

VENDIM
Nr.00-2025-4914 (178), datë 28.4.2025

NË EMËR TË REPUBLIKËS

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

Sokol Sadushi	kryesues;
Arbena Ahmeti	anëtare;
Asim Vokshi	anëtar;
Enkelejda Metaliaj (Softa)	anëtare;
Sokol Ngresi	anëtar,

dhe sekretare gjyqësore Katerina Bilo, në seancë gjyqësore datë 28.4.2025, mori në shqyrtim çështjen administrative nr. 30007-00424-00-2024 akti, që i përket:

PADITËSE: Shoqata “Albanian Renewable Energy Association” (AREA)

I PADITUR: Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë (KM)

PERSON I TRETË: Agjencia e Menaxhimit të Burimeve Ujore (AMBU)

OBJEKTI: Shfuqizimi pjesërisht i vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 993, datë 9.12.2020, “Për miratimin e tarifave për përdorimin e ujit, të ujërave ndërkufitare, pagesave administrative të shkarkimit të ujërave dhe ripërdorimit të tyre”, vetëm sa i përket tabelës nr. 1, pikës 6, “Përdorim burimi ujq sipërfaqësor për prodhim hidroenergjetik kur përdoruesi është shoqëri private 2.3% e çmimit të shitur për çdo kw/orë të prodhuar”.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 18 dhe 117 të Kushtetutës së Shqipërisë; nenet 105, 107 dhe 109 të Kodit të Procedurave Administrative; neni 690, i Kodit Civil; neni 2, i ligjit nr. 9975, datë 28.7.2008, “Për taksat kombëtare”; neni 29, i ligjit nr. 125/2013, “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”; nenet 7, 10, 15, 17, 18 dhe 37, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”; neni 49, i ligjit nr. 43/2015, “Për sektorin e energjisë elektrike”; VKM-ja nr. 822, datë 7.10.2015, “Për miratimin e rregullave dhe procedurave të ndërtimit të kapaciteteve të reja prodhuese të energjisë elektrike, që nuk janë objekt koncesioni”.

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË

pasi relatoi çështjen me gjyqtaren, Arbena Ahmeti, dëgjoi palët ndërgjyqëse, ku në kërkimin përfundimtar pala rekursuese, nëpërmjet av. Merita Lazimi Tabaku, kërkoi: “*Ndryshimin e vendimit nr. 40, datë 3.5.2024, të Gjykatës Administrative të Apelit dhe pranimin e padisë sipas objektit*”; pala e paditur dhe personi i tretë, përfaqësuar nga avokate shteti, znj. Drita Shkurti, kërkoi: “*Lënien në fuqi të vendimit nr. 40, datë 3.5.2024, të Gjykatës Administrative të Apelit*” dhe si e shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes.

1. Pala paditëse, AREA, është person juridik i së drejtës private¹, e krijuar në formën e shoqatës, në formë, e regjistruar me vendimin nr. 3538, datë 25.3.2013, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Anëtarë të saj janë shoqëritë tregtare, që kanë fituar statusin e shoqërive koncesionare, të cilat operojnë në hidrocentralet e ndërtuara në bazë të kontratave të koncesionit të lidhura me Autoritetin Kontraktor, Ministria e Industrisë dhe Energjisë (MIE)

¹ Organizatë jofitimprurëse.

dhe janë të pajisura nga ERE me licenca për prodhimin e energjisë elektrike. Shitblerja e energjisë elektrike realizohet bazuar në kontrata afatgjata të lidhura me subjektin e furnizimit të energjisë elektrike me çmime të rregulluara nga ERE. Gjithashtu, anëtarë të shoqatës janë dhe shoqëri tregtare prodhuese të energjisë deri në 2 MVV.

2. Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ligjin nr. 43/2015, “Për sektorin e energjisë elektrike”, i cili ka hyrë në fuqi në datën 12.5.2015, pas botimit në Fletoren Zyrtare nr. 87, datë 28.5.2015. Në nenin 49, të ligjit nr. 43/2015, parashikohet se: “1. Ndërtimi i kapaciteteve të reja prodhuese, të cilat nuk janë objekt koncesioni ose çdo kapacitet i ri prodhues deri në 2 MVV, miratohet nga ministri përgjegjës për energjinë. Ndërtimi i kapaciteteve të reja prodhuese mbi 2 MVV, të cilat nuk janë objekt koncesioni, miratohen nga Këshilli i Ministrave, me propozim të ministrit përgjegjës për energjinë. 2. Këshilli i Ministrave, me propozim të ministrit përgjegjës për energjinë miraton rregullat dhe procedurat për ndërtimin e kapaciteteve të reja prodhuese, mbi baza transparente dhe jo diskriminuese...”.

3. Në mbështetje të nenit 49, pika 2, të ligjit nr. 43/2015, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 822, datë 7.10.2015, “Për miratimin e rregullave dhe procedurave të ndërtimit të kapaciteteve të reja prodhuese të energjisë elektrike, që nuk janë objekt koncesioni”. Në përmbajtje të këtij vendimi janë përcaktuar procedurat dhe dokumentacioni i nevojshëm për kërkesën, vlerësimin dhe dhënien e së drejtës për ndërtimin e një burimi të ri gjenerues të energjisë elektrike, që nuk është objekt koncesioni.

4. Në listën e dokumenteve që duhet të paraqesin kërkuar për ndërtimin e hidrocentraleve, neni 24, pika 2, shkronja “f”, parashikon: “miratimin për përdorimin e ujit, të lëshuar nga organet përkatëse të përcaktuara në aktet ligjore dhe nënligjore”. Sa i përket detyrimeve të subjekteve tregtare që aplikojnë për marrjen e miratimit, neni 18, shkronja “gj”, dhe neni 22, shkronja “g”, parashikojnë pagesën e një *tarife royalty*, që përkthehet në 2% të sasisë së energjisë elektrike të prodhuar, e cila mund të jepet në natyrë (pra me sasi energjie) ose e konvertuar në vlerë monetare. Kjo tarifë paguhet nga subjektet përfutuese të autorizimit dhe paguhet në favor të shtetit sipas nenit 49/2, pika “h”, të ligjit nr. 43/2015, “Për sektorin e energjisë elektrike”. VKM-ja është publikuar në Fletoren Zyrtare nr. 177, datë botimi 14.10.2015. Në mbështetje të nenit 49, pika 2, të ligjit nr. 43/2015, dhe VKM-së nr. 822, datë 7.10.2015, shoqëritë private kanë paraqitur kërkesat, të shoqëruara me dokumentacionin përkatës, pranë ministrisë përgjegjëse për energjinë. Janë nënshkruar kontratat për ndërtimin, shfrytëzimin dhe administrimin e hidrocentraleve.

5. Këshilli i Ministrave, në mbështetje të neneve 48, pika 3, 82 e 92, pikat 1 e 2, të ligjit nr. 111/2012, “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”, të ndryshuar, ka miratuar vendimin nr. 993, datë 9.12.2020, “Për miratimin e tarifave për përdorimin e ujit, të ujërave ndërkufitare, pagesave administrative të shkarkimit të ujërave dhe ripërdorimit të tyre”. Akti nënligjor është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 218, datë 15.12.2020. Në pikën 3 të kësaj VKM-je përcaktohet: “*Tarifat e përdorimit të ujit të parashikuara në tabelën nr. 1, bashkëlidhur vendimit, janë 0 (zero), kur në kontratën e koncesionit për hidrocentrale të lidhur nga autoriteti përkatës kontraktor, është parashikuar pagimi i tarifës së koncesionit nga ana e koncesionarit*”, ndërsa në tabelën nr. 1, pika 6, përcakton se: “*Përdorim burimi ujor sipërfaqësor për prodhim hidroenergjetik kur përdoruesi është shoqëri private, 2.3% e çmimit të shitur për çdo kw/orë të prodhuar*”.

6. Agjencia e Menaxhimit të Burimeve Ujore (AMBU) me shkresën nr. 783 prot., datë 13.4.2022, drejtuar katër zyrtarëve të administrimit të baseneve ujore (ZABU) me lëndë: “*Lidhur me tarifimin e subjekteve të cilët operojnë në fushën e prodhimit të energjisë elektrike që nuk janë objekt koncesioni*”, ku ka kërkuar evidentimin e subjekteve prodhuese të energjisë, që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me VKM-në nr. 822/2015 dhe faturimin e tyre sipas tabelës nr. 1, pikës 6, me 2.3% të çmimit për çdo kw/h të prodhuar, me efekte nga fillimi i prodhimit e në vijim.

7. ZABU-të u janë drejtuar AMBU-së dhe shoqërive private, duke i vënë në dijeni për VKM-në nr. 993/2020, shkresën e përlllogaritjes së detyrimeve të tyre, nga momenti i fillimit të prodhimit të energjisë e në vijim dhe duke i dërguar shoqërive tregtare private prodhuese të energjisë faturat përkatëse për pagimin e tarifës për përdorimin e ujit. Shoqëritë prodhuese të energjisë, kanë kundërshtuar këto fatura, duke njoftuar AMBU-në dhe ZABU-të, lidhur me faktin se në kontratat e tyre parashikohet qartazi detyrimi për pagesën 2% të prodhimit vjetor ministrisë përgjegjëse për energjinë, e asnjë lloj detyrimi tjetër. Në përgjigje të këtyre shkresave, *ZABU-ja është shprehur se hidrocentralet e ndërtuara sipas VKM-së nr. 822/2015 nuk janë koncesione dhe si të tilla ato nuk përfshihen në përjashtimin nga tarifa sipas pikës 3, të VKM-së nr. 993/2020, por referuar tabelës nr. 1, pikës 6, të të njëjtës VKM, janë të detyruara të shlyejnë faturat 2.3% për çdo kw/h prodhuar si tarifë për përdorimin e ujit.*

8. Pala paditëse, shoqata AREA, më datë 30.5.2023, i është drejtuar me padi Gjykatës Administrative të Apelit, me kërkim dhe shkak ligjor, si përmendet në pjesën hyrëse të këtij vendimi.

8.1 Shoqata pretendon se VKM-ja nr. 993, datë 9.12.2020,² është pjesërisht në shkelje të kuadrit ligjor, sa i përket tabelës nr. 1, pikës 6, ku parashikohet se *“Përdorim burimi ujq sipërfaqësor për prodhim hidroenergjetik kur përdoruesi është shoqëri private, 2.3% e çmimit të shitur për çdo KVV/orë të prodhuar.”* Interesat e ligjshëm të prodhuesve të shoqatës AREA janë prekur nga miratimi dhe zbatimi i VKM-së nr. 993/2022, i cili ngarkon prodhuesit me një tarifë të dyfishtë për përdorimin e ujit, e cila është edhe më e lartë se tarifa që i paguhet ministrisë përgjegjëse sipas ligjit nr. 43/2015 dhe VKM-së nr. 822/2015. Pala paditëse ka pretenduar se përfaqëson dhe mbron interesat e rreth 74 anëtarëve, të cilët janë prodhues me përparësi të energjisë elektrike. Ata mbulojnë rreth 25% të prodhimit total të energjisë së vendit. Mbrojtja e interesave të subjekteve që veprojnë në sektorin e energjisë elektrike përbën një interes të rëndësishëm publik. Vendosja e tarifave të dyfishta, të cilat diskriminojnë një grup të caktuar prodhuesish, para një grupi tjetër, cenon edhe parimet e veprimtarisë së lirë ekonomike, e cila mbrohet dhe garantohet, si nga Kushtetuta por edhe nga Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut.

8.2 Pretendohet se Këshilli i Ministrave ka vepruar në kundërshtim me ligjin material, pasi pika 6, e tabelës nr. 1, të VKM-së nr. 993, bie në kundërshtim me nenin 49, pika 2, të ligjit nr. 43/2015, duke qenë se trajton në mënyrë diskriminuese subjektet që kanë lidhur kontratat në bazë të VKM-së nr. 822/2015, për ndërtimin e kapaciteteve të reja prodhuese që nuk janë objekt koncesioni. Koncesionarët përjashtohen nga çdo tarifë për përdorimin e burimit ujq, kur ata paguajnë tarifën koncesionare (rreth 2% të prodhimit vjetor). Ndërkohë prodhuesit që nuk janë objekt koncesioni detyrohen të paguajnë 2 tarifa (*tarifën royalty 2% dhe tarifën e përdorimit të burimit ujq 2.3% të prodhimit vjetor*) në kundërshtim të plotë me ligjin. Kjo tarifë parashikohet tek neni 18, i VKM-së nr. 822/2015, i cili përcakton se tarifa nuk do të jetë më e vogël se 2% e sasisë së prodhimit vjetor. Kjo tarifë, e quajtur *“royalty”* për këtë kategori subjektësh, duhet të jetë pjesë përbërëse e miratimit për ndërtimin e kapaciteteve të reja (*shih nenin 22, shkronja “g”, të VKM-së nr. 822/2015*).

8.3 Shoqata ngre pretendimin se tarifa koncesionare dhe *tarifa royalty* janë e njëjta tarifë, në masën 2%, e cila paguhet kundrejt shtetit në këmbim të të drejtës për të shfrytëzuar hidrocentralin dhe burimin ujq për prodhimin e energjisë elektrike. Kjo është e vetmja e drejtë që mund të ofrojë shteti në këtë marrëdhënie kontraktore kur është e qartë se subjekti privat merr përsipër të ndërtojë, operojë, rehabilitojë me fondet e veta hidrocentralin, i cili në fund të periudhës kontraktore i kalon në pronësi shtetit. Vetë VKM-ja nr. 993/2020, dhe relacioni bashkëngjitur, e përcakton qartë se kur në kontratë parashikohet pagimi i tarifës prej 2%,

² Në bazë të përmbajtjes së këtij akti, rezulton se ka hyrë në fuqi ditën e botimit në Fletore Zyrtare, më datë 15.12.2020.

atëherë pagesa për përdorimin e burimit ujqor është 0 (zero), pasi kjo është një e drejtë që fitohet si rrjedhojë e pagimit të tarifës. Në kuptim të ligjit, çdo tarifë tjetër që i ngarkohet prodhuesit duhet të aplikohet kundrejt një të drejte/shërbimi/të mire publike të re që subjekti nuk e gëzonte më parë, ose përndryshe do të përbente shkelje flagrante të ligjit dhe do të diskriminonte hapur një kategori prodhuesish, në kundërshtim me nenin 49, pika 2, të ligjit nr. 43/2015. Neni 3 i këtyre kontratave parashikon qartë se subjektet do të përdorin burimin ujqor “X” gjatë veprimtarisë së tyre për prodhimin e energjisë. Përtej kësaj, vetë institucioni publik e ka pasur të pamundur të argumentojë të kundërtën.

