dhe ushqyese), i cili përfshin itineraret e udhëtimit, stacionet e qëndrimit me numrin e orareve për secilën linjë. Si nga emërtimi (udhëzim), ashtu edhe nga përmbajtja e tyre, këto akte nënligjore kanë karakter normativ. Në nenin 102/4 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë përcaktohet se ministri, në zbatim të kompetencave të tij, nxjerr urdhra dhe udhëzime. Nga ana tjetër, në nenin 28, shkronja “ç”, e ligjit nr. 9000, datë 30.1.2003, “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”, parashikohet se udhëzimi është akti nënligjor i ministrit, me karakter shpjegues, që shtjellon me hollësi të gjitha urdhërimet e ligjit. Udhëzimi nr. 5628, datë 18.11.2016, “Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse”, përcakton rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe nuk shteron me zbatimin e tij.

7.4 Sa i takon legjitimitetit të paditësit, gjykata vëren se për të parashtruar një kërkim në gjykim ose për këtë kundërshtuar atë, është e nevojshme të ekzistojë interes. Ky interes përbën dobinë personale për të kërkuar, me anë të gjykatës, njohjen ose rivendosjen e një të drejtë të mohuar ose të shkelur. E drejta e një subjekti për të paraqitur një padi para gjykatës administrative, lidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë me identifikimin e legjitimitetit të tij. Subjektet që ushtrojnë të drejtën për të ngritur padi para gjykatës administrative, kanë detyrimin të provojnë legjitimitetin e tyre, duke provuar lidhjen e drejtpërdrejtë midis të drejtës apo interesit të pretenduar si të cenuar dhe aktit administrativ që kundërshtohet si i paligjshëm. Interesi duhet të jetë aktual, domethënë dëmi që i shkaktohet paditësit dhe që kërkohet të shmanget me padi duhet të ketë ndodhur në kohën e ngritjes së saj ose të vërtetohet se do të ndodh në një të ardhme shumë të afërt, jo thjesht në një të ardhme të pacaktuar. Që të justifikohet ligjërisht, kërkitimi për njohjen ose rivendosjen e një të drejte të shkelur ose të mohuar, duhet të bëhet vetëm nga ai që, sipas ligjit, është titullar i së drejtës së mohuar ose të shkelur nga një i tretë (legjitimimi aktiv) dhe vetëm kundër atij që, me faktin ose me veprën e tij, mohon ose shkel të drejtën e kërkuesit (legjitimimi pasiv), duke e justifikuar me këtë fakt ose veprim ndërhyrjen e gjykatës për të ndaluar ose për të zhdukur dëmin e rrjedhur nga veprimi i të tretit (*vendimi nr. 800, datë 6.6.2006, i KCGJL-së*). E drejta e ngritjes së padisë lidhet me vërtetimin e ekzistencës së një interesi të ligjshëm të palës që e ngre atë padi, interes që ka të bëjë me njohjen ose rivendosjen e një të drejte që i mohohet ose shkelet nga një palë tjetër, gjë që paditësi mund ta realizojë e ta mbrojë nëpërmjet investimit, pra “ndërhyrjes së gjykatës (*vendimi nr. 91, datë 19.3.2009, i KCGJL-së*).

7.5. Ligji nr. 49/2012 ka krijuar më shumë hapësirë në kushtet e pranueshmërisë për subjektet që legjitimohen për të ngritur padi në gjykatën administrative. Sipas nenit 15 të ligjit, të drejtën e ngritjes së padisë e ka çdo subjekt që i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik apo për shkak të ndërhyrjeve të paligjshme të organit publik që nuk kanë formën e aktit administrativ. Kuptimin e veprimit administrativ e jep pika 7, e nenit 2 të këtij ligji, sipas së cilës “veprim administrativ” është akti administrativ, kontrata administrative dhe veprimi tjetër administrativ. Në përkufizimet që jep ligji nr. 49/2012, “akt administrativ” është edhe akti nënligjor normativ. Lidhur me të drejtën e ngritjes së padisë, dispozita e sipërpërmendur parashikon se: “*Të drejtën e ngritjes së padisë e ka: a) çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik;*”. Nga interpretimi i kësaj dispozite nuk përjashtohet mundësia që një subjekt i vetëm, qoftë ky edhe person juridik të kundërshtojë në Gjykatën Administrative të Apelit ligjshmërinë e një akti nënligjor normativ. Koncepti i të drejtës apo interesit të cenuar shërben për

të provuar legjitimitimin; këto elemente janë në funksion të njëri-tjetrit. Interesi lidhet me aksesin e subjektit për të kërkuar, nëpërmjet Gjykatës Administrative të Apelit, njohjen ose rivendosjen e një të drejte që garantohet nga ligji dhe që rezulton e mohuar ose e cenuar prej normës konkrete në përmbajtje të aktit nënligjor normativ. Në këtë lloj gjykimesh, interesi mbetet i lidhur me faktin se pa ndërhyrjen e gjykatës subjekti cenohet në të drejtën e tij.

7.6 Lidhur me të provuarit e interesit, si kusht thelbësor për pranueshmërinë e padisë, gjykata çmon t'i referohet jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, në lidhje me legjitimitimin e subjekteve të kushtëzuara sa i takon kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve dhe akteve nënligjore normative. Gjykata Kushtetuese ka nënvizuar në shumë vendime të saj se interesi që duhet provuar kërkohet të jetë i drejtpërdrejtë, vetjak dhe i ligjshëm. Interesi nuk duhet interpretuar arbitrarisht por të rezultojë nga norma juridike dhe të bazohet në të. Për të pasur interes vetjak dhe të drejtpërdrejtë është e nevojshme të ekzistojë lidhja e drejtpërdrejtë midis normës juridike të kontestuar nga njëra anë dhe interesit të cenuar subjektit nga ana tjetër.

7.7 Gjykata konstaton se në çështjen konkrete kërkimi kryesor i paditësit që lidhet me interesin e tij të drejtpërdrejtë në gjykim dhe që pretendohet se është cenuar, është paligjshmëria e udhëzimit nr. 265, datë 5.12.2017, të ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë, akt me të cilin janë shfuqizuar shtojcat "A" dhe "B", të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, "Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse", i ndryshuar me udhëzimin nr. 3917, datë 18.7.2017. Këto akte nënligjore normative kanë sjellë pasoja individuale dhe të drejtpërdrejta për palën paditëse, duke i bërë të pavlefshme licencat e marra prej saj për disa linja transporti të udhëtarëve. Sipas pikës 2 të këtij udhëzimi: *"Subjektet e transportit, të cilat janë pajisur me licenca dhe certifikata për linjat e parashikuara në shtojcën A, të udhëzimit nr. 3917, datë 18.7.2017, "Për disa ndryshime dhe shtesa në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, 'Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse'", duhet t'i dorëzojë ato pranë organit që i ka lëshuar, por jo më vonë se 15 ditë nga hyrja në fuqi e këtij udhëzimi."* Në këtë mënyrë shoqëria paditëse ka provuar interesin e saj të ligjshëm të cenuar në mënyrë të drejtpërdrejtë nga parashikimet e aktit nënligjor normativ të kundërshtuar në këtë gjykim. Për këtë arsye pala paditëse gëzon legjitimitet aktiv. Pala e paditur gëzon legjitimitet pasiv në padi pasi është organi kushtetues që ka nxjerrë aktin nënligjor normativ të kundërshtuar me padinë objekt gjykimi.

7.8 Në lidhje me afatin e kundërshtimit të aktit nënligjor normativ, neni 18, pika 3, e ligjit nr. 49/2012, parashikon se padia duhet të paraqitet në gjykatë brenda 3 vjetëve nga data e hyrjes në fuqi të aktit. Gjykata vëren se udhëzimi nr. 265, datë 5.12.2017, "Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, 'Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse'", është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 226, datë 22 dhjetor 2017, ndërsa padia objekt gjykimi është depozituar në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Durrës, në datën 5.10.2018. Për këto arsye gjykata konkludon se pala paditëse e ka ushtruar të drejtën e ngritjes së padisë brenda afatit ligjor 3-vjeçar.

7.9 Lidhur me ligjshmërinë e aktit nënligjor normativ, Gjykata vëren: Gjykata Kushtetuese ka elaboruar në jurisprudencën e saj parimin e sigurisë juridike edhe në drejtim të shqyrtimit të akteve normative (ligje apo akte nënligjore të Këshillit të Ministrave me karakter normativ), me objekt papajtueshmërinë e tyre me Kushtetutën. Ky parim gjendet në preambulën e Kushtetutës ku përmendet termi "shteti i së drejtës". Siguria juridike parakupton, veç të tjerash, besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Ligjvënësi nuk mund të përkeqësojë në mënyrë të paarsyeshme gjendjen ligjore të personave, të mohojë të drejtat e fituara ose të shpërfillë interesat legjitimë të tyre. Kushtetuta nuk ndalon çdo ndryshim të një situate të favorshme ligjore. Kështu, në këtë drejtim, duhet parë në çdo rast se në çfarë mase dhe deri ku, besimi që ka qytetari në situatën e favorshme ligjore paraqitet i rëndësishëm për t'u mbrojtur nga normat dhe parimet kushtetuese, si dhe cilat janë arsyet për një mbrojtje të tillë. Sipas

Gjykatës Kushtetuese 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. Jo çdo masë me efekte negative që merr ligjvënësi për subjektet e ligjit është cenim i një të drejte të garantuar me Kushtetutë. Ligjvënësi jo vetëm që ka të drejtë, por është edhe i detyruar të rregullojë, nëpërmjet akteve të veta, me hollësi, të drejtat e parashikuara në Kushtetutë. Vetëm ato të drejta, të cilat janë parashikuar shprehimisht si të pakufizueshme nuk mund të preken nga ligjvënësi.

