

VENDIM
Nr. 00-2023-3628 (302), datë 22.9.2023

NË EMËR TË REPUBLIKËS

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

Sokol Sadushi	kryesues;
Asim Vokshi	anëtar;
Artur Kalaja	anëtar;
Sokol Ngresi	anëtar;
Gentian Medja	anëtar,

më datë 26.5.2023 dhe 22.9.2023 mori në shqyrtim në seancë gjyqësore çështjen administrative me nr. 31003-00313-00-2021 akti që u përket palëve:

PADITËS: Kadri Tafa

TË PADITUR: Enti Kombëtar i Banesave

Drejtoria e Përgjithshme, Enti Kombëtar i Banesave

Drejtoria Rajonale Tiranë

OBJEKTI: Detyrimin e të paditurve: Enti Kombëtar i Banesave, Drejtoria e Përgjithshme dhe Enti Kombëtar i Banesave, Dega Rajonale Tiranë t'i kthejnë paditësit shumën e vlerës monetare, sipas ekstraktit bankar të datës 18.8.2018, të përlogaritur vetëm për periudhën pas hyrjes në fuqi të VKM-së nr. 367, datë 18.4.2013, "Për një ndryshim në vendimin nr. 678, datë 18.6.2009, 'Për kthimin në fond banesa të disa objekteve të ish-Kombinatit të Tekstileve të Pambukta në Tiranë, të Ndërmarrjes Mekanike Tekstile Tiranë dhe ish-Shkollës së Partisë Tiranë'", dhe faturave bankare të datës 27.8.2015, gjithsej në vlerën totale 1.319.828 lekë, derdhur nga paditësi pranë institucionit bankar "Credins Bank" sh.a., për llogari të të paditurve, vjelë në kundërshtim me pikën 1, të VKM-së së sipërcituar.

BAZA LIGJORE: Neni 44 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 2, 7, 11, 14, 15, 16, 17/9, 18, 4, të ligjit nr. 49/2012, "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative"; nenet 4, 5, 15, 118 të "Kodit të Procedurave Administrative"; nenet 31, 48, 153, 154 të Kodit të Procedurës Civile; VKM-ja nr. 678, datë 18.6.2009, "Për kthimin në fond banesa të disa objekteve të ish-Kombinatit të Tekstileve të Pambukta në Tiranë, të Ndërmarrjes Mekanike Tekstile Tiranë dhe ish-Shkollës së Partisë Tiranë"; VKM-ja nr. 367, datë 18.4.2013, "Për një ndryshim në vendimin nr. 678, datë 18.6.2009, 'Për kthimin në fond banesa të disa objekteve të ish-Kombinatit të Tekstileve të Pambukta në Tiranë, të Ndërmarrjes Mekanike Tekstile Tiranë dhe ish-Shkollës së Partisë Tiranë'", hyrë në fuqi me botimin në Fletoren Zyrtare nr. 75, datë 10.5.2013.

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË,

si dëgjoi relatimin e paraqitur nga gjyqtari Sokol Sadushi, përfaqësuesin e palës së paditur, Avokaten e Shtetit Valbona Legisi, zhvilloi gjykimin në mungesë të palës paditëse dhe pasi e diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Paditësi Kadri Tafa ka pasur në posedim një apartament banimi, me sipërfaqe 228 m², ndodhur në katin përdhes të godinës 4-katëshe të ish-Shkollës së Partisë Tiranë.

2. Në bazë të VKM-së nr. 678, datë 18.6.2009, "Për kthimin në fond banesa të disa objekteve të ish-Kombinatit të Tekstileve të Pambukta në Tiranë, të Ndërmarrjes Mekanike Tekstile Tiranë dhe ish-Shkollës së Partisë Tiranë" (në vijim "VKM nr. 678/2009"), objekti në përdorim të paditësit, sikurse edhe

objektet e tjera, ka kaluar në fond banesash të Entit Kombëtar të Banesave (në vijim "EKB"), me qëllim privatizimin në favor të personave, që i kishin në përdorim, sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi.

3. Pas verifikimit në terren, EKB-ja ka kryer procedurat teknike për hartimin e planimetrive dhe plan-rilevimeve, si dhe ato administrative duke aplikuar pranë Zyrës Vendore të Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Tiranë për pajisjen me certifikatë pronësie. Në zbatim të VKM nr. 678/2009 dhe udhëzimit nr. 17, datë 17.10.2012, "Për procedurat e shitjes së banesave, pjesë përbërëse e objekteve në përgjegjësi administrimi të Ministrisë së Punëve Publike dhe Transportit, për Entin Kombëtar të Banesave për qëllime privatizimi", të ndryshuar, EKB-ja ka filluar procedurën e privatizimit të objektit në posedim të paditësit.

4. Rezulton që, midis EKB, me cilësinë e shitësit dhe shtetasve Kadri Tafa e Mimoza Tafa, bashkëshortja e paditësit, me cilësinë e blerësve është lidhur "Kontrata e shitjes me rezervë e pronës" me nr. 2306/1 rep., nr. 858/1 kol., datë 11.7.2011. Vlera e plotë e detyrimit financiar për t'u shlyer nga blerësi është parashikuar nga neni 2, pika 2.3.1 të kontratës, në shumën 1.374.722 lekë. Shlyerja e vlerës së plotë të çmimit nga paditësi është parashikuar të kryhet brenda një periudhe 25-vjeçare, me këste mujore të barabarta, ndërsa interesi është përcaktuar 2% në vit, sipas udhëzimit nr. 22, datë 12.10.2010, "Për procedurat e shitjes së objekteve të miratuara për privatizimin sipas VKM-së nr. 676, datë 18.6.2009" (neni 3, pikat 3.1.1 dhe 3.1.3 të kontratës).

5. Ndërkohë, me anë të VKM-së nr. 367, datë 18.4.2013, "Për një ndryshim në VKM nr. 678, datë 18.6.2009, "Për kthimin në fond banesa të disa objekteve të ish-Kombinatit të Tekstileve të Pambukta, në Tiranë, të Ndërmarrjes Mekanike Tekstile Tiranë dhe ish-Shkollës së Partisë Tiranë" (në vijim "VKM nr. 367/2013") është ndryshuar pika 2 e VKM-së nr. 678, datë 18.6.2009, në këtë mënyrë: "EKB të bëjë kalimin në pronësi pa kundërshtpërbllim të këtyre objekteve për personat, të cilët i kanë aktualisht në përdorim". Ndërkohë, paditësi në vitin 2015 ka bërë pagesën e plotë të çmimit të blerjes së apartamentit, fakt i provuar nga mandati bankar, datë 27.8.2015 i Credins Bank dhe është pajisur me certifikatë pronësie, duke i kaluar pronësia mbi pronën objekt gjykimi.

6. Duke pretenduar se pas hyrjes në fuqi të VKM-së nr. 367/2013, paditësi nuk duhej të vijonte me pagesën e çmimit sipas kontratës dhe se pala e paditur duhet të bënte privatizimin e objektit pa kundërshtpërbllim, i është drejtuar disa herë me shkresë palës së paditur, duke i kërkuar kthimin e shumës së paguar.

7. Në këto kushte paditësi i është drejtuar gjykatës me padinë objekt gjykimi, duke pretenduar se pala e paditur ka vepruar në kundërshtim me ligjin.

8. **Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë**, me vendimin nr. 4359, datë 3.12.2018, ka vendosur:

"Rrëzimin e kërkesëpadisë së paditësit Kadri Tafa, si e pabazuar në ligj dhe në prova [...]", duke argumentuar se [...] Ndryshimet që janë bërë pas lidhjes së kontratës në bazë të VKM-së nr. 367, datë 18.4.2013 [...] nuk mund t'i shtrijnë efektet ndaj palës paditëse [...] dhe se "një ndryshim i tillë nuk mund të ketë efekt prapaveprues dhe të zhbjëjë një kontratë të lidhur me vullnetin e palëve, në përputhje të plotë me parashikimet e ligjit [...]. Për më tepër kur, shumë kohë pasi ka hyrë në fuqi ndryshimi sipas VKM, kontrata është ekzekutuar plotësisht me vullnetin e lirë të palës blerëse (paditësit), duke bërë pagesën e të gjithë vlerës së mbetur të papaguar të çmimit. Në këto kushte, gjykata çmon se pala e paditur nuk mund të detyrohet t'i kthejë paditësit shumën e paguar në përmbushje të detyrimit kontraktor."

9. **Gjykata Administrative e Apelit**, e cila e shqyrtoi çështjen mbi bazën e ankimit të paditësit, me vendimin nr. 224 (86-2021-288), datë 21.4.2021, ka vendosur:

"Prishjen e vendimit nr. 4359 (80-2018-4474), datë 3.12.2018, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë dhe kthimin e çështjes për rigjykim në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë [...]", me arsyetimin se vendimi i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë është rrjedhojë e një procesi jo të rregullt gjyqësor, të zhvilluar në shkelje të dispozitave procedurale mbi kompetencën lëndore.

10. Kundër vendimit të mësipërm, në datë 28.5.2021, ka ushtruar **rekurs Avokatura e Shtetit**, e cila krahas pretendimeve për themelin e çështjes është fokusuar kryesisht në çështjen e kompetencës lëndore. Sipas saj:

- Vendimmarrja e Gjykatës Administrative të Apelit është e pabazuar në ligj, pasi mosmarrëveshja objekt gjykimi është me natyrë administrative dhe, ndryshe nga sa arsyeton kjo gjykatë, çështja në fjalë nuk është me natyrë të pastër civile.

- Marrëdhënia ndërmjet palëve është një marrëdhënie administrative, pasi kontrata e shitjes e lidhur ndërmjet EKB-së, me cilësinë e shitësit dhe të paditësit me cilësinë e blerësit është shprehje e vullnetit të organit administrativ gjatë kryerjes së veprimtarisë së tij administrative.

- Është e domosdoshme që të bëhet dallimi ndërmjet një kontrate që lidh një organ administrativ jashtë funksioneve të tij të ngarkuara nga ligji, siç është dhënia me qira e një ndërtese për të mbledhur të ardhura që mund të përdoren më pas për nevojat e vetë organit administrativ, me kontratën e shitjes së EKB-së, e cila konsiderohet si veprim i organit publik në funksion të përmbushjes së detyrave të tij administrative të ngarkuara nga ligji. Prandaj mosmarrëveshja në gjykim është një mosmarrëveshje me natyrë administrative.

- Është i vërtetë fakti (sikundër arsyeton Gjykata Administrative Apelit) se kontrata e shitjes e mbështetur në dispozitat e KC-së është me natyrë civile dhe ka si qëllim fitimin e së drejtës së pronësisë, por duhet bërë dallimi mes një veprimi të tillë juridik, që ka për bazë interesin publik, nga ai i cili ka për bazë interesin individual. Nëpërmjet lidhjes së këtyre kontratave midis një organi publik, siç është Enti Kombëtar i Banesave dhe një subjekti privat, kjo veprimtari e këtij organi publik ka për bazë përmbushjen e programit social për strehimin e të pastrehëve. Ndaj interesi i veprimtarisë së EKB-së nuk duhet vlerësuar si një interes mbi baza individuale/vetjake të atij, që fiton të drejta pronësie.

- Gjykata kompetente për shqyrtimin e kësaj mosmarrëveshjeje objekt gjykimi është gjykata administrative. Ky qëndrim është mbajtur nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë me vendimet nr. 00-2014-1219, datë 17.4.2014, nr. 00-2014-1777, datë 27.5.2014, nr. 00-2014-1638, datë 12.6.2014 etj. I njëjti qëndrim në lidhje me kompetencën lëndore të gjykatave është mbajtur në praktikë edhe nga Gjykata Administrative e Apelit. Ndërkohë, me vendimin gjyqësor nr. 224, datë 21.4.2021, objekt i këtij rekursi, Gjykata Administrative e Apelit ka ndryshuar praktikën e mbajtur deri më sot edhe nga vetë kjo gjykatë.

II. Procedura në Gjykatën e Lartë dhe nevoja për njësim të praktikës gjyqësore

11. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (*në vijim "Kolegji"*) ka konstatuar se, në lidhje me këtë problematikë, duke filluar nga momenti i krijimit të gjykatave administrative e deri më sot, janë vërejtur praktika të ndryshme nga Gjykata e Lartë. Konkretisht, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me vendimin nr. 00-2014-4039 (650), datë 27.11.2014, ka vendosur: *"Prishjen e vendimit nr. 288, datë 15.3.2011, të Gjykatës së Apelit Vlorë dhe dërgimin e çështjes për rishqyrtim në Gjykatën Administrative të Apelit"*. Në një çështje tjetër, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me vendimin nr. 00-2020-903, datë 16.11.2020, ka vendosur: *"1. Rregullimin e kompetencës lëndore të gjykatave në mosmarrëveshje, duke përcaktuar Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Vlorë, si gjykatë kompetente [...]"*. Gjithashtu edhe Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, me vendimin nr. 00-2021-1690, datë 18.10.2021, ka shqyrtuar këtë çështje duke vendosur: *"Mospranimin e rekursit të paraqitur nga pala e paditur Enti Kombëtar i Banesave, Drejtoria e Përgjithshme Tiranë, kundër vendimit nr. 328, datë 16.2.2016, të Gjykatës së Apelit Tiranë."*

12. Kolegji ka vlerësuar se është i nevojshëm njësimi i kësaj praktike gjyqësore, me qëllim dhënien e një koncepti më të qartë mbi kontratat administrative, evidentimin e dallimeve që ekzistojnë ndërmjet kontratave administrative dhe atyre të së drejtës private, veçanërisht në rastet kur njëra nga palët është organ publik dhe merr pjesë në procedurat e shitblerjes së banesave, qoftë në kuadrin e programit social të strehimit, ashtu edhe në procedurat që i përkasin privatizimit të banesave shtetërore, si dhe për të konkluduar edhe për gjykatën kompetente që shqyrton çështje të kësaj natyre.

