

VENDIM
Nr. 86, datë 30.12.2016

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:
Bashkim Dedja kryetar i Gjykatës Kushtetuese

Vladimir Kristo	anëtar i	“	“
Vitore Tusha	anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“
Gani Dizdari	anëtar i	“	“
Besnik Imeraj	anëtar i	“	“
Fatos Lulo	anëtar i	“	“

me sekretare Edmira Babaj, në datën 11.10.2016 mori në shqyrtim në seancë plenare, me dyer të hapura, çështjen me nr. 56 Akti që i përket:

KËRKUES: Unioni i Shoqërive Hidrokarbure Shqiptare

SUBJEKT I INTERESUAR: Këshilli i Ministrave

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 970, datë 2.12.2015 “Për përcaktimin e procedurave dhe të kushteve për dhënien e licencave për tregtimin e naftës bruto dhe nënprodukteve të saj”.

Pezullimi i zbatimit të pikës 9 të kreut II të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 970, datë 2.12.2015 “Për përcaktimin e procedurave dhe të kushteve për dhënien e licencave për tregtimin e naftës bruto dhe nënprodukteve të saj” deri në përfundim të gjykimit.

BAZA LIGJORE: Nenet 11, 17, 18, 131/c dhe 134/1/h të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 28, 29, 30, 45 dhe 49/2 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjo i relatorin e çështjes Fatos Lulo, mori në shqyrtim pretendimet me shkrim të kërkuësit, Unionit të Shoqërive Hidrokarbure Shqiptare (USHSH), që kërko i pranimin e kërkesës, prapësimet me shkrim të subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, që kërko i rrëzimin e kërkesës, si dhe diskuto i çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Këshilli i Ministrave, në zbatim të nenit 100 të Kushtetutës, si dhe të neneve 19, 20 e 21 të ligjit nr. 8450, datë 24.2.1999 “Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, gazit dhe nënprodukteve të tyre”, të ndryshuar, ka miratuar vendimin nr. 970, datë 2.12.2015 “Për përcaktimin e procedurave dhe të kushteve për dhënien e licencave për tregtimin e naftës bruto dhe nënprodukteve të saj” (në vijim VKM nr. 970/2015).

2. Ndër të tjera, pika 9 e kreut II të këtij vendimi përcakton: “Pagesa për dhënien dhe përsëritjen e licencave për stacionet e shitjes së karburanteve, gazit të lëngshëm, të naftës për automjetet dhe vajrave lubrifikante është 5.000.000 (pesë milionë) lekë për Bashkinë e Tiranës dhe 2.000.000 (dy milionë) lekë për bashkitë e tjera”.

3. Përpara miratimit të VKM-së nr. 970/2015, tarifa për licencat për stacionet e shitjes së karburanteve, gazit të lëngshëm, të naftës për automjetet, dhe vajrave lubrifikante ka qenë 100.000 (njëqind mijë) lekë, e përcaktuar kjo në vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 170, datë 25.4.2002 “Për përcaktimin e procedurave dhe të kushteve për dhënien e lejeve e të autorizimeve për tregtimin e naftës, gazit e nënprodukteve të tyre”.

II

4. Kërkesi i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) në datën 10.6.2016 me kërkesë për shfuqizimin e vendimit të Këshillit të Ministrave, duke parashtruar në mënyrë të përmbledhur si vijon:

4.1 Për legjitimitimin. Në lidhje me legjitimitimin *rationae personae*, unioni është një subjekt juridik i regjistruar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë me vendimin nr. 5329, datë 4.5.2016. Anëtarë të tij janë shoqëritë e tregtimit me shumicë dhe pakicë të hidrokarbureve në Shqipëri. Unioni legjitimohet *ratione temporis*, sepse vendimi në fjalë i KM-së është brenda afatit 3-vjeçar ligjor për t'u kundërshtuar para Gjykatës Kushtetuese, në përputhje me nenin 50, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë". Unioni legjitimohet *ratione materiae* sepse mbron interesat e shoqërive të tregtimit të hidrokarbureve dhe VKM-ja nr. 970/2015 është drejtpërdrejtë e zbatueshme kundrejt të gjithë anëtarëve të unionit. Gjithashtu, për sa i përket juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese, unioni pretendon se për shkak se akti nënligjor i drejtohet të gjithë kategorisë së subjekteve tregtare që veprojnë në fushën e hidrokarbureve, jo në mënyrë nominative, por në mënyrë të cilësuar për shkak të karakteristikave të kësaj kategorie, ai është një akt me karakter normativ, i cili hyn në juridiksionin e kësaj Gjykate.

4.2 Për themelin e çështjes:

4.2.1 Përcaktimi i bërë në pikën 9 të kreut II të VKM-së, duke rritur nivelin e tarifës ligjore për licencim, cenon parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike me vendosjen e një tarife joproporcionale dhe në shkelje të rezervës ligjore duke kufizuar një të drejtë dhe liri themelore me akt nënligjor dhe jo me ligj, sipas përcaktimit të nenit 17 të Kushtetutës. Kjo tarifë aplikohet në mënyrë drastike dhe aspak graduale, pa parashikuar një periudhë tranzitore dhe për më tepër kur nuk parashikohet në rregullimin e ri asnjë diferencë tarifore midis aplikimit fillestar për licencë dhe rinovimit të saj.