8.4. Pika 6, e VKM-së nr. 993/2020, bie në kundërshtim me nenin 690, të KC-së pasi aplikimi i një tarife shtesë, prej 2.3% të prodhimit vjetor, përbën ndryshim thelbësor të kushteve kontraktore dhe duhej realizuar me pëlqimin reciprok të palëve. Gjithashtu, sipas paditësit, VKM-ja nr. 993/2020 bie në kundërshtim me nenin 105 të KPA-së si rrjedhojë e zbatimit të saj me fuqi prapavepruese, duke kërkuar pagimin e tarifës së përdorimit të ujit që nga koha e lidhjes së kontratës. VKM-ja nr. 993 është miratuar nga Këshilli i Ministrave në datën 9.12.2020, dhe është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 218, datë 15.12.2020, që përkon edhe me datën e hyrjes së saj në fuqi. Ky akt nënligjor normativ nuk ka efekte prapavepruese, siç rezulton nga praktikrat shkresore me ZABU-të, ato kanë filluar zbatimin e saj që nga momenti kur hidrocentralet kanë filluar prodhimin që përkon në kohë më përpara se kjo VKM të miratohej apo të hynte në fuqi, në kundërshtim me nenet 105 dhe 109 të KPA-së. Neni 105 i KPA-së përcakton në mënyrë të qartë tre rastet kur akti mund të zbatohet me efekt retroaktiv. Çështja objekt gjykimi nuk lidhet me asnjë prej këtyre rasteve.

8.5 Pika 6 e tabelës 1, të VKM-së nr. 993, bie në kundërshtim me nenin 10, të ligjit “Për nxitjen e përdorimit të burimeve të rinovueshme” (7/2017 dhe 24/2023 (i riu)). Neni 10, pika 5, e ligjit parashikon se “*Metodologjia (për llogaritjen e çmimit) përcakton kriteret e llogaritjes së çmimit, duke u bazuar në kthimin e arsyeshëm të vlerës së investimeve sipas llojit të teknologjisë së përdorur.*”. Tek çmimi i përllogaritur nga organet publike nuk është konsideruar në asnjë moment shtimi i një tarife prej 2.3% e prodhimit vjetor, që është më tepër se 2% që i paguhet shtetit në formën e *tarifës royalty* apo tarifës koncesionare.

8.6 Paditësi, ndër të tjerash, ka pretenduar se, asnjëri prej prodhuesve, e aq më pak shoqata AREA, nuk kanë pasur dijeni për draftimin, miratimin dhe zbatimin e kësaj VKM-je, që i ngarkonte prodhuesit me një barrë të rëndë fiskale, deri në momentin që atyre iu janë përcjellë faturat nga Zyra e Administrimit të Baseneve Ujqore. Gjatë procedurës për nxjerrjen e VKM-së nr. 993/2020, Këshilli i Ministrave ka vepruar në kundërshtim me parimet e transparencës, informimit dhe dhënies së ndihmës aktive, të përcaktuara në nenet 5, 6 dhe 10 të KPA-së, parë edhe në dritën e nenit 117, pika 2 të Kushtetutës. Mosrespektimi i këtyre parimeve, në procedurën administrative të nxjerrjes së VKM-së, përbën një nga rastet e paligjshmërisë së aktit, të përcaktuar në nenin 109, shkronja “b”, e KPA-së, përkatësisht shkelja e dispozitave procedurale.

8.7 Prodhuesit e energjisë kanë nënshkruar kontratat me ministrinë përgjegjëse për sektorin e energjisë. Në kontratë janë përcaktuar qartazi të drejtat dhe detyrimet e tyre. Një prej detyrimeve thelbësore është pikërisht *tarifa royalty*, e cila përbën 2% të prodhimit vjetor. Kontrata ka një afat 49-vjecar, në përfundim të të cilit prodhuesit duhet të dorëzojnë veprat energjetike të ministria. Mbi bazën e këtyre përcaktimeve, prodhuesit kanë hartuar planet e tyre të biznesit, duke përllogaritur vlerën e investimit, kohën e marrjes mbrapsht të këtij investimi, totalin e të ardhurave dhe shpenzimeve, si dhe marzhin e fitimit që do të realizojnë gjatë periudhës së koncesionit. Duke pasur parasysh se kontrata përbën ligj për palët (*shih nenin 690 të KC-së*), dhe legjislationin në fuqi për sektorin e energjisë elektrike, prodhuesit kanë pasur pritshmëri legjitime për realizimin e fitimeve në përputhje me planin e tyre të biznesit. Në mënyrë krejtësisht të papritur, pa konsultim, pa informim, pa bashkëpunim, pa u njoftuar, pa u dëgjuar, organet publike i kanë vënë prodhuesit përpara dyfishimit të detyrimeve

të tyre, duke aplikuar krahas *tarifës royalty* prej 2% edhe një tarifë tjetër prej 2.3% për përdorimin e burimit ujqor. Megjithatë, neni 92, pika 2, e ligjit nr. 111/2012, parashikon një sërë faktorësh që duhet të merren në konsideratë për përcaktimin e masës së tarifës, prodhuesve nuk iu është vënë në dispozicion asnjë analizë e tillë. Dyfishimi i detyrimeve që prodhuesit duhet të paguajnë ndaj shtetit, përbën një cenim të rëndë të sigurisë juridike, e për rrjedhojë shtetit të së drejtës, në kuptim të pritshmërive legjitime, që kishin këta të fundit, për të siguruar kthimin mbarsht në një kohë të arsyeshme të investimeve të tyre. Ky cenim rëndohet edhe më shumë nga fakti se asnjë kategori tjetër prodhuesish nuk trajtohet në këtë mënyrë, pasi ose paguan tarifën koncesionare e njëjtë si *tarifa royalty*, ose paguan tarifën e ujit, por në asnjë rast të dyja së bashku, siç kërkohet që t’iu imponohet prodhuesve që janë trajtuar sipas VKM-së nr. 993/2020.

9. Gjykata Administrative e Apelit³ ka shqyrtuar padinë administrative, në zbatim të nenit 10, pg. 2, shkronja “b”, të ligjit nr. 49/2012,⁴ “*Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative*”, i ndryshuar. (në vijim ligji 49/2012) Me vendimin nr. 40 (86-2024-816), datë 3.5.2024, GJAA-ja ka vendosur: “*Rrëzimin e padisë. Shpenzimet gjyqësore janë në ngarkim të palës paditëse. [...]*”.

9.1 Gjykata arsyeton se pala paditëse legjitimohet të kundërshtojë për paligjshmëri këtë akt normativ nënligjor, ndryshe nga sa pretendon pala e paditur dhe personi i tretë. Pala paditëse është një shoqatë që në këtë gjykim pretendon se, është cenuar një interes i ligjshëm publik nga aplikimi i tarifës 2.3% e çmimit të shitur për çdo kw/orë të prodhuar me VKM-në nr. 993, datë 9.12.2020. Kjo tarifë aplikohet ndaj përdoruesve të burimit ujqor sipërfaqësor për prodhim hidroenergjetik që janë shoqëri private. Sipas nenit 4/2 të statutit të kësaj shoqate, ajo përfaqëson interesat e sektorit të energjisë së rinovueshme në Shqipëri, përfshirë profesionistët, kompanitë dhe subjektet e tjera që veprojnë në fushën e energjisë së rinovueshme në Shqipëri, përfshirë subjektet kombëtare dhe ndërkombëtare. Duke qenë se sektori i energjisë së rinovueshme në Shqipëri është një sektor strategjik që ka impakt të drejtpërdrejtë në ekonominë e vendit, gjykata ka vlerësuar se, pala paditëse mbron një interes të ligjshëm publik në këtë gjykim. Aplikimi i kësaj tarife ka ndikim tek shoqëritë prodhuese të energjisë së rinovueshme në Shqipëri, që sipas gjykatës është një sektor me interes publik. Gjykata ka vlerësuar se padia është ngritur brenda afatit 3-vjeçar nga hyrja në fuqi e aktit të kundërshtuar, si dhe pala e paditur gëzon legjitimitet procedural pasiv.

9.2 Sa i përket thelbit të mosmarrëveshjes gjykata është shprehur se VKM-ja nr. 993, datë 9.12.2020, ka dalë në bazë e për zbatim të ligjit nr. 111/2012, “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujqore”, neneve 48 pika 3, 82 e 92, pikat 1 e 2 të tij. Ky ligj, në nenin 92 të tij parashikon pagimin e një tarife nga përdoruesit e burimit ujqor. Kjo tarifë dhe faktorët mbi bazën e të cilës ajo përcaktohet nga Këshilli i Ministrave me vendim, janë të përcaktuara në këtë dispozitë ligjore. VKM-ja nr. 993, datë 9.12.2020, ka përcaktuar tarifat për përdorimin e burimeve ujqore duke marrë parasysh këto faktorë të përcaktuar në ligj, ku në rastin konkret është përcaktuar duke marrë parasysh çmimin e shitur për çdo kw/orë energji të prodhuar nga këta prodhues. Në këtë kuptim, kjo VKM ka dalë në bazë të parimeve të përcaktuara nga ky ligj dhe ka rregulluar çështjet për të cilat Këshilli i Ministrave është autorizuar nga ky ligj t’i rregullojë me VKM. Qëllimi i këtij ligji është mbrojtja e ujërave sipërfaqësore, siguri, ruajtja, zhvillimi dhe shfrytëzimi sa më racional i burimeve ujqore, mbrojtja e burimeve ujqore nga shpërdorimi dhe harxhimi mbi nevojat faktike, qëllime këto të përcaktuara në nenin 1, të ligjit nr. 111/2012.

9.3 Gjykata ka arrit në përfundimin se VKM-ja nr. 993, datë 9.12.2020, në përcaktimin e kësaj tarife nuk ka dalë në kundërshtim me qëllimet e sipërpërmendura të këtij ligji, por kjo

³ Në vijim GJAA.

⁴ Kjo dispozitë përcakton se, “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.”.

tarifë është vendosur pikërisht për të arritur qëllimet e këtij ligji të sipërpërmendur. Kjo do të thotë se VKM-ja nuk vjen ndesh me qëllimet e ligjit në bazë të të cilit ka dalë. Në vlerësimin e gjykatës, pretendimi në padi i palës paditëse se kjo VKM ka dalë në kundërshtim me nenin 49, pika 2, të ligjit nr. 43/2015, pasi trajton në mënyrë diskriminuese subjektet që kanë lidhur kontratat në bazë të VKM-së nr. 822/2015, për ndërtimin e kapaciteteve të reja prodhuese që nuk janë objekt koncesioni, është i pabazuar. Kjo pasi VKM nr. 993, datë 9.12.2020, nuk ka dalë në bazë dhe për zbatim të ligjit nr. 43/2015, “Për sektorin e energjisë elektrike”, por ka dalë në bazë dhe për zbatim të ligjit nr. 111/2012, “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”, e për rrjedhojë nuk mund të pretendohet të jetë në përputhje me ligjin nr. 43/2015, i cili ka tjetër qëllim e tjetër objekt.

9.4 Gjithashtu, gjykata ka vlerësuar se nuk qëndron pretendimi tjetër i palës paditëse se me këtë VKM nr. 993, datë 9.12.2020, është i detyruar të paguajë dy herë tarifën për përdorimin e burimit ujor, një herë sipas ligjit nr. 43/2015 e VKM-së nr. 822, datë 7.10.2015 dhe herën e dytë sipas VKM-së nr. 993, datë 9.12.2020, pasi sasia prej 2% e energjisë elektrike vjetore që i jepet falas (*royalty*) Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë nga prodhuesit, mbajtës të miratimit të ndërtimit të kapaciteteve të reja prodhuese mbi 2 kw, të cilat nuk janë objekt koncesioni, e parashikuar në ligjin nr. 43/2015, VKM-në nr. 822, datë 7.10.2015, e në kontratën për ndërtimin, shfrytëzimin dhe administrimin e hidrocentralit, është një lloj tarife e parashikuar në këtë ligj dhe në VKM-në nr. 822, datë 7.10.2015, që paguhet nga mbajtësi i autorizimit në këmbim të marrjes së këtij autorizimi, miratimi për ndërtimin e burimeve të reja gjeneruese të energjisë elektrike që nuk janë objekt koncesioni mbi 2 kw. Kjo tarifë paguhet në këmbim të kësaj të drejte të dhënë nga shteti subjekteve që aplikojnë për përfitimin e saj dhe përbën një ndër rastet kur paguhet tarifë në kuptim të nenit 2, të ligjit nr. 9975, datë 28.7.2008, “Për taksat kombëtare”.

9.5 Gjykata ka përvijuar arsyetimin e saj se, tarifa për përdorimin e burimit ujor e parashikuar në VKM-në nr. 993, datë 9.12.2020, tabela nr. 1, pika nr. 6, paguhet nga çdo shoqëri private që përdor burimin ujor sipërfaqësor për prodhim energjetik, pra paguhet në shkëmbim të një të mire publike specifike të përdorur (përdorimit të burimit ujor i cili është pasuri publike). Në rastin e parë kemi të bëjmë me pagesë tarife për përfitimin e një të drejte (dhënies së autorizimit, miratimit për ndërtimin e hidrocentralit), në rastin e dytë kemi të bëjmë me pagesë tarife për përdorimin e një të mire publike specifike (burimit ujor si pasuri publike). Gjykata ka konkluduar se kemi të bëjmë me dy tarifa të ndryshme që paguhet në këmbim të dy përfitimeve të ndryshme, në bazë të dy ligjeve të ndryshme e akteve nënligjore të ndryshme.