13. Në lidhje me sa më sipër, në referim të nenit 62/a të ligjit nr. 49/2012, *"Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative"* (i ndryshuar), Kolegji, pasi vlerësoi se rekursi ngre shkaqe që lidhen me zbatimin e ligjit procedural dhe material, të një rëndësie themelore për njësimin e praktikës gjyqësore, kryesisht, me vendim të ndërmjetëm datë 24.4.2023, vendosi të dërgojë çështjen në seancë gjyqësore, për njësimin e praktikës gjyqësore, duke i kërkuar edhe palëve të shprehen lidhur me çështjet që u shtruan për njësim dhe që fokusohen në pyetjet në vijim:

1. Cilët janë elementet ligjore që duhen mbajtur parasysh për identifikimin dhe dallimin e kontratave administrative nga ato civile?

2. Në kuptim të ligjit nr. 22/2018, "Për strehimin social", ose në rastin kur organi publik ndërhyr me akt nënligjor për zbatimin e një objekti social, në favor të përfituesve, kontratat që lidhen me këtë rast do të cilësohen si kontrata administrative apo si kontrata civile?

3. Kontrata e privatizimit, në kuptim të ligjit nr. 7652, datë 23.12.1992, “Për privatizimin e banesave shtetërore”, dhe të ligjit nr. 9321, datë 25.11.2004, “Për privatizimin e banesave dhe objekteve të kthyer në banesa”, është kontratë administrative apo civile?

14. Në datë 25.5.2023, pala paditëse Kadri Tafa, ka depozituar pretendimet në lidhje me thelbin e çështjes, që nuk lidhen me çështjet e shtruara për njësim.

15. Në datë 25.5.2023, pala e paditur, Enti Kombëtar i Banesave, ka depozituar pretendimet në lidhje me çështjet e shtruara për njësim, duke parashtruar:

- Kontratat civile dallojnë nga kontratat administrative për vetë faktin se në kontratat administrative organi administrativ shpreh vullnetin e tij si organ i administratës publike gjatë përmbushjes së detyrave të tij funksionale, ndërsa në kontratat me natyrë civile organi administrativ nuk kryen funksione administrative, por merr pjesë në lidhjen e tyre me cilësinë e një personi juridik të zakonshëm.

- Enti Kombëtar i Banesave, si organ i administratës publike ka si detyrë funksionale ndërtimin ose sigurimin e banesave për shtresat në nevojë, duke lidhur me qytetarët kontrata shitjeje banese, prandaj çështja në gjykim ka natyrë të pastër administrative dhe, si rrjedhojë, gjykatës civile i mungon lënda për shqyrtimin e saj.

- Për të përcaktuar natyrën e çështjes në gjykim, është e rëndësishme të saktësohet ose të shihet nëse Enti Kombëtar i Banesave është ose jo organ i administratës publike. Duke e parë në këtë këndvështrim Enti Kombëtar i Banesave është një organ shtetëror, i cili kryen administrimin e banesave të ndërtuara me fonde publike, të cilat përdoren për plotësimin e kërkesave dhe të nevojave të familjeve që janë të pastreha.

- Enti Kombëtar i Banesave, gjatë kryerjes së veprimtarisë së tij, ka të drejtë që në zbatim të ligjit 22/2018 dhe akteve nënligjore përkatëse të lidhë kontrata shitjeje me qytetarët që plotësojnë kriteret e ligjit për personat e pastrehë. Në këto kushte, marrëdhënia mes palëve është një marrëdhënie administrative, pasi kontratat e shitjes ndërmjet EKB-së dhe qytetarëve janë shprehje e vullnetit të organit administrativ gjatë kryerjes së veprimtarisë së tij administrative.

16. Në seancën gjyqësore të datës 26.5.2023, Avokatura e Shtetit parashtrroi se:

- Vendimmarrja e Gjykatës Administrative të Apelit është e pabazuar në ligj, pasi ndryshe nga ç’arsyeton kjo gjykatëse mosmarrëveshja në fjalë është me natyrë të pastër civile, mosmarrëveshja objekt gjykimi është me natyrë administrative.

- Midis paditësit Kadri Tafa dhe të paditurve ka lindur një mosmarrëveshje, që buron nga veprimi juridik, kontrata e shitjes me rezervë e pronës, datë 11.7.2011 e hartuar në mbështetje të KC-së.

- Kjo pronë, në bazë të VKM-së nr. 678, datë 18.6.2009, i ka kaluar si fond banesash EKB-së, e cila ka pasur detyrimin për privatizimin e tyre në favor të personave, që i përdornin sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi. Me udhëzimin nr. 22, datë 12.10.2010, të ministrit të Punëve Publike dhe Transportit, është përcaktuar procedura e shitjes dhe EKB,-ja pasi është pajisur me certifikatat e pronësisë, i ka privatizuar ato në favor të personave përkatës, përfshirë edhe palën paditëse.

- Për të përcaktuar natyrën e çështjes në gjykim është e rëndësishme që të analizohen dy kriteret: *kriteri organik që kërkon praninë e një organi publik në kontratë dhe kriteri material që ka të bëjë me ekzistencën e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike*. Në këtë këndvështrim EKB-ja është organ publik (kriteri organik), që ka si veprimtari të tij administrimin e banesave të ndërtuara me fonde publike, të cilat përdoren për plotësimin e kërkesave familjare për personat, që janë të pastrehë, duke përmbushur misionin thelbësor të administratës publike që është misioni i interesit publik.

- Për sa parashikohet në dispozitat e KPA-së është kusht që njëra nga palët kontraktuese të jetë organ publik, për realizimin e një interesi publik. Në rastin objekt gjykimi, pala e paditur EKB, që ka nënshkruar dhe kontratën e shitjes me kusht me palën paditëse, është një organ publik, i cili ka objekt veprimtarie financimin, ndërtimin, administrimin dhe shitjen e banesave në Republikën e Shqipërisë, duke përmbushur misionin thelbësor të administratës publike që është misioni i interesit publik. Në përputhje me ligjin nr. 9232, datë 13.5.2004, “Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave urbane”, të ndryshuar, gjatë veprimtarisë së tij, EKB-ja ka të drejtë t’u shesë banesa shtetasve shqiptarë, të cilët plotësojnë kriteret e ligjit për personat e pastrehë, kundrejt një çmimi të përcaktuar në aktet nënligjore, duke ndihmuar këta persona me anë të kredive të buta. Në këto kushte marrëdhënia ndërmjet palëve është një marrëdhënie administrative, pasi kontrata e shitjes, e lidhur ndërmjet EKB-së,

me cilësinë e shitësit dhe të paditësit me cilësinë e blerësit, është shprehje e vullnetit të organit administrativ gjatë kryerjes së veprimtarisë së tij administrative. Ky qëndrim është mbajtur nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me vendimet nr. 00-2014-1219, datë 17.4.2014, nr. 00-2014-1777, datë 27.5.2014, nr. 00-2014-1638, datë 12.6.2014 etj.

- Për çështjet e shtruar për njësim, Avokatura e Shtetit ka parashtruar:

- Lidhur me pyetjen e parë, në kontratat civile dhe ato tregtare, ka një kriter dallues që lidhet me autonominë e palëve për të hyrë në një marrëdhënie kontraktore. Në kontratën administrative, organi administrativ që paraqitet palë në kontratë, nuk mund të ketë të njëjtën autonomi si pala private, kjo për shkak se ai vepron në marrëdhënie të tilla kontraktore, duke u pajisur me një pushtet që rrjedh nga norma ligjore të krijuara paraprakisht. E drejta publike i referohet së drejtës private për qëllimet e saj në qarkullimin juridik civil, ndërkohë që e drejta private për nga karakteristikat që paraqet në qarkullimin juridik civil, është më elastike.

- Kriteret që duhen marrë në konsideratë në dallimin e një kontrate me natyrë civile dhe një kontrate me natyrë administrative janë kriteri "*palë*", kriteri i "*pabarazisë së palëve*", si dhe kriteri "*përmbajtje*".

- Kontrata private me palë shtetërore janë ato kontrata që mund të identifikohen nga këto kritere:

- Interesat e administratës janë thjesht ekonomike në qarkullimin juridik civil;

- Aplikohen normat e së drejtës civile dhe jo norma të së drejtës publike;

- I mungon përmbajtja me interes të përgjithshëm publik;

- Karakterizohen nga interesi i institucioneve shtetërore për të mbrojtur interesat e saj. Kontrata të tilla janë, si p.sh., ato të mirëmbajtjeve të ndryshme, të qirave të ambienteve etj.

- Sipas legjislacionit francez, kompetent për shqyrtimin e kontratave ku palë është administrata publike, pavarësisht zbatimit të normave civile, tregtare apo atyre publike, është gjyqtari i gjykatës administrative. Në Francë, kompetenca lidhet thjesht me të qenët palë të institucionit kompetent publik. Në sistemin gjerman nuk ndiqet kriteri i palës që merr pjesë në kontratë, por përmbajtja e normave publike që rregullojnë kontratën e kësaj natyre. Në sistemin italian është gjyqtari civil që gjykon mosmarrëveshje kontraktore me palë publike apo me përmbajtje të normave të së drejtës publike dhe private.

- Lidhur me pyetjen e dytë, objekt i ligjit nr. 22/2018, "Për strehimin social", është përcaktimi i rregullave dhe i procedurave administrative për mënyrat e planifikimit, sigurimit, administrimit dhe të shpërndarjes së programeve sociale për strehimin, me qëllim krijimin e mundësive për strehim të përshtatshëm dhe të përballueshëm, duke u mbështetur në aftësitë paguese të familjeve që kanë nevojë për strehim dhe në ndihmën e institucioneve shtetërore përgjegjëse (neni 1, pg. 1). Si rrjedhim, plotësimi i nevojave të shtetasve për strehim, përbën ndër objektivat sociale që shteti brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, si dhe në plotësim të nismës dhe të përgjegjësisë private synon të arrijë (neni 59, shkronja "b" e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë).

- Duke parë dhe trajtimin që i ka dhënë ligji për strehimin social, vlerësohet se në çdo rast kur organi publik ndërhyr me akt nënligjor për zbatimin e një objekti social, në favor të përfituesve, kontratat që lidhen me këtë rast do të cilësohen si kontrata administrative.

- Lidhur me pyetjen e tretë, në rastin objekt gjykimi, duke qenë një marrëdhënie juridike, e cila i përket fushës së të drejtës publike dhe jo asaj private, ajo nuk duhet të trajtohet si një marrëdhënie kontraktore, që ka lindur nga një kontratë e thjeshtë mes palëve kontraktuese, por si një marrëdhënie kontraktore me natyrë administrative dhe mosmarrëveshjet që lindin ndërmjet palëve kontraktuese në këtë kontratë duhet të rregullohen nga ligji specifik, nr. 9232, datë 13.5.2004, "Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave urbane", dhe nëse ka zbrazëti në të, atëherë mund t'u drejtohem për zgjidhjen e çështjes dispozitave të parashikuara nga KC-ja. Organi publik, palë kontraktore, pra EKB-ja, me anë të lidhjes së kësaj kontrate qartazi vepron në drejtim të mbrojtjes së interesit publik që identifikohet me mbrojtjen e qytetarëve, të cilët, për shkak të kushteve ekonomike, janë në pamundësi për t'u strehuar pa ndihmën e shtetit.

III. Ligji i zbatueshëm

17. Ligji nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", i ndryshuar (në vijim "*ligji nr. 49/2012*"):

- në nenin 1(2), i titulluar “Objekti” parashikon: “Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe.”

- në nenin 2, pika 6, parashikon: “Organ publik” është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike.”

18. Kodi i Procedurave Administrative (në vijim “KPA”):

- në nenin 3, pika 6 parashikon: “Organ publik” është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike.”

- në nenin 3, pika 4, parashikon: “Kontrata administrative është një marrëveshje, e cila krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike dhe në të cilën të paktën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik.”

- në nenin 119 parashikon: “1. Organi publik, për realizimin e një interesi publik, te cilit i shërben, por pa cenuar interesat apo të drejtat e palëve të treta, mund të lidhë një kontratë administrative [...]”

- në nenin 120 parashikon: “1. Organi publik mund të lidhë një kontratë administrative qëvendësuese me palën, së cilës mund t’i drejtohet një akt administrativ, nëse interesi publik realizohet më mirë nëpërmjet kontratës administrative.”

- në nenin 121 parashikon: “Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët.”

- në nenin 122 parashikon: “Pavlefshmëria e kontratës administrative rregullohet sipas dispozitave të Kodit Civil që parashikojnë pavlefshmërinë e veprimit juridik.”

- në nenin 123 parashikon: “1. Nëse, për shkak të rrethanave të shfaqura pas lidhjes së kontratës dhe të paparashikueshme në kohën e lidhjes së saj, vazhdimi i ekzekutimit të detyrimeve të kontratës bëhet shumë i vështirë për njërin nga palët kontraktuese, ato mund të bien dakord për ndryshimin apo prishjen e kontratës. 2. Organi publik mund të tërhiqet nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për të shmangur ose për të ndaluar cenimin e interesit publik. 3. Tërheqja bëhet me akt administrativ të shkruar dhe të arsyetuar, kundrejt kompensimit të dëmit që i është shkaktuar palës tjetër.”