7.10 Sipas nenit 4 të KPA-së, në përmbushje të parimit të ligjshmërisë, organet publike ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe legjislacionin e zbatueshëm në Republikën e Shqipërisë, brenda kufijve të kompetencave të tyre dhe në përputhje me qëllimin për të cilin janë dhënë këto kompetenca.

7.11 Lidhur me kufijtë e shqyrtimit të çështjes, gjykata i referohet parimit të gjykimit administrativ të sanksionuar në nenin 37, të ligjit nr. 49/2012. Në funksion të shqyrtimit të kriterëve ligjore të lartpërmendura, për të vlerësuar nëse rregullimi i bërë me aktin e kundërshtuar është ose jo në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit (*ratio legis*), duke respektuar parimin e proporcionalitetit, pala e paditur nuk paraqiti në gjykim akte që provojnë nevojën e rregullimeve të ndryshme normative në një hark kohor relativisht të shkurtër, lidhur me linjat e transportit ndërqytetës. Pala e paditur pretendoi në gjykim se është në diskrecionin e palës së paditur nxjerrja e udhëzimit dhe përcaktimi i linjave konkrete të transportit. Lidhur me këtë argument, gjykata vëren se në nenin 11 të KPA-së është zbërthyer mënyra e ushtrimit të diskrecionit nga organet publike. Në interpretim të kësaj dispozite diskrecioni ushtrohet në mënyrë të ligjshme kur: “- është i parashikuar me ligj; -nuk tejkalon kufijtë e ligjit; - nuk tejkalon objektivat ligjore në kuptimin që zgjedhja e organit është bërë vetëm për të arritur objektivin për të cilin është lejuar diskrecioni me ligj; - zgjedhja e organit është në përputhje me parimet e Kodit të Procedurave Administrative të lartëcituar; - nuk ka divergjenca nga zgjedhja e bërë në raste të njëjta apo të ngjashme (*precedent administrativ*).”. Të gjitha kushtet ligjore të lartëcituar duhet të përmbushen në mënyrë kumulative. Lejimi i kontrollit gjyqësor mbi aktet diskrecionale veç dispozitave të KPA-së, ka gjetur pasqyrim edhe në nenin 37, pika 3, të ligjit nr. 49/2012. Në këtë dispozitë ligjore është konkretizuar parimi i proporcionalitetit. Ky parim me natyrë kushtetuese është sanksionuar në nenin 17, pika 1 të Kushtetutës dhe lidhet me kufizimet e të drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka krijuar atë. Gjykata Evropiane e Drejtësisë në njohjen e proporcionalitetit si një parim i përgjithshëm i së drejtës i është referuar të drejtës gjermane, në të cilën ai gjen rregullim në formën e tij më të plotë. Sipas kësaj të drejte, proporcionaliteti përfshin tre kriterë: i. *përshtatshmëria e masës së marrë me objektivin që ajo kërkon të arrijë*; ii. *masa është e domosdoshme, që nënkupton se organi administrativ nuk mund të përdorë asnjë mjet tjetër më pak kufizues ndaj të drejtave të individit*; iii. *masa duhet të jetë proporcionale në raport me objektivin që synohet të arrihet*. Referuar jurisprndencës së Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, proporcionaliteti vepron si një detyrim ndaj shteteve anëtare kur ato adoptojnë norma komunitare si rregulloret dhe direktivat pavarësisht nga fusha e veprimit komunitar dhe që ato duhet të respektojnë proporcionalitetin kur marrin masa për zbatimin e legjislacionit komunitar.

7.12 Pala e paditur, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, lidhur me nevojat që kanë diktuar nxjerrjen e udhëzimit të ri nr. 265, datë 5.12.2017, “Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, duke shfuqizuar linjat ekzistuese ndërqytetëse, ka paraqitur si provë në gjykim për të provuar paligjshmërinë e udhëzimit nr.

5628/2016, projektraportin e auditimit të kryer nga grupi i punës i krijuar në këtë ministri, auditim i kryer në Drejtorinë e Përgjithshme të Standardeve dhe Monitorimit në ish-Ministrinë e Transportit dhe Infrastrukturës. Sipas gjetjeve të këtij raporti: “1. MTI-ja, Instituti i Transportit, si dhe organet e specializuara të Kontrollit të Transportit, nuk kryen monitorimin e linjave dhe funksionimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse dhe pastaj të bënë një raport përmbledhës drejtuar ministrit, si kushte përcaktuese sipas kuadrit ligjor në fuqi. 2. Nga ana e Drejtorisë së Auditit dhe nëngrupit të punës ngritur me urdhrin nr. 4983, datë 27.10.2017, të Sekretarit të Përgjithshëm u konfirmuan shkeljet ligjore në shtimin e këtyre linjave, në kundërshtim të plotë me udhëzimin nr. 5627, datë 18.11.2016 dhe përcaktimet e nenit 4, të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, “Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse”. 3. Shoqata e transportuesve të linjave ndërqytetëse nuk u thirr në asnjë takim dhe nuk u morr asnjë mendim nga ata si grup interesi që preket direkt nga shtimi i këtyre 90 linjave ndërqytetëse; - janë miratuar 22 linja, që nuk janë ndërqytetëse; - janë krijuar 10 linja jondërqytetëse, nga copëzimi i 4 linjave ndërqytetëse; - janë krijuar 25 linja të reja duke ndryshuar itinerarin e linjave ekzistuese.”.

7.13 Pjesa tjetër e raportit të auditimit trajton në mënyrë individuale shkelje, në lidhje me linja konkrete dhe subjekte konkrete përfituese të licencave. Referuar përmbajtjes së këtij raporti, në asnjë prej rasteve të prezantuara individualisht dhe të shkeljeve konkrete, nuk evidentohen problematika në tri linjat për të cilat është licencuar pala paditëse; po ashtu nuk evidentohet asnjë problematikë konkrete, në lidhje me mënyrën e licencimit të shoqërisë paditëse dhe mënyrën e ushtrimit të aktivitetit të saj, si dhe asnjë ankesë nga organet e njësisë të qeverisjes vendore apo subjekte privatë. Përkundrazi, pala paditëse ka paraqitur në gjykim prova se ka qenë e rregullt në përmbushjen e detyrime ndaj shtetit. Marrja e licencave nga shoqëria “Riki Trans” është bërë në gusht 2017 nga MIE, me konkurrim, për një afat 5-vjeçar, pra pas studimit të gjitha linjave. Shoqëria “Riki Trans” sh.p.k. operon në treg prej 10 vitesh dhe nuk rezulton të ketë pasur penalizim për shkelje të kushteve të licencave. Për përmbushjen e shërbimit për të cilin është licencuar, pala paditëse ka kryer shpenzime të konsiderueshme: ka marrë 15 autobusë me qira, vërtetuar me kontratat përkatëse të qirasë, si dhe me aktet e pronësisë për autobusët në pronësi të shoqërisë; ka marrë me qira terminal për parkim në Bashkinë Durrës; ka marrë me qira vendqëndrim për autobusët; ka marrë me qira në Tiranë si vendqëndrim për autobusët; ka marrë kredi për mbulimin e shpenzimeve; në agjencinë në Korçë, shërbimi me agjent; marrja e autobusëve me qira për të mbuluar linjat; punësimi i mbi 10 personave, profesionistë të fushës; ka marrë kredi 4.300.000 lekë të rinj në Fi Bank Durrës, për të mbuluar shpenzimet fillestare të biznesit dhe paguan 150.000 lekë të rinj në muaj; ka marrë kredi tek SGA Bank në shumën 8.000.000 lekë, kredi në Fondacionin “Besa” në shumën 1.000.000 lekë. Akti nënligjor normative konkretisht udhëzimi nr. 5628/2016, për palën paditëse është reflektuar në akte administrative individuale: për sa i takon linjës Shijak–Korçë–Shijak, pala paditëse, në procedurën e konkurrit publik të zhvilluar nga pala e paditur, është pajisur me licencën nr. 371, datë 16.8.2017; për linjën Korçë–Kamzë–Korçë, me licencën nr. 372, datë 16.8.2017 dhe për linjën Tiranë–Durrës–Tiranë, me licencën nr. 421, datë 25.8.2017, me afat vlefshmërie deri në datën 15.8.2022.

7.14 Pala e paditur nuk argumenton dhe nuk dokumenton nevojën e heqjes së tri linjave konkrete për të cilat ishte licencuar pala paditëse. Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë pa argumentuar ligjërisht, me nxjerrjen e udhëzimit nr. 265, datë 5.12.2017, ka vendosur të shfuqizohen shtojcat A dhe B, të udhëzimit nr. 3917, datë 18.7.2017; këto ndryshime janë bërë në një hark shumë të shkurtër kohor, brenda 6 muajve, duke urdhëruar shfuqizimin e licencave pa asnjë arsyetim ligjor, duke shkelur rëndë të drejtën e shoqërisë për vazhdimësinë e aktivitetit të saj, në shkelje të parimit kushtetues të sigurisë juridike.