9.6 Pretendimi i paditësit se, pika 6 e VKM-së nr. 993/2020, bie në kundërshtim me nenin 690 të KC-së pasi, aplikimi i një tarife shtesë, prej 2.3% të prodhimit vjetor, përbën ndryshim thelbësor të kushteve kontraktore dhe duhej realizuar me pëlqimin reciprok të palëve, është vlerësuar një pretendim i pabazuar në ligj dhe në kontratën e lidhur midis mbajtësit të autorizimit dhe Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë. Vetë kontrata e lidhur sa më sipër, në nenin 7, pika 1 të saj, parashikon detyrimin e mbajtësit të miratimit, të marrë të gjitha lejet dhe licencat e nevojshme për realizimin e kësaj kontrate në përputhje me legjislacionin shqiptar në fuqi, sikurse është edhe leja për përdorimin e burimit ujor që merret pasi paguhet kjo tarifë për përdorimin e burimit ujor të përcaktuar në VKM-në nr. 993/2020.

9.7 Pretendimi i paditësit se VKM-ja nr. 993/2020, bie në kundërshtim me nenin 105 të KPA-së, si rrjedhojë e zbatimit të saj me fuqi prapavepruese, duke kërkuar pagimin e tarifës së përdorimit të ujit që nga koha e lidhjes së kontratës, është gjendur një pretendim që në thelb nuk lidhet me kundërligjshmërinë e VKM-së nr. 993/2020 (që është objekt hetimi në këtë gjykim), por lidhet me zbatimin e saj në praktikë rast pas rasti nga Agjencia e Menaxhimit të Burimeve Ujore e cila sipas palës paditëse e ka zbatuar me efekte prapavepruese këtë VKM që nga koha e lidhjes së kontratave me mbajtësit e miratimit (prodhuesit e energjisë elektrike) dhe jo nga koha e hyrjes në fuqi të kësaj VKM-je. Ky pretendim sipas gjykatës nuk lidhet me

ligjshmërinë e këtij akti normativ, i cili është një gjykim abstrakt por lidhet me zbatimin në praktikë të kësaj VKM-je, rast pas rasti, çka duhet të jetë objekt i gjykimeve të tjera, lidhur me ligjshmërinë e detyrimit të faturuar me efekt prapaveprues sikurse ka pretenduar pala paditëse.

9.8 Pretendimi i palës paditëse se pika 6, e tabelës 1, të VKM-së nr. 993/2020, bie në kundërshtim me nenin 10, të ligjit “Për nxitjen e përdorimit të burimeve të rinovueshme”, është çmuar një pretendim i pabazuar, pasi kjo VKM nuk ka dalë në bazë dhe për zbatim të ligjit “Për nxitjen e përdorimit të burimeve të rinovueshme”, por në bazë dhe për zbatim të ligjit nr. 111/2012, “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”. Ky ligj, në nenin 92/1 të tij parashikon parimet mbi bazën e të cilëve duhet të nxirret nga Këshilli i Ministrave VKM-ja për miratimin e tarifave që paguhen për përdorimin e ujit. Pretendimi i paditësit se Këshilli i Ministrave në nxjerrjen e VKM-së nr. 993/2020 ka shkelur disa prej parimeve të parashikuara në nenet 5, 6, 10 dhe 17 të KPA-së është vlerësuar një pretendim i pabazuar në ligj. Këto parime në këtë Kod janë të detyruara për t’u respektuar nga ana e organeve të administratës publike në nxjerrjen e akteve administrative (akteve administrative individuale, kolektive). Në rastin konkret kemi të bëjmë me kontrollin e ligjshmërisë së një akti nënligjor normativ dhe jo të një akti administrativ (individual apo kolektiv) në kuptimin që KPA-ja i jep “aktit administrativ” dhe “aktit nënligjor normativ”.

9.9 Sa i përket pretendimit të palës paditëse se VKM-ja nr. 993/2020, me parashikimin e kësaj tarife cenon parimin e sigurisë juridike është gjendur nga gjykata një pretendim i pabazuar në provat e shqyrtuara në gjykim. Vendosja e kësaj tarife për marrjen e lejes për përdorimin e burimit ujor, nuk cenon parimin e sigurisë juridike për mbajtësit e autorizimit, pasi është e parashikuar në nenin 7, pika 1 të kontratës së lidhur midis mbajtësve të së drejtës dhe Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë, dispozitë kjo që parashikon detyrimin e mbajtësit të miratimit, të marrë të gjitha lejet dhe licencat e nevojshme për realizimin e kësaj kontrate në përputhje me legjislacionin shqiptar në fuqi.

10. Pala paditëse ka ushtruar **rekurs** ndaj vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit, më datë 1.7.2024, duke kërkuar ndryshimin e vendimit dhe zgjidhjen në themel të çështjes, duke e pranuar padinë. Në rekurs, pala paditëse ka pretenduar në thelb, si shkaqe, pretendimet e ngritura në padi për paligjshmërinë e pjesshme të aktit nënligjor normativ, të përmbledhura si vijojnë:

- Gjykata Administrative e Apelit ka interpretuar dhe zbatuar keq ligjin material, në kundërshtim me nenin 58(a), të ligjit nr. 49/2012. Gjykata mohon në arsyetim trajtimin diskriminues dhe të diferencuar të prodhuesve që nuk janë objekt koncesioni, pavarësisht se kjo bëhet evidente edhe nga vetë akti objekt gjykimi.

- Pika 6, e VKM-së nr. 993/2020, bie në kundërshtim me nenin 49, pika 2, të ligjit nr. 43/2015, si dhe nenin 5 e vijues, të ligjit nr. 10221, datë 4.2.2010, pasi trajton në mënyrë diskriminuese subjektet që nuk janë objekt koncesioni dhe kanë lidhur kontratat në bazë të VKM-së nr. 822/2015, për ndërtimin e kapaciteteve të reja gjeneruese. Ndërsa koncesionarët përjashtohen nga çdo tarifë për përdorimin e burimit ujor, kur ata paguajnë tarifën koncesionare, e kundërta ndodh me prodhuesit që nuk janë objekt koncesioni, ku përveç *tarifës royalty*, ngarkohen edhe me një tarifë të dytë, 2.3 % e prodhimit vjetor për përdorimin e ujit.

- Arsyetimi i GJAA-së është abuziv dhe i paaplikueshëm në rastin e koncesionarëve. Gjykata gabon kur shprehet se “*royalty fee*” nuk e ofron të drejtën e përdorimit të ujit, pasi vetë akti, objekt kundërshtimi, e pranon që kur koncesionari paguan “*fee koncesionare*” prej 2% atëherë ai përjashtohet nga tarifa e ujit. Arsyetimi i gjykatës dështon plotësisht përballë testit krahasimor. Tarifa koncesionare dhe *tarifa royalty*, janë e njëjta tarifë, në masën 2%, e cila paguhet kundrejt shtetit në këmbim të të drejtës për të shfrytëzuar hidrocentralin dhe burimin ujor për prodhimin e energjisë elektrike. Kjo është e vetmja e drejtë që mund të ofrojë shteti në këtë marrëdhënie kontraktore kur është e qartë se subjekti privat merr përsipër të ndërtojë, operojë, rehabilitojë H/C me fondet e veta, i cili në fund të periudhës kontraktore i kalon në

pronësi shtetit. Vetë VKM-ja nr. 993/2020 dhe relacioni bashkëngjitur, e përcakton qartë se kur në kontratë parashikohet pagimi i tarifës prej 2%, atëherë pagesa për përdorimin e burimit ujon është 0 (zero), pasi kjo është një e drejtë që fitohet si rrjedhojë e pagimit të tarifës. Në kuptim të ligjit, çdo tarifë tjetër që i ngarkohet prodhuesit duhet të aplikohet kundrejt një të drejte/shërbimi/të mire publike të re që subjekti nuk e gëzonte më parë, ose përndryshe do të përbënte shkelje flagrante të ligjit dhe do të diskriminonte hapur një kategori prodhuesish, në kundërshtim me nenin 49, pika 2, të ligjit 43/2015. Gjykata nuk ka mundur të shpjegojë se pse tarifa koncesionare 2% e përjashton koncesionarin nga detyrimi për të paguar tarifë uji, ndërkohë që ngarkon prodhuesit e tjerë me një tarifë prej 2.3% edhe pse ata e paguajnë *tarifën royalty* në vlerën 2% (njësoj si koncesionarët).

- Ligji në fuqi ndalon trajtimin diskriminues të subjekteve që janë në kushte të njëjta. Kontratat e koncesionit dhe kontratat e lidhura në bazë të VKM-së nr. 822/2015 janë të njëjta, janë të formës BOT (*build, operate, transfer*), parashikojnë tarifën 2% në favor të shtetit, përcaktojnë burimin ujon që do të përdorë prodhuesi, etj. Pavarësisht kësaj, koncesionarët marrin trajtim të ndryshëm nga prodhuesit e tjerë. Akti objekt gjykimi i përjashton koncesionarët nga pagimi i tarifës së ujit, kur ata paguajnë tarifë koncesionare 2%, ndërkohë që për prodhuesit e tjerë vendosin një tarifë të dyfishtë prej 2.3% edhe pse ata paguajnë tarifën 2% në favor të shtetit, ashtu si koncesionarët. Për rrjedhojë, jemi haptazi para një trajtimi diskriminues që bie në kundërshtim të ligjit nr. 43/2015, ligjit nr. 10221/2010 dhe Kushtetutës së RSH-së. GjAA-ja gabon kur shprehet se nuk mund të ketë diskriminim pasi akti ka dalë në zbatim të ligjit nr. 111/2012 dhe jo ligjeve të përmendura më sipër.

- GjAA-ja gabimisht është shprehur se aplikimi i tarifës prej 2.3 % nuk shkel kontratën pasi kjo e fundit parashikon detyrimin e prodhuesit për t'u pajisur me lejet dhe licencat e nevojshme, duke iu përgjigjur që nuk është objekt i pretendimeve të paditësit. Kontrata mund të ndryshohet vetëm me pëlqim reciprok të palëve, sanksionuar në neni 25 të kontratës.

- Kontratat për ndërtimin e H/C janë dy llojesh. Ato që parashikojnë tarifë *royalty*/koncesionare ose ato që kërkojnë pagimin e tarifës së ujit, por asnjëherë të dyja. Kontratat që kanë nënshkruar prodhuesit parashikojnë pagimin e *tarifës royalty* në favor të shtetit, në këmbim të të drejtës për të shfrytëzuar H/C dhe për të përdorur ujin. Për rrjedhojë, vendosja e një tarife të dyfishtë për përdorimin e ujit, përbën ndryshim thelbësor të kushteve të kontratës për dy arsye. Së pari, sepse nuk është parashikuar në kontratë dhe nëse do të paguhej tarifë uji, duhet të shmangej pagimi i *tarifës royalty*. Së dyti, sepse pagimi i një tarifë të dyfishtë, prej 2.3%, që është edhe më e lartë se *tarifa royalty*, cenon në mënyrë të drejtpërdrejtë pritshmëritë dhe planin e biznesit mbi bazën e të cilës janë nënshkruar kontratat për ndërtimin dhe operimin e H/C. Gjendur në këto kushte, VKM-ja nr. 993/2020 ndryshon kushtet thelbësore të kontratës në mënyrë të njëanshme dhe kjo është një praktikë e cila rrezikon seriozisht realizimin me sukses të projekteve.

- Pika 6, e tabelës 1, të VKM-së nr. 993, bie në kundërshtim me nenin 10, të ligjit "Për nxitjen e përdorimit të burimeve të rinovueshme" (7/2017 dhe 24/2023 (i riu)). Neni 10, pika 5, e ligjit parashikon: "*Metodologjia (për llogaritjen e çmimit) përcakton kriteret e llogaritjes së çmimit, duke u bazuar në kthimin e arsyeshëm të vlerës së investimeve sipas llojit të teknologjisë së përdorur*". Tek çmimi i përlllogaritur nga organet publike nuk është konsideruar në asnjë moment shtimi i një tarife prej 2.3% e prodhimit vjetor, që është më tepër se 2% që i paguhet shtetit në formën e *tarifës royalty* apo tarifës koncesionare. Ndërkohë që shteti kërkon mbledhjen e kësaj tarife me fuqi prapavepruese, prodhuesit janë paguar me 7.4 lekë, 8.5 lekë dhe 10 lekë për kw/h dhe një tarifë prej 2.3% nuk është marrë në asnjë moment në konsideratë për t'u reflektuar te metodologjia e përcaktimit të çmimit. Nëse prodhuesit do të paguanin edhe këtë tarifë, dëmi do të ishte i dyfishtë, pasi si fillim do të paguanin dy herë për një të drejtë që e kanë gëzuar prej vitesh, por ndërkohë dëmi do të shtrihej edhe tek fitimi i ulët i realizuar nga

çasti i fillimit të aktivitetit deri më sot. Për rrjedhojë, cenohet drejtpërdrejt kthimi i arsyeshëm i investimit.

- Prodhuesit e energjisë elektrike kanë kryer investime të larta për ndërtimin dhe administrimin e H/C. Në fund të afatit të kontratës, këto H/C do t'i kalojnë në administrim dhe pronësi shtetit. Për rrjedhojë, vetëm gjykata mund të mbrojë interesat e subjektit privat përballë veprimeve abuzive të organeve publike. Në rastin objekt gjykimi prodhuesve u është cenuar në mënyrë të vazhdueshme interesi dhe pritshmëria (e mbrojtur me ligj) për kthimin e arsyeshëm të investimit. Ky është një interes thelbësor për subjektin privat dhe është arsyeja e vetme se pse ka marrë përsipër këtë projekt me vlerë të lartë.

- Neni 105 i KPA-së përcakton në mënyrë të qartë tre rastet kur akti mund të zbatohet me efekt retroaktiv. Çështja objekt gjykimi nuk lidhet me asnjë prej këtyre rasteve. Për rrjedhojë, gjykata ka detyrimin ligjor të shprehet qartë mbi efektin prapaveprues të aktit, në analizë të nenit 105, të KPA-së ose mbi mungesën e natyrës retroaktive dhe gabimin e organit publik në mënyrën e zbatimit të aktit. Pavarësisht se cili do të jetë qëndrimi i gjykatës, vlerësojmë të rëndësishme që gjykata të shprehet në mënyrë eksplicite mbi këtë çështje.