- në nenin 124 parashikon: “Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore.”

- në nenin 125 parashikon: “Çdo mosmarrëveshje ndërmjet palëve kontraktuese, që buron nga një kontratë administrative, zgjidhet drejtpërdrejt nga gjykata kompetente për çështjet administrative.”

19. Kodi Civil:

- në nenin 79 e përkufizon veprimin juridik si “[...] shfaqja e ligjshme e vullnetit të personit fizik ose juridik, që synon të krijojë, të ndryshojë ose të shuajë të drejta ose detyrime civile.”

- në nenin 659 e përkufizon kontratën si “[...] veprimi juridik me anë të së cilës një ose disa palë krijojnë, ndryshojnë ose shuajnë një marrëdhënie juridike.”

- në nenin 660 parashikon: “Palët në kontratë përcaktojnë lirisht përmbajtjen e saj, brenda kufijve të vendosura nga legjislacioni në fuqi.”

20. Ligji nr. 22/2018, “Për strehimin social”;

21. Ligji nr. 7652, datë 23.12.1992, “Për privatizimin e banesave shtetërore” dhe ligji nr. 9321, datë 25.11.2004, “Për privatizimin e banesave dhe objekteve të kthyer në banesa”.

IV. Vlerësimi i Kolegjit mbi çështjet e ngritura për njësim

a) Parashikimet ligjore për kontratat administrative

22. Organet administrative, krahas zbatimit të normave të së drejtës publike, me qëllim realizimin e funksioneve të tyre, janë të detyruara të veprojnë edhe sipas normave të së drejtës private dhe të kontraktujnë me subjektet e tjera të së drejtës në kontrata, të njohura si kontrata administrative.

Kuptimi për kontratat administrative parashikohej për herë të parë në KPA të vitit 1999, në të cilin përcaktoheshin vetëm nocionet kryesore, pa ndonjë shtjellim të hollësishëm. Sipas nenit 6 të atij Kodi, kontrata administrative quhen ato marrëveshje, ku të paktën njëra nga palët është organi i administratës publike dhe që synojnë të krijojnë, të ndryshojnë ose të anulojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike. Në nenin 151 të Kodit parashikohej, se: “Kontrata administrative është një marrëveshje nëpërmjet së cilës krijohet, modifikohet apo shuhet një marrëdhënie juridike e së drejtës publike”. Kjo dispozitë e Kodit bënte, gjithashtu, një parashikim kufizues të kontratave administrative, nëpërmjet listimit të tyre në kontratat e sipërmarrjeve të punëve publike, prokurimi i punëve publike, prokurimi i shërbimeve publike, licencimi i lojërave të fatit, kontratat e furnizimit të vazhdueshëm, si dhe kontraktimi i shërbimeve të subjekteve private, në rastet e fatkeqësive natyrore. Pavarësisht këtij formulimi, legjislacioni i posaçëm dhe jurisprudenca gjyqësore e kanë zgjeruar kuptimin për kontratat administrative, duke përfshirë edhe kontrata të tjera, si ajo e koncesionit, e enfiteozës etj.

23. KPA-ja i vitit 2015 synon një rregullim më të zgjeruar, por pa dhënë ndonjë zgjidhje shteruese. Në nenin 3, pika 4, të KPA-së thuhet, se: “*Kontrata administrative*’ është një marrëveshje, e cila krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike dhe në të cilën të paktën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik.” Me rregullimin që bën neni 119 i Kodit nuk ndiqet teknika e listimit të kontratave administrative, por jepet një kuptim më i zgjeruar, si dhe parashikohen kushtet dhe kërkesat që duhet të plotësohen për lidhjen e tyre. Në Kod pranohet lidhja e kontratës administrative “në formë të shkruar, përveç rasteve kur ligji parashikon një formë tjetër të posaçme”. Kjo do të thotë se kontratat administrative lidhen gjithnjë së paku me shkrim, përveç kur ligji parashikon shprehimisht një formë tjetër, ndërsa kontratat e tjera, sipas së drejtës private, kur ligji nuk përcakton formën, mund të lidhen me shkrim, me gojë apo me çdo lloj shfaqje tjetër të padyshimtë të vullnetit. Forma kontraktore administrative, që lidhet për realizmin e një interesi publik dhe që nuk cenon interesat apo të drejtat e palëve të treta, nuk duhet të “ndalohet shprehimisht nga ligji” dhe as duhet të jetë “në kundërshtim me vetë natyrën e çështjes administrative” (neni 119, pika 1, shkronja “a”). Një rregullim i tillë është shumë i zgjeruar, sepse nuk kufizon organin për lidhjen e kontratës administrative, përderisa pranon apo kërkon vetëm që kjo formë e veprimtarisë administrative të jetë e tillë që nuk ndalohet nga ligji. Gjithashtu, i jepet shumë më tepër hapësirë vlerësimi organit publik, sepse autorizohet “nga ligji të vendosë për çështjen me diskrecion” (shkronja “b”) dhe zgjedhja e kontraktuesit privat në një kontratë administrative i përket administratës sipas një procedure të përcaktuar me ligj. Megjithatë administrata ka pushtet diskrecionar në zgjedhjen e kontraktuesit privat, një procedurë e tillë nuk është e pakontrollueshme, në rrugën e kontrollit administrativ ose të kontrollit gjyqësor.

24. Pavarësisht parashikimeve të tilla ligjore, identifikimi i kontratës si administrative dhe dallimi i saj nga kontrata të lidhura ekskluzivisht sipas regjimit të së drejtës private nuk paraqitet aq i lehtë, si për doktrinën juridike, ashtu dhe për praktikën gjyqësore. Përcaktimi i natyrës juridike të kontratës, në të cilën një nga palët është organ publik evidenton njëkohësisht edhe kompetencën e gjykatës, që do të zgjidhë mosmarrëveshjen që mund të lindë. Për këtë, Kolegji vlerëson të nevojshme të specifikohen kriteret që shërbejnë për të dalluar natyrën administrative të një kontrate nga ajo civile, sepse në këtë mënyrë arrihet të qartësohet edhe kompetenca lëndore e gjykatës.

b) Dy mënyrat klasike që përdoren për identifikimin e kontratave administrative

25. Kolegji konfirmon qëndrimin e tij për dy mënyrat që përdoren për identifikimin e kontratave administrative. Sipas një mënyre, natyrën e kontratës dhe, për rrjedhojë, kompetencën e gjykatës që do të zgjidhë mosmarrëveshjet mes palëve, mund ta përcaktojë drejtpërdrejt vetë ligji, ndërsa mënyra tjetër është kur gjykata, në një mosmarrëveshje mes palëve, nëpërmjet zbatimit të kriterëve të përgjithshme dhe kryerjes së analizës dhe metodave të interpretimit, bën cilësimin e kontratës, si administrative ose si civile. Paqartësitë apo keqkuptimet në praktikë nuk lindin për rastet kur natyrën e kontratës dhe kompetencën e gjykatës e parashikon vetë ligji, por për mënyrën se si gjykata përcakton natyrën e kontratës, si dhe kompetencën e saj, e cila është çështja kryesore që shtrohet për zgjidhje në këtë vendim njëses.

26. Nga pikëpamja e teknikës legjislative, mund të parashikohet shprehimisht në ligjin material natyra e një kontrate si administrative, ndërsa në ligjin procedural se gjykimi i mosmarrëveshjeve për një

kontratë specifike i përket kompetencës lëndore të gjykatës administrative. Me një parashikim të tillë ligjor, kontrata është administrative pa qenë nevoja të përmbushen kriteret e përgjithshme të kontratës administrative, sipas neneve 3, pika 4, të KPA-së. Vetë KPA-ja ka bërë cilësime për disa kontrata administrative. Kështu, në nenin 90 parashikohet natyra administrative e një kontrate që lidhet në përfundim të një procedure administrative, ndërsa në nenin 120 përcaktohet në mënyrë të drejtpërdrejtë karakteri administrativ i kontratës që zëvendëson aktin administrativ (*kontrata administrative zëvendësuese*). Kjo e fundit është një kontratë administrative e lidhur mes palëve që janë eprore apo vartëse me njëra-tjetrën, që zakonisht përfshijnë organin publik nga njëra anë dhe personin privat nga ana tjetër. Nëpërmjet një kontrate të tillë (*subordinate*), organi publik bën atë që përndryshe do të kishte bërë me nxjerrjen e një akti administrativ. Në nenin 121 parashikohet një tjetër kontratë administrative me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët ndërmjet organeve publike (*coordinate*), e quajtur ndryshe *kontratë administrative bashkërendimi* apo *koordinimi*. Parashikime për kontrata administrative gjenden edhe në ligje të tjera. Kështu, në nenin 4, pikat 14, deri 20 të ligjit nr. 162/2020, “Për prokurimin publik”, të gjitha kontratat në këtë fushë cilësohen si: “*kontrata publike*”. Në nenin 3/1 të ligjit nr. 125/2013, “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”, parashikohet shprehimisht, se: “*Koncesion*” është *koncesioni i punëve publike ose koncesioni i shërbimeve publike [...]*, ndërsa në nenin 3/23 parashikohet se “*Kontratë e partneritetit publik privat*” ka *kuptimin e një kontrate pune publike apo kontrate të shërbimit publik*. Edhe në ligjin nr. 10416/2011, “Për materialin mbjellës dhe shumëzues bimor” (në nenet 49 deri 52), parashikohet lidhja e kontratave publike të shërbimeve në fushën e materialit mbjellës dhe shumëzues bimor, midis Entit Shtetëror të Farave dhe Fidanëve dhe palëve të treta, subjekte publike apo private etj.

27. Nga ana tjetër, ligjvënësi mund të përcaktojë, gjithashtu, se gjykimi i mosmarrëveshjeve për një kontratë të caktuar, i përket kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Pra, nëse ligji, pa u shprehur drejtpërdrejt për natyrën juridike të kontratës, parashikon se mosmarrëveshjet rreth kontratës konkrete do të gjykohen nga gjykata administrative, atëherë ligji ka përcaktuar edhe natyrën administrative të kontratës. Kështu, p.sh., ligji nr. 93/2015, “Për turizmin” dhe VKM-së nr. 369, datë 18.5.2016 miratimi i rregullores “Për kushtet dhe kriteret e ushtrimit të veprimtarisë së stacionit të plazhit”, kanë parashikuar se zgjidhja e mosmarrëveshjeve mbi kontratën për përdorimin e hapësirës së plazhit: “*do të jetë në kompetencën e gjykatës administrative përkatëse*”. Në të gjithë rastet e sipërcituara, kontrata identifikohet si administrative, për shkak të përcaktimit të kompetencës nga vetë ligji, pa qenë nevoja të përmbushen kriteret e përgjithshme të kontratës administrative sipas nenit 3, pika 4 të KPA-së.

28. Problematika më e madhe për të identifikuar natyrën e kontratës administrative, si dhe për të përcaktuar kompetencën lëndore krijohet, kur një gjë e tillë nuk është e parashikuar nga ligji, por duhet ta zgjidhë gjykata, nëpërmjet interpretimit dhe arsyetimit gjyqësor. Kjo është mënyra tjetër për identifikimin e kontratës administrative. Pikërisht, për të qartësuar konceptin mbi kontratën administrative, me synimin për të bërë dallimin e saj nga kontrata private (civile) dhe, për rrjedhojë, për të përcaktuar kompetencën lëndore të gjykatës që do të zgjidhë mosmarrëveshjet në këto raste, Kolegji vlerëson se duhet thelluar edhe më tej analiza juridike për kriteret e përgjithshme të kontratës administrative. Në raste jo të pakta është tentuar nga doktrina dhe praktika gjyqësore dhënia e përkufizimeve për kontratat administrative, bërja e analizave dhe interpretimeve mbi natyrën e këtyre kontratave dhe dallimin nga kontratat private, gjë që ka sjellë edhe mbajtjen e qëndrimeve të ndryshme dhe jo të konsoliduara, të cilat kanë detyruar së fundmi Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë për të kryer njësimin e praktikës gjyqësore, në këtë drejtim. Jo pa qëllim, Kolegji e fillon analizën e kësaj çështjeje me shtrimin e pyetjes së parë, se: **“Cilat janë elementet ligjore që duhen mbajtur parasysh për identifikimin dhe dallimin e kontratave administrative nga ato civile?”**

c) *Identifikimi i kriterëve të përgjithshme të kontratës administrative*

29. Së pari, Kolegji sjell në vëmendje, se për të arritur në përfundimin nëse një kontratë është apo jo administrative, analiza duhet të nisët nga përkufizimi dhe rregullimi ligjor që bëhet në KPA. Kështu, në nenin 3, pika 4, të këtij Kodi parashikohet, se: “*kontrata administrative është një marrëveshje e cila krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike dhe në të cilën të paktën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik*.” Referuar doktrinës juridike, mënyrës së rregullimit që bën ligji, por

edhe praktikës së Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, rezulton se dy janë kriteret bazë, që ndihmojnë për identifikimin e kontratës administrative dhe dallimin e saj nga kontrata private. Njëri është *kriteri organik*, që kërkon praninë e një organi publik në kontratë dhe tjetri është *kriteri material*, që lidhet me lëndën e kontratës dhe, më konkretisht, me ekzistencën e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Nga mënyra si është hartuar neni 3, pika 4, e KPA-së (ashtu si edhe neni 6 i KPA-së të vitit 1999), dy kriteret rezultojnë të jenë kumulative dhe joalternative.