7.15 Gjatë kohës që shqyrtohej ky proces gjyqësor, me anë të udhëzimit nr. 437, datë 9.5.2018, “Për disa shtesa në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, të ndryshuar, nga pala e paditur janë miratuar dhe shtuar 46 linja të tjera ndërqytetëse dhe tri linjat për të cilat pala paditëse ishte pajisur me licencë, nuk ekzistojmë më. Edhe në nxjerrjen e këtij akti të ri nënligjor, pala e paditur nuk argumenton se cila ishte nevoja dhe qëllimi për të cilin u shfuqizuan tri linjat ndërqytetëse për të cilat ishte licencuar pala paditëse, në kushtet kur për këto tri linja nuk evidentohet, asnjë shkelje, ankesë apo parregullsi. Për të gjitha arsyet e lartëcituar, gjykata arrin në përfundimin se për sa pretendon pala paditëse, akti nënligjor normativ, udhëzimi nr. 265, datë 5.12.2017, “Për disa ndryshime në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, “Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse”, nxjerrë nga ministri i Infrastrukturës dhe Energjisë, vjen në kundërshtim me ligjin dhe si i tillë duhet shfuqizuar.

8. Kundër vendimit të Gjykatës së Apelit Administrativ ka ushtruar **rekurs** më datë 27.9.2018, pala e paditur, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, e cila kërkon ndryshimin e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe rrëzimin e padisë. Në rekurs, ndër të tjera, ka pretenduar:

- Vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit është një vendim i gabuar dhe i pabazuar në ligj dhe në prova.

- Edhe pse Gjykata e Lartë dhe vetë Gjykata e Apelit e ka përcaktuar udhëzimin, objekt shqyrtimi gjyqësor si akt normativ, vendimi i gjykatës dhe i gjithë arsyetimi mbi të cilin gjykata e mbështet vendimin e tij, e trajton çështjen si akt individual duke u shprehur deri edhe për licencat e paditësit (që nuk janë objekt i këtij udhëzimi).

- Udhëzimi nr. 265 datë 5.12.2017, ka shfuqizuar pjesërisht udhëzimin nr. 3719, “Për një ndryshim të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”. Ky udhëzim bën fjalë vetëm për linja udhëtarësh, pa specifikuar subjekte dhe aq më pak licenca. Vetëm pasi përcaktohen këto linja ndërqytetëse, ministria ka të drejtë të çelë konkursin për subjekte të cilët vetëm pasi përmbushin kushtet për një shërbim sa më të mirë të udhëtarëve shpallen fitues dhe më pas pajisen me licencë për ushtrimin e këtij aktiviteti.

- Me pak fjalë, shfuqizimi i pjesshëm i udhëzimit nr. 265 (sipas vendimit të gjykatës) vetëm sa do rikthente linjën ndërqytetëse, itinerarin dhe oraret që përmban ky udhëzim, përkatësisht sipas anekseve të këtij udhëzimi, por kurrsesi nuk mund të shprehej për licencën. Përcaktimi i kriterëve, rregullave dhe dokumentacionit për lëshimin e licencave dhe certifikatave për ushtrimin e veprimtarisë në transportin rrugor të udhëtarëve brenda vendit parashikohet nga udhëzimi nr. 5627, datë 18.11.2016, të cilin nuk e kemi pasur objekt të këtij shqyrtimi gjyqësor.

- Pra në çështjen objekt shqyrtimi gjyqësor, gjykata duhet të shqyrtonte vetëm ligjshmërinë e këtij akti (udhëzimin nr. 265), parë në frymën e një akti normativ dhe jo duke iu referuar interesave të ngushtë të paditësit (licencave për ushtrimin e këtij aktiviteti). Pra, me këtë “akt normativ” legjislatori ka pasur parasysh rregulla të përgjithshme sjelljeje që nuk shterojnë në zbatimin e tij. Ndërsa gjykata, me vendimin e saj ka vendosur jo vetëm shfuqizimin e shfuqizimit të udhëzimit me anë të së cilës paditësi kishte fituar të drejtën për të konkurruar për një linjë të caktuar, por shkon më tej duke e trajtuar si akt individual dhe për më tepër duke dalë edhe jashtë kërkrimeve të padisë, duke u shprehur për linjën sipas licencave përkatëse.

- I gabuar është vendimi i gjykatës, parë edhe në frymën e KPA-së. Sipas nenit 113 të këtij Kodi përcaktohet: “...shfuqizimi i aktit administrativ ka pasoja vetëm për të ardhmen.”. Pra shfuqizimi i udhëzimit nr. 265 do çonte vetëm në rikthimin e linjës në të ardhmen e tij. Ndërsa gjykata me vendimin e saj mund ta rikthente paditësin në pozitat e mëparshme vetëm në rast të konstatimit të pavlefshmërisë absolute të udhëzimit nr. 265. Kjo pasi vërtetimi i pavlefshmërisë absolute vetëm sa do konstatonte mosekzistencën më parë të këtij akti, duke plotësuar edhe kushtin thelbësor të mossjelljes së asnjë pasoje juridike. Pra ta rivendoste atë në pozitat para se të dilte ky udhëzim

(ekzistencën e linjave dhe kthimin e licencës). Por gjykata me vendimin e saj, kur ka vendosur shfuqizimin, duhet të shprehej vetëm për sa shfuqizimin e një pjese të udhëzimit, pra rikthimin e linjës edhe pse në asnjë moment nuk ka arsyetuar ku qëndronte paligjshmëria apo pavlefshmëria e këtij akti, që e ka çuar atë në marrjen e atij vendimi.

- Gjatë shqyrtimit gjyqësor, doli plotësisht e provuar se udhëzimi nr. 265, datë 5.12.2017 (objekt shqyrtimi gjyqësor) ka dalë në detyrim të paligjshmërisë së udhëzimit të mëparshëm (udhëzimi nr. 3917), për shkak të shkeljes së dispozitave, lidhur me procedurën administrative.

- Udhëzimi nr. 265, datë 5.12.2017, është një akt nënligjor normativ i dalë si akt nënligjor në autorizim të ligjit specifik nr. 8308, datë 18.3.1998, “Për transportet rrugore”, i ndryshuar. Sipas nenit 19, të ligjit nr. 8308, “Për transportet”, citohet: *“Rrjeti i linjave ndërqytetëse (kryesore dhe ushqyese), stacionet e qëndrimit dhe numri i orareve për secilën linjë miratohen me udhëzim të ministrit përgjegjës për transportin çdo tre vjet.”*.

- Sipas nenit 4, të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, “Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse” parashikohet se *“Ministria e Transportit dhe Infrastrukturës, në bashkëpunim me Institutin e Transportit dhe organet e specializuara të kontrollit të transportit, të përcaktuara sipas kuadrit ligjor në fuqi, do kryejnë për një periudhë nga 3–9 muaj monitorimin e zbatimit dhe funksionimit të rrjetit të linjave ndërqytetëse, sipas aneksit 1 të këtij udhëzimi. 2. Në përfundim të monitorimit sipas pikës 1 të këtij neni, ministrit përgjegjës për transportin i paraqitet një raport, me propozimet përkatëse të arsyetuara për korrigjime ose modifikime të mundshme.”*.

- Gjatë të gjithë shqyrtimit të çështjes nga ana jonë si palë e paditur u vërtetua plotësisht se ministri i Infrastrukturës dhe Energjisë, pasi u vu në dijeni të shkeljeve të rënda të ligjit dhe parashikimeve të udhëzimit nr. 5628 (para daljes së udhëzimit nr. 3917, “Për një ndryshim të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, nuk ishte bërë monitorimi dhe studimi i linjave), vendosi të shfuqizojë pjesërisht udhëzimin nr. 3917.

- Pas ankesave të shumta, dhe nga vetë shoqata e transportit, ministri i MIE-s, me urdhrin nr. 148 datë 27.10.2017, “Për kryerje angazhim auditimi”, urdhëroi auditin të ushtrojë një kontroll auditimi për mënyrën se si kishte dalë udhëzimi nr. 3917 dhe nëse ka pasur një monitorim dhe studim të tregut sipas parashikimeve në ligjin specifik. Gjithashtu, mori masa dhe me ngritjen e nëngrupit të punës me urdhrin nr. 4983, datë 27.10.2017, të Sekretarit të Përgjithshëm të MIE-s, të cilët duhet të verifikonin dosjet e subjekteve që ishin pajisur me këto licenca. Në përfundim të punës, këto grupe konstatuan disa shkelje, si p.sh.: *“1. MTI-ja, Instituti i Transportit, si dhe organet e specializuara të Kontrollit të Transportit, nuk kryen monitorimin e linjave dhe funksionimit të rrjetit të linjave ndërqytetëse dhe pastaj të bënë një raport përmbljedhës drejtuar ministrit, si kushte përcaktuese sipas kuadrit ligjor në fuqi. 2. Nga ana e Drejtorisë së Auditit dhe nëngrupit të punës, ngritur me urdhrin nr. 4983, datë 27.10.2017, të Sekretarit u konfirmuan shkeljet ligjore në shtimin e këtyre linjave, në kundërshtim të plotë me udhëzimin nr. 5627, datë 18.11.2016 dhe përcaktimet e nenit 4, të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, “Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse”. 3. Shoqata e transportuesve të linjave ndërqytetëse nuk u thirr në asnjë takim dhe nuk u mor asnjë mendim nga ata si grup interesi që preket direkt nga shtimi i këtyre 90 linjave ndërqytetëse. 4. Janë miratuar 22 linja, që nuk janë ndërqytetëse. 5. Janë krijuar 10 linja jondërqytetëse, nga copëzimi i 4 linjave ndërqytetëse. 6. Janë krijuar 25 linja të reja, duke ndryshuar itinerarin e linjave ekzistuese.”*.