- Gjatë procedurës për nxjerrjen e VKM-së nr. 993/2020, Këshilli i Ministrave ka vepruar në kundërshtim me parimet e transparencës, informimit dhe dhënies së ndihmës aktive, të përcaktuara në nenet 5, 6 dhe 10 të KPA-së, parë edhe në dritën e nenit 117, pika 2 të Kushtetutës. Mosrespektimi i këtyre parimeve, në procedurën administrative të nxjerrjes së VKM-së, përbën një nga rastet e paligjshmërisë së aktit, të përcaktuar në nenin 109, shkronja “b”, e KPA-së, përkatësisht shkelja e dispozitave procedurale.

- Prodhuesit e energjisë kanë nënshkruar kontratat me ministrinë përgjegjëse për sektorin e energjisë. Në kontratë janë përcaktuar qartazi të drejtat dhe detyrimet e tyre. Një prej detyrimeve thelbësore është pikërisht *tarifa royalty*, e cila përbën 2% të prodhimit vjetor. Kontrata ka një afat 49-vjeçar, në përfundim të të cilit prodhuesit duhet të dorëzojnë veprat energjetike tek ministria. Mbi bazën e këtyre përcaktimeve, prodhuesit kanë hartuar planet e tyre të biznesit, duke përllogaritur vlerën e investimit, kohën e marrjes mbrapsht të këtij investimi, totalin e të ardhurave dhe shpenzimeve, si dhe marzhin e fitimit që do të realizojnë gjatë periudhës së koncesionit. Duke pasur parasysh se kontrata përbën ligj për palët (*shih nenin 690 të KC-së*), dhe legjislacionin në fuqi për sektorin e energjisë elektrike, prodhuesit kanë pasur pritshmëri legjitime për realizimin e fitimeve në përputhje me planin e tyre të biznesit. Në mënyrë krejtësisht të papritur, pa konsultim, pa informim, pa bashkëpunim, pa u njoftuar, pa u dëgjuar, organet publike i kanë vënë prodhuesit përpara dyfishimit të detyrimeve të tyre, duke aplikuar krahas *tarifës royalty* prej 2% edhe një tarifë tjetër prej 2.3% për përdorimin e burimit uhor. Megjithatë, neni 92, pika 2, e ligjit nr. 111/2012, parashikon një sërë faktorësh që duhet të merren në konsideratë për përcaktimin e masës së tarifës, prodhuesve nuk iu është vënë në dispozicion asnjë analizë e tillë. Dyfishimi i detyrimeve që prodhuesit duhet të paguajnë ndaj shtetit, përbën një cenim të rëndë të sigurisë juridike, e për rrjedhojë shtetit të së drejtës, në kuptim të pritshmërive legjitime, që kishin këta të fundit, për të siguruar kthimin mbrapsht në një kohë të arsyeshme të investimeve të tyre. Ky cenim rëndohet edhe më shumë nga fakti se asnjë kategori tjetër prodhuesish, nuk trajtohet në këtë mënyrë, pasi ose paguan tarifën koncesionare, e njëjtë si *tarifa royalty*, ose paguan tarifën e ujit, por në asnjë rast të dyja së bashku, siç kërkohet që t’iu imponohet prodhuesve që janë trajtuar sipas VKM-së nr. 993/2020.

11. Gjyqtari kryesues në Gjykatën Administrative të Apelit me vendim të ndërmjetëm ka lejuar rekursin. Rekursi u është njoftuar palëve të tjera ndërgjyqëse dhe Avokaturës së Shtetit, dhe nuk rezulton të jetë ushtruar kundërrkurs. Rekursi së bashku me fashikullin gjyqësor janë regjistruar për gjykim në Gjykatën e Lartë, në vitin 2024.

II. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

12. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (në vijim Kolegji) sqaron se, pavarësisht se rekursi është regjistruar në Gjykatën e Lartë në vitin 2024, shqyrtimi i kësaj çështjeje është zhvilluar nga Kolegji jashtë radhës së regjistrimit kronologjik të çështjeve administrative në këtë gjykatë, për shkak të llojit të mosmarrëveshjes administrative, duke qenë se përfshihet në listën e çështjeve si kategori prioritare, sipas vendimit nr. 9/2024, të Këshillit të Gjykatës, mbi çështjet që shqyrtohen me përparësi.⁵

13. Kolegji konstaton se pala rekursuese legjitimohet në paraqitjen e rekursit, duke mbajtur pozitën procedurale të palës paditëse në gjykimin administrativ. Konstatohet se rekursi është depozituar brenda afatit të përcaktuar në ligj. Procedura e gjykimit të rekursit zhvillohet në seancë gjyqësore, mbështetur në nenin 62, pg. 1, shkronja “a”, të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar.⁶

14. Pala rekursuese ka parashtruar shkaqe në rekurs, të cilat i janë njoftuar palës tjetër ndërgjyqëse dhe kjo e fundit nuk rezulton të ketë paraqitur kundërrkurs në Gjykatën e Lartë ndaj tyre. Rezulton që me njoftimin sipas ligjit të shqyrtimit të çështjes në Gjykatën e Lartë në seancë gjyqësore dhe marrjes rregullisht dijeni prej palëve, pala e paditur, përfaqësuar nga Avokatura e Shtetit ka depozituar qëndrim me shkrim para shqyrtimit (neni 478, në lidhje me nenin 477 të KPC-së). Në të tilla rrethana, u çmua prej Kolegjit se, në shqyrtim në seancë gjyqësore nuk parashtrohen çështje ligjore të panjohura për palët ndërgjyqëse, përkundrazi ato kanë qenë pjesë integrale e debatit gjyqësor midis tyre, referuar përmbajtjes së akteve procedurale (interpretimi *al contrario* i pg. 2, të nenit 473/a të KPC-së). Ky përcaktim i sjellë në vëmendje prej Kolegjit ka rëndësi për procedurën e shqyrtimit të rekursit në Gjykatën e Lartë. Kolegji vlerëson se ligji procedural (KPC-ja dhe ligji nr. 49/2012) ka përcaktuar mjete ligjore dhe efektive (rekursi, kundërrkursi dhe depozitimi i parashtrimeve me shkrim deri në 5 ditë përpara shqyrtimit të çështjes në Gjykatë të Lartë) që secila prej palëve ndërgjyqëse mundet dhe duhet të ushtrojë në Gjykatën e Lartë për çështje të zbatimit të ligjit, në zbatim të të drejtave procedurale të tyre.

15. Në kushtet e shqyrtimit të objektit të padisë, Kolegji çmon të ndalet në disa konsiderata të përgjithshme mbi vlerësimin ligjor të çështjes, rreth natyrës së aktit normativ në fjalë. Çështja objekt gjykimi paraqet rëndësi të veçantë për konsolidimin e praktikës gjyqësore administrative, pasi ndodhet në kryqëzimin e tri problematikave thelbësore: “1. natyrës juridike të aktit nënligjor normativ; 2. konceptit të vetëzbatueshmërisë së normës; 3. kufijve të legjitimitetit aktiv të shoqatave jofitimprurëse për ta kundërshtuar drejtpërdrejt një akt normativ përpara Gjykatës Administrative të Apelit. Sipas nenit 2, pika 3, të ligjit nr. 49/2012, akti normativ është ai që: vendos rregulla të përgjithshme sjelljeje; rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj; nuk shteron në zbatimin e tij. Megjithatë, praktika gjyqësore ka pranuar se brenda kategorisë së akteve normative ekziston një nënndarje funksionale, e cila ka rëndësi përcaktuese për legjitimitetin aktiv: *akte normative të vetëzbatueshme dhe akte normative që kërkojnë nxjerrjen e një akti individual për të prodhuar pasoja konkrete*. Kolegji thekson se vetëzbatueshmëria nënkupton që norma prodhon pasoja juridike të drejtpërdrejta dhe të menjëhershme; cenon drejtpërdrejt sferën juridike të të drejtave të mbrojtura të subjektit; nuk kërkon asnjë akt tjetër administrativ për t’u bërë vepruese në ardhjen e pasojave të synuara. Ky kriter nuk është formal, por thelbësor dhe duhet vlerësuar rast pas rasti prej gjykatës administrative, kur diskutohet legjitimiteti për të kundërshtuar aktin normativ nënligjor.

16. Kolegji vlerëson se në rastet kur një akt normativ vetëm krijon kornizën rregullatore, parashikon mundësi, procedura ose kriteret, nuk ndërpret, nuk kufizon dhe nuk ndryshon drejtpërdrejt një të drejtë ekzistuese pa një akt të mëpasshëm individual, atëherë vetëzbatueshmëria e tij është e pamjaftueshme, si bazë mbështetëse e legjitimitetit aktiv për kundërshtim të drejtpërdrejtë në Gjykatën Administrative të Apelit, pasi shoqatat si subjekte të

⁵ Për më shumë referohu vendimit të publikuar në faqen zyrtare të GJL-së.

⁶ Gjykata, në dhomë këshillimi, vendos shqyrtimin e çështjes në seancë gjyqësore me praninë e palëve në rast se: a) rekursi është paraqitur ndaj një vendimi të apelit administrativ, lidhur me gjykimin e aktit nënligjor normativ.

lejuara me ligj për të paraqitur padinë, duhet të provojnë dhe mbrojtjen e interesit të ligjshëm publik. Në këtë drejtim, Gjykata e Lartë dhe Gjykata Administrative e Apelit kanë një rol kyç në vendosjen e një standardi rigoroz për vetëzbatueshmërinë, sepse një interpretim i lirë i këtij koncepti do të lejonte që çdo subjekt privat (shoqatë apo person) të kundërshtonte drejtpërdrejt çdo akt normativ, duke e shndërruar gjykimin normativ në apel në një mjet të zakonshëm reagimi individual dhe do të anashkalonte sistematikisht rolin e gjykatës administrative të shkallës së parë, që në zbatim të nenit 38, të ligjit nr.49/2012,⁷ ushtron kontroll të aktit normativ.

17. Referuar rastit në shqyrtim, VKM-ja nr. 993, datë 9.12.2020, “Për miratimin e tarifave për përdorimin e ujit, të ujërave ndërkufitare, pagesave administrative të shkarkimit të ujërave dhe ripërdorimit të tyre” (në vijim VKM-ja nr. 993/2020), përfshirë tabelën nr. 1, pikën 6 përcakton se: “Përdorimi i burimit ujqor sipërfaqësor për prodhim hidroenergjetik kur përdoruesi është shoqëri private 2.3% e çmimit të shitur për çdo kw/orë të prodhuar”, ka natyrë normative nënligjore; rregullon tarifimin e subjekteve prodhuese private të energjisë me burime të rinovueshme për përdorimin e burimeve ujore sipërfaqësore për prodhim hidroenergjetik me 2.3% të çmimit të shitur për çdo kw/orë të prodhuar, pa përcaktuar subjektet konkretisht; nuk tarifton drejtpërdrejt paditësin, si dhe çdo pasojë konkrete realizohet nëpërmjet nxjerrjes së akteve administrative individuale pasuese (faturimi) nga pala e paditur. Pra, për aq sa kundërshtohet akti nënligjor normativ në këtë padi, nuk është i vetëzbatueshëm. Ky përcaktim vlen në radhë të parë për subjektin që pretendon cenimin e një të drejte subjektive të vetën dhe nuk mund të zbatohet dhe ndaj shoqatave, dhe grupeve të interesit, për të cilat neni 15, shkronja “d”, i ligjit nr. 49/2012, parashikon një bazë të posaçme legjitimitimi, të lidhur me mbrojtjen e një interesi të ligjshëm publik.

18. Megjithatë, Kolegji vëren se, në mosmarrëveshjen objekt gjykimi, paditëse është shoqata “AREA”, anëtarë të së cilës janë shoqëri koncesionare që operojnë me hidrocentrale të ndërtuara sipas kontratave të koncesionit dhe janë të licencuara për prodhimin e energjisë elektrike nga Enti Rregullator i Energjisë dhe shoqëri tregtare prodhuese të energjisë deri në 2 MVV, me licencat përkatëse, ku sipas pikës 2, të nenit 4, të statutit të shoqatës, parashikohet se “2. Shoqata do të përfaqësojë interesat e sektorit të energjisë së rinovueshme të Shqipërisë, përfshirë profesionistët, kompanitë dhe subjekte të tjera që veprojnë në fushën e energjisë së rinovueshme në Shqipëri (përfshirë subjektet kombëtare dhe ndërkombëtare [...] 3.2 Përfaqësimi i nevojave të të gjitha kompanive dhe subjekteve anëtare, dhe të jetë mbrojtësi kryesor dhe nxitësi i sektorit të energjisë së rinovueshme në Shqipëri dhe rajon. 3.3 Nxitja e zhvillimit të qëndrueshëm të Shoqatës, sektorit të energjisë së rinovueshme të Shqipërisë dhe ekonomisë së Shqipërisë, duke nxitur dhe lehtësuar liberalizimin e tregut, përmirësimet ligjore rregullative dhe politike, transparencën dhe investimet e huaja brenda sektorit të energjisë së rinovueshme të Shqipërisë”. Kolegji çmon se bazuar në interpretimin sistematik të parashikimeve të nenit 15, shkronja “d”, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin administrativ”, si dhe atyre statutore sa më sipër, shoqatat dhe grupet e interesit, si në rastin objekt gjykimi, gëzojnë legjitimitim aktiv në ngritjen e padive sa kohë provohet një “interes i ligjshëm publik i mjaftueshëm” në çështjen konkrete, pavarësisht cilësisë jo të vetëzbatueshme të aktit normativ objekt gjykimi ndaj palës paditëse, si subjekt më vete i së drejtës. Kolegji çmon se kjo dispozitë krijon një bazë autonome të legjitimitimit aktiv të shoqatave dhe grupeve të interesit. Për këtë kategori paditësish, përcaktues nuk është cenimi i drejtpërdrejtë i një të drejte subjektive të vetë shoqatës, por ekzistenca e një interesi të ligjshëm

⁷“Gjykata administrative, gjatë shqyrtimit gjyqësor të një veprimi administrativ, kryesisht ose me kërkesë të palëve, vendos të mos zbatojë një akt nënligjor normativ, në bazë të të cilit është kryer veprimi administrativ që shqyrtohet, kur çmon se akti nënligjor është i paligjshëm. Gjykata vendos në këtë mënyrë edhe nëse gjykimi parësor i aktit normativ nuk është në kompetencën e saj. Ky vendim përmban në mënyrë të hollësishme shkaqet e paligjshmërisë, të konstatuara nga gjykata.”.

publik, lidhja e tij me qëllimet statutoare dhe ndikimi real i aktit mbi sektorin që ajo përfaqëson dhe duhet të provohet se preket një interes i ligjshëm publik.