4.2.2 Tarifat e reja të vendosura me VKM-në nr. 970/2015 cenojnë parimin e sigurisë juridike, duke rënduar ndjeshëm situatën e kërkesit, por edhe të gjithë anëtarëve të unionit për shkak të shumëfishimit me dhjetëra herë të tarifës së licencës. Të gjithë anëtarët e unionit, bazuar në situatën e mëparshme të rregullimit të sistemit të licencimit, kanë bërë planbizneset e tyre, përfshirë marrjen e kredive bankare, investimet, parashikimin e investimeve të reja etj. Bazuar edhe në jurisprudencën e Gjykatës së Strasburgut, një barrë tatimore e tepruar dhe joproporcionale cenon sigurinë juridike dhe konceptin e "*parashikueshmërisë*".

4.2.3 Tarifat e licencimit për këtë sektor janë diskriminuese, sepse ato për sektorët e tjerë janë shumëfish më të ulëta.

4.2.4 Në kushtet kur rregullimet e pikës 9 të kreut II të VKM-së nr. 970/2016 prekin interesat e shoqërive të hidrokarbureve, ekzistojnë shkaqe të përligjura për të vendosur pezullimin e ekzekutimit të këtij akti, pasi ai potencialisht sjell pasoja të dëmshme për anëtarët e USHHSH-së, të cilat, nëse vijnë, nuk do të mund të shmangen në rastin e një vendimi përfundimtar në favor të kërkesit.

5. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka parashtruar prapësimet si vijon:

5.1 VKM-ja nr. 970/2015 nuk cenon lirinë e veprimtarisë ekonomike, pasi fusha e hidrokarbureve nuk përbën në asnjë rast element që mund të konsiderohet si premisë për t'u përfshirë në kushte dhe kritere si ato që do ta cenonin këtë liri. Synimi i miratimit të kësaj VKM-je ka qenë përmirësimi i veprimtarisë së të gjitha subjekteve nëpërmjet krijimit të kushteve të barabarta, nga njëra anë, dhe mbrojtjes së interesit publik, nga ana tjetër. Detyrimet e subjekteve në referim të kësaj VKM-je nuk interferojnë në lirinë e veprimtarisë ekonomike.

5.2 VKM-ja nuk ka shkelur rezervën ligjore. Ligji nr. 8450, datë 24.2.21999 "Për përpunimin, transportimin dhe tregtimin e naftës, të gazit dhe nënprodukteve të tyre", i ndryshuar ka autorizuar Këshillin e Ministrave për nxjerrjen e akteve nënligjore, ka përcaktuar organin kompetent, si dhe çështjet specifike që duhen rregulluar.

5.3. Nuk kemi cenim të parimit të proporcionalitetit. Është e provuar se të gjitha subjektet e

përfaqësuar nga kërkuesi kanë paguar tarifën, e cila është vendosur me VKM-në nr. 970/2015 dhe kanë vijuar normalisht aktivitetin e tyre. Tarifat, përfshirë edhe atë të kontestuar nga kërkuesi, janë pjesë e sistemit financiar të shtetit. Këshilli i Ministrave ka marrë në mënyrë vijuese një sërë nismash rregulluese në sektorin e hidrokarbureve. Të shumta kanë qenë edhe fushatat për të garantuar cilësinë e karburanteve dhe ruajtjen e mjedisit nga pasojat e përdorimit të tyre. Pas gjithë problematikave të hasura në praktikë, u kërkuan dhe u gjetën mjetet e përshtatshme të parashikuara në VKM-në nr. 970/2015.

5.4. Në lidhje me pezullimin e zbatimit të VKM-së nr. 970/2015, nuk ndodhemi në kushtet e nenit 45 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”. Nuk ndodhemi përpara cenimit të një interesi shtetëror, shoqëror, individual konkret dhe jo të hamendësuar si kusht i vetëm për të vendosur pezullimin e zbatimit të aktit. VKM-ja nr. 970/2015 ka mbi 8 muaj që zbatohet, për rrjedhojë ka më shumë se 8 muaj që subjektet e përfaqësuar nga kërkuesi i nënshtrohen rregullimit të saj. Gjatë kohës së zbatimit të VKM-së nuk është evidentuar në praktikë asnjë problematikë në lidhje me zbatueshmërinë e pikës 9 të kreut II të saj.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për kërkesën e pezullimit të zbatimit të VKM-së objekt shqyrtimi

6. Kërkuesi ka kërkuar pezullimin e zbatimit të VKM-së nr. 970/2015, duke argumentuar se në kushtet kur rregullimet e pikës 9 të kreut II të kësaj VKM-je prekin interesat e shoqërive të hidrokarbureve, ekzistojnë shkaqe të përligjura për të vendosur pezullimin e ekzekutimit të këtij akti, për arsye se potencialisht sjell pasoja të dëmshme për anëtarët e USHSH-së, të cilat, nëse vijnë, nuk do të mund të shmangen në rastin e një vendimi përfundimtar në favor të kërkuesit.

7. Mbledhja e Gjyqtarëve mori paraprakisht në shqyrtim kërkesën për pezullimin e zbatimit të VKM-së në datën 18.7.2016 dhe duke i vlerësuar shkaqet e parashtruara në kuptim të nenit 45 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, arriti në përfundimin se ato nuk janë të përligjura. Për rrjedhojë, Mbledhja e Gjyqtarëve vendosi rrëzimin e kërkesës për pezullim.