- Pra u vërtetua plotësisht se shtimi i këtyre linjave nuk kishte qenë i studiuar dhe i propozuar nga strukturat përkatëse.

- Në këto kushte, ministri i Infrastrukturës dhe Energjisë, për të normalizuar situatën në transportin ndërqytetës të udhëtarëve, me udhëzimin nr. 265, datë 5.12.2017, “Për një ndryshim të udhëzimit nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, shfuqizoi

shtojcat A dhe B, të udhëzimit nr. 3917, datë 18.7.2017, me të cilat ishin shtuar 90 linjat të cilat shkaktojnë jo pak problematika me transportin ndërqytetës të udhëtarëve.

- Theksojmë se, ministri i Infrastrukturës dhe Energjisë ka kryer veprimin administrativ të mbështetur në ligj, duke qenë tërësisht në mbështetje të dispozitave ligjore në fuqi, që i jep ligji për shfuqizimet e udhëzimeve. Shfuqizimi i këtij akti administrativ nënligjor normativ është kompetencë ekskluzive e vetë organit të administratës publike që e ka nxjerrë atë, në rastin konkret, ministrit.

- Në zbatim të ligjit nr. 8308, datë 18.3.1998, “Për transportet rrugore”, i ndryshuar me ligjin nr. 9096, datë 3.7.2003 dhe ligjin nr. 9760, datë 21.6.2007, në nenin 19, pika “b”, parashikonte se: *“Rrjeti i linjave ndërqytetëse ndërmjet qarqeve të ndryshme miratohet me urdhër të ministrit; ministri, në përputhje me nenin 5 të ligjit, përcakton institucionin që lëshon licencën dhe miraton numrin e orareve për linjat ndërqytetëse...”*.

- Bazuar në aktet e sipërcituar, ish-Ministria e Transportit (sot Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë), është organi kompetent që miraton linjat ndërqytetëse. Po kështu është në diskrecionin e ministrit edhe shfuqizimi i këtyre udhëzimeve, sipas kërkesave të tregut për udhëtarët.

- Me ndryshimet e fundit ligjore, të ligjit nr. 8308, datë 18.3.1998, “Për transportet rrugore”, i ndryshuar, në nenin 19, pika “b”, parashikohet: *“Rrjeti i linjave ndërqytetëse (kryesore dhe ushqyese), stacionet e qëndrimit dhe numri i orareve për secilën linjë miratohen me udhëzim të ministrit përgjegjës për transportin”*. Në zbatim të këtij ligji, ministri ka nxjerrë udhëzimin nr. 5627 datë 18.11.2016, *“Për përcaktimin e kriterëve, rregullave dhe dokumentacionit për lëshimin e licencave dhe certifikatave për ushtrimin e veprimtarisë në transportin rrugor të udhëtarëve brenda vendit”*, në nenin 6, pika 5.1 parashikon: *“për linjat e rregullta ndërqytetëse që kanë operuar në mënyrë aktive, licenca me linjën/linjat që ka pasur në zotërim çdo subjekt transportues përpara hyrjes në fuqi të këtij udhëzimi do t’i lëshohet drejtpërdrejt subjektit që e zotëronte atë.”*

- Është i gabuar arsyetimi i gjykatës, në lidhje me konkluzionin e arritur në arsyetimin e vendimit ku shprehet se subjekti “Riki Trans”, në gusht të vitit 2017, është pajisur me licenca pas konkurrimit, pas studimit të të gjitha linjave nga ana e ministrisë. Gjatë të gjithë shqyrtimit të çështjes nga ana jonë si palë e paditur u vërtetua plotësisht se udhëzimi me anë të të cilit ishin parashikuar linjat e udhëtarëve, ku përfshiheshin dhe linjat e paditësit, u shfuqizua pikërisht se kishte dalë pa asnjë studim të tregut.

- Gjykata është kontradiktore kur shprehet se paditësi është pajisur me licenca në vitin 2017 dhe kur thotë se operon në treg prej 10 vjetësh. Ky pretendim i paditësit nuk u provua me asnjë provë konkrete gjatë shqyrtimit gjyqësor.

- Të gabuar e vlerësojmë dhe arsyetimin e gjykatës kur shprehet se nga pala e paditur nuk u vërtetua nevoja e heqjes së tri linjave konkrete për të cilat është licencuar pala paditëse. Në radhë të parë, nga sa shpjeguam edhe më sipër, nevoja e shfuqizimit të këtyre linjave erdhi si rezultat i konstatimit të paligjshmërisë së këtij akti në tërësi, pasi nuk kishte dalë sipas procedurës së parashikuar nga ligji dhe në këto kushte ministri u detyrua të shfuqizojë të gjithë linjat e shtuara, të ngrejë një grup pune me të gjitha grupet e interesit dhe më pas të shtonte ato linja për të cilat tregu kishte nevojë. Pra, nga ministri nuk mund të procedohej me shfuqizimin e udhëzimit të mëparshëm për linja konkrete, pasi grupi i auditit nuk kishte si funksion studimin e tregut, por vetëm të konstatonte nëse ky udhëzim kishte dalë në përmbushje të detyrimeve ligjore apo jo. Dhe ishte pikërisht ky grup që i propozoi ministrit domosdoshmërinë e shfuqizimit të këtij akti në tërësi. Pra gjykata në të gjithë vendimin që ka dhënë vazhdon ta trajtojë si akt individual, për linja specifike, ndërkohë që udhëzimi është shfuqizuar si një i tërë, pikërisht për shkak të procedurës së ndjekur deri në daljen e tij.

- Dhe së dyti: në lidhje me linjat konkrete; gjatë shqyrtimit të çështjes, nga ana jonë si palë e paditur, u provua plotësisht se linja Tiranë–Durrës–Tiranë me kalim nga Ndroqi ishte linjë e mbivendosur pasi ka një linjë tjetër të licencuar Tiranë–Durrës–Tiranë. Ligji për transportet përcakton qartësisht se për një linjë operon një subjekt.

- Linja Korçë–Kamzë–Korçë, sipas studimeve të bëra nga grupi i punës është një linjë për të cilën nuk ka komunitet që lëviz nga Korça për në Kamzë dhe vendosja e kësaj linje në rrjetin e linjave ndërqytetëse ishte e pajustificuar si nga ana e lëvizjes së qytetarëve dhe “lidhjes historike” që këto dy bashki kanë me njëra-tjetrën.

- Linja Shijak–Korçë–Shijak është një linjë për të cilën nuk ka komunitet që lëviz nga Korça për në Shijak dhe vendosja e kësaj linje në rrjetin e linjave ndërqytetëse ishte e pajustificuar si nga ana e lëvizjes së qytetarëve dhe lidhjes historike që këto dy bashki kanë me njëra-tjetrën.

- Për sa i takon sigurisë juridike të argumentuar nga gjykata, vlerësojmë se shfuqizimi i këtij udhëzimi ishte një masë e përkohshme e marrë nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë për normalizimin e situatës së rënduar që ishte krijuar në transportin ndërqytetës, si dhe të konstatimit të paligjshmërisë së këtij akti nga vetë organi publik. Pra shfuqizimi ishte masë e përkohshme deri në daljen e udhëzimit të ri.

- Pranë Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë u ngrit një grup pune në bashkëpunim dhe me Institutin e Transportit dhe Task-Forcën që funksionon pranë DPSHTRR-së, të cilët pasi kryen monitorime në terren të operatorëve të transportit të linjave ndërqytetëse, si dhe dëgjesa me grupet e interesit si bashkitë, shoqatën e transportuesve etj., si dhe rishikuan dhe njëherë rrjetin e linjave ndërqytetëse, duke bërë një studim të thelluar për të shtuar ato linja të cilat realisht i nevojiten lëvizjes së qytetarëve, duke krijuar në këtë mënyrë një rrjet linjash ndërqytetëse sa më efikas për lëvizjen e udhëtarëve nga një qytet në tjetrin, duke shmangur dublimet e itinerareve, si dhe duke zbatuar me korrektësi legjislacionin në fuqi.

- Gjatë shqyrtimit të çështjes doli udhëzimi nr. 437, datë 9.5.2018, “Për disa shtesa në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, të ndryshuar, me anë të të cilit u miratuan dhe 46 linja të tjera ndërqytetëse. Linjat që zotëroheshin nga paditësi nuk u miratuan për shkak të paligjshmërive të cituara edhe më sipër.