30. Pavarësisht se në pamje të parë, përmbushja e kriterit organik duket si një kriter formal dhe lehtësisht i identifikueshëm, me zgjidhjen që ka bërë ligjvënësi në vite, duke evoluar nga koncepti i ngushtë ligjor “*organ i administratës shtetërore*”, në atë të “*organit të administratës publike*”, duke ardhur gradualisht në një koncept shumë më të zgjeruar të “*organit publik*”, por edhe për arsye se koncepti i shërbimit publik dhe i interesit publik përfshihet jo vetëm te organet e mirëfillta të administratës shtetërore, por, në raste të veçanta, edhe te personat privatë që u njihet “*e drejta e ushtrimit të funksioneve publike*”, Kolegji vlerëson të nevojshme të bëjë një analizë më të thelluar, si për “*kriterin organik*”, ashtu edhe për “*kriterin material*”. Lidhur me plotësimin e “*kriterit organik*”, shtrohet pyetja: Nëse i përmbush elementet e një kontrate administrative vetëm plotësimi i kushtit të ekzistencës si palë i një organi administrativ, ndërkohë që sipas ligjit ai kryen qoftë funksione publike administrative, të rregulluara nga e drejta administrative, ashtu edhe veprime të administratës publike që rregullohen nga e drejta private?

31. Nga një lexim i shpejtë dhe sipërfaqësor i nenit 3, pika 4, të KPA-së, sipas të cilit: “*kontrata administrative është një marrëveshje [...] në të cilën të paktën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik*”, në jo pak raste, pyetjes së shtruar më lart i është dhënë përgjigje se kontrata është administrative. Në fakt, dispozita duhet analizuar në tërësinë e saj, sipas së cilës “*kontrata administrative*” është një marrëveshje, e cila krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike[...]. Që një kontratë të cilësohet si administrative dhe të përputhet me kuptimin e nenit 3, pika 4, të KPA-së, nuk mjafton vetëm prania si palë kontraktore e një subjekti të së drejtës publike, por nevojitet që në ushtrimin e veprimtarisë, ai “*të sigurojë realizimin efektiv të funksioneve publike administrative në shërbim të personave, si dhe mbrojtjen e të drejtave dhe të interesave të ligjshëm të tyre*” (neni 1 i KPA-së). Sipas këtij vlerësimi, përfshirja në një kontratë e organit publik duhet të kuptohet si masë e ushtruar “me qëllim realizimin e interesit publik të cilit i shërben”, duke përmbushur parakushtin ligjor “sipas së drejtës publike”, nëse kontrata ka për qëllim të ketë ndikim të drejtpërdrejt në një çështje që rregullohet nga e drejta publike, edhe pse objekti i kontratës nuk rregullohet nga e drejta administrative. Kjo mbetet një çështje thelbësore për identifikimin e natyrës së kontratës, përderisa pranohet se organet publike nuk janë të kufizuara vetëm në kryerjen e veprimtarisë, që lidhen me funksionet publike administrative, të rregulluara nga e drejta administrative, por janë të detyruara të kryejnë veprime edhe në kuadrin e të drejtës private.

32. Kushti për praninë si palë në një kontratë të organit publik nuk përjashton faktin se kontrata administrative mund të lidhet edhe ndërmjet dy ose më shumë organeve publike, ashtu si edhe midis dy subjekteve të së drejtës private. Pra, nevojitet të analizohet, gjithashtu: nëse do të konsiderohet kontratë administrative, kur palë në këtë kontratë nuk është organi shtetëror, por janë subjekte të së drejtës private, që sipas ligjit u njihet e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative publike? Në këtë aspekt është e domosdoshme të bëhet paraprakisht një analizë e konceptit “*organ publik*”.

c) Mbi organin publik

33. Neni 2, pika 6, e ligjit nr. 49/2012, ka dhënë, për herë të parë, një koncept të zgjeruar, sipas të cilit: “*Organ publik*” është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike. Nga kjo dispozitë ligjore dallohet menjëherë se përkufizimi që i bëhet nocionit “*organ publik*” është më i zgjeruar se përkufizimi i nocionit “*organ i administratës publike*” që bën neni 3 i KPA-së i vitit 1999. Në fakt, neni 2, pika 6, të ligjit nr. 49/2012, përveçse ka marrë, në mënyrë identike, të gjithë përcaktimet e nenit 3 të KPA-së të vitit 1999, ka shtuar formulimin se organ publik është edhe: “[...] çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike”. Pikërisht, kjo shtesë e bërë në përkufizimin “*organ publik*” merr një

rëndësi të veçantë për mundësinë e cilësimit si administrative edhe të kontratave të lidhura edhe mes personave të së drejtës private.

34. Nga zgjidhja që ka bërë ligjvënësi rezulton se çdo person fizik ose juridik mund të cilësohet organ publik, vetëm nëse nëpërmjet kontratës së lidhur i është njohur “*e drejta e ushtrimit të funksioneve publike*”. Pra, një kontratë mund të cilësohet si administrative, edhe pse është nënshkruar midis dy subjekteve të së drejtës private, me kusht që njërit nga personave të së drejtës private, i cili është palë kontraktuese, t’i jetë dhënë e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative/publike (*shih vendimin nr. 577, datë 14.1.2014 të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë*). Kështu, shoqëritë aksionare, sipas rastit, mund të përfshihen në kategorinë e subjekteve, që u është dhënë e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative/publike dhe, për rrjedhojë, të konsiderohen “organ publik”, ashtu si edhe palë të një kontrate administrative (*shih vendimin e Kolegjit Administrativ nr. 00-2014-3136, datë 11.9.2014*). Nga ana tjetër, përveç kur parashikohet ndryshe me ligj, kur një person juridik privat, të cilit i është njohur e drejta e ushtrimit të funksioneve publike, lidh kontrata në funksion të objektit të veprimtarisë së vet, këto nuk konsiderohen kontrata administrative, por private, përjashtimisht rasteve kur përmbajnë kushte kontraktore që shmanen nga e drejta private, ose bien nën një regjim juridik që shmanget nga e drejta private, apo kur ushtrojnë veprimtari të cilat për nga natyra e tyre hyjnë në kompetencat e organeve publike.

35. Kushti i ushtrimit të funksioneve publike nevojitet të përmbushet, gjithashtu, edhe nga çdo subjekt i së drejtës publike. Kështu, nuk do të konsiderohet i plotësuar kriteri organik në ato raste, kur me nënshkrimin e kontratës, një person juridik i së drejtës publike nuk vepron në ushtrimin e funksioneve të tij administrative/publike, por vepron si një subjekt i së drejtës private. Këtë qëndrim jo shumë të konsoliduar e gjen edhe në jurisprudencën e Gjykatës së Lartë, sipas të cilës: “[...] *pavarësisht se palë e kontratës është një organ i administratës publike, në këtë marrëdhënie ai merr pjesë jo si subjekt i së drejtës publike, që ushtron pushtet dhe sovranitet shtetëror, por si subjekt i së drejtës private, në pozita të barabarta me subjektet e tjera të së drejtës private [...]*” (*shih vendimin nr. 00-2017-159, datë 28.2.2017 dhe vendimin nr. 00-2017-1167, datë 22.6.2017, të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë*).

36. Në përmbyllje të këtij arsytimi, Kolegji thekson, se: **prania e një subjekti që identifikohet si organ publik nuk e bën automatikisht kontratën të cilësohet administrative. Përkundrazi, përmbushja domosdoshmërisht edhe e kriterit material është thelbësore për kontrata të tilla. Pra, ushtrimi i funksioneve administrative/publike në një kontratë është kusht që pala të cilësohet si organ publik, në kuptim të nenit 3, pika 6 të KPA-së dhe, për rrjedhojë, edhe kriteri organik të konsiderohet i plotësuar.**

d) Mbi kriterin material

37. Siç edhe u përmend më lart, neni 3, pika 4 e KPA-së përcakton një tjetër kriter të rëndësishëm që duhet përmbushur, me qëllim që kontrata të cilësohet si administrative. Përveç kriterit organik duhet që të krijohen, ndryshohen apo shuhen marrëdhënie juridike konkrete, sipas së drejtës publike. Ky është **kriteri material**, pasi ka të bëjë drejtpërdrejt me lëndën e kontratës administrative. KPA-ja ka shtuar edhe një tjetër element të rëndësishëm, që lidhet me kriterin material. Sipas nenit 119, pika 1, kontrata administrative duhet të ketë për qëllim dhe objekt “[...] *realizimin e një interesi publik, të cilit i shërben*[...]”. Ky element i kriterit material shërben për të përkufizuar kontratën administrative, por edhe si një kusht vlefshmërie për lidhjen e saj.

38. Për të qartësuar konceptin mbi kriterin material, që duhet të përmbushet në një kontratë administrative, nevojitet të evidentohen të përbashkëtat apo dallimet mes konceptit ligjor “*marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike*” (neni 3, pika 4, e KPA-së) dhe konceptit të “*marrëdhënies juridike*” (neni 659 i KC-së), që është i pranishëm në një kontratë të së drejtës private. Kolegji vlerëson se një analizë e tillë shërben për të evidentuar njëkohësisht edhe dallimin mes së drejtës publike dhe së drejtës private.

i. Dallimi mes së drejtës publike dhe së drejtës private.

39. Për shkak të problematikës, por edhe të rëndësisë që paraqet kjo çështje, si doktrina juridike, ashtu edhe jurisprudenca gjyqësore e kanë trajtuar gjerësisht, me synimin për të arritur në një qëndrim të konsoliduar. E rëndësishme për të bërë dallimin ndërmjet një kontrate të së drejtës publike dhe private është mënyra e pjesëmarrjes së kontraktorit (e njohur si (pa)barazia e palëve), gjë e cila përcakton edhe natyrën e kontratës. Pranohet gjerësisht se e drejta kontraktore private është një e drejtë

ku dominojnë marrëdhënie juridike midis subjektsh juridikisht të barabartë, ndërsa e drejta publike dominohet nga marrëdhënie juridike, që i vendos palët në një marrëdhënie jo të njëjlojtë. Të drejtat që gëzojnë palët në një kontratë, sipas së drejtës private (*neni 660 i KC-së*), ku përcaktojnë lirisht përmbajtjen e saj brenda kufijve të ligjit, nuk parashikohen njëjloj për palët edhe në kontratat administrative. Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe autoriteti administrativ në këto kontrata nuk qëndron në të njëjtin pozicion me palën tjetër kontraktuese. Kështu, administratës publike nuk i njihet autonomi negociuese dhe liri kontraktore, ashtu si në kontratat e së drejtës private. Në rast se palëve në një kontratë administrative do t'u jepej e njëjta liri që kanë palët në një kontratë private, kjo do të ngushtonte diferencën që ekziston mes tyre dhe nuk do të diktonte nevojën e ekzistencës së një kontrate të tillë. Kështu, e drejta e autoritetit administrativ për të ndërhyrë në çdo moment, si dhe për t'u tërhequr, qoftë edhe në mënyrë të njëanshme, përbën një veçori të këtyre kontratave. Sidoqoftë, e drejta e administratës për të kryer veprime të tilla, me efekt të njëanshëm, nuk rrjedh drejtpërdrejt nga kontrata, por nga vetë natyra e pushtetit administrativ që krijon mundësi për të vepruar si një fuqi sovrane, që ka në themel interesin publik të cilit i shërben.

40. Element dallues që shërben për të bërë ndarjen mes së drejtës publike dhe së drejtës private është *shërbimi publik*. Vetë administrata publike, nëpërmjet veprimtarisë së saj ka gjithmonë për qëllim të përmbushë një mision shërbimi publik, gjë që e bën marrëdhënien të cilësohet si një marrëdhënie juridike e së drejtës publike. Kështu, vetëm një kontratë që ka në objektin e saj "*një veprimtari të shërbimeve publike*" ose "*realizimin e një interesi publik*" (*neni 119 i KPA-së*) do të cilësohet si kontratë administrative.

41. Një tjetër element që ndihmon në bërjen e dallimit midis së drejtës publike dhe së drejtës private është i njohur në doktrinë me termin *prerogativat e fuqisë publike*, të cilat zotërohen nga administrata publike dhe që lidhen me nxjerrjen e *aktit administrativ të njëanshëm*, me *ushtrimin e pushtetit diskrecial* dhe me *privilegjin e ekzekutimit paraprak*. Në KPA gjendet i gjithë kuadri ligjor që rregullon këto prerogativa të fuqisë publike. Nenet 98 deri 118 të KPA-së rregullojnë konceptin për aktin administrativ të njëanshëm, neni 3, pika 3, i KPA përkufizon pushtetin diskrecial si së drejtën e organit publik "*[...] për të ushtruar autoritet publik për të përmbushur një qëllim të ligjshëm, në rastet kur ligji parashikon pjesërisht modalitetet për të arritur këtë, duke i dhënë hapësirë vlerësimi zgjedhjeve të organit publik*", ndërsa privilegji i ekzekutimit paraprak në favor të administratës publike shfaqet në disa raste (*neni 133/3 i KPA-së*), ku ligji përcakton mospezullimin e zbatimit të aktit administrativ në rastin e detyrimeve tatimore ndaj subjekteve tatimpaguese, ose edhe në ligje të tjera që përcaktojnë ekzekutimin e menjëhershëm të dënimit me gjobë nga organet administrative pa pritur vendimin gjyqësor të formës së prerë (si p.sh., ligji nr. 10279, datë 20.5.2010, "Për kundërvajtjet administrative"). Pikërisht, këto tre përbërës të së drejtës publike kanë për qëllim përmbushjen e misionit më thelbësor të administratës publike, që është misioni i interesit publik.