B. Për legjitimitetin e kërkuesit

8. Për sa i përket legjitimitetit të unionit, si subjekte iniciuese sipas nenit 134/2 të Kushtetutës, Gjykata ka tashmë një jurisprudencë të konsoliduar, e cila ka pranuar legjitimitetin e këtyre subjekteve për çështje që lidhen me interesat e tyre. Gjykata është shprehur se vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të veprimtarisë së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis veprimtarisë së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premisat teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit. Vetëm fakti që dispozitat e kundërshtuara mund të kenë ose kanë pasur një efekt çfarëdo mbi kërkuesin, nuk është i mjaftueshëm për të përcaktuar nëse ai legjitimohet në paraqitjen e kërkesës, por është e nevojshme të provohet se dispozita e kundërshtuar rregullon marrëdhënie që janë qëllimi i veprimtarisë së kërkuesit, sipas përcaktimeve të bëra në Kushtetutë, në ligje ose, në rastin e subjekteve të së drejtës private, në statut (*shtih vendimin nr. 60, datë 16.9.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Kërkuesi pretendon se përcaktimi i bërë në pikën 9 të kreut II të VKM-së, duke rritur nivelin e tarifës ligjore për licencim, cenon parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike sepse vendos një tarifë joproporcionale dhe në shkelje të rezervës ligjore, që kufizon një të drejtë dhe liri themelore me akt

nënligjor dhe jo me ligj, sipas përcaktimit të nenit 17 të Kushtetutës.

10. Nga materialet bashkëlidhur kërkesës, Gjykata konstaton se USHHSH-ja është një subjekt juridik i regjistruar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë, me vendimin nr. 5329, datë 4.5.2016. Anëtarët e unionit janë shoqëritë e tregtimit me shumicë dhe pakicë të hidrokarbureve në Shqipëri. Në statutin e tij parashikohet, ndër të tjera, se qëllimi kryesor është “*mbrojtja e interesave të anëtarëve dhe mbështetja e tyre në kryerjen e aktivitetit në fushën e hidrokarbureve*”.

11. Për sa më sipër, Gjykata vëren se USHHSH-ja mbron interesat e personave juridikë që ushtrojnë aktivitet ekonomik në fushën e hidrokarbureve dhe se *prima facie* rezultojnë të dhëna të mjaftueshme se këto interesa preken nga zbatimi i VKM-së. Për rrjedhojë, kërkuesi legjitimohet *ratione personae* në këndvështrim të nenit 134/2 të Kushtetutës. Gjithashtu, kërkuesi legjitimohet edhe *ratione temporis*, sepse VKM-ja nr. 970/2015 është brenda afatit ligjor 3-vjeçar për t’u kundërshtuar para Gjykatës Kushtetuese, në përputhje me nenin 50 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

12. Për sa i përket legjitimitetit *ratione materiae*, sipas nenit 131/c të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese është kompetente për të shqyrtuar pajtueshmërinë me Kushtetutën edhe të akteve normative të organeve qendrore dhe vendore. Në kuptim të kësaj dispozite kushtetuese vetëm aktet normative mund të jenë objekt i kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës, ndërkohë që aktet individuale i nënshtrohen kontrollit të sistemit të zakonshëm gjyqësor. Karakteri normativ i aktit të kundërshtuar është elementi përcaktues që ndan juridiksionin kushtetues nga ai i gjykatave të zakonshme, prandaj gjatë ushtrimit të kontrollit abstrakt të normës Gjykata ndalet, paraprakisht, në natyrën e aktit të kundërshtuar, çka lidhet drejtpërdrejt me juridiksionin e saj për shqyrtimin substancial të aktit normativ (*shih vendimin nr. 54, datë 5.12.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Gjykata ka theksuar se një akt me karakter normativ duhet të vendosë norma të përgjithshme sjelljeje, me karakter abstrakt, që rregullojnë marrëdhënie të caktuara juridike, të cilat i shtrijnë efektet e tyre mbi një kategori të pacaktuar subjektsh. Akti normativ është vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, që rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje, dhe që nuk është shterues në zbatimin e tij, kuptim i dhënë edhe nga ligji nr. 49, datë 3.5.2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”. Për sa i përket aktit individual, ai është vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, ndaj një ose disa subjekteve individualisht të përcaktuara të së drejtës, që krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete. Ai i referohet një fakti konkret, jo një numri faktesh të mundshme ose hipotetike, dhe i jep zgjidhje një çështjeje konkrete me natyrë teknike dhe jo normative (*shih vendimet nr. 14, datë 21.3.2014; nr. 59, datë 23.12.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Në vlerësimin e Gjykatës, tri janë kriteret që përcaktojnë ndarjen e aktit nënligjor në individual ose normativ: i) *subjektet të cilave akti u drejtohet* - subjekte individualisht të përcaktuara të së drejtës/një grup personash të përcaktuar në bazë të karakteristikave të përgjithshme ose subjekte të papërcaktuara të së drejtës; ii) *objekti* - krijimi, ndryshimi ose shuarja e një marrëdhënieje juridike konkrete e së drejtës administrative ose përcaktimi i normave të përgjithshme të sjelljes me karakter abstrakt; iii) *karakteri shterues/joshterues* - efektet shtrihen te subjekte të përcaktuara dhe në mënyrë të njëhershme ose te subjekte të papërcaktuara të së drejtës në mënyrë të vazhdueshme dhe jo të njëhershme (*shih vendimet nr. 14, datë 21.3.2014; nr. 59, datë 23.12.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

15. Në rastin konkret VKM-ja nr. 970/2015 përcakton procedurat dhe kushtet për dhënien e licencave për tregtimin e naftës bruto dhe nënprodukteve të saj. Ndër të tjera, në pikën 9 të kreut II të këtij vendimi thuhet: “*Pagesa për dhënien dhe përsëritjen e licencave për stacionet e shitjes së karburantëve, gazit të lëngshëm, të naftës për automjetet, dhe vajrave lubrifikante është 5.000.000 (pesë milionë) lekë për Bashkinë e Tiranës dhe 2.000.000 (dy milionë) lekë për bashkitë e tjera*”.