20/1 Argumenti i paraqitur nga pala e paditur në gjykimin në Gjykatën e Lartë, mbi mungesën e legjitimitetit aktiv të shoqatës AREA, *së pari*, vlerësohet se ka rënë në dekadencë. Kolegji vëren se GjAA-ja në vendimin përfundimtar ka lejuar si të legjitimuar AREA-n për të paraqitur këtë padi kundrejt aktit nënligjor normativ dhe nuk është ushtruar rekurs prej palës së paditur. Por dhe ndaj rekursit të palës paditëse nuk është paraqitur kundërrkurs, në afatin e përcaktuar të nenit 59, të ligjit nr. 49/2012.⁸ *Së dyti*, në kushtet kur Kolegji shqyrton ligjshmërinë e aktit nënligjor normativ, ndaj në lidhje me legjitimitimin e AREA-s në këtë padi, vlerëson se, karakteri publik i interesit nuk përjashtohet vetëm për faktin se zbatimi i normës sjell edhe pasoja ekonomike për operatorët e sektorit. Një interes i ligjshëm publik mund të bashkëjetojë me interesat individual të anëtarëve, kur akti i kundërshtuar rregullon në mënyrë të përgjithshme kushtet e funksionimit të një sektori me rëndësi të posaçme për ekonominë, sigurinë energjetike dhe zhvillimin e burimeve të rinovueshme.

20/2 Në rastin konkret, interesi i mbrojtur nuk konsiston vetëm në shmangien e një detyrimi financiar për një ose disa subjekte të veçanta. Ai lidhet me ligjshmërinë, barazinë, transparencën dhe qëndrueshmërinë e regjimit rregullator të zbatueshëm ndaj një kategorie të gjerë operatorësh. Sipas të dhënave të paraqitura në gjykim, shoqata përfaqëson një numër të konsiderueshëm subjektësh që mbulojnë një pjesë të rëndësishme të prodhimit të energjisë elektrike në vend. Për rrjedhojë, mënyra e tarifimit të tyre ndikon jo vetëm mbi pozitat pasurore të anëtarëve, por edhe mbi kushtet e konkurrencës, stabilitetin e investimeve dhe funksionimin e sektorit. Ky dimension i përgjithshëm dhe sektorial e dallon interesin e ligjshëm publik nga shuma e interesave subjektive të operatorëve të veçantë. Parë legjitimitimi i AREA-s, lidhur ngushtë dhe me faktin se sektori i prodhimit të energjisë elektrike është, me ligj, sektor strategjik në zhvillimin ekonomik të vendit.

20/3 Edhe objekti dhe efekti i padisë konfirmojnë këtë përfundim. Shoqata nuk kërkon anulimin e një fature të caktuar, përcaktimin e detyrimit të një operatori të veçantë ose shpërblimin e një dëmi individual, por shfuqizimin e pjesshëm të një norme të përgjithshme dhe abstrakte. Vendimi mbi këtë kërkim nuk kufizohet tek anëtarët konkretë të shoqatës, por prek të gjithë kategorinë e subjekteve të cilave iu drejtohet norma. Për këtë arsye, interesi i mbrojtur ka karakter përtej anëtarëve dhe publik, edhe pse mbrojtja e tij mund të sjellë njëkohësisht pasoja të favorshme për anëtarët e shoqatës. Fakti që detyrimi financiar konkretizohet nëpërmjet akteve individuale të faturimit nuk e përjashton legjitimitimin e shoqatës për të kundërshtuar burimin normativ të këtyre detyrimeve. Aktet e faturimit dëshmojnë se norma nuk ka mbetur hipotetike, por ka prodhuar ndikim real mbi sektorin e përfaqësuar. Në këto kushte, ekziston lidhja e mjaftueshme ndërmjet aktit normativ, interesit të ligjshëm publik dhe qëllimeve statutoare të AREA-s, për rrjedhojë, pala paditëse legjitimohet aktivisht sipas nenit 15, shkronja “d”, të ligjit nr. 49/2012.

19. Kolegji vlerëson se ligji nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar përcakton në nenin 58, për cilat shkaqe mund të paraqitet rekurs në Gjykatë të Lartë. Shkaqet e ngritura në rekurs kryesisht drejtohen në kundërshtimin e vendimit gjyqësor, pasi nuk është zbatuar drejt ligji, duke u konstatuar si i paligjshëm akti normativ, VKM-ja nr. 993/2020 prej organit publik Këshilli i Ministrave, për sa i përket diskriminimit që shkakton ndërmjet subjekteve koncesionare dhe jokoncesionare në prodhimin e energjisë nëpërmjet tarifimit të dyfishtë (përdorimi i dy tarifave për të njëjtën të mirë publike – përdorimi i ujërave) për këto të fundit, në cenim të proporcionalitetit,

⁸ Pala, kundër të cilës është bërë rekurs, mund të kundërshtojë pretendimet e ngritura në rekurs, brenda 15 ditëve nga komunikimi i rekursit. Kundërrkursi duhet të plotësojë kushtet formale të rekursit, parashikuar në nenin 57 të këtij ligji. Mosparaqitja e kundërrkursit brenda afatit të parashikuar në pikën 1 të këtij neni sjell humbjen e së drejtës për të paraqitur pretendimet në një fazë të mëvonshme në Gjykatën e Lartë.

informimit, transparencës dhe dhënies ndihmë, si parime të procedurave administrative, sa i përket përdorimit të burimeve ujore në prodhimin e energjisë. Kolegji vlerëson se rekursi përmban shkaqe nga ato të parashikuara në nenin 58, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”. Kjo dispozitë ligjore (pas datës 5.5.2017) parashikon, ndër të tjera, se: *“Vendimet e shpallura nga Gjykata Administrative e Apelit në rastet që parashikohen në këtë ligj, mund të ankimohen me rekurs në Gjykatën e Lartë: a) për zbatim të gabuar të ligjit material ose procedural, të një rëndësie themelore për njësimin, sigurinë dhe/ose zhvillimin e praktikës gjyqësore; b) kur vendimi i ankimuar është i ndryshëm nga praktika e Kolegjit Administrativ ose e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë; c) ka shkelje të rënda të normave procedurale, me pasojë pavlefshmërinë e vendimit ose të procedurës së gjykimit.”*

20. Në juridiksionin rishikues të Gjykatës së Lartë përfshihen vetëm rastet e përcaktuara në nenin 58, të ligjit nr. 49/2012. Kolegji vëren se, gjykata, në gjykimin administrativ, siguron nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor dhe brenda afateve të shpejta e të arsyeshme, mbrojtjen juridike të të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë të subjekteve, që mund të cenohen si pasojë e ushtrimit ose jo të funksioneve publike nga ana e organeve të administratës publike. Gjykata administrative zbaton parimin e mbrojtjes së interesit publik dhe të të drejtave e interesave të ligjshëm të personave privatë. Organi i administratës publike, si rregull, ka detyrimin të provojë bazueshmërinë në ligj dhe në fakt të veprimeve të kryera prej tij (neni 3, i ligjit me nr. 49/2012, i ndryshuar, mbi parimet themelore të gjykimit administrativ).

21. Kolegji, pa i hyrë analizës së provave, nga shqyrtimi i akteve të dosjes gjyqësore dhe pretendimeve të parashtruara në rekurs, duhet të evidentojë nëse nga gjykatat e faktit janë lejuar ose jo shkelje të normave procedurale dhe nëse ligji material është respektuar drejtë ose jo. Në varësi të zgjidhjes së këtyre çështjeve nga gjykatat e faktit, Gjykata e Lartë, në realizim të funksionit të saj rishikues, shprehet për bazueshmërinë ose jo në ligj të vendimeve të gjykatave të faktit. Gjithashtu, në ushtrimin e funksionit të saj si gjykatë ligji, Gjykata e Lartë ka kompetencë të vendosë për themelin e çështjes vetëm nëse mosmarrëveshja mund të zgjidhet në bazë të të njëjtave fakte dhe prova të vlerësuara nga gjyqtari i faktit dhe që përbëjnë bazën e vendimit në të cilin është bërë një interpretim i gabuar i ligjit. Kontrolli i saj duhet të fokusohet vetëm në drejtim të ligjshmërisë dhe bazueshmërisë së vendimeve të ankimuara, pra mbi mënyrën e zbatimit të ligjit nga gjykatat më të ulëta.

22. Për sa i përket çështjes në gjykim, në vlerësim të natyrës juridike të mosmarrëveshjes, shkakut të lindjes së saj, akteve që ndodhen në dosjen gjyqësore e të administruara gjatë gjykimit, objektit dhe shkakut ligjor të padisë, pretendimeve e prapësimeve të palëve, të vendimit të gjykatës së apelit, shkaqeve të rekursit, Kolegji, mbështetur mbi të njëjtat fakte dhe prova të vlerësuara nga GjAA-ja, vlerëson se në rastin objekt gjykimi është bërë një interpretim i gabuar i ligjit, nuk është bërë një veshje e duhur ligjore (cilësim i saktë) rrethanave të faktit dhe për rrjedhojë çështja nuk është zgjidhur në përputhje me dispozitat procedurale dhe materiale në zbatim. Kolegji, në ushtrim të kompetencës funksionale të përcaktuar nenit 63, shkronja “dh”, të ligjit nr. 49/2012, vlerëson se vendimi duhet të ndryshohet dhe padia të pranohet, duke shfuqizuar pjesërisht aktin nënligjor normativ, sipas pretendimit të ngritur prej AREA-s.

23. Kolegji, për sa i përket bazueshmërisë së pretendimit të AREA-s, mban në konsideratë kufijtë e shqyrtimit të mosmarrëveshjes administrative të përcaktuara në nenin 37, pg. 4,⁹ të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar, lidhur dhe me pg. 3 të tij, ku specifikisht me faktet e çështjes kërkon përgjigje për tri çështje të ndërlidhura: *i. shtrirjen e kontrollit të ligjshmërisë mbi aktin*

⁹ Në rastin e aktit nënligjor normativ, gjykata shqyrton ligjshmërinë e aktit që kundërshtohet, duke vlerësuar të tre kriteret, pra shqyrton nëse: a) zgjedhja nga organi publik është bërë në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit; b) zgjedhja nga organi publik është bërë vetëm për të arritur qëllimin e ligjit; c) zgjedhja nga organi publik është në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë.

nënligjor normativ; ii. ekzistencën e një arsyeje objektive për trajtimin e ndryshëm të operatorëve koncesionarë dhe jokoncesionarë; dhe iii. respektimin e kriterëve ligjore dhe të proporcionalitetit në përcaktimin e tarifës prej 2.3%. Konkretisht, çështja nuk kufizohet në verifikimin formal nëse VKM-ja nr. 993/2020 është nxjerrë nga organi kompetent dhe në bazë të ligjit nr. 111/2012. Kontrolli gjyqësor duhet të shtrihet mbi ligjshmërinë materiale të rregullimit, duke vlerësuar nëse përmbajtja e tij respekton tërësinë e rendit juridik, parimin e barazisë, kufijtë e diskrecionit, proporcionalitetin dhe sigurinë juridike.

24. Kolegji vëren se rezerva ligjore i jep autorizimin Këshillit të Ministrave të nxjerrë aktet nënligjore dhe në aktin nënligjor normativ, VKM nr. 993/2020, është ushtruar për menaxhimin e burimeve natyrore të ujërave kurative, minerale, termominerale dhe gjeotermale (neni 48), për përcaktimin e kriterëve dhe tarifave për aktivitetet e autorizuara të shkarkimit të ujërave që u nënshtrohen pagesave administrative (neni 82) dhe për përcaktimin e tarifave për përdorimin e ujit¹⁰ (neni 92, pika 1 dhe pika 2). Tarifat e përdorimit të ujit, që duhet të paguajnë prodhuesit e energjisë deri në 2 MVV dhe që nuk janë shoqëri koncesionare, përbëjnë bazën e pretendimit në këtë gjykim.

25. Kolegji vëren se nëse ligji (neni 92, pg. 3) përcakton shprehimisht se kush subjekt përjashtohet prej pagimit të tarifave të përdorimit të ujit. Ndërsa në VKM-në nr. 993/2020 është bërë edhe një dallim në subjekte, prodhues të energjisë që përdorin burimet ujore dhe që janë shoqëri koncesionare, të cilat e kanë zero këtë tarifë. Këto subjekte, duke e pasur zero këtë tarifë nuk paguajnë, për rrjedhojë ka efekt si përjashtimi nga pagesa në mënyrë të shprehur dhe trajtohen në mënyrë të barabartë me subjektet, që ligji përcakton që përjashtohen nga pagimi i tarifave të përdorimit të ujit. Pikërisht, ky dallim në VKM-në nr. 993/2020 kundërshtohet në këtë gjykim, pasi pretendohet se diskriminon prodhuesit e energjisë deri në 2 MVV, që nuk janë shoqëri koncesionare, pasi dhe këta si subjektet që kanë tarifën zero paguajnë *tarifën royalty*, në të njëjtën masë, në bazë të ligjit nr. 43/2015 dhe se ky dallim nuk është proporcional dhe nuk synon qëllimin e ligjit.