42. Dallimi midis së drejtës publike dhe së drejtës private bazohet në teorinë e interesave, që mbrojnë normat juridike. E drejta publike është e drejtë e posaçme e shtetit dhe përmban norma juridike të cilat mbrojnë interesat e shtetit si organizim në funksion të interesit publik, ndërsa e drejta private përmban norma juridike, të cilat mbrojnë interesat e subjekteve private. Në këtë aspekt, një element kryesor i së drejtës publike, që është qëllim i administratës publike dhe që e dallon të drejtën publike nga e drejta private, është *interesi publik*. Mbrojtjen e interesit publik, KPA-ja e parashikon në shumë dispozita, si p.sh., nenet 1, 4, 12, 119/1 dhe 123, ashtu si ligji nr. 49/2012 parashikon në nenin 3/2, se: *Gjykata administrative zbaton parimin e mbrojtjes së interesit publik dhe të të drejtave e interesave të ligjshëm të personave privatë*", si një nga parimet e gjykimit administrativ.

43. Bazuar në sa më sipër, Kolegji thekson se koncepti i "***marrëdhënieve konkrete, sipas së drejtës publike***", nënkupton marrëdhënie juridike të cilat mund të përmbledhin, në të njëjtën kohë ose veç e veç, shumë elemente, si kryerja e një shërbimi publik, ushtrimi i prerogativave të fuqisë publike, raporti jo i njëjtë mes palëve sa i përket mënyrës së formimit dhe shfaqjes së vullnetit kontraktor, përmbushja e interesit publik etj. Në këtë mënyrë, sa herë gjendemi përpara një kontrate të nënshkruar nga një organ publik, që krijon të drejta dhe detyrime të normuara nga e drejta publike të cilat mund të jenë edhe të shpërpjestuara midis palëve në favor të organit publik, që nuk bazohen në parimet e autonomisë së

vullnetit dhe të barazisë midis privatëve, atëherë kriteri material (marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike) konsiderohet i plotësuar.

ii. Elementet e kriterit material

44. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka analizuar, në jo pak raste, nevojën mbi ekzistencën e disa elementeve të tjera, të cilët veprojnë si tregues kryesorë për përmbushjen e kriterit material (praninë e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike). Bazuar në jurisprudencën e Gjykatës së Lartë, Kolegji vlerëson të domosdoshme të ritheksojë, se: *kur plotësohet kriteri organik (një nga palët në kontratë është organ publik), atëherë kontrata do të konsiderohet si administrative, me kushtin që të përmbushet edhe kriteri material (ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike), i cili është i lidhur me rastet kur kontrata administrative:*

- *ka për objekt kryerjen ose ekzekutimin e një veprimtarie shërbimi publik;*
- *ka për objekt kryerjen e punëve publike;*
- *ka për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative/publike;*
- *financohet nga paratë publike;*
- *rregullohet dhe i nënshtrohet një regjimi juridik të së drejtës publike;*
- *ka për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët të organeve publike.*

45. Të gjithë këto elemente apo nënkritere nuk janë vlerësuar si kumulative, por si alternative dhe, si të tilla, mjafton ekzistenca e njërit prej tyre në një kontratë që kriteri material të konsiderohet i përmbushur, ndonëse jo pak herë kontratat përmbajnë dy apo më tepër nga elementet e mësipërm. Jurisprudenca e Gjykatës së Lartë ka zhvilluar praktikën gjyqësore, duke i dhënë një kuptim më të zgjeruar kriterit material, përmes analizës së këtyre elementeve, me synim përcaktimin e drejtë të natyrës së kontratës administrative dhe për ta dalluar atë nga kontrata civile. Konkretisht:

46. *Kontrata ka për objekt kryerjen e një veprimtarie shërbimi publik.* Sipas kuptimit që jepet në nenin 119, pika 1, të KPA-së, lidhja e një kontrate administrative bëhet në funksion të realizmit nga organi publik *“të një interesi publik, të cilit i shërben [...]”*. Pikërisht, karakteri administrativ i kontratës do të rezultojë nëse objekti i saj është i lidhur me një veprimtari shërbimi publik. Nënkriteri i kryerjes së një veprimtarie shërbimi publik nuk është gjithmonë i lehtë për t’u evidentuar në një kontratë. Prandaj, para se të arrihet në përfundimin se një kontratë është administrative duhet të identifikohet ekzistenca e një veprimtarie shërbimi publik dhe më pas të verifikohet natyra juridike e kontratës. Kështu ligji nr. 13, datë 18.2.2016, *“Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në sportel në Republikën e Shqipërisë”*, ka dhënë një përkufizim të shërbimit publik, por që nuk rezulton të jetë shterues. Ka ligje të tjera që pa dhënë ndonjë përkufizim të shërbimit publik, ose kritere për identifikimin e tij si koncept, cilësojnë shprehimisht veprimtari të caktuara si veprimtari shërbimi publik (*neni 47 i ligjit nr. 43/2015, “Për sektorin e energjisë elektrike”*), ose veprimtari interesi publik (*neni 6 i ligjit nr. 93/2015, “Për turizmin”*), ndërkohë që jurisprudenca gjyqësore nuk ka bërë ndonjë përkufizim. Përgjithësisht është pranuar se kontrata është administrative kur i beson një personi fizik ose juridik të së drejtës private ekzekutimin e një shërbimi publik. Shembulli tipik i kontratave që kanë për objekt kryerjen e një veprimtarie shërbimi publik janë koncesionet dhe partneritetet publike private. Duke ia besuar kontraktuesit privat ekzekutimin e një shërbimi publik, organi publik pranon ta bëjë këtë subjekt privat zbatues të vërtetë të këtij shërbimi. Pikërisht, kryerja e një veprimtarie të tillë përcakton natyrën administrative të kontratës dhe, për rrjedhojë, nënshtrimin e saj normave të së drejtës publike, por edhe kompetencën e gjykatave administrative për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve që lindin për shkak të tyre. Qartësimi që i ka bërë ligji natyrës së këtyre kontratave nuk ka krijuar ndonjë problematikë as për praktikën gjyqësore.

47. *Kontrata ka për objekt kryerjen e punëve publike.* Pranohet se kontrata e nënshkruar nga një organ publik do të krijojë efekte dhe pasoja juridike në fushën e së drejtës publike dhe kriteri material do të konsiderohet i përmbushur, nëse kontrata ka për objekt kryerjen e punëve publike. Përfundimisht përkufizimit që bëhet për kontratat për punët publike në ligjin nr. 162/2020, *“Për prokurimin publik”* (neni 4/19), legjislacioni në tërësi, por edhe praktika gjyqësore nuk kanë bërë ndonjë elaborim të këtij koncepti. Referuar doktrinës juridike mund të thuhet se punët publike janë punët, që kryhen apo ekzekutohen në emër dhe për llogari të një organi publik dhe kanë për qëllim përmbushjen e interesit publik. P.sh.: konsiderohet se puna kryhet apo ekzekutohet në emër dhe për llogari të një organi publik, kur kryhet apo ekzekutohet mbi një objekt apo send që është në pronësi të organit publik, ose kur puna

që po kryhet apo ekzekutohet, në përfundim, do të kalojë në pronësi të organit publik. Kryerja apo ekzekutimi i punëve publike është një veprimtari publike, për shkak se përgjatë kryerjes së këtyre punëve publike manifestohen prerogativa të fuqisë publike, siç mund të jenë shpronësimet për interes publik nëpërmjet nxjerrjes së një akti administrativ të njëanshëm etj. Për rrjedhojë, si nocioni i shërbimit publik dhe ai i punëve publike nënkupton prezencën e një organi publik dhe përmbushjen e një qëllimi të interesit publik. Edhe për këto kontrata nuk është vërejtur ndonjë paqartësi në praktikën gjyqësore.

48. *Kontrata ka për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe të funksioneve administrative/publike.* Kriteri material i marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, do të konsiderohet i plotësuar dhe, për rrjedhojë, kontrata është administrative, nëse organi publik e nënshkruan kontratën përgjatë dhe në funksion të ushtrimit dhe të përmbushjes së detyrave administrative/publike. Kështu, në jurisprudencën e Kolegjit Administrativ ka jo pak qëndrime që kanë orientuar praktikën gjyqësore në drejtim të plotësimit të kriterit material, për arsye se me anë të kontratës administrative palët synojnë të rregullojnë të drejta dhe detyrime, në lidhje me:

- “[...] ndërtimin e një godine për përdorim nga organet e policisë për ushtrimin e funksionit publik” (vendimi nr. 1235, datë 1.4.2014);

- “[...] ndërtimin e një godine për përdorim nga organet e arkivave shtetërore për ushtrimin e funksionit publik” (vendimi nr. 1111, datë 1.4.2014);

- “[...] realizimin e pavijonit etnografik pranë Muzeut Historik Kombëtar, që administrohet nga kjo e fundit, në kuadër të ushtrimit të funksionit publik” (vendimi nr. 1554, datë 6.5.2014);

“[...] dhënien në përdorim të sipërfaqes së përcaktuar për qëllim ushtrimin e veprimtarisë agropjlltari sipas qëllimit të përcaktuar në kontratë, si dhe në lejen e mjedisit për përdorim nga organet shtetërore për ushtrimin e funksionit publik pjesë e fondit pyjor publik, Ekonomia Pyjore Dumre” (vendimi nr. 1637, datë 10.6.2014);

48.1. Pavarësisht se me këto kontrata organet publike synojnë ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve të tyre administrative/publike, ato lehtësisht identifikohen edhe si kontrata prokurimi publik.

49. *Kontrata financohet nga paratë publike.* Gjithashtu, kriteri material do të konsiderohet i përmbushur dhe kontrata do të jetë administrative në rastet e financimit të saj nga paratë publike. Nocioni i fondeve publike është përkufizuar në nenin 4, pika 9, të ligjit nr. 162/2020, “Për prokurimin publik”, sipas të cilit: “Fondet publike” janë: a) çdo vlerë monetare e buxhetit të shtetit, e përcaktuar për përdorim në prokurimet publike; b) çdo vlerë monetare e buxhetit vendor, e përcaktuar për përdorim në prokurimet publike; c) fonde ndihme ose kredi, të dhëna nga donatorë të huaj, sipas një marrëveshjeje ndërkombëtare, në të cilën kërkohet zbatimi i procedurave të këtij ligji; ç) të ardhurat nga shteti, ndërmarrjet lokale, shoqëritë tregtare dhe entet e tjera, ku shteti zotëron shumicën e aksioneve ose të kapitalit”. Një kontratë e lidhur nga një organ publik dhe që financohet pjesërisht ose tërësisht nga paratë publike duhet t’i nënshtrohet regjimit juridik të së drejtës publike dhe kompetencës lëndore të gjykatës administrative, nëse marrëdhënia që krijohet dhe normohet nga e drejta publike ka të bëjë me një shërbim publik dhe është në interes të publikut.

50. Financimi i kontratës nëpërmjet fondeve publike bën që kontrata të rregullohet nga marrëdhëniet juridike të së drejtës publike dhe kriteri material të përmbushet, por kjo nuk do të thotë se një kontratë e financuar nga kontraktuesi privat me fondet e tij, ose me kredi të marrë në institucionet financiare, nuk mund të përmbushë kriterin material dhe, për rrjedhojë, të mos ketë natyrë administrative. Kështu, kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat janë kontrata administrative, për arsye se kanë për objekt kryerjen e shërbimeve dhe punëve publike, edhe pse financohen, si p.sh., koncesionet, tërësisht nga koncesionari privat dhe partneritetet publike private, tërësisht ose pjesërisht nga partneri privat. Kur kontrata ka për objekt kryesor kryerjen e punëve e shërbimeve publike, me ose pa fonde shtetërore, kontrata do të cilësohet si administrative. **Përdorimi i parave publike është i rëndësishëm dhe mund të plotësojë karakterin administrativ të kontratës, por kontrata është administrative jo vetëm për faktin se financohet nga paratë publike, por për arsyen se ka për objekt kryesor të saj kryerjen e punëve e shërbimeve publike.** Kjo do të thotë se jo çdo financim nga paratë publike e bën domosdoshërisht kontratën administrative. Është e ditur se organi publik edhe kur vepron si subjekt i së drejtës private përdor paranë publike, sepse kjo nënkuptohet çdo herë që shteti vepron, por nevojitet të vlerësohet domosdoshmërisht natyra juridike e marrëdhënies konkrete. Kështu, është i njohur rasti kur organi publik përdor para publike që nuk u nënshtrohen procedurave të

prokurimit. Në këtë aspekt ndikon edhe vlera e ulët e financimit. Ka blerje me para publike, në vlera të vogla, të cilat nuk u nënshtrohen procedurave të prokurimit publik. Kontrata të tilla, ku organi publik vepron si çdo subjekt i së drejtës (pa kufizime të lirisë kontraktore), pa qenë nevoja të përdorë fuqinë e tij sovrane konsiderohen si civile. Këtë e ka konfirmuar, në jo pak raste, edhe jurisprudenca e Gjykatës së Lartë.