16. Gjykata vëren se VKM-ja nr. 970/2015 i drejtohet të gjithë kategorisë së subjekteve tregtare

që vepron aktualisht në fushën e hidrokarbureve dhe atyre që do të fillojnë aktivitetin e tyre në të ardhmen. Për këto arsye, Gjykata çmon se nisur nga rrethi i subjekteve që u drejtohet, efektet që do të sjellë mbi to dhe karakteristikat e saj, VKM-ja nr. 970/2015 ka karakter joshterues. Për rrjedhojë, VKM-ja nr. 970/2015 është akt nënligjor normativ¹ dhe në kuptim të nenit 131/c të Kushtetutës, është brenda juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese.

C. Për pretendimin e cenimit të parimit kushtetues të lirisë së veprimtarisë ekonomike

17. Kërkuesi pretendon se tarifatat e reja të vendosura në pikën 9 të kreut II të VKM-së për licencimin e subjekteve që operojnë në fushën e hidrokarbureve, nuk janë proporcionale, shkelin rezervën ligjore, janë diskriminuese dhe cenojnë parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike.

18. Subjekti i interesuar argumenton se tarifatat, përfshirë edhe atë të kontestuar nga kërkuesi, janë pjesë e sistemit financiar të shtetit. Këshilli i Ministrave ka marrë në mënyrë vijuese një sërë nismash rregulluese në sektorin e hidrokarbureve. Të shumta kanë qenë edhe fushatat për të garantuar cilësinë e karburanteve dhe ruajtjen e mjedisit nga pasojat e përdorimit të tyre. Pas gjithë problematikave të hasura në praktikë, u kërkuan dhe u gjetën mjetet e përshtatshme të parashikuara në VKM-në nr. 970/2015.

19. Kushtetuta në nenin 11 parashikon se sistemi ekonomik i Republikës së Shqipërisë bazohet në pronën private e publike, si dhe në lirinë e veprimtarisë ekonomike. Jurisprudenca kushtetuese është shprehur në mënyrë të vazhdueshme lidhur me kuptimin dhe rëndësinë e lirisë së veprimtarisë ekonomike, duke e përkufizuar atë si e drejta për të lidhur kontrata, individualisht ose kolektivisht, lirisht dhe mbi bazën e vullnetit personal, e drejta për të zgjedhur aktivitetin që dëshiron të ushtrojë individi, e drejta për të zgjedhur një punë sipas preferencës, etj. Kjo liri përfshin të gjitha të drejtat që lidhen me prodhimin, shpërndarjen ose konsumin e mallrave dhe të shërbimeve. Forma më e lartë e lirisë ekonomike nënkupton të drejtën e pronës, lirinë pa asnjë kufizim të qarkullimit të fuqisë punëtore, të kapitalit dhe të mallrave. Po ashtu, liria e veprimtarisë ekonomike përmban në vetvete edhe lirinë e biznesit ose aftësinë për të krijuar dhe mbyllur një sipërmarrje, lirinë e tregtisë ose mungesën e barrierave lidhur me importimin dhe eksportimin e mallrave dhe shërbimeve, lirinë monetare si masë për të garantuar qëndrueshmërinë e çmimit, lirinë fiskale mbi të ardhurat qoftë individuale, qoftë ndaj biznesit në mënyrë të veçantë, të drejtat e pronës si aftësi e individëve për të grumbulluar, poseduar dhe disponuar sende të lira nga ndërhyrja e shtetit, lirinë e investimit dhe të qarkullimit të lirë të kapitaleve, veçanërisht të kapitalit të huaj, lirinë financiare dhe pavarësinë nga kontrolli shtetëror dhe lirinë e punës për të ndërvepruar pa kufizime nga shteti (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Përveç sa më sipër, liria e veprimtarisë ekonomike nënkupton edhe detyrimin e shtetit që nëpërmjet legjislacionit të ndërhyjë në rregullimin e saj, me qëllim që krahas lirisë së veprimtarisë ekonomike, të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i të mirës së përbashkët. Ky detyrim i ligjvënësit shprehet nëpërmjet nxjerrjes së normave konkrete juridike, me anë të të cilave disiplinohet ushtrimi i veprimtarisë së lirë ekonomike në sektorë apo fusha të caktuara, me qëllim mbrojtjen e tregut nga deformimet, që natyrshëm mund t'i mbartë me vete zhvillimi i lirë i veprimtarisë ekonomike (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Për shkak të rolit aktiv të shtetit, në drejtim të ushtrimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, hartuesit e Kushtetutës kanë parashikuar kriteret mbi bazën e të cilave mund të ndërhyhet për të rregulluar ushtrimin e kësaj të drejte. Neni 11, paragrafi 3 i Kushtetutës parashikon se “*kufizimet e lirisë së veprimtarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike*”. Nga përmbajtja e kësaj dispozite rezulton se kemi të bëjmë me kritere që lidhen drejtpërdrejt me një liri konkrete, siç është ajo e veprimtarisë ekonomike. Nisur nga struktura e Kushtetutës, e veçanta e