- Gjykata, gjatë të gjithë arsyetimit të vendimit, në asnjë moment nuk provoi paligjshmërinë e udhëzimit nr. 265, datë 5.12.2017 dhe arsyet e shfuqizimit pjesërisht të tij.

9. Kundër vendimit të Gjykatës së Apelit Administrativ ka ushtruar **rekurs** më datë 28.9.2018, Avokatura e Shtetit, e cila ka kërkuar prishjen e vendimit dhe dërgimin e çështjes për rigjykim. Në rekurs, ndër të tjera, ka pretenduar të njëjtat pretendime me ato të paraqitura nga pala e paditur.

II. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

A. Mbi natyrën e aktit objekt gjykimi dhe pretendimet thelbësore të palëve

10. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (në vijim Kolegji) vlerëson se çështja në shqyrtim paraqet rëndësi të veçantë për konsolidimin e praktikës gjyqësore, sepse vendos në provë raportin ndërmjet kontrollit gjyqësor të akteve nënligjore normative dhe mbrojtjes efektive të interesave individualë në rastet kur norma ka karakter vetëzbatues. Në këtë kuadër, shqyrtimi kërkon saktësim të qartë të: i. natyrës së aktit të kundërshtuar; ii. kushteve të legjitimitetit aktiv të subjektit privat; iii. kompetencës funksionale; si dhe iv. mënyrës së formulimit të dispozitivit, në mënyrë që vendimi të mbetet një vendim mbi normën dhe njëkohësisht të jetë i zbatueshëm.

11. Në rastin konkret, çështjet që kërkojnë zgjidhje janë: *Cila është natyra juridike e udhëzimit nr. 265, datë 5.12.2017: akt normativ nënligjor apo akt normativ me efekte të individualizuara (dhe a mund të konsiderohet akt individual)? Në rast se akti është normativ, a përmban ai dispozita të vetëzbatueshme, të tilla që i japin shoqërisë paditëse legjitimitet aktiv për ta kundërshtuar drejtpërdrejt? Cila është gjykata me kompetencë funksionale për shqyrtimin e padisë? Cilat janë*

kufijtë e shqyrtimit gjyqësor të një akti normativ vetëzbatues dhe si duhet të formulohet vendimi (sidomos dispozitivi) për të mos tejkaluar objektin e padisë, duke ruajtur njëkohësisht efektivitetin e zgjidhjes? Cila është zgjidhja përfundimtare dhe si harmonizohet ajo me praktikën e mëparshme të Kolegjit Administrativ?

12. Mbi kompetencën funksionale dhe efektin detyrues të vendimit për konfliktin e kompetencës. Në fazën paraprake të këtij procesi është shfaqur një konflikt kompetence funksionale ndërmjet Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë dhe Gjykatës Administrative të Apelit. Ky konflikt është zgjidhur me vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë nr. 00-2018-402, datë 20.3.2018, me të cilin është lënë në fuqi vendimi i shkallës së parë për moskompetencë dhe është përcaktuar Gjykata Administrative e Apelit si gjykatë kompetente për shqyrtimin e çështjes në shkallë të parë. Kolegji vlerëson se, ky vendim ka efekt detyrues procedural për çështjen konkrete. Ky përcaktim procedural mbi kompetencën ka fuqi detyruese për çështjen konkrete dhe nuk mund të rivihet më në diskutim në këtë fazë të gjyqimit. Ai nuk paragjykon themelin, por përcakton forumin gjyqësor që do ta shqyrtojë atë. Në këtë mënyrë, ai mbyll çdo debat të mëtejshëm mbi kompetencën funksionale të Gjykatës Administrative të Apelit për vijimin e shqyrtimit të kësaj çështje, pa krijuar pasiguri mbi rregullsinë e procesit.

13. Mbi natyrën juridike të udhëzimit nr. 265, datë 5.12.2017. Në praktikën e konsoliduar të KAGJL-së, dallimi ndërmjet aktit normativ dhe aktit individual nuk varet nga intensiteti i pasojave që akti prodhon mbi subjekte konkrete, por nga struktura dhe funksioni juridik i aktit. Një akt nënligjor normativ karakterizohet nga fakti: *vendos rregulla të përgjithshme sjelljeje; u drejtohet një kategorie subjektesh të përcaktuara në mënyrë abstrakte; është i zbatueshëm në mënyrë të përsëritshme; nuk shteron me një zbatim të vetëm.* Në të kundërt, akti individual: *adreson një subjekt ose një rreth të mbyllur subjektesh; krijon, ndryshon ose shuan drejtpërdrejt një marrëdhënie juridike konkrete; si rregull shteron me zbatimin e tij.* Kolegji vlerëson se udhëzimi nr. 265/2017 është nxjerrë nga ministri kompetent, në bazë dhe për zbatim të ligjit, dhe ka për objekt rregullimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse, duke shfuqizuar shtojca të udhëzimeve të mëparshme. Ai nuk identifikon me emër paditësin, nuk i drejtohet një subjekti të vetëm, rregullon një situatë normative (rrjetin e linjave), jo një marrëdhënie juridike të individualizuar me subjektin. Prandaj udhëzimi nr. 265/2017 është akt normativ nënligjor. Fakti që ky udhëzim ka sjellë pasojë të drejtpërdrejta për operatorë konkretë nuk e zhvesh atë nga natyra e tij normative, sepse pasojë individuale është vetëm mënyra e shfaqjes së normës në planin konkret dhe jo kriter që e shndërron normën në akt individual.

B. Mbi legjitimitimin e palës paditëse rekursuese

a) Koncepti: vetëzbatueshmëria në aktet normative dhe rëndësia e saj për legjitimitimin

14. Neni 15, shkronjat “a” dhe “d”, të ligjit nr. 49/2012, përcakton se të drejtën e ngritjes së padisë, ndërmjet të tjerëve, e ka “*çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik*”, si edhe “*çdo shoqatë apo grup interesi që pretendon se është cenuar një interes i ligjshëm publik, nga një akt normativ*”. Në parim, ky parashikim ligjor lejon paraqitjen para gjykatës administrative të çdo subjekti për të kundërshtuar një veprim administrativ, siç mund të jetë edhe kundërshtimi i një akti normativ. Megjithatë, që në nisje të një procesi gjyqësor është e domosdoshme të verifikohet paraprakisht legjitimiteti i paditësit, për çdo rast konkret, me qëllim që gjykata të kontrollojë në vijim edhe ligjshmërinë e aktit normativ.

15. Sipas praktikës së konsoliduar të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, individët apo subjektet e tjera, për mbrojtjen e të drejtave apo interesave të tyre të ligjshëm, duhet të provojnë veçanërisht interesin e tyre të drejtpërdrejtë, për kundërshtimin e një akti nënligjor normativ, duke bindur gjykatën se nuk kanë rrugë tjetër për të mbrojtur të drejtat e tyre. Për vetë natyrën e tij,

pasojën e drejtpërdrejtë juridike mbi subjektin nuk e krijon akti nënligjor normativ. Akti nënligjor normativ përmban norma abstrakte dhe si rregull, ai nuk mund të zbatohet, nëse organi administrativ nuk nxjerr aktin individual ndaj subjektit konkret. Kjo do të thotë se në këto raste përjashtohet kundërshtimi në Gjykatën Administrative të Apelit të aktit nënligjor normativ, por mbrojtja e interesave të ligjshëm për çdo subjekt bëhet me paraqitjen e padisë në gjykatën administrative të shkallës së parë ndaj aktit individual konkret. Pra, çdokush që cenohet në të drejtën e tij dhe ky cenim rezulton të jetë konkret, aktual, i sigurt dhe i formësuar në një akt individual, duhet t'i drejtohet gjykatës administrative të shkallës së parë që ligji e ka ngarkuar për shqyrtimin e saj, si nga pikëpamja lëndore, tokësore dhe funksionale, pa pasur nevojë t'i drejtohet Gjykatës Administrative të Apelit.