51. *Kontrata rregullohet nga një regjim juridik i së drejtës publike.* Kontrata do të cilësohet si administrative edhe kur elemente të së drejtës publike, që shfaqen nëpërmjet normave ligjore ose nënligjore, rregullojnë kontratën që u imponohet palëve. Në këtë rast, bëhet fjalë për një regjim juridik të së drejtës publike. Nëse rregullat që i zbatohen kontratës i përkasin së drejtës publike, atëherë kriteri material do të gjendet i plotësuar. Përdorimi nga ligjvënësi i termit “*sipas së drejtës publike*” për përkufizimin e kontratës administrative do të thotë se zbatohet vetëm për sferën që rregullohet nga e drejta administrative, siç parashikohet edhe në pikën 1 të nenit 2 të KPA-së. Kjo do të thotë se një kontratë është administrative kur objekt i saj rregullohet nga e drejta administrative. Pra, është e drejta administrative që përcakton shprehimisht lidhjen e një kontrate administrative si e vetmja mënyrë e mundshme për zgjidhjen e një çështje të caktuar dhe se është kontrata administrative që ndryshon një marrëdhënie juridike ekzistuese që rrjedh nga e drejta administrative, si dhe vendos një detyrim ndaj organit publik që mund të plotësohet vetëm përmes nxjerrjes së një akti administrativ.

52. Në parim, regjimi juridik që i zbatohet kontratës është pasojë e përcaktimit të natyrës juridike të saj. Në këtë rast, ndodh e kundërta: nga regjimi juridik që i zbatohet kontratës evidentohet natyra juridike e saj. Pra, nëse për një kontratë të caktuar, ekziston një regjim juridik i parashikuar për këtë kontratë dhe ky regjim paraqet norma tepër origjinale, të cilat janë norma të së drejtës publike dhe që normalisht nuk zbatohen në një kontratë midis dy personave të së drejtës private, atëherë kjo kontratë do të cilësohet detyrimisht si një kontratë administrative, për shkak të normave të së drejtës publike që e rregullojnë atë.

53. *Kontrata ka për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët të organeve publike.* Kriteri material do të konsiderohet i përmbushur, sa herë që kontrata e lidhur midis dy ose më shumë organeve publike, do të ketë për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët të organeve publike kontraktuese. Ky nënkriter rezulton drejtpërdrejt nga ligji dhe zbatohet vetëm për kontratat e lidhura ndërmjet organeve publike. Sipas nenit 121 të KPA-së, “*Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët*”. Këto kontrata i gjejmë të parashikuara kryesisht në ligjin që rregullon veprimtarinë e organeve të pushtetit vendor. Kështu, në ligjin nr. 139/2015, “Për vetëqeverisjen vendore”, në nenet 9/1, pikat 1.5 dhe 1.6, shkronja “a”, 14, 21/3 dhe 30/5, është parashikuar e drejta e njësive të vetëqeverisjes vendore (bashkitë dhe qarqet) të lidhin kontrata me anë të të cilave: organet e pushtetit qendror i delegojnë funksionet dhe/ose kompetencat e tyre organeve të pushtetit vendor; organet e pushtetit vendor vendosin të ushtrojnë së bashku funksione të dhëna me ligj; organet e pushtetit vendor vendosin t’i delegojnë një pale të tretë organ publik ushtrimin e një apo disa funksioneve; si dhe kontratat midis organeve të pushtetit qendror dhe organeve të pushtetit vendor apo midis vetë organeve të pushtetit vendor për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët kontraktore, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara, të quajtur subjekt i kompetencave të përbashkëta. Këto kontrata kanë për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët midis organeve të qeverisjes qendrore me organet e qeverisjes vendore apo midis vetë organeve të qeverisjes vendore. Kontrata me objekt delegimin e kompetencave midis organeve administrative, kur nuk janë në marrëdhënie varësie me njëri-tjetrin, parashikohet edhe nga neni 29/1 i KPA, sipas të cilit: “*Kur ligji e lejon, delegimi i kompetencave bëhet në çdo rast me vendim të organit delegues për organet në varësi të tij dhe me vendim ose me marrëveshje në ato raste kur organi i deleguar nuk është në varësi të organit delegues*”. Gjithashtu, neni 14/1 i ligjit nr. 107/2014, “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit”, parashikon lidhjen e kontratave ndërmjet autoriteteve qendrore dhe vendore me objekt planifikimin dhe kontrollin e zhvillimit të territorit, ose për kryerjen e shërbimeve për planifikimin dhe zhvillimin e territorit, duke përcaktuar, se: “*Autoritetet kombëtare dhe vendore mund t’i delegojnë, me marrëveshje, njëra-tjetrës përgjegjësi dhe funksione të caktuara, që lidhen me planifikimin dhe kontrollin e zhvillimit të territorit. Autoritetet kombëtare dhe vendore mund të kontraktojnë kryerjen e shërbimeve të ndryshme për planifikimin dhe zhvillimin e*

territorit ose mund t'i kryejnë ato bashkërisht në marrëveshje mes tyre". Për rrjedhojë, kontrata me objekt delegimin e kompetencave nga një organ publik delegues te një organ publik i deleguar, jo në varësi të organit delegues, përbën kontratë ndërmjet organeve publike me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët.

54. Një rast tjetër i kontratës mes dy organeve publike, me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët, është kontrata e lidhur ndërmjet Këshillit të Ministrave me institucionet e pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore, në mënyrë që institucionet e pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore të ofrojnë shërbimet e tyre nëpërmjet sporteleve të shërbimit dhe pikave të shërbimit me një ndalesë, që administrohen nga Agjencia e Ofrimit të Shërbimeve Publike të Integruara (ADISA). Kjo mundësi parashikohet nga ligji nr. 13/2016, "Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në sportel në Republikën e Shqipërisë", në nenet 47, 48 dhe 49 të emërtuar "Marrëveshjet me institucionet e pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore".

dh) Disa konkluzione paraprahe

55. Mbi këtë analizë të hollësishme, rezulton se kontrata do të konsiderohet administrative nëse plotësohen të dy kriteret e kërkuar nga neni 3, pika 4 i KPA-së, kriteri organik (prania e të paktën një organi publik në kontratë në cilësinë e palës kontraktuese), si dhe kriteri material (ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike). Nga mënyra se si është hartuar neni 3, pika 4, i KPA-së bëhet fjalë për kriterë të cilët plotësojnë njëri-tjetrin. Në parim, të dy kriteret duhet të gjenden të plotësuar, në përmbajtje dhe jo në formë, në mënyrë që kontrata të paraqesë karakter administrativ. Për rrjedhojë, Kolegji vlerëson, se: ***një kontratë do të konsiderohet administrative kur krabas pranisë si palë të një organi publik (kriteri organik) kërkojë domosdoshmërisht ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike (kriteri material), që do të thotë se kontrata duhet të ketë për objekt kryerjen apo ekzekutimin e një veprimtarie shërbimi publik; kryerjen e punëve publike; ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative/publike; rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët të organeve publike kontraktuese; financimin nga paratë publike; rregullimin dhe nënshtimin një regjimi juridik të së drejtës publike.***

56. Kolegji vlerëson se një përfundim i tillë nuk është shterues, sepse nga analiza e mësipërme nevojitet të identifikohen edhe elemente të tjera që ndihmojnë për të dalluar kontratën administrative nga ajo civile. Për këtë arsye është e domosdoshme që në funksion të nxjerrjes së përfundimeve mbi pyetjen e parë, të specifikohen dhe mbahen parasysh edhe disa elemente thelbësore, që shërbejnë për identifikimin e një kontrate administrative, si:

- shërbimi në interesin publik, që përcjell një qëllim të veçantë të kontratës;
- kufizimi me ligj i lirisë kontraktore;
- epërsia e organit publik ndaj palës tjetër kontraktore, që diktohet nga nevoja për të mbrojtur interesin e përgjithshëm;
- karakteri specifik (intuitu personae) i kontratës, ku në raste të caktuara ndërprerja e saj nuk lejohet pa miratim të autoritetit publik;
- tërheqja e njëanshme nga kontrata e organit publik, kur nuk arrihet marrëveshja për ndryshim ose prishje të saj, kundrejt detyrimit për t'i paguar palës private dëmin e shkaktuar.

57. Kolegji vlerëson se një trajtim i tillë doktrinar dhe jurisprudencial, padyshim që orienton dhe ndihmon për qartësuar problematikën që ndeshet në praktikë, por për të kuptuar dhe zbatuar ligjin me qëllim njësimin e praktikës gjyqësore nevojitet një analizë edhe më e thelluar.

58. Së pari, për të bërë dallimin mes kontratës publike dhe private fokusimi është tek *objekti, qëllimi*, si dhe *normat juridike* që rregullojnë natyrën e marrëdhënies juridike, të cilat duhet të dalin të qarta si gjatë pretendimeve që parashatrojnë palët, ashtu edhe nëpërmjet interpretimit dhe konkluzionit që nxjerr gjykata për zgjidhjen e çështjes. Për palët në gjykim, por edhe për vetë gjykatën mbetet e rëndësishme bërja e këtij dallimi, jo nëpërmjet leximit literalisht të kontratës, por nëpërmjet analizës në thelb të përmbajtjes së kontratës dhe natyrës së mosmarrëveshjes. Nuk e përcakton natyrën e kontratës apo kompetencën për shqyrtimin e saj vetëm emërtimi i kontratës, apo formaliteti i palëve pjesëmarrëse në lidhjen e saj. Vlen në këtë rast referimi edhe në vendimin njësuës të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë nr. 3, datë 29.3.2012, sipas të cilit, "[...] **gjykata e zbulon shkaku dhe padisë së paditësit, duke e analizuar padinë në tërësinë e saj dhe jo duke u kufizuar te dispozitat ligjore të**

referuara nga paditësi në pjesën hyrëse të saj [...]. Gjykata duhet të zgjidhë çështjen konform shkakut që rezulton nga shqyrtimi në tërësi i kërkesëpadisë, duke bërë lidhjen midis fakteve që pretendohen prej paditësit se kanë ngjarë dhe të drejtave apo interesave që ai pretendon se i janë cenuar.”

59. Çështja nëse një mosmarrëveshje është e së drejtës publike apo civile, kur mungon një parashikim i shprehur i ligjvënësit që përcakton juridiksionin specifik gjyqësor, varet ngushtësisht nga natyra e marrëdhënies juridike, prej së cilës rrjedh edhe pretendimi i palëve për të ngritur padi. Gjykata duhet të niset nga mënyra se si palët i paraqesin pretendimet e tyre mbi një kontratë konkrete dhe objekti i saj për të përcaktuar natyrën e marrëdhënies juridike, llojin e mosmarrëveshjes, e për rrjedhojë edhe kompetencën e gjykatës. Kolegji vlerëson, se: ***me rëndësi përcaktuese është se si palët i ngrenë pretendimet dhe si i parashtrojnë kërkesat, “nëse ato fokusohen te marrëdhëniet juridiko-civile apo ato juridiko-publike”, si dhe pasojat respektive para gjykatës kompetente*** (shih vendimin e Gjykatës së Lartë Federale Gjermane 10, 164, 165 dhe vendimin e Gjykatës Administrative Federale gjermane BV erw GE 7, 257, 258).

60. Ka qenë përherë e debatueshme çështja nëse kontrata pjesërisht mund të kategorizohet në të drejtën publike, ndërkohë që e njëjta kontratë rregullon edhe çështje që normohen nga e drejta private. Tashmë mbizotëron qëndrimi se një marrëdhënie juridike, e cila rrjedh nga një objekt konkret, i bazuar në ndërveprimin e të paktën dy subjekteve juridike ose e një subjekti kundrejt një çështje juridike të caktuar, do të konsiderohet tërësisht, ose si publike, ose si private. Kontrata në tërësi, përfshirë edhe pjesën ku ajo kategorizohet si private, do të konsiderohet publike, nëse pjesa e cila rregullohet sipas së drejtës publike peshon më shumë (që në jurisprudencën gjyqësore ndërkombëtare cilësohet si “teoria e pikës së rëndësës”), sa i përket evidentimit të natyrës së marrëdhënies kontraktore. Pra, në një kontratë të lidhur mes një organi publik dhe subjekteve private fokusi duhet të jetë tek *objekti i kontratës*. Në rast se objekti kryesor i kontratës është shitja e një trualli, apo dhënia me qira e një objekti, kur organi publik nuk përdor fuqinë sovranë, nuk kryen një shërbim publik dhe nuk vepron në mbrojtje apo avancim të interesit publik, por ushtron liri kontraktore, ashtu si edhe pala tjetër, atëherë bazuar në *teorinë e pikës së rëndësës*, do të kemi të bëjmë me kontratë private, pavarësisht se ndonjë nga detajet e tjera mund të rregullohen nga normat e së drejtës publike, si p.sh., metodologjia e përcaktimit të çmimit apo tarifat e tjera që vendosen me ligj, ose akt nënligjor. Në këtë rast, gjykata civile është kompetente për zgjidhjen e mosmarrëveshjes. Nga ana tjetër, një veprimtari publike mund të ketë efekte relevante të një veprimtarie ekonomike të ushtruar nga vetë organi. Kështu, nëse në një kontratë për shitjen e një trualli apo dhënien me qira të një objekti, organi publik *mban/ushtron sovranitet shtetëror* dhe ku dukshëm prevalon interesi publik (si p.sh., kontrata e qirasë me 1 euro, apo me një çmim simbolik, me kushtin e përmbushjes së një objektivi social etj.), atëherë kontrata do të konsiderohet publike, pavarësisht se ka edhe detaje të së drejtës civile. Në këtë rast, gjykata administrative është kompetente për zgjidhjen e mosmarrëveshjes.