¹ Votoi kundër legjitimitimit Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, zoti Bashkim Dedja

kësaj dispozite është se ajo nuk përfshihet në grupin e të drejtave dhe lirive të tjera, por gjendet e vendosur në pjesën ku parashikohen parimet themelore mbi të cilat mbështetet organizimi dhe funksionimi shtetëror i vendit. Pra, hartuesi i Kushtetutës ka preferuar ta konsiderojë lirinë e veprimtarisë ekonomike, së pari, si parim bazë të sistemit ekonomik të Republikës së Shqipërisë dhe, së dyti, si pjesë të katalogut të lirive dhe të drejtave të shtetasve. Është pikërisht ky element dallues i kësaj lirie, pra qenia e saj si një nga shtyllat e shtetit demokratik, që i jep kësaj lirie një natyrë të veçantë. Kjo veçanti shprehet edhe në aspektin e parashikimit të kriterit kufizues në të njëjtën dispozitë që duhet të aplikohet në raste konkrete (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

22. Pavarësisht këtij kriteri kufizimi, duke qenë se Gjykata Kushtetuese e shqyrton pretendimin për cenimin ose jo të kësaj lirie të lidhur ngushtë me sferën e individit, ajo është e detyruar t'i drejtohet edhe përmbajtjes së nenit 17/1 të Kushtetutës, e cila shtrihet ndaj të gjitha të drejtave dhe lirive të parashikuara në të. Konkretisht, dispozita e nenit 17/1 parashikon se *“kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë.”* Pra, kjo dispozitë, përveç arsyes publike, të cilën e gjejmë edhe te neni 11/3, përmban detyrimin për të respektuar edhe kritere të tjera, si: kufizimi me anë të ligjit dhe ekzistenca e raportit të drejtë midis kufizimit dhe gjendjes që e dikton atë (*shih vendimin nr. 17, datë 27.3.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

23. Në rastin konkret, duhet të vihen në balancë interesat e USHHSH-së, nga njëra anë, dhe interesat e shtetit, nga ana tjetër. Për të vlerësuar nëse në këtë rast kushti i baraspeshës është respektuar apo është përmbysur, pra nëse këto subjekte janë ngarkuar me një barrë apo peshë individuale tej masës ose shkallës së duhur, sado i rëndësishëm të jetë interesi publik ose i komunitetit në përgjithësi, Gjykata çmon të nevojshme të vlerësojë nëse strategjia e ndërhyrjes së ligjvënësit respekton kriteret e mëposhtme: i) *nëse objektivi i ligjvënësit është mjaftueshëm i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës; ii) nëse masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin - ato nuk mund të jenë arbitrare, të padrejta ose të bazuara mbi vlerësime alogjike; iii) nëse mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra se sa duhen për të arritur objektivin e kërkuar - sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përzgjedhur, aq më tepër duhet të jetë i rëndësishëm objektivi për t'u arritur, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme.* Gjykata rithekson se proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh se aspektet e mësipërme nuk duhet të analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën (*shih vendimin nr. 12, datë 14.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Pra, në thelb të parimit të proporcionalitetit qëndron ekuilibrimi i drejtë i interesave, vlerësimi i tyre, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Jurisprudenca kushtetuese, veçanërisht për sa u takon mjeteve të përdorura, është shprehur se ligjvënësi duhet të zbatojë mjete të tilla ligjore, të cilat duhet të jenë efektive, d.m.th. të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, gjë që do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria ka të bëjë, gjithashtu, edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i përpjesëtimit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, dobishmërisë dhe proporcionalitetit, në kuptimin strikt të kufizimeve të imponuara. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin me ato të drejta që si rezultat i tij i nënshtrohen kufizimit, si dhe duke vlerësuar edhe mënyrën e kufizimit (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Shpesh reformat radikale vlerësohen si instrumenti që përmbush nevojën për të rritur të ardhurat në buxhetin e shtetit, që krijohet nga të ardhurat e mbledhura prej taksave, tatimeve dhe detyrimeve të tjera financiare, si dhe prej të ardhurave të tjera të ligjshme. Këto reforma radikale të

sistemit ekonomik dhe politik të një vendi ose gjendja e financave të shtetit mund të justifikojnë kufizime të forta të drejtave themelore të individit, megjithatë rrethana të tilla nuk mund të mbështeten në dëm të parimeve themelore që përshkruajnë Konventën (*shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen "Strain dhe të tjerë kundër Rumanisë"* të datës 30.11.2005). Edhe për sa i takon hapësirës së vlerësimit që i është dhënë shtetit, sado e konsiderueshme qoftë, ajo nuk mund të jetë e pakufizuar. Ushtrimi i diskrecionit të shtetit, madje edhe në kontekstin e reformave më komplekse, nuk mund të sjellë rrjedhoja në kundërshtim me standardet e Konventës (*shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen "Maria Atanasiu dhe të tjerë kundër Rumanisë"*, të datës 12.1.2011).

26. Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj ka theksuar se ndërhyrja e ligjvënësit në veprimtarinë ekonomike të subjekteve të ndryshme duhet të jetë proporcionale në atë masë që të mos cenojë në thelb gjendjen e tyre financiare dhe veprimtarinë ekonomike që ato ushtrojnë. Ato, nga ana tjetër, duhet të jenë dhe të arsyeshme, duke vendosur një balancë të drejtë midis kërkesave të interesit të përgjithshëm të komunitetit për një ekonomi të formalizuar dhe kërkesave të mbrojtjes së lirisë së ushtrimit të veprimtarisë ekonomike dhe të së drejtës së pronës të tatimpaguesve. Për sa kohë normat ligjore nuk sigurojnë baraspeshën e kërkuar mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik, duke vendosur një barrë të tepruar e të papërbalueshme për subjektet tatimpaguese, atëherë ndërhyrja nuk është proporcionale dhe si e tillë sjell cenimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe të së drejtës së pronës (*shih vendimin nr. 33, datë 8.6.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