26. Kolegji vëren se, nga analiza e vendimit të GJAA-së rezulton se, ka përqendruar arsyetimin kryesisht në faktin se VKM-ja nr. 993/2020 është nxjerrë në bazë dhe për zbatim të ligjit nr. 111/2012, “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”, duke konkluduar se për rrjedhojë nuk mund të jetë në kundërshtim me ligjin nr. 43/2015, “Për sektorin e energjisë elektrike”. Kjo qasje, megjithëse duket e bazuar në planin formal të hierarkisë dhe specialitetit të akteve, rezulton e pamjaftueshme në planin material, pasi shmang analizën e efektit konkret të aktit normativ në raport me subjektet që ai prek. Kolegji vëren se çështja thelbësore nuk është nëse akti ka një bazë ligjore apo i referohet një ligji në miratimin e tij nga Këshilli i Ministrave, por nëse përmbajtja e tij krijon një trajtim të diferencuar, të pajustificuar ndërmjet subjekteve që ndodhen në kushte të krahasueshme. Nga rrethanat e çështjes rezulton e provuar se prodhuesit e energjisë elektrike që nuk janë objekt koncesioni, por që operojnë mbi bazën e VKM-së nr. 822/2015, paguajnë një tarifë prej 2% të prodhimit vjetor në formën e “*royalty*”, ndërsa me hyrjen në fuqi të VKM-së nr. 993/2020, ngarkohen edhe me një tarifë shtesë prej 2.3% për përdorimin e burimit ujor. Në të njëjtën kohë, koncesionarët, të cilët, gjithashtu, paguajnë një tarifë prej rreth 2% në favor të shtetit, përjashtohen nga tarifa e dytë për

¹⁰ Këshilli i Ministrave miraton tarifën që paguhen për përdorimin e ujit, duke pasur parasysh këto faktorë: a) llojin e ujit që kërkohet për përdorim; b) qëllimin e përdorimit të ujit; c) stinën e vitit, gjatë së cilës përdoret uji; ç) sasinë e ujit që do të merret; d) zërat e shpenzimeve të planifikimit, ndërtimit, shfrytëzimit, mirëmbajtjes e amortizimit të objekteve ujore dhe të ardhurat e parashikuara për përdoruesin e ujit nga përdorimi i këtij objekti ujor; dh) përshtatshmërinë e impianteve për trajtimin dhe largimin e ujit pas përdorimit, në kuptimin e ndikimit mbi shëndetin e njerëzve, cilësinë e ujit dhe mjedisin. 2. Tarifën e përdorimit të ujërave ndërkufitare përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. 3. Përjashtohen nga pagimi i tarifave të ujit forcat zjarrfikëse, qofshin këto subjekte publike apo private, të cilat përdorin ujin për rastet e shuarjes së zjarrit.

përdorimin e ujit. Kjo situatë përbën një dallim të qartë në trajtim ndërmjet dy kategorive të subjekteve që, në thelb, ushtrojnë të njëjtën veprimtari ekonomike dhe përdorin të njëjtin burim publik, pra burimin ujqor për prodhimin e energjisë.

27. Kolegji thekson se një akt nënligjor normativ nuk kontrollohet vetëm në raport me ligjin që përmban autorizimin e drejtpërdrejtë për nxjerrjen e tij. Në kuptim të nenit 118 të Kushtetutës, ai duhet të jetë në përputhje me të gjithë rendin juridik të nivelit më të lartë. Për rrjedhojë, ligji nr. 111/2012 dhe ligji nr. 43/2015, duhet të interpretohen në mënyrë të harmonizuar, në mënyrë që ushtrimi i kompetencës për caktimin e tarifave sipas ligjit të parë të mos cenojë kërkesat e transparencës, jodiskriminimit dhe funksionimit të sektorit të energjisë, të garantuara nga ligji i dytë.

28. Në këto kushte, aktivizohet parimi i barazisë dhe ndalimit të diskriminimit, i cili kërkon që çdo trajtim i ndryshëm të jetë i justifikuar në mënyrë objektive dhe të arsyeshme. Barra për të provuar ekzistencën e këtij justifikimi nuk i takon palës paditëse, e cila mjafton të eidentojë ekzistencën e dallimit në trajtim, duke mbartur barrën e pretendimit, por i kalon palës së paditur, pra shtetit nëpërmjet organit publik, që ka nxjerrë aktin normativ. Pikërisht në këtë drejtim, Kolegji eidenton një mangësi thelbësore në arsyetimin e vendimit të GjAA-së, e cila nuk ka kërkuar dhe nuk ka analizuar nëse pala e paditur ka përmbushur barrën e saj të provës për të justifikuar këtë dallim në trajtim ndërmjet subjekteve prodhuese të energjisë me burime të rinovueshme, vetëm në varësi të kriterit të të qenurit apo jo koncesionarë. Nga të dhënat e çështjes nuk rezulton që shteti (Këshilli i Ministrave) të ketë paraqitur një analizë konkrete që të shpjegojë pse koncesionarët dhe jokoncesionarët duhet të trajtohen ndryshe për sa i përket tarifimit të përdorimit të ujit, ndonëse të dyja kategoritë përdorin të njëjtin burim publik dhe paguajnë një tarifë në favor të shtetit për ushtrimin e kësaj veprimtarie. Gjykata e apelit është mjaftuar me një dallim formal midis natyrës së *tarifës royalty* dhe tarifës për përdorimin e ujit, pa analizuar nëse këto dy tarifa, në funksion dhe efekt ekonomik, përfaqësojnë në thelb të njëjtin kundërshtpërbllim për përdorimin e burimit ujqor, pavarësisht bazës juridike nga e cila parashikohen. Në vështrimin analitik të Kolegjit, kjo mungesë e analizës funksionale e bën arsyetimin e gjykatës së apelit të paplotë dhe të pambështetur në standardin e kërkuar të kontrollit gjyqësor.

29. Për zbatimin e testit të barazisë nuk kërkohet që tarifa koncesionare dhe pagesa “*royalty*” të jenë juridikisht identike. Mjafton që kategoritë e operatorëve të jenë në situata të krahasueshme për elementet relevante të çështjes: të dyja përdorin të njëjtin burim publik, për të njëjtin qëllim ekonomik, ushtrojnë veprimtari hidroenergetike dhe paguajnë në favor të shtetit një detyrim të lidhur me prodhimin. Dallimet në bazën juridike ose në emërtimin e pagesave mund të justifikojnë trajtim të ndryshëm vetëm nëse organi publik provon se ato lidhen me përfitime, kosto ose pasoja funksionalisht të dallueshme. Në këtë gjykim organi publik ka dështuar të provojë këtë situatë.

30. Më tej, Kolegji konstaton një element thelbësor të munguar në vendimin e GjAA-së, që është analiza e proporcionalitetit të ndërhyrjes. Edhe nëse pranohet se shteti ndjek një qëllim legjitim nëpërmjet vendosjes së tarifave për përdorimin e burimeve ujqore, ai është i detyruar të provojë se masa konkrete është e përshtatshme, e nevojshme dhe e balancuar në raport me qëllimin e synuar. Në rastin konkret, nuk rezulton që pala e paditur të ketë paraqitur ndonjë analizë mbi nevojën për vendosjen e një tarife shtesë prej 2.3% pikërisht për këtë kategori subjektësh, sikurse as mbi ndikimin ekonomik të kësaj mase në veprimtarinë e tyre dhe në kthimin e investimeve të realizuara. Gjykata e apelit, duke mos realizuar një arsyetim të tillë dhe duke mos zhvilluar vetë një analizë të proporcionalitetit, nuk ka verifikuar nëse ndërhyrja e shtetit tejkalon kufijtë e diskrecionit të tij rregullator. Kjo mangësi çmohet veçanërisht e rëndësishme, duke pasur parasysh se bëhet fjalë për një sektor që kërkon investime të konsiderueshme dhe afatgjata, ku stabiliteti i kushteve ekonomike dhe rregullatore përbën një element thelbësor për garantimin e sigurisë juridike dhe të pritshmërive legjitime të subjekteve.

31. Në këtë kuadër, pretendimi i rekursuesit për cenimin e sigurisë juridike dhe të pritshmërive legjitime merr një peshë të veçantë. Sikurse pretendohet, prodhuesit e energjisë kanë lidhur kontrata afatgjata, mbi bazën e të cilave kanë strukturuar planet e tyre të biznesit dhe kanë marrë përsipër investime të konsiderueshme. Vendosja e një tarife shtesë, e cila nuk ishte parashikuar në momentin e lidhjes së kontratës dhe që ndryshon ndjeshëm balancën ekonomike të marrëdhënies, pa një analizë të qartë dhe pa një justifikim të arsyeshëm, përbën një ndërhyrje që mund të konsiderohet disproporcionale dhe në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës, e për të cilën gjykatat kanë detyrimin e arsyetimit të plotë e shterues sa i përket kritereve që e bëjnë një akt nënligjor proporcional ndërmjet qëllimit që kërkohet të arrihet dhe kufizimit që parashikon.

32. Kolegji vlerëson se kontrolli i proporcionalitetit kërkon të verifikohet, në mënyrë të njëpasnjëshme, nëse masa ndjek një qëllim të ligjshëm, nëse është e përshtatshme për arritjen e tij, nëse është e nevojshme në mungesë të një mjeti më pak kufizues dhe nëse ruan një ekuilibër të drejtë ndërmjet interesit publik dhe barrës së vendosur mbi operatorët. Thirrja e përgjithshme në mbrojtje dhe administrim racional të burimeve ujore nuk mjafton; organi publik duhet të tregojë lidhjen konkrete ndërmjet qëllimit të ligjit, kategorisë së tarifuar dhe masës së zgjedhur.

33. Në këtë drejtim, neni 92, i ligjit nr. 111/2012, nuk i njeh Këshillit të Ministrave një kompetencë të pakufizuar, por përcakton faktorë konkretë që duhet të udhëheqin caktimin e tarifës, ndër të cilët lloji, qëllimi dhe sasia e ujit, kostot e planifikimit e administrimit të objekteve ujore dhe të ardhurat e parashikuara për përdoruesin. Nga aktet e administruara nuk rezultojnë një metodologji e identifikueshme që të shpjegojë se si këta faktorë kanë çuar pikërisht në masën 2.3% dhe pse kjo masë zbatohet në mënyrë kumulative vetëm ndaj operatorëve jokoncesionarë. Marrja në konsideratë e çmimit të shitur të energjisë mund të lidhet me të ardhurat e përdoruesit, por nuk zëvendëson analizën e faktorëve të tjerë dhe as justifikimin e diferencimit.

34. Kolegji vlerëson se shteti duhet të ruajë koherencën gjatë ushtrimit të kompetencave të tij normative. Organet publike nuk mund të krijojnë, me akte të ndryshme, pasoja të papajtueshme ose trajtime të ndryshme për situata të krahasueshme, pa një arsye objektive dhe të arsyeshme. Në rastin konkret, vetë pika 3, e VKM-së nr. 993/2020, i njeh pagesës së tarifës koncesionare efektin e përjashtimit nga tarifa e ujit. Për rrjedhojë, Këshilli i Ministrave duhej të shpjegonte pse pagesa “royalty”, e cila paraqet karakteristika ekonomike dhe funksionale të krahasueshme, nuk merret në konsideratë për operatorët që ushtrojnë veprimtarinë sipas VKM-së nr. 822/2015.

35. Argumenti i palës së paditur se kemi të bëjmë me dy tarifa të ndryshme, të mbështetura në dy ligje të ndryshme, nuk është në vetvete i mjaftueshëm. Nëse tarifa koncesionare do të ishte krejtësisht e shkëputur nga përdorimi i burimit ujor, pagimi i saj nuk do të mund të shërbente si shkak për vendosjen e tarifës së ujit në masën zero. Kjo nuk do të thotë se tarifa koncesionare dhe “royalty” janë domosdoshmërisht identike, por tregon se dallimi i bërë nga gjykata e apelit vetëm mbi bazën e emërtimit dhe burimit formal të tyre nuk e zgjidh çështjen. Kërkohej një analizë funksionale e pagesave dhe një shpjegim i posaçëm përse vetëm njëra prej tyre prodhon efekt përjashtues.

36. Pagesa e dy detyrimeve publike të ndryshme nuk është, si e tillë, e ndaluar. Megjithatë, kur ato rëndojnë në mënyrë kumulative mbi të njëjtën veprimtari dhe mbi përdorimin e të njëjtit burim publik, organi duhet të provojë se secila pagesë lidhet me një shërbim, të drejtë, kosto ose përfitim të dallueshëm dhe se barra e përgjithshme mbetet proporcionale. Në rastin konkret, nuk është identifikuar një përfitim i ri ose një kosto e veçantë që të justifikojë, krahas pagesës “royalty” prej së paku 2%, edhe tarifën 2.3%. Mungesa e këtij shpjegimi e bën barrën kumulative të pajustificuar.

37. Ky përfundim përforcohet edhe nga parimi i sigurisë juridike. Ky parim nuk e pengon shtetin të ndryshojë për të ardhmen kuadrin rregullator dhe as u garanton operatorëve pandryshueshmërinë e çdo detyrimi financiar. Por, kur ndërhyrja prek marrëdhënie afatgjata, investime të konsiderueshme dhe një veprimtari të ushtruar mbi bazën e një regjimi të mëparshëm të qëndrueshëm, ndryshimi duhet të jetë i parashikueshëm, i arsyetuar dhe i mbështetur në një vlerësim të ndikimit; sipas rastit, ai duhet të shoqërohet edhe me masa tranzitore. Mungesa e këtyre elementeve përforcon përfundimin se barra e re nuk është justifikuar dhe e balancuar në mënyrë proporcionale.

38. Ndërkaq, Kolegji çmon të sjellë në analizë edhe mungesën e arsytimit të plotë nga ana e GJAA-së, në lidhje me pretendimet sipas të cilave rezulton se subjektet nuk kanë pasur dijeni dhe nuk janë konsultuar përpara miratimit të aktit, ndërkohë që barra që u vendos është e konsiderueshme, mbi dyfishin e tarifës në fjalë. Edhe pse gjykata e apelit ka tentuar ta argumentojë këtë element, duke e lidhur me natyrën e aktit normativ, Kolegji thekson se mungesa e transparencës dhe e arsytimit për masa që ndikojnë drejtpërdrejt në një sektor ekonomik përbën një tregues të mungesës së proporcionalitetit dhe të ligjshmërisë materiale. Kolegji sqaron se paligjshmëria e pjesës së kundërshtuar nuk mbështetet vetëm në mungesën e konsultimit. Rëndësia e këtij elementi qëndron në faktin se nga procedura dhe dokumentacioni i nxjerrjes së aktit nuk rezulton një bazë analitike e identifikueshme për nevojën, masën dhe diferencimin e tarifës. Në këtë kuptim, mungesa e transparencës procedurale shërben si tregues i mungesës së arsytimit material që duhej të shoqëronte ushtrimin e diskrecionit.