16. Kolegji sjell në vëmendje praktikën përkatëse: *“Individët nuk gëzojnë legjitimim aktiv procedural për të kundërshtuar drejtpërdrejt një akt nënligjor normativ në Gjykatën Administrative të Apelit, përveç rasteve kur provojnë se akti është drejtpërdrejt i zbatueshëm dhe u shkakton një dëm konkret, aktual dhe të sigurt. Në mungesë të këtij legjitimimi, padia konsiderohet padi që nuk mund të ngrihet dhe duhet të rrëzohet.”*. Vendimi nr. 00-2021-1464 (138), datë 20.9.2021, i Kolegjit Administrativ: *“Individët dhe shoqëritë tregtare nuk gëzojnë legjitimim aktiv procedural për të kundërshtuar drejtpërdrejt një akt nënligjor normativ në Gjykatën Administrative të Apelit, përveç rasteve kur provojnë se akti është drejtpërdrejt i zbatueshëm ndaj tyre dhe u shkakton një dëm konkret, aktual dhe të sigurt. Në mungesë të këtij legjitimimi, padia përbën padi që nuk mund të ngrihet dhe gjykimi duhet të pushohet.”*. Vendimi nr. 00-2021-1938(243), datë 22.11.2021, i Kolegjit Administrativ: *“Individi nuk mund të kundërshtojë aktin normativ nënligjor drejtpërdrejtë në gjykatën e apelit, por duhet të ngrejë pretendimet e tij në gjykatën administrative të shkallës së parë dhe pretendimet sa i takon paligjshmërisë së aktit nënligjor mund të parashtrihen përmes zbatimit të gjykimit incidental, të parashikuar nga neni 38, i ligjit nr. 49/2012, të ndryshuar.”*. Vendimit nr. 00-2021-2106(273), datë 14.12.2021, i Kolegjit Administrativ: *“Akti nënligjor normativ që përcakton kriteret dhe procedurat për lidhjen e kontratave administrative për ofrimin e shërbimeve publike shëndetësore është i ligjshëm kur nxirret nga organi kompetent, në bazë dhe për zbatim të ligjit, dhe respekton parimin e proporcionalitetit. Individët, si rregull, nuk legjitimohen për ta kundërshtuar drejtpërdrejt aktin normativ, ndërsa organizmat përfaqësues profesionalë gëzojnë legjitimim aktiv kur mbrojnë interesa kolektivë të anëtarëve të tyre.”*. Vendimi nr. 00-2025-1906(118), datë 13.3.2025, i Kolegjit Administrativ: *“Rregullorja e planifikimit të territorit vendor të bashkisë (njësisë së vetëqeverisjes vendore) është akt normativ nënligjor dhe për pasojë individët nuk legjitimohen që ta kundërshtojnë atë drejtpërdrejt në Gjykatën Administrative të Apelit si shoqatat dhe grupet e interesit. Individët mund të kundërshtojnë në gjykatën administrative drejtpërdrejt aktet administrative individuale, që janë nxjerrë në bazë dhe për zbatim të akteve normative nënligjore. Refuzimi për dhënien e lejes së zhvillimit të territorit me shkresë zyrtare nga organi publik në drejtim të një subjekti kërkuar, përbën një akt administrativ individual të nxjerrë në bazë dhe për zbatim të rregullores së planifikimit të territorit, që mund të kundërshtohet në gjykatën administrative të shkallës së parë.”*. Vendimi nr. 00-2025-4137 (350), datë 24.9.2025, i Kolegjit Administrativ: *“Individi nuk gëzon legjitimim aktiv për të kundërshtuar në mënyrë abstrakte një akt nënligjor normativ, kur mbrojtja e të drejtave dhe interesave të tij të ligjshëm mund të realizohet nëpërmjet padisë ndaj aktit administrativ individual që del në zbatim të tij dhe gjykimit incidental mbi ligjshmërinë e këtij akti normativ. Legjitimimi i drejtpërdrejtë për kundërshtimin e akteve nënligjore normative i njihet vetëm shoqatave dhe grupeve të interesit, sipas nenit 15, shkronja “d”, të ligjit nr. 49/2012.”*.

17. Kolegji vlerëson se, vetëzbatueshmëria është një cilësi e mundshme e një norme nënligjore. Ajo mund të prodhojë pasoja juridike menjëherë, pa kërkuar nxjerrjen e një akti individual pasues për zbatimin e saj. Kjo cilësi **nuk e transformon aktin normativ në akt individual**. Ajo ndikon vetëm në mënyrën e materializimit të pasojave të normës. Në vend që norma të “kalojë” përmes një akti individual, ajo vepron drejtpërdrejt mbi një kategori subjektësh të përcaktueshëm sipas karakteristikës (p.sh. operatorë të licencuar), duke krijuar detyrime/ndalime që zbatohen pa ndërmjetësim. Për rrjedhojë, në analizën e legjitimitimit aktiv, vetëzbatueshmëria ka rëndësi jo për të ndryshuar natyrën juridike të aktit, por për të vlerësuar nëse subjekti privat ka një cenim **aktual dhe të drejtpërdrejtë**, që e lejon të vërë në lëvizje juridiksionin. Prandaj, vetëzbatueshmëria nuk përbën kriter për rikualifikimin e aktit si individual, por vetëm kriter për të vlerësuar pranueshmërinë e padisë nga subjekti i prekur drejtpërdrejt.

b) Vetëzbatueshmëria e aktit konkret: Pika 2, e udhëzimit nr. 265/2017

18. Kolegji vlerëson se, duke e parë në këtë këndvështrim, pika 2, e udhëzimit nr. 265/2017, ka elemente tipike të vetëzbatueshmërisë. Sipas saj: *“Subjektet e transportit, të cilat janë pajisur me licenca dhe certifikata për linjat e parashikuara në shtojcën A, të udhëzimit nr. 3917, datë 18.7.2017, “Për disa ndryshime dhe shtesa në udhëzimin nr. 5628, datë 18.11.2016, ‘Për miratimin e rrjetit të linjave ndërqytetëse’”, duhet t’i dorëzojë ato pranë organit që i ka lëshuar, por jo më vonë se 15 ditë nga hyrja në fuqi e këtij udhëzimi.”*. Ky rregullim normativ vendos një detyrim të drejtpërdrejtë për dorëzimin e licencave/certifikatave, përcakton një afat konkret prej 15 ditësh, si dhe nuk parashikon nxjerrjen e një akti individual të mëtejshëm që të kushtëzojë efektin e normës. Pra, norma vepron menjëherë mbi subjektet që gjenden në situatën juridike të parashikuar prej saj (operatorë të licencuar), pa pasur nevojë për një akt individual “zbatues”. Në rastin konkret, detyrimi për dorëzimin e licencave nuk kushtëzohet nga nxjerrja e një akti të veçantë revokimi apo shfuqizimi individual. Ai buron drejtpërdrejt nga vetë udhëzimi. Pikërisht për këtë arsye, cenimi i paditësit është aktual, i drejtpërdrejtë dhe jo thjesht potencial.

c) Legjitimimi aktiv: parimi i interesit të ligjshëm dhe përjashtimi për normat e vetëzbatueshme

19. Kolegji vlerëson se, gjykatat administrative, kur shqyrtojnë akte nënligjore normative, ushtrojnë kontroll objektiv të ligjshmërisë së normës (kontroll normativ). Megjithatë, kjo nuk nënkupton se çdo subjekt privat legjitimohet “universalisht” për të kundërshtuar norma vetëm për shkak të mospajtimit me përmbajtjen e tyre. Për të vënë në lëvizje gjykatën, subjekti privat duhet të provojë një interes të ligjshëm, konkret, aktual dhe të drejtpërdrejtë, të lidhur me pasojat që norma prodhon mbi pozitën e tij juridike. Ky standard ruan ekuilibrin ndërmjet aksesit efektiv në gjykatë dhe shmangies së shndërrimit të gjykimit administrativ në një mekanizëm të përgjithshëm kundërshtimi normativ pa cenim real. Në këtë kuadër, praktika e Kolegjit njeh një përjashtim të ngushtë dhe të kushtëzuar. Kur norma është vetëzbatueshme dhe prodhon pasoja juridike pa akt individual pasues, cenimi aktual dhe i drejtpërdrejtë mund të provohet menjëherë. Në këto kushte, pranimi i legjitimitimit nuk krijon një mekanizëm të përgjithshëm dhe të pakushtëzuar të kundërshtimit të normave, por shmang situatën ku subjekti i prekur do të mbetej pa mjet efektiv juridik, pikërisht, sepse norma vepron pa ndërmjetësimin e një akti individual. Ky përjashtim duhet interpretuar ngushtësisht dhe vetëm në ato raste kur mungesa e një akti individual pasues do ta bënte iluzor ose joefektiv aksesin e subjektit në gjykatë.

d) Zbatimi në rastin konkret dhe harmonizimi me praktikën e mëparshme

20. Kolegji konstaton se, në fushën e transportit ndërqytetës të udhëtarëve, operimi i një linje realizohet mbi bazën e një licence individuale të lëshuar për një subjekt të caktuar. Në rastin konkret, rezulton e pranuar se paditësi operonte në tri linja, secila e lidhur me nga një licencë të veçantë. Përderisa pika 2, e udhëzimit nr. 265/2017, vepron drejtpërdrejt mbi këtë situatë të

licencimit (detyrim dorëzimi brenda afatit), interesi i shoqërisë paditëse është vetjak, i drejtpërdrejtë, aktual dhe i ligjshëm. Mohimi i legjitimitetit do ta linte subjektin pa mjet efektiv juridik dhe do të binte ndesh me parimin e aksesit në drejtësi dhe mbrojtjes gjyqësore efektive. Pranimi i legjitimitetit të një shoqërie tregtare në këto rrethana **nuk përbën ndryshim të praktikës gjyqësore**, as hapje të një kontrolli abstrakt të përgjithshëm të akteve normative nga subjektet private. Përkundrazi, ky qëndrim përfaqëson saktësim dhe konsolidim të standardit ekzistues, duke vendosur kufij të qartë e të parashikueshëm. Pra, legjitimiteti pranohet vetëm kur norma është e vetëzbatueshme dhe cenimi është i drejtpërdrejtë e aktual (*qëndrim i shprehur qartë në arsyetimin e vendimeve të KAGJL-së për aktet normative*). Në këtë kuptim, pala paditëse nuk po kërkon një kontroll abstrakt dhe të përgjithshëm të rendit normativ, por mbrojtje nga një normë që ka ndërhyrë drejtpërdrejt në pozitën e saj juridike tashmë të krijuar me licencat përkatëse.