27. Duke ju rikthyer çështjes në shqyrtim, Gjykata vëren se rritja e tarifës së licencimit në masën 20 dhe 50-fish është arbitrare, e paarsyeshme, a paargumentuar dhe joproportionale. Këshilli i Ministrave nuk arriti të argumentojë pretendimet e tij për domosdoshmërinë e ndërhyrjes në rregullimin e tregut të hidrokarbureve. Ai pranoi se ndërhyrja në fjalë nuk është mbështetur në ndonjë studim paraprak dhe të thelluar, duke u ballafaquar edhe me praktikën më të mira evropiane. Për këtë arsye, Gjykata çmon se pretendimi se biznesi i hidrokarbureve është zhvilluar në mënyrë të pakontrolluar dhe ka vështirësuar kontrollin e organeve kompetente, është i pabazuar. Përdorimi i mjeteve dhe formave të tilla të papërshtatshme për të "frenuar" konkurrencën e tyre në treg, bie ndesh me parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike. Qeveria duhet të gjejë forma të tjera të përshtatshme, në përputhje me ligjet në fuqi, duke forcuar në mënyrë cilësore punën e organeve të kontrollit, për të shmangur deformimet në treg dhe pasojat negative që mund t'i vijnë interesave të konsumatorëve dhe shtetit.

D. Për cenimin e parimit të sigurisë juridike

28. Kërkuesi pretendon se tarifën e reja të vendosura me VKM-në nr. 970/2015 cenojnë parimin e sigurisë juridike, duke rënduar ndjeshëm situatën e anëtarëve të shoqatës për shkak të shumëfishimit me dhjetëra herë të tarifës së licencës. Të gjithë anëtarët e shoqatës, bazuar në situatën e mëparshme të rregullimit të sistemit të licencimit, kanë bërë planbizneset e tyre, përfshirë marrjen e kredive bankare, investimet, parashikimin e investimeve të reja etj. Bazuar edhe në jurisprudencën e Gjykatës së Strasburgut, një barrë tatimore e tepruar dhe joproportionale cenon sigurinë juridike dhe konceptin e "parashikueshmërisë".

29. Gjykata ka theksuar se parimi i sigurisë juridike, përfshin, krahas qartësisë, kuptueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së sistemit normativ, edhe besimin në sistemin juridik, pa marrë për sipër garantimin e çdo pritshmërie për mosndryshim të një situatë të favorshme ligjore. Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vëllimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesat dhe pritshmëritë ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasoja pozitive, konkretisht trajtim më të mirë financiar për subjektet përfutuese (*shih vendimet nr. 43, datë 6.10.2011; nr. 34, datë 28.5.2012; nr. 37, datë 13.6.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

30. Në rastin konkret, Gjykata vëren se tarifa për licencimin e stacioneve të karburanteve, përpara miratimit të VKM-së nr. 970/2015, ka qenë 100.000 (njëqind mijë) lekë. Me miratimin e kësaj VKM-je

kjo tarifë u përcaktua në masën 5.000.000 (pesë milionë) lekë për subjektet të cilat operojnë brenda territorit të Bashkisë së Tiranës dhe 2.000.000 (dy milionë) lekë, për subjektet të cilat operojnë në territorin e bashkive të tjera.

31. Siguria juridike është një nga elementet më esenciale të parimit të shtetit të së drejtës dhe përfshin, krahas qartësisë, kuptueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së sistemit normativ, edhe besimin te sistemi juridik, pa marrë për sipër garantimin e çdo pritshmërie për mosndryshim të një situate të favorshme ligjore (*shih vendimin nr. 33, datë 24.6.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Ligjvënësi nuk mund të përkeqësojë në mënyrë të paarsyeshme gjendjen ligjore të personave, të mohojë të drejtat e fituara ose të shpërfillë interesat legjitim të tyre (*shih vendimin nr. 36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

32. Gjykata e çmon të rëndësishme të theksojë se ndryshimi i një situate ligjore të caktuar nuk duhet bërë në mënyrë arbitrare, pa kritere të qarta apo në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës. Çdo ndryshim duhet të vlerësohet edhe në raport me interesat publike të cilët e kanë detyruar ligjvënësin, në rastin konkret Këshillin e Ministrave, të ndryshojë një situatë juridike të caktuar. Parimi i sigurisë juridike, në thelb, garanton individin se shteti nuk do të përkeqësojë në mënyrë arbitrare pozitën e tij ligjore, çka do të thotë pa një shkak të bazuar në interesin legjitim publik që mbizotëron. Gjykata thekson se parimi i sigurisë juridike, si standard kushtetues, i zhvilluar nga jurisprudenca e Gjykatës, krahas parimeve të tjera kushtetuese, i imponon ligjvënësit detyrimin për të përcaktuar kritere ligjore të qarta, të qëndrueshme dhe mbi të gjitha joarbitrare.

33. Në rastin në shqyrtim, ligjvënësi ia ka dhënë Këshillit të Ministrave kompetencën për të përcaktuar pagesën për dhënien dhe përsëritjen e licencave për stacionet e shitjes së karburanteve. Rritja e kësaj tarife me 50-fish për subjektet të cilat operojnë brenda territorit të Bashkisë së Tiranës dhe 20-fish për subjektet të cilat operojnë në territorin e bashkive të tjera, siç është rasti konkret, përbën një ushtrim arbitrar të veprimtarisë ligjvënëse, që bie në kundërshtim me Kushtetutën. Ndryshimet në aktin nënligjor duhet të kishin sjellë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e së drejtës së fituar, në mënyrë të veçantë të atyre që operojnë në treg dhe ju nevojitet të rinovojnë licencën, mos cenim të besimit dhe pritshmërive legjitime të këtyre subjekteve, të cilat aktualisht e ushtrojnë këtë lloj aktiviteti. Këto ndryshime, të bëra në mungesë të argumenteve dhe që janë të pajustificuara, nuk garantojnë stabilitet dhe qartësi të mjaftueshme për të shmangur arbitraritetin. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se ndërhyrja e Këshillit të Ministrave ka cenuar parimin e sigurisë juridike dhe pretendimi i kërkuarit në lidhje me këtë cenim është i bazuar.