61. Përmbajtja thelbësore e kontratës duhet të ketë disa cilësi objektive, midis të cilave kryesore është ardhja e pasojave juridike në fushën e së drejtës publike (si p.sh. zbatimi i normave të së drejtës publike ose detyrimi i organit publik për të kryer ose mos kryer një veprim administrativ). Në këtë drejtim orienton edhe jurisprudenca ndërkombëtare. Një mosmarrëveshje e së drejtës publike mund të lindë nga një marrëdhënie që bazohet në norma juridike, “të cilat nuk gjejnë zbatim për këdo, por janë e drejtë e posaçme e shtetit ose e ndonjë mbajtësi të veçantë të autoritetit publik shtetëror, dhe se këto norma i drejtohen të paktën, nga njëra anë, palës që mban/ushtron sovranitet shtetëror.” (shih vendimin e Gjykatës Federale Administrative gjermane BverwGE i datës 30 maj 2006). “Nëse një mosmarrëveshje është në fushën e së drejtës publike apo private (në rastin e kontratave të përziera dhe/ose të përbëra) kjo përcaktohet nga natyra e marrëdhënies juridike nga e cila rrjedh pretendimi.” (Shih vendimin e Gjykatës Federale Administrative gjermane 6 A 5/09 BV erwG, datë 26 maj 2010). Këtu merr rëndësi fakti “nëse palët në kontratë në raport me njëra-tjetrën qëndrojnë në një marrëdhënie sovranë tipike me mbi- dhe nënrenditje mes tyre dhe nëse mbajtësi i sovranitetit bazohet në të drejtën publike të posaçme.” Fakti që njëra palë është organ publik nuk do të thotë se marrëdhënia përfshihet domosdoshmërisht në sferën e së drejtës publike. Gjithashtu edhe argumenti se për këtë qëllim përdoren para publike, nuk është relevant dhe as përcaktues, sepse është e njohur që shteti mund të veprojë edhe sipas së drejtës

private. Kjo konsiderohet si një “veprimtari fiskale e shtetit” ose “veprimtari administrative e thjeshtë”, që nuk konsiderohen si veprime nëpërmjet të cilave shteti ushtron të drejta sovranë. **Përcaktuese në këto raste mbetet “çështja nëse palët qëndrojnë përballë njëra-tjetrës në marrëdhënie që imponohet nga parimi i ushtrimit të sovranitetit shtetëror, pra – me mbi- dhe nënvendosje të palëve në kontratë – si dhe nëse mbajtësi i sovranitetit shtetëror bazohet tek kuadri normativ i së drejtës publike apo tek e drejta civile e vlefshme për këdo”.** (Shih vendimin e Gjykatës së Lartë Federale, 41, 264, 267, si dhe vendimin e Gjykatës Federale Administrative Gjermane 7, 180, 182.)

62. Kolegji rithekson, ashtu siç arsyetohet edhe në jurisprudencën e njohur ndërkombëtare se nuk ka një kategorizim absolut nëse një veprimtari është apo jopublike, por kjo përcaktohet nga marrëdhënia juridike konkrete në raport me personalitetin juridik, me të cilin vishet organi publik, kur vepron si i tillë. Është e pranuar se kjo çështje mbetet për t’u përcaktuar në varësi të këndvështrimit që i bëhet marrëdhënies juridike (nëse ajo është mikse apo e paqartë), bazës ligjore të padisë dhe pasojave juridike të marrëdhënies/konfliktit. Nisur nga ky vlerësim dallues që i referohet këtyre elementeve, të cilat mund të jenë në favor ose disfavor të organit publik, vlerësohet se kompetencat e karakterit sovran nuk mund të ushtrohen ndaj çdokujt, por vetëm ndaj një rrethi të caktuar personash dhe në raste konkrete. Nëse marrëdhënia është e tillë që i vendos palët në pozita të barabarta dhe organi publik nuk bazohet në normat e posaçme të së drejtës publike, atëherë konflikti nuk është i natyrës së të drejtës publike dhe, për rrjedhojë, kompetente për zgjidhjen e mosmarrëveshjes është gjykata civile. **Pra, është natyra juridike e mosmarrëveshjes që përcakton edhe kompetencën e gjykatës civile apo administrative dhe jo domosdoshmërisht prania formalisht e një organi publik në kontratë, prania ose jo e interesi publik, apo fakti nëse janë përdorur fonde publike, “sepse të gjitha këto nënkuptohen çdo herë që shteti vepron”.** (Shih vendimin e dhomës së kështillimit të Gjykatës së Lartë Federale, datë 20 maj 2009.)

63. Të gjitha këto karakteristika të përgjithshme shërbejnë për identifikimin e një kontrate administrative dhe dallimin nga një kontratë e zakonshme e së të drejtës private. Megjithatë, pavarësisht nga mënyra sesi analizohen në doktrinën juridike apo në legjislacion elementët që shërbejnë për të dalluar një kontratë administrative nga kontrata civile, nuk mund të konkludohet se këto përfundime për kontratën administrative janë shteruese. Ky mbetet një problem jo i lehtë për t’u zgjidhur në praktikë, por sidoqoftë, Kolegji thekson se, ky vendim njësoj synon të qartësojë konceptin e kontratës administrative dhe, në varësi të rastit konkret, palët dhe vetë gjykata (në referim të analizës së thelluar të këtij vendimi) të arrijnë të bëjnë dallimin me kontratën civile, me qëllim përcaktimin e saktë edhe të kompetencës.

V. Rregulli i së drejtës për çështjen e shtruar për njësim

64. Nisur nga kjo analizë e thelluar doktrinare dhe jurisprudenciale, Kolegji vlerëson të nevojshme të nxjerrë disa përfundime.

Në lidhje me përgjigjen e pyetjes së parë:

- **Së pari:** Një kontratë do të konsiderohet administrative, kur krahas pranisë si palë të një organi publik (kriteri organik) verifikohet domosdoshmërisht edhe krijimi, ndryshimi apo shuarja e një marrëdhënie juridike konkrete, për shkak të zbatimit të normave të së drejtës publike (kriteri material), në funksion të një shërbimi publik dhe të realizmit të një interesi publik, të cilit i shërben. Për rrjedhojë, është edhe natyra juridike (shkaku ligjor i mosmarrëveshjes në gjykim), që do të përcaktojë gjykatën kompetente.

- **Së dyti:** Elemente kryesorë përcaktues për identifikimin e një kontrate administrative janë: shërbimi në interesin publik, që përbën shkaku të kontratës; kufizimi i lirisë kontraktore; epërsia e organit publik, në kuptim të kufizimit të vullnetit kontraktor të palës tjetër për kushte të caktuara të panegociueshme të kontratës, të rregulluara nga e drejta publike; karakteri specifik i kontratës, lidhur me të drejtën e organit publik për tërheqje të njëanshme nga kontrata, kur nuk arrihet marrëveshja për ndryshim ose prishje të saj, kundrejt detyrimit për t’i paguar palës private dëmin e shkaktuar.

- **Së treti:** Në një kontratë administrative palët qëndrojnë në raport me njëra-tjetrën në një marrëdhënie që imponohet nga parimi i ushtrimit të fuqisë/pushtetit sovran, ku mbajtësi i këtij sovraniteti bazohet te kuadri normativ i së drejtës publike. Kontrata është administrative,

kur pavarësisht pjesëve të saj që normohen nga e drejta private, evidentohet qartë se rregullimi në tërësi i saj nga normat e së drejtës publike peshon më shumë.

- Së katërti: Dallimi mes kontratës publike dhe private, në funksion të përcaktimit të kompetencës lëndore, bëhet jo nëpërmjet leximit literalisht të kontratës, por nëpërmjet analizës në thelb të përmbajtjes së saj dhe natyrës së mosmarrëveshjes. Objekti, qëllimi dhe normat, që rregullojnë marrëdhënien juridike, duhet të evidentohen qartë si nga palët në proces, ashtu edhe në analizën dhe konkluzionin, që nxjerr gjykata lidhur me këtë çështje.

65. Lidhur me dy pyetjet e tjera të shtruar për njësim, të cilat janë të ndërlidhura me njëra-tjetrën, Kolegji vlerëson t'i përgjigjet duke iu referuar analizës së mësipërme, por edhe legjislacionit të posaçëm që rregullon këto marrëdhënie.

66. Pavarësisht nga ndryshimet që ka pësuar në vite legjislacioni në fushën e strehimit social, në thelb, mënyra e rregullimit të marrëdhënieve dhe e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve të lindura, nuk paraqet ndonjë ndryshim thelbësor që të krijojë paqartësi për efektet juridike të vendimit njësores ndaj çështjeve që janë në gjykim prej vitesh (siç është edhe rasti në shqyrtim) dhe çështjeve të reja që regjistrohen. Konkretisht ligji nr. 9232, datë 13.5.2004, "Për programet sociale të strehimit" (në vijim "ligji nr. 9232/2004"), si dhe ligji nr. 22/2018, "Për strehimin social" (në vijim "ligji nr. 22/2018"), kanë të njëjtin formulim në nenin 1 (objekti i ligjit), që lidhet me: *"përcaktimin e rregullave dhe procedurave administrative për mënyrat e planifikimit, sigurimit, administrimit dhe të shpërndarjes së programeve sociale për strehimin, me qëllim krijimin e mundësive për strehim të përshtatshëm dhe të përballueshëm, duke u mbështetur në aftësitë paguese të familjeve që kanë nevojë për strehim dhe në ndihmën e institucioneve shtetërore përgjegjëse."* Nga kjo pikëpamje, analiza dhe interpretimi në parim i dispozitave të mëparshme ligjore, krahasuar me dispozitat aktuale, me qëllim njësimin e praktikës gjyqësore ndihmon në marrjen e një përgjigje përfundimtare për pyetjen e shtruar, nëse: *"Kontratat që lidhen me këtë rast do të cilësohen si kontrata administrative apo si kontrata civile"*? Pra, si për mosmarrëveshjet e krijuara nga ligji nr. 9232/2004, ashtu edhe për ato që kanë lindur nga ligji nr. 22/2018, ky vendim njësores i jep zgjidhje natyrës së kontratave, që përfshihen në programin social të strehimit, por edhe kompetencës së gjykatave për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve konkrete.

67. Ligji nr. 22/2018, si edhe ligji nr. 9232/2004 parashikojnë programet sociale për strehimin që rregullohen me kontrata të posaçme (kontrata sociale me qira, kontrata shitblerje me kosto të ulët, kontrata zhvillimi etj.), pa përcaktuar drejtpërdrejt natyrën administrative apo civile të tyre. Për identifikimin e këtyre kontratave nevojitet t'u referohemi kriterëve, të analizuara më sipër në këtë vendim njësores. Kështu, bazuar në nenin 1 të VKM-së nr. 198, datë 4.5.1993, "Për krijimin e Entit Kombëtar të Banesave", të ndryshuar (në vijim "VKM nr. 198/1993") rezulton se organi publik që vepron, me qëllim mbështetjen e politikave sociale të strehimit dhe sigurimin e banesave me kosto të ulët, duke lidhur edhe kontratat përkatëse, është Enti Kombëtar i Banesave. Këtij organi publik i është dhënë me akt nënligjor, konkretisht pikat 1 dhe 2 të VKM-së nr. 198/1993, e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative publike. Bazuar në këtë akt nënligjor, ndërmjet objektivave të tjerë të interesit publik, EKB-ja ka si veprimtari, administrimin e banesave të ndërtuara me fonde publike, të cilat përdoren për plotësimin e kërkesave të familjeve që janë të pastreha. Gjatë kryerjes së veprimtarisë, EKB ka të drejtë t'u shesë banesa sociale shtetasve shqiptarë, të cilët plotësojnë kriteret e ligjit për personat e pastrehë, kundrejt një çmimi të përcaktuar në aktet nënligjore, duke i ndihmuar këta persona edhe me anë të kredive të buta, si dhe t'u japë me qira banesa sociale. EKB-ja ka gjithashtu të drejtë të financojë, ndërtojë dhe shesë banesat sociale, si dhe të zgjidhë problemet e huave për blerësit. Këto detyra dhe funksione që i përkasin qartësisht një misioni interesi publik, përfshihen tek ushtrimi i funksioneve administrative publike. Në këto kushte, në lidhjen e kontratave të posaçme për llojet e ndryshme të programeve sociale për strehimin që parashikon ligji nr. 9232/2004, ashtu si edhe ligji nr. 22/2018, EKB-ja ka cilësinë e organit publik. Për rrjedhojë, në këto kontrata, kriteri organik i kontratës administrative, që lidhet me praninë e të paktën një organi publik në kontratë si palë kontraktuese, konsiderohet i plotësuar.