21. **Mbi kufijtë e shqyrtimit dhe formulimin e dispozitivit në rastin e shfuqizimit të një akti normativ vetëzbatues** (*kuptimi juridik i shprehjes “sipas licencave”*). Kolegji vlerëson se, rekursuesit kanë pretenduar se, ndonëse akti i kundërshtuar është cilësuar si akt normativ, Gjykata Administrative e Apelit e ka trajtuar çështjen si akt individual, duke u shprehur në dispozitiv **“sipas licencave”** të paditësit. Ky pretendim nuk qëndron, nëse dispozitivi lexohet në funksion të natyrës normative të aktit, të vetëzbatueshmërisë së tij dhe të objektit të padisë. *Së pari*, kur gjykata ndeshet me një akt normativ vetëzbatues, ajo duhet të mbajë parasysh një parim thelbësor: **vendimi duhet të mbetet vendim mbi normën**, pra shfuqizimi (qoftë edhe pjesor) kryhet ndaj aktit normativ si i tillë, dhe jo ndaj një “akti individual të supozuar”. Interesi i drejtpërdrejtë i kërkuar, megjithëse individual, nuk ndryshon natyrën e objektit të kontrollit: gjykata verifikon ligjshmërinë e normës, ndërsa efekti ndaj kërkuar është pasojë e faktit që norma vepron drejtpërdrejt mbi të. *Së dyti*, pikërisht për shkak të vetëzbatueshmërisë, gjykata, në mënyrë që vendimi të jetë i qartë dhe i zbatueshëm, mund të përdorë **elemente faktike identifikuese** që e lidhin normën me cenimin konkret, pa e transformuar objektin e gjykimit. Në rregullimin konkret të transportit ndërqytetës ekziston një lidhje funksionale ndërmjet **“linjës”** dhe **“licencës”**: linja operohet në treg vetëm përmes licencës përkatëse të një subjekti të caktuar. Për këtë arsye, referenca **“sipas licencave”** shërben për të identifikuar **segmentin normativ** (linjat/itineraret/oraret) ndaj të cilit norma prodhon efekt të menjëhershëm, dhe jo për të vendosur mbi licencat si akte individuale. *Së treti*, ky interpretim është i vetmi që ruan njëkohësisht: i. natyrën normative të aktit; dhe ii. efektivitetin e mbrojtjes gjyqësore. Nëse do të kërkohej që dispozitivi të ishte krejtësisht “i shkëputur” nga çdo element identifikues i cenimit konkret, në rastet e normave të vetëzbatueshme, vendimi do të rrezikonte të mbetej formal dhe joefektiv, sepse nuk do të ishte i qartë raporti ndërmjet segmentit normativ të shfuqizuar dhe pasojave që norma ka prodhuar. Në të kundërt, përdorimi i elementeve identifikuese nuk e individualizon normën, por e bën vendimin të zbatueshëm, pa dalë jashtë objektit të padisë. Po kështu, përmendja e licencave në dispozitiv nuk përbën dalje jashtë objektit të padisë, pasi ato shërbejnë vetëm për individualizimin e segmentit normativ të kontestuar nga vetë paditësi dhe të pasojës së drejtpërdrejtë që norma ka prodhuar ndaj tij.

22. Për rrjedhojë: i. objekti i shfuqizimit mbetet udhëzimi nr. 265/2017, si akt normativ nënligjor (dhe pjesa e tij përkatëse); ii. gjykata nuk vendos mbi licencat si akte individuale; nuk i “rikthen”, nuk i “anulon” dhe nuk i “revokon” ato, por vetëm shfuqizon segmentin normativ që prodhon efekt të menjëhershëm; dhe iii. çdo pasojë praktike në planin e licencimit realizohet nga organi publik në zbatim të ligjit material dhe procedural, si rrjedhojë e shfuqizimit të normës vetëzbatueshme. Në këto kushte, shprehja “sipas licencave”, e kuptuar si **referencë identifikuese** e lidhjes ndërmjet normës vetëzbatueshme dhe cenimit konkret, nuk e shndërron vendimin gjyqësor në vendim mbi licencat si akte individuale dhe nuk e ndryshon natyrën e shfuqizimit. Kolegji vlerëson se vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit ka shfuqizuar pjesërisht një akt

normativ, duke ruajtur kuptimin e vetëzbatueshmërisë së tij ndaj paditësit konkret. Prandaj, nuk ka vend për cenim të dispozitivit të vendimit të Apelit. Përkundrazi, ky arsyetim shërben për të **konsoliduar kuptimin e dispozitivit** dhe për të shmangur çdo interpretim të gabuar si “individualizim” i objektit të kontrollit gjyqësor. Kështu, elementi identifikues i përdorur nga gjykata në dispozitiv ka funksion shpjegues dhe ekzekutues, por jo funksion krijues a shues të një marrëdhënieje juridike individuale.

23. ***Mbi themelin e çështjes dhe kontrollin e ligjshmërisë së aktit normativ vetëzbatues.*** Kolegji vlerëson se, edhe në ushtrimin e kompetencave rregullatore, administrata është e detyruar të respektojë parimet e ligjshmërisë, proporcionalitetit, arsytimit dhe sigurisë juridike. Fakti që ministri ka kompetencë për miratimin ose shfuqizimin e udhëzimeve normative nuk e përjashton kontrollin gjyqësor, përkundrazi e presupozon atë, sepse diskrecioni normativ nuk është arbitraritet, por ushtrim i kompetencës brenda autorizimit ligjor dhe nën kontrollin e standardeve të ligjshmërisë. Në rastet kur akti normativ ka karakter vetëzbatues, pra kur norma prodhon pasoja juridike të menjëhershme pa ndërmjetësimin e një akti individual pasues, kërkesa për arsyetim dhe proporcionalitet bëhet edhe më e theksuar. Kjo për shkak se, ndryshe nga aktet normative “programatike” ose që kërkojnë akte zbatimi, një normë e vetëzbatueshme ndërhyr menjëherë në pozitën juridike të operatorëve të prekur dhe rrezikon të cenojë pritshmëritë e ligjshme dhe stabilitetin rregullator, nëse nuk mbështetet në shkaqe të qarta e të mjaftueshme dhe në një balancim të arsyeshëm të interesave.

24. Në këtë kuadër, kontrolli gjyqësor nuk synon të zëvendësojë vlerësimin rregullator të administratës, por të verifikojë nëse masa normative është nxjerrë dhe është motivuar në mënyrë të tillë që: ***i.*** të jetë në përputhje me autorizimin ligjor; ***ii.*** të jetë e arsyetuar në raport me qëllimin e ligjit dhe rrethanat që e kanë diktuar; ***iii.*** të mos jetë joproporcionale në raport me ndikimin e saj të menjëhershëm mbi subjektet e prekura. **Nga shqyrtimi i çështjes, Kolegji vlerëson se, ky nivel i shtuar i arsytimit dhe i proporcionalitetit nuk rezulton i përmbushur në mënyrë të mjaftueshme nga organi publik.** Kjo vërehet si në raport me pasojat e menjëhershme që norma prodhon mbi operatorët e licencuar, ashtu edhe me mungesën e një analize të mjaftueshme të ndikimit të masës rregullatore në situata të individualizuara që norma prek drejtpërdrejt. Për rrjedhojë, vlerësimi i Gjykatës Administrative të Apelit për paligjshmërinë e segmentit përkatës të aktit normativ rezulton i drejtë. Kjo mungesë arsyetimi bëhet edhe më e dukshme për faktin se nga materiali i administruar në gjykim nuk rezulton të ketë problematika konkrete, të individualizuara dhe të provuara lidhur me tri linjat për të cilat ishte licencuar paditësi, ndërkohë që masa e marrë ka prodhuar pasoja të menjëhershme dhe të rënda mbi ushtrimin e aktivitetit të tij.

C. Mbi shkaqet e rekursit

25. Kolegji vlerëson se vendimi nr. 118, datë 20.7.2018, i Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë është marrë në përputhje me ligjin material dhe si i tillë duhet të lihet në fuqi.

26. Për të gjitha sa më sipër, shkaqet e rekursit janë të pabazuara. Gjykata Administrative e Apelit ka vepruar si gjykatë kompetente dhe brenda kufijve të kontrollit gjyqësor të një akti normativ nënligjor, i cili, në pjesën e kontestuar, ka karakter vetëzbatues. Në mënyrë të veçantë, pretendimi se dispozitivi i Gjykatës Administrative të Apelit e “ka individualizuar” aktin normativ nuk qëndron. Përmendja e licencave në dispozitiv kuptohet vetëm si element identifikues i lidhjes ndërmjet normës së vetëzbatueshme dhe cenimit konkret të paditësit; pra si teknikë e nevojshme për ta bërë vendimin të qartë dhe të zbatueshëm, pa e shndërruar objektin e gjykimit në licencat si akte individuale. Vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit ka shfuqizuar pjesërisht segmentin normativ të udhëzimit, ndërsa çdo pasojë në planin e licencimit realizohet nga organi publik sipas ligjit material dhe procedural, si rrjedhojë e shfuqizimit të normës. Për rrjedhojë, as pretendimi

për cenim të natyrës normative të aktit, as ai për tejkalim të objektit të padisë dhe as ai për mungesë të legjitimitetit aktiv të paditësit nuk rezultojnë të bazuara.