E. Për pretendimin e cenimit të rezervës ligjore

34. Gjykata vëren se kërkuari ka kundërshtuar para saj mënyrën e vendosjes së tarifës, e cila duhet të ishte vendosur me ligj dhe jo me VKM. Kërkuari pretendon se vendosja e kësaj tarife me akt nënligjor bie në kundërshtim me nenet 11, 17 dhe 118 të Kushtetutës, duke cenuar kështu rezervën ligjore.

35. Gjykata, gjatë votimit të çështjes për këtë pretendim, për arsye se votat u ndanë në mënyrë të barabartë, nuk arriti shumicën e të gjithë anëtarëve të saj të kërkuar nga neni 133/2 i Kushtetutës dhe neni 72/2 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”. Në këto kushte, Gjykata, në bazë të nenit 74 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, vendosi refuzimin e këtij pretendimi.

Ë. Për pretendimin e cenimit të parimit të diskriminimit

36. Kërkuari pretendon se tarifatat e licencimit për këtë sektor janë diskriminuese, kurse për sektorët e tjerë janë shumëfish më të ulëta.

37. Në lidhje me këtë pretendim të kërkuarit Gjykata vlerëson se ai nuk është ngritur në nivel kushtetues dhe kërkuari nuk ka sjellë argumente bindëse për të mbështetur këtë pretendim. Për këtë arsye, Gjykata vlerëson se ky pretendim është i pabazuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131/c dhe 134/1/h të Kushtetutës, si dhe të neneve 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Pranimin pjesërisht të kërkesës.
 - Shfuqizimin si të papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të pikës 9 të kreut II të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 970, datë 2.12.2015 “Për përcaktimin e procedurave dhe të kushteve për dhënien e licencave për tregtimin e naftës bruto dhe nënprodukteve të saj”.
 - Rrëzimin e kërkesës për pretendimet e tjera.
- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë pro: Vitore Tusha, Vladimir Kristo, Gani Dizdari, Fatmir Hoxha, Fatos Lulo, Besnik Imeraj

Anëtarë kundër: Bashkim Dedja (kryetar)

MENDIM PAKICE

1. Për arsye se nuk ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje, e çmoj të rëndësishme të shprehem me mendim pakice.

2. Sipas shumicës, “VKM-ja nr. 970/2015 i drejtohet të gjithë kategorisë së subjekteve tregtare që veprojnë aktualisht në fushën e hidrokarbureve dhe atyre që do të fillojnë aktivitetin e tyre në të ardhmen. Për këto arsye, ajo çmon se nisur nga rrethi i subjekteve që u drejtohet, efekteve që do të sjellë mbi to dhe karakteristikave të saj, VKM-ja nr. 970/2015 ka karakter joshtrues. Për rrjedhojë, VKM-ja nr. 970/2015 është akt nënligjor normativ dhe, në kuptim të neni 131/c të Kushtetutës, është brenda juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese” (prg. 16 i vendimit). Mbi qëndrimin e shumicës për juridiksionin e Gjykatës në kontrollin e akteve normative nënligjore ndaj qëndrim të kundërt, nisur nga elaborimi i standardit “shterim i mjeteve efektive”, për sa vijon.

3. Neni 131 i Kushtetutës përcakton kompetencat e Gjykatës, ndër të cilat dhe papajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare (131/c). Procedura për shqyrtimin e çështjeve të pajtueshmërisë së ligjit dhe të akteve të tjera normative me Kushtetutën është detajuar në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

4. Nga ana tjetër, ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative” përcakton kompetencën lëndore të gjykatave administrative lidhur me mosmarrëveshjet që lindin nga aktet administrative individuale, aktet nënligjore normative dhe kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik (neni 7). Ky ligj përcakton edhe kompetencën e gjykatës administrative të apelit, që shqyrton në shkallë të parë mosmarrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative (neni 10).

5. Në çështjen konkrete, kërkesja, USHHSH-ja, kishte mundësi t’i drejtohej gjykatës administrative të apelit për shfuqizimin e VKM-së, objekt shqyrtimi, por ka zgjedhur t’i drejtohet drejtpërsëdrejti Gjykatës Kushtetuese.

6. Në pamje të parë, në këndvështrimin literal, neni 131 i Kushtetutës nuk kërkon shterimin e mjeteve për subjektet që i drejtohen Gjykatës Kushtetuese për kontrollin abstrakt të akteve nënligjore normative, në ndryshim nga kontrolli i kërkesave të individëve për shkelje të të drejtave

kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, ku kjo kërkesë është e përcaktuar qartë, (neni 131/f). Megjithatë, vlerësoj se Kushtetuta, si rregull, imponon respektimin e parimit të subsidiaritetit edhe në kontrollin abstrakt të akteve nënligjore, nëse ekziston një mjet tjetër efektiv në sistemin ligjor.