39. Gjithashtu, konstatohet se vendimi i gjykatës së apelit paraqet mangësi, lidhur edhe me mënyrën se si është trajtuar çështja e efektit prapaveprues të aktit. Edhe pse gjykata e apelit ka konsideruar këtë si çështje të zbatimit konkret të aktit dhe jo të ligjshmërisë së tij, në një vlerësim më të thelluar rezulton se mungesa e një qëndrimi të qartë mbi kufijtë kohorë të zbatimit të aktit krijon pasiguri juridike dhe hap rrugë për interpretim të gabuar nga organet administrative. Në këtë drejtim, Kolegji thekson nevojën që aktet normative të interpretohen dhe të zbatohen në përputhje me parimin e mosretroaktivitetit, përveç rasteve të parashikuara shprehimisht nga ligji. Vetë VKM-ja nr. 993/2020 nuk përmban një dispozitë që i jep tarifës fuqi prapavepruese dhe parashikon hyrjen në fuqi pas botimit në Fletoren Zyrtare. Për këtë arsye, retroaktiviteti nuk përbën shkakun e drejtpërdrejtë të shfuqizimit të normës. Çdo faturim për periudha të mëparshme lidhet me ligjshmërinë e akteve individuale të zbatimit, megjithatë, norma nuk mund të interpretohet se autorizon vendosjen e detyrimeve përpara hyrjes së saj në fuqi.

40. Në përmbledhje, Gjykata Administrative e Apelit e ka kufizuar kontrollin në ekzistencën e bazës formale të aktit dhe në dallimin nominal ndërmjet dy pagesave, pa shqyrtuar në mënyrë të plotë përputhshmërinë e normës me tërësinë e rendit juridik, krahasueshmërinë e kategorive, metodologjinë e tarifës, proporcionalitetin e barrës dhe sigurinë juridike. Mungesa e një justifikimi objektiv për trajtimin e ndryshëm dhe e një analize të dokumentuar, me bazë kriteret e vendosura në nenin 92, të ligjit nr.111/2012, çon në përfundimin se pjesa e kundërshtuar e VKM-së nr. 993/2020 është e paligjshme.

41. Në këto rrethana, duke marrë në konsideratë shkaqet e rekursit në një analizë të bashkërenduar, Kolegji arrin në përfundimin se vendimi i GJAA-së është dhënë në zbatim të gabuar të ligjit material dhe në mungesë të një analize të plotë mbi elementet thelbësore të çështjes. Për rrjedhojë, duhet të shfuqizohet pjesërisht akti normativ në pjesën që vendos tarifën 2.3% për shoqëritë private, si një rregullim që krijon trajtim të diferencuar të pajustificuar dhe nuk kalon testin e proporcionalitetit.

42. Paligjshmëria e konstatuar lidhet vetëm me parashikimin e tabelës nr. 1, pika 6, për tarifimin e shoqërive private me 2.3% të çmimit të shitur për çdo kw/orë të prodhuar. Ky rregullim është i pavarur nga pjesa tjetër e VKM-së nr. 993/2020. Shfuqizimi i tij nuk mbron

kompetencën e Këshillit të Ministrave për ta rregulluar përsëri tarifën, por kërkon që një rregullim i ri të mbështetet në një metodologji të dokumentuar, të respektojë kriteret e nenit 92, të ligjit nr. 111/2012, në tërësi dhe të garantojë trajtim objektiv, proporcional dhe jodiskriminues.

43. Kolegji e çmon të nevojshme të nënvizojë në këtë gjykim se vendimi i Gjykatës së Lartë do të prodhojë efekte vetëm për të ardhmen. Shfuqizimi i aktit normativ, në përputhje me parimet e përgjithshme të së drejtës dhe sigurisë juridike, nuk do të ndikojë mbi marrëdhëniet juridike të krijuara dhe të përfunduara në të kaluarën në zbatim të këtij akti, përfshirë tarifimet e kryera më parë. Tjetër rregullim kanë rastet e padive kundër akteve individuale të nxjerra për zbatim të këtij akti normativ, kur gjykata administrative e shkallës së parë zbaton gjykimin incidental (neni 38 i ligjit nr. 49/2012). Në këtë mënyrë, garantohej një ekuilibër midis nevojës për të korrigjuar një ndërhyrje të paligjshme të shtetit dhe detyrimit për të ruajtur stabilitetin e marrëdhënieve juridike të konsumuara, veçanërisht në mjedisin fiskal që ndikon buxhetin e shtetit.

44. Efekti i shfuqizimit të rregullimit normativ, në të ardhmen, pra pas shpalljes së vendimit të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, nuk duhet kuptuar si konfirmim i ligjshmërisë së çdo akti individual të nxjerrë më parë në kohë, në zbatim të rregullimit normativ dhe as si paragjykim i mosmarrëveshjeve të tjera. Marrëdhëniet juridike të përfunduara dhe vendimet e formës së prerë ruhen sipas parimit të sigurisë juridike, ndërsa aktet individuale që nuk kanë marrë formë përfundimtare, si dhe pretendimet e AREA-s për zbatim prapaveprues, mund t'i nënshtrohen kontrollit gjyqësor sipas objektit, afateve dhe rregullave procedurale përkatëse, për secilin rast individual.

45. Për sa më sipër, Kolegji vlerëson se mbi rrethana dhe fakte të konstatuara dhe të vlerësuara prej GJAA-së (gjykata e faktit), në zbatim të nenit 37, pg. 4 dhe pg. 3, të ligjit nr. 49/2012 dhe dispozitave ligjore që rregullojnë mosmarrëveshjen administrative për nga pikëpamja materiale, nuk rezulton asnjë pengesë që të ushtrohet kompetenca funksionale e Gjykatës së Lartë, e shprehur në germën “dh”, të nenit 63, të ligjit me nr. 49/2012, i ndryshuar, për të zgjidhur çështjen në themel, pasi përfundimi diktohet vetëm mbi zbatimin e ligjit, mbështetur brenda shkaqeve të ngritura në rekurs. Përderisa zbatimi i ligjit procedural apo material, për rastin në shqyrtim, nuk diktohet nga nevoja për rivlerësimin e fakteve apo provave, Kolegji vlerëson se, vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit duhet ndryshuar dhe çështja duhet të zgjidhet përfundimisht nga ky Kolegji në themelin e saj, duke u pranuar padia.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, mbështetur në nenin 1(2), në lidhje me nenin 58 dhe në nenin 63(1), shkronja “dh”, të ligjit nr. 49/2012, datë 3.5.2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” (i ndryshuar),

VENDOSI:

1. Ndryshimin e vendimit nr. 40, datë 3.5.2024, të Gjykatës Administrative të Apelit dhe pranimin e padisë.

2. Shfuqizimin pjesërisht të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 993, datë 9.12.2020, “Për miratimin e tarifave për përdorimin e ujit, të ujërave ndërkufitare, pagesave administrative të shkarkimit të ujërave dhe ripërdorimit të tyre”, vetëm sa i përket tabelës nr. 1, pikës 6, në lidhje me përdorimin e burimit ujor sipërfaqësor për prodhim hidroenergjetik kur përdoruesi është shoqëri private.

3. Ky vendim publikohet i plotë në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më 28.4.2025

Kryesues: Sokol Sadushi

Anëtarë: Arbena Ahmeti, Sokol Ngresi

Anëtarë (kundër): Enkelejda Metaliaj (Softa), Asim Vokshi

MENDIM PAKICE

(i gjyqtarëve Asim Vokshi dhe Enkelejda Metaliaj (Softa))

1. Në çështjen administrative me nr. 30007-00424-00-2024 regj. them., që u përket:

PADITËSE: Shoqata “Albanian Renewable Energy Association” (AREA)

I PADITUR: Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë (KM)

PERSON I TRETË: Agjencia e Menaxhimit të Burimeve Ujore (AMBU)

OBJEKTI: Shfuqizimi pjesërisht i vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 993, datë 9.12.2020, “Për miratimin e tarifave për përdorimin e ujit, të ujërave ndërkufitare, pagesave administrative të shkarkimit të ujërave dhe ripërdorimit të tyre”, vetëm sa i përket tabelës nr. 1, pikës 6, “Përdorim burimi ujq sipërfaqësor për prodhim hidroenergjetik kur përdoruesi është shoqëri private, 2.3% e çmimit të shitur për çdo kw/orë të prodhuar”.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 18 dhe 117, të Kushtetutës së Shqipërisë; nenet 105, 107 dhe 109, të Kodit të Procedurave Administrative; neni 690, i Kodit Civil; neni 2, i ligjit nr. 9975, datë 28.7.2008, “Për taksat kombëtare”; neni 29, i ligjit nr. 125/2013, “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”; nenet 7, 10, 15, 17, 18 dhe 37, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”; neni 49, i ligjit nr. 43/2015, “Për sektorin e energjisë elektrike”; VKM-ja nr. 822, datë 7.10.2015, “Për miratimin e rregullave dhe procedurave të ndërtimit të kapaciteteve të reja prodhuese të energjisë elektrike, që nuk janë objekt koncesioni”.

2. Në përfundim të shqyrtimit të çështjes në seancë publike, shumica, me vendimin e datës 28.4.2025, vendosi:

“1. Ndryshimin e vendimit nr. 40, datë 3.5.2024, të Gjykatës Administrative të Apelit dhe pranimin e padisë.

2. Shfuqizimin pjesërisht të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 993, datë 9.12.2020, “Për miratimin e tarifave për përdorimin e ujit, të ujërave ndërkufitare, pagesave administrative të shkarkimit të ujërave dhe ripërdorimit të tyre”, vetëm sa i përket tabelës nr. 1, pikës 6, në lidhje me përdorimin e burimit ujq sipërfaqësor për prodhim hidroenergjetik kur përdoruesi është shoqëri private.

3. Ky vendim publikohet i plotë në Fletoren Zyrtare.”.

3. Duke qenë kundër vendimmarrjes së mësipërme të shumicës së trupit gjykues, çmojmë të parashtrojmë përmbledhtazi, në vijim, arsyet në të cilat mbështesim mendimin tonë të mbetur në pakicë. Arsyet tona ndahen në dy grupe kryesore: 1. procedurale; dhe 2. materiale.

4. Sa i përket aspekteve procedurale, mendojmë se në rastin konkret objekt gjykimi, pala paditëse nuk legjitimohet (*locus standi*) të paraqiste për gjykim padinë. Legjitimimi për të ngritur padi është kusht paraprak i saj, i cili shihet edhe kryesisht nga gjykata, ndaj përfundimi i shumicës se mosparaqitja rekurs nga pala e paditur ndaj vendimit të GjAA-së që rrëzonte padinë në themel, ka passjellë dekadencën e këtij prapësimi, nuk qëndron. Plotësimi i parakushteve të nenit 15, të ligjit nr. 49/2012, është çështje paraprake që shihet edhe kryesisht nga gjykata, pa pasur nevojë pala ta ngrejë shprehimisht bazuar në nenin 59, të ligjit nr. 49/2012. Në vijim, konstatohet se pala paditëse në këtë gjykim nuk synon të mbrojë një interes publik, por interesin privat me natyrë ekonomike të anëtarëve të saj, që pretendohet se është cenuar nga tarifat e vendosura nga pala e paditur. Në rastin e kundërshtimit të akteve normative

nënligjore, neni 15, i ligjit nr. 49/2012 (i ndryshuar), e ka përcaktuar qartë se në çfarë rasti legjitimohet (*ratione personae*) shoqata të paraqesë padi para Gjykatës Administrative të Apelit. Konkretisht neni 15, parashikon se: “*Të drejtën e ngritjes së padisë e ka: [...] d) çdo shoqatë apo grup interesi që pretendon se është cenuar një interes i ligjshëm publik: i. nga një akt normativ; [...]*”. Paditësi, Gjykata Administrative e Apelit dhe shumica e këtij vendimi nuk ka argumentuar cili është interesi i ligjshëm publik (joprivat) që cenohet nga tarifat e vendosura prej të paditurit.

5. Në këtë rast, nuk pajtohem me arsyetimin e shumicës se: “[...] Në rastin konkret, interesi i mbrojtur nuk konsiston vetëm në shmangien e një detyrimi financiar për një ose disa subjekte të veçanta. Ai lidhet me ligjshmërinë, barazinë, transparencën dhe qëndrueshmërinë e regjimit rregullator të zbatueshëm ndaj një kategorie të gjerë operatorësh [...] mënyra e tarifimit të tyre ndikon jo vetëm mbi pozitat pasurore të anëtarëve, por edhe mbi kushtet e konkurrencës, stabilitetin e investimeve dhe funksionimin e sektorit. Ky dimension i përgjithshëm dhe sektorial e dallon interesin e ligjshëm publik nga shuma e interesave subjektive të operatorëve të veçantë. Parë legjitimiti i AREA-s lidhur ngushtë dhe me faktin se sektori i prodhimit të energjisë elektrike përbën, me ligj, për vendin sektor strategjik të zhvillimit ekonomik.”. Pala paditëse nuk ka argumentuar apo provuar me prova të ndodhura në dosje, se si lidhet tarifa e vendosur nga shteti me “dëmtimin” e sektorit strategjik të zhvillimit ekonomik, apo “konkurrencës”, “stabilitetin të investimeve” dhe “funksionimit të sektorit”. Këto koncepte nuk mjafton të afirmohen në abstrakt, pasi nuk janë çështje hipotetike, por konkrete, të cilat duhet të provohen se janë cenuar, që të mund të legjitimojnë paditësin në paraqitjen e padisë. Vetëm pretendimi se janë cenuar konceptet e mësipërme, nuk do të thotë se ato vërtetë janë cenuar, por gjykatat duhet të argumentojnë me prova ekzistencën e tyre, bazuar në barrën e provës që ka paditësi. Kjo pasi, paditësi ka barrën të provojë interesin e tij që lidhet vetëm me nevojën për mbrojtjen e një interesi të ligjshëm publik dhe jo vetëm të atij privat (ndonëse mund të konvergojnë të dy). Në çështjen objekt gjykimi paditësit kanë treguar vetëm se kanë ardhur në gjykatë për interesin e tyre kolektiv financiar-ekonomik (i cili nuk është interes i ligjshëm me karakter publik), dhe jo edhe për të mbrojtur një interes të përgjithshëm publik, i cili në çdo rast duhet jo vetëm të tregohet cili është por edhe të provohet ai. As shumica e Kolegjit Administrativ, përveç se as paditësi, nuk jep në këtë drejtim ndonjë argument të plotë apo bindës dhe konkret e të bazuar në provat e ndodhura në dosje. Natyrshëm mund të prezumohet, që ka qenë pala e paditur si institucion shtetëror, ajo që ka vepruar në mbrojtje të interesit publik për mbrojtjen e interesave financiarë të shtetit që lidhet me shfrytëzimin e burimeve ujore në zonat ku janë ndërtuar impiante hidrocentralesh. Duhet kuptuar se hidrocentralet ndërhyjnë në rrjedhën normale natyrore të përrenjve apo lumenjve dhe si të tilla, kanë ndikim në mjedis (sa dhe si është çështje fakti që i përket një gjykimi ku paditësi legjitimohet), të cilat i përballon kolektiviteti (kupto shtetin) dhe jo subjekti privat. Rrjedhimisht vendosja e një tarife për shfrytëzimin e burimeve ujore, e cila shkon edhe në funksion të rehabilitimit apo mbrojtjes së mjedisit nuk është në dukje joproportionale për autoritetet publike. Gjithsesi, në respektim të rolit kushtetues të Gjykatës së Lartë, e cila nuk mund t’i futet vlerësimi të ri të provave e as të marrë prova të tjera, nëse Kolegji mendonte se kishte cenim konkurrence apo cenohej stabiliteti i investimeve ose funksionimi i sektorit energjetik, duhej të prishte vendimin e GjAA-së dhe ta kthente çështjen për rigjykim në atë gjykatë, me qëllim që të hetohej e të merreshin prova në drejtim të legjitimitit *ratione personae* të paditësit.