27. Për rrjedhojë, Kolegji vlerëson se, rekursat nuk pranohen dhe vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit lihet në fuqi. Kuptimi i dispozitivit qartësohet dhe konsolidohet përmes këtij arsytimi, në funksion të sigurisë juridike, efektivitetit të mbrojtjes gjyqësore dhe konsolidimit të praktikës. Lënia në fuqi e vendimit të Apelit nuk nënkupton transformimin e gjyqimit normativ në gjykim mbi licencat, por afirmimin e standardit se akti normativ vetëzbatues i nënshtrohet kontrollit të plotë të ligjshmërisë kur cenimi është i drejtpërdrejtë dhe aktual.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, mbështetur në nenin 63, pika 1, shkronja “e”, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” (i ndryshuar)

VENDOSI:

Lënen në fuqi të vendimit nr. 118, datë 20.7.2018, të Gjykatës Administrative të Apelit.
Ky vendim botohet në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më 20.1.2026.

Kryesues: Sokol Sadushi

Anëtarë: Enkelejda Metaliaj (Softa), Sokol Ngresi, Gentian Medja

Anëtarë kundër: Arbena Ahmeti

MENDIM I GJYQTARES SË MBETUR NË PAKICË

Gjyqtare, Arbena Ahmeti

Kolegji Administrativ (në vijim Kolegji) në seancë gjyqësore, datë 20.1.2026, shqyrtoi çështjen administrative nr. 31001-02623-00-2018 dhe në përfundim vendosi: “Lënen në fuqi të vendimit nr. 118, datë 20.7.2018, të Gjykatës Administrative të Apelit. Ky vendim të botohet në Fletoren Zyrtare.”.

Në zbatim të nenit 1 pg. 2, në lidhje me nenin 58 dhe nenit 63, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar¹, nenit 307/2 të Kodit të Procedurës Civile, si dhe nenit 35(3), të ligjit nr. 98/2016, “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, unë, gjyqtare Arbena Ahmeti, me cilësinë e anëtares së trupës gjyqësore jam në pakicë në lidhje me vendimmarrjen.

- Arsytimi i votës kundër, është si vijon:

Mosmarrëveshja administrative lidhet me pretendimin për paligjshmërinë e aktit administrativ, të nxjerr prej ministri i Transportit dhe Infrastrukturës. (Në vijim ministri) padinë e ngre në këtë gjykim, në cilësinë e individit, pala paditëse, që është shoqëri tregtare e organizuar në formën e shoqërisë me përgjegjësi të kufizuar. Gjykata Administrative e Apelit dhe më pas dhe Kolegji kanë arritur në përfundimin se akti administrativ, objekt shqyrtimi, sipas rregullimit dhe efekteve të shtrira, të ketë natyrën e një akti nënligjor normativ, në kuptim të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar.

¹ Në vijim përmendet si ligji nr. 49/2012.

Së pari, pakica vëren se, në seancë gjyqësore prej pyetjeve të Gjykatës, pala paditëse pohoi se, ka ngritur padinë administrative në gjykatën e shkallës së parë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor ndaj palës së paditur, mbështetur mbi të njëjtin pretendim/shkak ligjor, që udhëzimi është i paligjshëm dhe ka shpronësuar de facto të drejta pasurore të palës paditëse.² Në të tilla rrethana procedurale, nuk ka arsye objektive që Kolegji të shmangte praktikën e konsoliduar gjyqësore të tij, për sa i përket legjitimitit procedural për kundërshtimin e aktit nënligjor normativ prej individëve (shih vendimin 00-2022-4503 (369), datë 28.10.2022,³ të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë dhe një sërë të tjerë vendimesh që i përmend dhe Kolegji në arsyetimin e tij). Dhe pse Kolegji ka arsyetuar që po mban qëndrim të harmonizuar me praktikën gjyqësore të mëparshme, pakica nuk ndan këtë qëndrim, pasi në rastin në shqyrtim u pohua në gjykim krejt e kundërta e veprimit të harmonizimit me praktikën gjyqësore. Pra, që pala paditëse ka një mjet efektiv për të mbrojtur të drejta pasurore të prekura në mënyrë individuale prej udhëzimit. Për më shumë, që të dyja mjetet e ushtruara njëherësh prej palës paditëse, kjo padi dhe padia individuale tjetër kanë të njëjtin akt si burim të mosmarrëveshjes dhe se shkaku ligjor i mbrojtjes gjyqësore të jetë i njëjtë, pra paligjshmëria e udhëzimit. Në drejtim të vendimmarrjes së Kolegji shtrohet një situatë interesante që duhet të marrë zgjidhje gjyqësore dhe që duhet të ishte mbajtur parimisht dhe në konsideratë prej këtij Kolegji. **Aktualisht, pas vendimmarrjes së Kolegjit shtrohet për diskutim se, çfarë do të ndodhë me padinë e palës paditëse për shpërblimin e dëmit pasuror të pësuar, porë kjo dhe në këndvështrimin e praktikës së njësuar prej Kolegjit Administrativ për afatin e padisë për shpërblimin e dëmit në gjykimin administrativ dhe në këndvështrimin e zbatimit të parimit të gjësë së gjykuar?**

Së dyti, pakica vlerëson se është kompetencë funksionale e Kolegjit që të zhvillojë/ndryshojë praktikën e tij gjyqësore, por dhe në këtë drejtim duhet të udhëhiqet prej parimeve procedurale themelore për gjykimin. Kolegji nuk mund të marrë kryesisht dhe të vlerësojë paligjshmërinë e aktit nënligjor normativ, për ato situata dhe rrethana ligjore, të cilat nuk ngrihen në pretendime të palës paditëse, qoftë dhe për qëllim të kryerjes së funksionit gjyqësor në drejtim të zhvillimit të praktikës gjyqësore. Vërehet prej tërësisë së akteve procedurale se, pala paditëse ndaj palës së paditur ngre vetëm pretendime të shpronësimit *de facto* të të drejtave dhe interesave të saj pasurore dhe nuk ka ngritur asnjë pretendim në raport me kërkesat e nenit 37, pg. 4 dhe pg. 4, të ligjit nr. 49/2012, këto kritere rezultojnë të jenë marrë kryesisht në vlerësim për herë të parë prej këtij

² Referoju procesverbalit të mbajtur në sistemin audio në datën e seancës gjyqësore.

³ Në këtë vendim, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka mbajtur qëndrimin se: "...Megjithatë, Kolegji vëren se pavarësisht nga parashikimi në nenin 15, shkronja "d", të ligjit nr. 49/2012, qasja e individëve (dhe subjektet e tjera që barazohen me ta) për t'iu drejtuar gjykatës nuk pengohet në rastet kur ata dëshirojnë të kundërshtojnë drejtpërdrejtë një akt nënligjor normativ, për të cilin vlerësojnë se cenon të drejtat apo interesat e tyre të ligjshëm, nëse rezulton se ata nuk kanë asnjë mjet tjetër juridik në dispozicion për mbrojtjen e të drejtave të tyre subjektive apo interesave të ligjshëm dhe ky akt përjashton nxjerrjen e akteve individuale zbatuese nga organi kompetent publik. Sipas praktikës së konsoliduar gjyqësore dhe kushtetuese, individët apo subjektet e tjera, për mbrojtjen e të drejtave apo interesave të tyre të ligjshëm, duhet të provojnë veçanërisht interesin e tyre të drejtpërdrejtë, për kundërshtimin e një akti nënligjor normativ, duke bindur gjykatën se nuk kanë rrugë tjetër për të mbrojtur të drejtat e tyre. Për vetë natyrën e tij, pasojën e drejtpërdrejtë juridike mbi subjektin nuk e krijon akti nënligjor normativ. Akti nënligjor normativ përmban norma abstrakte dhe si rregull, ai nuk mund të zbatohet, nëse organi administrativ nuk nxjerr aktin individual ndaj subjektit konkret. Kjo do të thotë se në këto raste përjashtohet kundërshtimi në Gjykatën Administrative të Apelit të aktit nënligjor normativ, por mbrojtja e interesave të ligjshëm për çdo subjekt bëhet me paraqitjen në gjykatën administrative të shkallës së parë të padisë ndaj aktit individual konkret. Pra, çdokush që cenohet në të drejtën e tij dhe ky cenim rezulton të jetë konkret, aktual, i sigurt dhe i formësuar në një akt individual, duhet t'i drejtohet gjykatës administrative të shkallës së parë që ligji ka ngarkuar për shqyrtimin e saj, si nga pikëpamja lëndore, tokësore dhe funksionale, pa pasur nevojë t'i drejtohet Gjykatës Administrative të Apelit, për kundërshtimin e aktit nënligjor normativ."

Kolegji, pasi dhe Gjykata Administrative e Apelit nuk e ka pranuar padinë referuar këtyre kriterëve, por është mbështetur në pretendimet e palës paditëse në gjykim.

Së fundmi, pakica vëren se, Kolegji duhet të kishte disponuar mbështetur në nenin 63 pg. 1, germa “d”, për prishjen e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe pushimin e gjykimit.

Tiranë, më 20.1.2026.

Gjyqtare: Arbena Ahmeti