68. Edhe në lidhje me kriterin material rezulton se kontratat për programet sociale të strehimit kanë për objekt pikërisht ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative/publike të një organi publik. Nga referimi në dispozitat e ligjit nr. 22/2018, si edhe të ligjit nr. 9232/2004, rezulton

se programi i banesave sociale me qira, apo i shitblerjes kontrollohet nga shteti. Sipas ligjit është shteti ai që përcakton çmimin e qirasë, si edhe çmimin minimal të shitjes së banesave në treg. Kontrata e qirasë së banesave sociale, pavarësisht se lidhet, bazuar në dispozitat e KC-së (neni 29/1 i ligjit nr. 22/2018), rregullohet dhe i nënshtrohet një regjimi juridik të së drejtës publike, që është element i rëndësishëm i kriterit material. Kështu, vetë kontrata e qirasë sociale përkufizohet si një kontratë, ku niveli i qirasë kontrollohet dhe/ose mund të subvencionohet nga institucionet shtetërore (neni 2/22). Gjithashtu, dispozitat ligjore rreth administrimit dhe mirëmbajtjes së banesave sociale me qira (neni 26), kushtet e menaxhimit të banesave sociale me qira (neni 28), përcaktimi i çmimit të qirasë me vendim të këshillit të njësisë së qeverisjes vendore, i kufizuar sipas metodikës për llogaritjen që miratohet me VKM (neni 30), zgjidhja e kontratës së qirasë në rastet kur qiramarrësi bën deklaram të rremë për të ardhurat, përfiton një banesë tjetër apo të ardhurat e qiramarrësit tejkalojnë ato të përcaktuara në ligj (neni 31), si dhe subvencioni i qirasë (nenet 33 deri 39) etj., janë tregues që ndihmojnë për të konkluduar se kontrata e qirasë së banesave sociale është një kontratë që rregullohet dhe i nënshtrohet një regjimi juridik të së drejtës publike, pasi këto rregulla nuk gjejnë zbatim për kontratat e lidhura midis privatëve, të cilat nuk lidhen për një interes publik. Interesi publik i strehimit të personave të pastrehë dhe me mundësi të ulët ekonomike, bën që në rastin konkret të ekzistojnë këto rregulla për kontratën e qirasë së banesave sociale. Për rrjedhojë, kontrata e qirasë së banesave sociale plotëson kriterin material të kontratës administrative, praninë e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike.

69. Gjithashtu, kontratat e sipërmarrjes që mund të lidhen midis EKB-së dhe përfituesve, referuar programit për përmirësimin e kushteve të banesave ekzistuese (neni 11/1, shkronja b), nenet 40 deri 43 të ligjit nr. 22/2018), do të rregullohen dhe nënshtrohen një regjimi juridik të së drejtës publike. Kështu, grantet që jepen (neni 40), objektet që trajtohen (neni 41), instrumentet e programit (neni 42) dhe përfituesit nga programi (neni 43), tregojnë për nënshttrimin e këtyre kontratave një regjimi juridik të së drejtës publike. Edhe në lidhje me programin e banesave me kosto të ulët (nenet 11/1, shkronja c), 44 deri 49), parashikohet se ato shiten me çmim nën vlerën e tregut, por jo nën vlerën e koston të ndërtimit (neni 44), ashtu siç përcaktohet se normat dhe standardet e banesave me kosto të ulët, procedurat e blerjes nga tregu, procedurat e vlerësimit dhe të shitjes, si dhe kriteret e përcaktimit të çmimit të shitjes së truallit familjeve që përfitojnë banesa me kosto të ulët, miratohen me VKM (neni 45). Ligji parashikon, gjithashtu, përfitimin e grantit të menjëhershëm për blerjen e banesave me kosto të ulët (neni 46), si dhe subvencionimin e interesave të kredisë (neni 47). Në të njëjtën mënyrë, edhe programi për zhvillimin e zonës për qëllim strehimi (nenet 11/1, shkronja “ç”, 50 deri 53), programi i strehëve të përkohshme (nenet 11/1, shkronja “d”, 54 deri 57), si dhe programi i banesave të specializuara (nenet 11/1, shkronja “dh”, 58 deri 64), janë programe për zbatimin e të cilave kontratat që do të lidhen do të rregullohen nga një regjim juridik i së drejtës publike.

70. Të gjitha këto norma ligjore, si dhe analiza që bën Kolegji konfirmojnë qëndrimin, se: **interesi publik i strehimit të personave të pastrehë dhe me mundësi të ulët ekonomike bën që të ekzistojnë rregulla specifike për kontratën e shitjes së banesave sociale, që plotëson kriterin material të kontratës administrative - praninë e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Kontrata e shitjes së banesave sociale është në funksion të një shërbimi publik, që ofron shteti, nisur nga interesi publik për zbatimin e objektivave sociale të parashikuar në nenin 59(1)(b) të Kushtetutës dhe rregullohet e i nënshtrohet regjimit juridik të së drejtës publike. Për rrjedhojë, shqyrtimi i mosmarrëveshjeve në lidhje me këtë lloj kontrate, do të jetë në kompetencën e gjykatës administrative.**

71. Lidhur me përgjigjen e pyetjes së tretë, Kolegji i qëndron analizës dhe interpretimit të zhvilluar më sipër për cilësimin, pikësëpari, të EKB-së si organi publik, që kryen shitjet të personat e së drejtës private. Për këto kontrata shitje/privatizimi të banesave shtetërore, konsiderohet i plotësuar kushti i kriterit organik të kontratës administrative (organi publik si palë kontraktuese), ndërkohë që Kolegji e vlerëson të domosdoshme edhe përmbushjen e kriterit material, pasi nuk mund të konkludohet në mënyrë kategorike se të gjitha mosmarrëveshjet, që shfaqen në fushën e privatizimit të banesave shtetërore, janë domosdoshërisht administrative.

72. Në këtë aspekt, vlen të analizohen shumë faktorë që lidhen, në këtë rast, me objektin, qëllimin, si dhe me normat juridike që rregullojnë natyrën e marrëdhënieve juridike, të cilat duhet të dalin të qarta

nga objekti i kërimit, nga pretendimet që parashtrojnë palët, por edhe nga interpretimi dhe konkluzioni që nxjerr gjykata për zgjidhjen e çështjes. Kolegji vlerëson se çështje e privatizimit të banesave shtetërore kanë të përbashkëta, ashtu siç kanë edhe veçori, krahasuar me kontratat që lidhen në kuadrin e programit social të strehimit. Ato nuk janë tërësisht të njëjta në përmbajtjen e tyre dhe, për këtë arsye, duhen analizuar hollësisht.

73. Është e vërtetë që EKB-ja, kur shet këto banesa, vepron përgjatë ushtrimit dhe përmbushjes së funksioneve administrative publike dhe se qëllimi dhe objektivi i ligjit 7652/1992 dhe i ligjit nr. 9321/2004 është brenda perimetrit të misionit të shërbimit publik të strehimit, sepse i mundëson qiramarrësve të banesave shtetërore të bëhen pronarë të tyre (neni 1), si dhe krijon tregun e banesave. Gjithashtu, regjimi juridik që zbatohet për këto kontrata është ai i së drejtës publike, sepse përcaktimi i çmimit të kontratës së shitjes bëhet jo sipas tregut të lirë, por me VKM dhe se për disa banesa e kategori subjektsh që përmbushin kushte të caktuara (ata që kanë statusin e ish-të burgosurit, të internuarit, të dëbuarit politik dhe të invalidit të luftës), kalimi i pronësisë është falas. Megjithatë, Kolegji thekson se është e nevojshme se për të analizuar mosmarrëveshjet që krijohen në fushën e privatizimit të banesave shtetërore (proces i cili është pothuajse i përfunduar) duhet të orientohemi edhe nga përfundimi i arritur nga analiza e bërë në këtë vendim njësoj, se: *përcaktuese është edhe mënyra se si palët i ngrenë pretendimet dhe i parashtrojnë kërkesat e tyre, duke u orientuar te marrëdhëniet juridiko-civile apo ato juridiko-publike, si dhe te zgjidhja e pasojave para gjykatës kompetente.*

74. Në këtë aspekt vlen të theksohet se pavarësisht nga natyra në dukje administrative që përmban një kontratë e privatizimit të banesave shtetërore, ndryshe paraqitet çështja kur kundërshtimi vjen nga palët në kontratë dhe ndryshe kur të tretët pretendojnë fitimin e pronësisë mbi këtë banesë (ku këto të fundit përbëjnë edhe numrin më të madh të çështjeve që kanë mbetur për zgjidhje para gjykatave). Nuk përjashtohen rastet kur çështje me objekt pavlefshmërinë absolute të kontratave të privatizimit me pasojë kalimin e tyre në favor të shtetit të identifikohen si administrative. Ndërkohë që në çështje, ku paditësi i cili nuk është palë në kontratë i kundërshtohet EKB-së dhe blerësit të banesës shtetërore, duke kërkuar detyrimin për njohjen e tij si pronar/bashkëpronar, atëherë mosmarrëveshja në një rast të tillë trajtohet si me natyrë të mirëfilltë civile dhe kompetente për shqyrtimin e tyre do të jetë gjykata e juridiksionit të përgjithshëm dhe jo gjykata administrative. Kjo është përgjithësisht edhe praktika që është ndjekur së fundmi në disa vendime të Gjykatës së Lartë.

75. Mbi këtë analizë të detajuar ligjore, doktrinare dhe jurisprudenciale, Kolegji arrin në përfundimin:

- Kontrata e privatizimit të banesave shtetërore, në kuptim të ligjit nr. 7652, datë 23.12.1992, “Për privatizimin e banesave shtetërore” dhe të ligjit nr. 9321, datë 25.11.2004, “Për privatizimin e banesave dhe objekteve të kthyer në banesa”, ka elementet e një kontrate administrative.

- Megjithatë, për të përcaktuar gjykatën kompetente për shqyrtimin e një mosmarrëveshje, në të cilën vihet në diskutim një kontratë privatizimi banese, përcaktuese do të jetë natyra juridike e mosmarrëveshjes dhe kërkimet konkrete të palëve.

- Nëse pala kundërshton kontratën administrative, për shkak se bie ndesh me normat e të drejtës publike dhe ka për pasojë kthimin e pronës tek organi publik, kompetente për shqyrtimin e mosmarrëveshjes është gjykata administrative.

- Nëse një person i tretë, që nuk është palë në kontratë, kërkon njohjen pronar apo bashkëpronar mbi banesën e privatizuar nga pala tjetër, sipas ligjeve të mësipërme, pavarësisht se në mënyrë të tërthortë ngre pretendime edhe për vlefshmërinë e kontratës së privatizimit, mosmarrëveshja në këtë rast është e natyrës civile dhe shqyrtimi i saj është në kompetencën e gjykatës civile.

VI. Në lidhje me zgjidhjen e çështjes objekt gjykimi

76. Në rastin konkret, palët kanë qenë të lidhura në një kontratë shitjeje të banesës shtetërore, për të cilën paditësi Kadri Tafa ka paguar vlerën e plotë, sipas ligjit dhe VKM-së nr. 678/2009. Ndërkohë që VKM-ja nr. 367/2013 ka ndryshuar VKM-në nr. 678/2009 dhe ka parashikuar se EKB-ja duhet të bëjë kalimin në pronësi pa kundërshtim të këtyre objekteve për personat, të cilët i kanë aktualisht në përdorim. Referuar parashikimeve të mësipërme, paditësi Kadri Tafa, i cili kishte paguar çmimin e plotë të kontratës, ka ngritur padinë me objekt: *“Detyrimin e të paditurve, Enti Kombëtar i Banesave, Drejtoria e Përgjithshme dhe Enti Kombëtar i Banesave, Dega Rajonale Tirane t’i kthejnë paditësit shumën e vlerës monetare sipas*

ekstraktit bankar të datës 18.8.2018, të përlogaritur vetëm për periudhën pas hyrjes në fuqi të VKM-së nr. 367, datë 18.4.2013 [...].”

77. Referuar kontratës për shitje të banesës shtetërore, të lidhur nga palët, mbi bazën e një programi social të strehimit, por edhe arsytimit të sipërpërmendur, Kolegji vlerëson se kur organi publik ndërhyr me akt nënligjor për zbatimin e një objekti social në favor të përfituesve, mosmarrëveshja që krijohet në këtë rast për zbatimin e kontratës, duhet të cilësohet si administrative.

78. Nga ana tjetër, Kolegji evidenton edhe faktin se, në rastin në shqyrtim padia mbështetet në pretendimin se kontrata e lidhur mes palëve i ka ndërprerë efektet e mëtejshme për shkak të një VKM-je, që vendos të kalojë në pronësi pa shpërblim banesën përkatëse. Mbi këtë pretendim, paditësi kërkon kthimin nga një organ publik të vlerës së çmimit të kontratës që ka paguar, pas hyrjes në fuqi të aktit nënligjor normativ, VKM-së nr. 367, datë 18.4.2013. Një padi me këtë objekt dhe shkak ligjor, që lidhet me pretendimin për pagim të padetyruar organit publik, e cilëson marrëdhënien juridike të pretenduar, e për rrjedhojë edhe mosmarrëveshjen, si juridiko-administrative, ndaj edhe kompetencën për gjykimin e çështjes e ka vetëm gjykata administrative.

79. Referuar analizës së mësipërme, Kolegji vlerëson se vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit, me të cilin u vlerësua se mosmarrëveshja objekt gjykimi është në kompetencë të gjykatës civile, është i pabazuar në ligj. Gjykata Administrative e Apelit ka kompetencën të shqyrtojë mosmarrëveshjen, duke qenë detyrë e saj të vlerësojë pretendimet e ngritura në ankim për një pagim të padetyruar dhe lindjen e përgjegjësisë së EKB-së, kundrejt konkluzionit të gjykatës së shkallës së parë për vijimin e zbatimit të kontratës dhe efekteve të saj, edhe pas hyrjes në fuqi të VKM-së nr. 367, datë 18.4.2013.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, mbështetur në nenin 63, pika 1, shkronja “c”, të ligjit nr. 49/2012, datë 3.5.2012, “Për Gjykatat Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” *(i ndryshuar)*,

VENDOSI:

1. Prishjen e vendimit nr. 224 (86-2021-288), datë 21.4.2021, të Gjykatës Administrative të Apelit dhe kthimin e çështjes për rigjykim në atë gjykatë, me të njëjtin trup gjykues.
2. Ky vendim për njësimin e praktikës gjyqësore publikohet në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më 22.9.2023

Kryesues: Sokol Sadushi,

Anëtarë: Artur Kalaja, Asim Vokshi, Gentian Medja, Sokol Ngresi