6. Duke qenë se gjatë gjykimit në apel është provuar se shoqata AREA ka ardhur në gjykatë në mënyrë primare për të mbrojtur interesin ekonomik të anëtarëve të saj dhe nuk ka artikuluar bindshëm se po vepron për mbrojtjen e ndonjë të mire publike dhe që përbën interes ligjor e kushtetues me natyrë publike (apo ndonjë interes tjetër të ligjshëm publik), atëherë rruga e vetme për mbrojtjen e të drejtave individuale të anëtarëve të saj, do ishte padia individuale në gjykatat kompetente administrative të shkallës së parë, ku të kundërshtoheshin aktet

administrative individuale për mbledhjen e tarifës përkatëse. Në këtë gjykim, ku do synohej të mbrohej interesi privat, do të mund të vihej në diskutim në mënyrë incidentale konform nenit 38, të ligjit nr. 49/2012 (i ndryshuar) edhe paligjshmëria e pretenduar e aktit normativ nënligjor.

7. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, duke ndryshuar vendimin e gjykatës administrative të apelit e duke pranuar padinë e paditësve, nuk ka mbajtur parasysh edhe parashikimin e nenit 3(2), të ligjit nr. 49/2012, sipas të cilit: *“gjykata administrative zbaton parimin e mbrojtjes së interesit publik dhe të të drejtave e interesave të ligjshëm të personave privatë”*, krahas nenit 15(d)(i) të këtij ligji, pasi ka legjitimuar shoqatën si paditëse në një gjykim ku fokusi nuk është (kur në fakt duhej të ishte) interesi ligjor publik, por ekskluzivisht interesi financiar-ekonomik-privat i anëtarëve të shoqatës, që të mos paguajnë tarifën përkatëse. Nëpërmjet vendimmarrjes së vet, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë i ka garantuar mbrojtje interesave të pretenduar të ligjshëm të personave privatë, në një gjykim të jashtëzakonshëm, ku legjitimimi për të qenë paditës parashikohet shprehimisht nga neni 15(d)(i), i ligjit nr. 49/2012 dhe lidhet ekskluzivisht me mbrojtjen e interesit të ligjshëm PUBLIK.

8. Së dyti, sa i përket themlit të çështjes, shumica ka konstatuar se: *“[...] në rastin objekt gjykimi është bërë një interpretim i gabuar i ligjit, nuk është bërë një veshje e duhur ligjore (cilësim i saktë) rrethanave të faktit dhe për rrjedhojë çështja nuk është zgjidhur në përputhje me dispozitat procedurale dhe materiale në zbatim”*, porse nuk ka dhënë versionin e duhur të “veshjes ligjore” të fakteve të çështjes. Roli Kushtetues i Gjykatës së Lartë kërkon që çështja të kthehej për rigjykim, në rast se kjo gjykatë do të konstatonte (siç ka konstatuar) se: *“[...] Kolegji evidenton një mangësi thelbësore në arsyetimin e vendimit të GjAA-së, e cila nuk ka kërkuar dhe nuk ka analizuar nëse pala e paditur ka përmbushur barrën e saj të provës për të justifikuar këtë dallim në trajtim ndërmjet subjekteve prodhuese të energjisë me burime të rinovueshme, vetëm në varësi të kriterit të të qenurit apo jo koncesionarë.”* Pra, edhe gjendet një e metë thelbësore në hetimit gjyqësor në GjAA, që kjo e fundit nuk ka respektuar rregullat e barrës së provës, madje as nuk ka kërkuar nga pala e paditur që ajo të paraqesë prova në drejtim të analizës së Kolegjit Administrativ të GJL-së, edhe vijohet me zgjidhjen e çështjes në gjendjen e një hetimi gjyqësor të paplotë. Në këtë rast, Kolegji duhej të mbante parasysh nenin 63(1)(dh), të ligjit nr. 49/2012, që parashikon se Kolegji mund të vendosë: *“dh) ndryshimin e vendimeve të Gjykatës Administrative të Apelit dhe të gjykatës administrative të shkallës së parë dhe zgjidhjen e çështjes në theml kur zbatimi i ligjit procedural apo material nuk diktohet nga nevoja për rivlerësimin e fakteve apo të provave të çështjes.”* Dukshëm në këtë rast, për shkak të të metave të hetimit gjyqësor të kryer nga GjAA-ja, të cilën e pranon edhe vetë shumica, ishte e pamundur zgjidhja në theml e çështjes dhe shpallja antiligjore e tarifës 2.3%, të caktuar sipas ligjit. Konform nenit 155 të Kushtetutës, një nga tagrat kushtetues të shtetit, i cili duhet të vlerësohet me shumë kujdes nga gjykatat e zakonshme, është e drejta e shtetit për të vendosur detyrime financiare kombëtare, në zbatim të pushtetit taksues shtetëror. Gjykatat mund të shfuqizojnë një akt normativ nënligjor vetëm kur provohet qartë se: a) zgjedhja nga organi publik në normat e aktit normativ nënligjor nuk është bërë në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit; b) zgjedhja nga organi publik në normat e aktit normativ nënligjor nuk është bërë vetëm për të arritur qëllimin e ligjit; dhe c) zgjedhja nga organi publik nuk është në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë.

9. Në vendimin nr. 52/2024, Gjykata Kushtetuese ka theksuar, ndër të tjera, parimin e rëndësishëm se: *“[...] Në fushën e taksave dhe tatimeve përgjithësisht shtetet gëzojnë një hapësirë të gjerë vlerësimi. [...]”*. Rrjedhimisht, që të shfuqizohet një tarifë e vendosur sipas një autorizimi ligjor të qartë të parashikuar nga ligji nr. 111/2012, lipset të argumentohet dhe provohet qartë se rregullimi me aktin normativ nënligjor është bërë në shkelje të parashikimeve ligjore. Në rastin konkret, siç është pranuar edhe nga shumica, GjAA-ja nuk ka hetuar në këtë drejtim, por ka bërë thjesht një analizë ligjore nisur nga dallimi terminologjik midis *“royalty”*

dhe tarifës koncesionare. Duhet theksuar se ngjashmëria e tyre e vetme duket se është vlera 2%, por se në ç'formë primare merret ajo (në natyrë apo pagesë në para), nuk është arsyetuar nga GjAA-ja.

10. Kolegji ka konstatuar se “[...] rezulton e provuar se, prodhuesit e energjisë elektrike që nuk janë objekt koncesioni, por që operojnë mbi bazën e VKM-së nr. 822/2015, paguajnë një tarifë prej 2% të prodhimit vjetor në formën e “royalty”, ndërsa me hyrjen në fuqi të VKM-së nr. 993/2020, ngarkohen edhe me një tarifë shtesë prej 2.3% për përdorimin e burimit ujor. Në të njëjtën kohë, koncesionarët, të cilët, gjithashtu, paguajnë një tarifë prej rreth 2% në favor të shtetit, përjashtohen nga tarifa e dytë për përdorimin e ujit,” por njësoj si GjAA-ja, nuk ka analizuar nëse ka dallime midis tarifës “royalty” dhe asaj koncesionare, përveç qenies identike të përqindjes prej 2%. Në fakt, shumica pranon se në mbështetje të nenit 49, pika 2, të ligjit nr. 43/2015, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin nr. 822, datë 7.10.2015, “Për miratimin e rregullave dhe procedurave të ndërtimit të kapaciteteve të reja prodhuese të energjisë elektrike, që nuk janë objekt koncesioni”. Sa i përket detyrimeve të subjekteve tregtare që aplikojnë për marrjen e miratimit, neni 18, germa “gj”, dhe neni 22, germa “g”, parashikojnë pagesën e një tarife “royalty”, që përkthehet në 2% të sasisë së energjisë elektrike të prodhuar, e cila mund të jepet në natyrë (pra me sasi energjie) ose e konvertuar në vlerë monetare. Shumica nuk analizon nëse pagesa në natyrë e “royalty” është faktor diferencues në raport me tarifën e subjekteve koncesionare dhe se kjo e fundit, duke qenë e pagueshme në vlerë monetare, në fakt ngjason më shumë me tarifën 2.3% të kontestuar gjyqësisht sesa me tarifën “royalty”. Po ashtu, nuk merret në analizë ndonjë diferencë në afatet e koncesionit me ato të kontratave të lidhura nga subjektet jokoncesionare, vendi fizik ku është lejuar shfrytëzimi i burimeve ujore, si dhe faktorë të tjerë diferencues me natyrë fizike, përfshirë dhe fatin e veprës në fund të afatit kontraktor. Këto mund të ishin detyra për GjAA-në që mund të ndihmonin në analizimin e gjithanshëm të çështjes, për të kuptuar më mirë llojin e tarifave dhe arsyet e ekzistencës së tyre për subjektet HEC me kapacitet më të vogël se 2 megavat. Pa analizuar sa më sipër, shumica argumenton se “Dallimet në bazën juridike ose në emërtimin e pagesave mund të justifikojnë trajtim të ndryshëm vetëm nëse organi publik provon se ato lidhen me përfitime, kosto ose pasoja funksionalisht të dallueshme. Në këtë gjykim organi publik ka dështuar të provojë këtë situatë”, por nga ana tjetër, më herët ka konstatuar se GjAA-ja “[...] nuk ka kërkuar dhe nuk ka analizuar nëse pala e paditur ka përmbushur barrën e saj të provës [...]”, çka përbën kontradiktë që pakica e vlerëson të tillë që i pamundësonte Kolegjit të merrte vendim për themelin e çështjes, por maksimalisht mund të kthente çështjen për rigjykim, për t’u plotësuar hetimi i plotë gjyqësor i çështjes. Hetimi gjyqësor i çështjes ishte i nevojshëm edhe në drejtim të konstatimit tjetër të shumicës se: “Vendosja e një tarife shtesë, e cila nuk ishte parashikuar në momentin e lidhjes së kontratës dhe që ndryshon ndjeshëm balancën ekonomike të marrëdhënies, pa një analizë të qartë dhe pa një justifikim të arsyeshëm, përbën një ndërhyrje që mund të konsiderohet disproporcionale dhe në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës, e për të cilën gjykatat kanë detyrimin e arsyetimit të plotë e shterues sa i përket kriterëve që e bëjnë një akt nënligjor proporcional ndërmjet qëllimit që kërkohet të arrihet dhe kufizimit që parashikon.”.

11. Edhe konstatimi i shumicës se: “Thirrja e përgjithshme në mbrojtjen dhe administrimin racional të burimeve ujore nuk mjafton; organi publik duhet të tregojë lidhjen konkrete ndërmjet qëllimit të ligjit, kategorisë së tarifuar dhe masës së zgjedhur”, kishte nevojë për hetim më të thelluar gjyqësor, ku GjAA-ja të luante edhe një rol aktiv, pasi nuk mund të përjashtohet *a priori* që vendosja e një tarife i bën operatorët të jenë më racionalë në përdorimin e burimeve ujore, të cilat janë një e mirë publike e fundme, porse nevojitej që kjo të konstatohet nga gjykatat bazuar në të dhënat që dispononin paditësit dhe të paditurit. Pikërisht, mungesa e hetimit gjyqësor nga GjAA-ja ka bërë që Kolegji të bazojë vendimmarrjen e vet në një konstatim si ai, se: “Nga aktet e administruara nuk rezulton një metodologji e identifikueshme

që të shpjegojë se si këta faktorë kanë çuar pikërisht në masën 2.3% dhe pse kjo masë zbatohet në mënyrë kumulative vetëm ndaj operatorëve jokoncesionarë.”. Hetimi i plotësuar gjyqësor mund të rikuperonte këtë të metë dhe të qartësonte gjykatën e faktit për elementet që duhej të mbante parasysh në rastin e trajtimit të çështjeve të ngjashme. Ndaj jemi të mendimit se zgjidhja më e drejtë e çështjes do të ishte prishja e vendimit të GjAA-së dhe kthimi i çështjes për rigjykim, me qëllim që të analizoheshin aspektet faktike si më sipër dhe të disiplinohej zhvillimi i gjykimeve të ardhshme për çështje të ngjashme, sipas orientimeve nomofilatike të Gjykatës së Lartë.

12. Në zbatim të nenit 142(2) të Kushtetutës, nenit 307, të paragrafit të dytë, të Kodit të Procedurës Civile dhe të nenit 35(3), të ligjit nr. 98/2016, “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, ky mendim pakice i bashkëlidhet vendimit të shumicës.

Tiranë, më 28.4.2025

Gjyqtarë: Enkelejda Metaliaj (Softa), Asim Vokshi