7. Kjo frymë është përqafuar edhe me ndryshimet kushtetuese në ligjin nr. 76/2016, datë 22.7.2016, në nenin 131/f, ku parashikohet se individët mund t'i drejtohen gjykatës, nëse kanë shteruar mjetet juridike efektive për mbrojtjen e të drejtave. Kjo dispozitë gjen pasqyrim dhe në ndryshimet e ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese, neni 71/a/1, sipas të cilit, kërkuesi mund t'i drejtohet Gjykatës kur ka shteruar të gjitha mjetet juridike efektive para se t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese ose kur legjislacioni i brendshëm nuk parashikon mjete juridike efektive në dispozicion (me efekt nga 1 mars 2017). Pavarësisht se në kohën e pranimit të kërkesës për shqyrtim dhe gjykimin të çështjes këto dispozita nuk ishin në fuqi dhe akoma nuk prodhojnë efekte pjesërisht, përsëri mendoj se janë një argument i rëndësishëm për ezaurimin e sistemit gjyqësor administrativ për aktet normative nënligjore, para ushtrimit të kërkesës në Gjykatën Kushtetuese.

8. 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 (neni 38 i ligjit nr. 49/2012 për gjykimin administrativ). Në këtë mënyrë, gjykatat administrative verifikojnë përputhjen e aktit me ligjin, sipas nenit 118 të Kushtetutës, si gjykatat që janë kompetente për ta bërë një gjë të tillë. Pra, kur ka një organ tjetër gjyqësor që kontrollon aktin nënligjor për sa i përket ligjshmërisë së tij, siç është gjykata administrative e apelit në rastin konkret, ky organ duhet ta bëjë këtë kontroll përpara se çështja të paraqitet në Gjykatën Kushtetuese. Ky kontroll i ligjshmërisë është mjaft i rëndësishëm, pasi pajtueshmëria e aktit nënligjor me ligjin është një çështje që nuk hyn në juridiksionin kushtetues. Ushtrimi i kontrollit kushtetues përpara atij administrativ mund të ketë ndikim të papërshtatshëm mbi kontrollin e mëpasshëm që mund të ushtrohet nga gjykata administrative e apelit lidhur me ligjshmërinë e aktit nënligjor normativ.

9. Nga pikëpamja teorike dhe normative, në thelb, kontrolli i ligjshmërisë ndaj akteve nënligjore normative, që ushtrohet nga Gjykata Administrative e Apelit, është njëkohësisht edhe kontroll i kushtetutshmërisë (nenet 4, 116 dhe 118 të Kushtetutës). Kuptimi normativist bazohet në hierarkinë juridike dhe në supremacinë e normës kushtetuese ndaj akteve më të ulëta, që në doktrinën kushtetuese njihet si parimi i epërsisë (supremacisë) të Kushtetutës. Kushtetuta, si ligji themelor i shtetit, detyron të gjitha organet e pushtetit publik që t'i ushtrojnë kompetencat e tyre vetëm në kuadër dhe në bazë të normave kushtetuese, që përbën një parim tjetër të rëndësishëm, atë të kushtetutshmërisë funksionale.

10. Gjyqtari administrativ kur realizon kontrollin e përputhshmërisë së aktit administrativ me ligjin në fakt nuk ndalohet të realizojë edhe kontrollin e kushtetutshmërisë, pasi kushtetutshmëria identifikohet edhe me parimin e hierarkisë së normave të së drejtës (*stricto sensu*), që do të thotë se aktet administrative dhe ligjet duhet të përputhen me normat e Kushtetutës. Në bazë të nenit 145 të Kushtetutës gjyqtarët i nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve, duke respektuar hierarkinë e burimeve të së drejtës. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin nivel qëndron një normë ose grup normash, duke përfutur kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimin nr. 3, datë 20.2.2006 të Gjykatës Kushtetuese*). Kushtetutshmëria e përfshin ligjshmërinë, pra një akt nënligjor antikushtetues është dhe i paligjshëm, ndërsa e kundërta nuk është gjithmonë e vërtetë, që do të thotë se një akt mund të jetë i paligjshëm, por jo patjetër antikushtetues. Në këtë këndvështrim, parimi i subsidiaritetit nënkupton se kur paraqiten pretendime për paligjshmërinë e një akti nënligjor jo vetëm që gjykatat administrative duhet të kenë mundësinë të shprehen lidhur me thelbin e aktit, por edhe të bëjnë kontrollin e ligjshmërisë e kushtetutshmërisë së tij, bazuar në parimin e hierarkisë së normave juridike.

11. Kontrolli që bën gjykata administrative është një kontroll efektiv, duke qenë se ajo mund ta

shfuqizojë aktin nënligjor nëse vërtetohen shkaqet për ta bërë këtë. Sipas ligjit për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative (nr. 49/2012, *i ndryshuar*) gjykata administrative e apelit, kur gjykon si gjykatë e shkallës së parë mosmarrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative, në vendimin e saj përfundimtar mund të vendosë shfuqizimin tërësisht apo pjesërisht të aktit administrativ (*shih nenet 10/b dhe 40/1/a të ligjit nr. 49/2012 të ndryshuar*).

12. Bazuar në konsideratat e mësipërme, pakica vlerëson se kërkesja duhet të kishte shteruar mjetet që kishte në dispozicion para se të ezauronte kontrollin kushtetues të VKM-së nr. 970/2015, në respektim të parimit të subsidiaritetit në kontrollin abstrakt të akteve nënligjore, në kuptim të nenit 124 të Kushtetutës, për rrjedhojë ajo nuk legjitimohet për këtë kërkim (*ratione materiae*). Së fundmi, dua të theksoj se këtë qëndrim e kam mbajtur edhe në vendimin nr. 60/2016 të Gjykatës Kushtetuese, me kërkuese Dhomën Kombëtare të Avokatisë.

Kryetar: Bashkim Dedja