

VENDIM
Nr. 00-2024-1494 (154), datë 15.4.2024

NË EMËR TË REPUBLIKËS

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

Sokol Sadushi	kryesues;
Sokol Ngresi	anëtar;
Arbena Ahmeti	anëtare;
Asim Vokshi	anëtar;
Gentian Medja	anëtar,

në datat 26.5.2023, 22.9.2023, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore, me qëllim njësimin e praktikës gjyqësore, çështjen administrative me nr. 31003-00556-00-2020 dhe në datën 15.4.2024, në mungesë të palëve paditëse dhe palës së paditur shoqëria “Cobial” sh.p.k. shpall vendimin, që u përket:

PADITËSIT: Shoqëria “Agbes Konstruktion” sh.p.k., shoqëria “Arbëria” sh.a.

TË PADITUR: Autoriteti Rrugor Shqiptar, Komisioni i Prokurimit Publik, shoqëria “Cobial” sh.p.k.

OBJEKTI: Kundërshtimin e akteve administrative:

Vendimi nr. 118/2016, datë 4.3.2016 dhe vendimi nr. 423/2016, datë 7.6.2016, të Komisionit të Prokurimit Publik; vendimi datë 22.4.2016 dhe vendimi datë 11.7.2016, të Komisionit të Vlerësimit të Ofertave të Autoritetit Rrugor Shqiptar, si akte administrative në kundërshtim me ligjin.

Detyrimin e palëve të paditura solidarisht për shpërblimin e dëmit dhe fitimin e munguar në shumën 140.458.900,05 lekë, të shkaktuar nga nxjerrja dhe zbatimi i akteve administrative të kundërligjshme: vendim nr. 118/2016, datë 4.3.2016, vendim nr. 423/2016, datë 7.6.2016, të Komisionit të Prokurimit Publik, vendim datë 22.4.2016 dhe vendim datë 11.7.2016, të Komisionit të Vlerësimit të Ofertave të Autoritetit Rrugor Shqiptar, për shkak të kualifikimit të padrejtë të operatorit ekonomik “Cobial” sh.p.k.

Shpenzimet gjyqësore dhe ato të avokatit në ngarkim të palës së paditur.

BAZA LIGJORE: Ligji nr. 49/2012, datë 3.5.2012, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, nenet: 15/c, 17/1/g, 17/2; ligji nr. 8116, datë 29.3.1996, “Kodi i Procedurës Civile”, i ndryshuar, nenet: 31, 32/a, 106, 153 e vijues të tij; ligji nr. 8485, datë 12.5.1999, “Kodi i Procedurave Administrative”, i ndryshuar, nenet: 9, 10, 11, 13/1/a, 14, 18,56, 115–118; ligji nr. 9643 datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, i ndryshuar dhe VKM-ja nr. 914, datë 29.12.2014, “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”; Kodi Civil, nenet 665–671, nenet 608 e vijues dhe 640 të tij; Kushtetuta e Republikës, nenet 4, 42 dhe 44.

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË,

zhvilloi seancën gjyqësore më datë 26.5.2023 dhe si dëgjoi relatimin e paraqitur nga gjyqtari Sokol Sadushi, përfaqësuesen e palës paditëse, shoqëria “Agbes Konstruktion” sh.p.k., avokaten Fatjola Halilaj e cila kërkoi lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit, përfaqësuesen e Avokaturës së Shtetit, Drita Liço, e cila kërkoi prishjen e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, në mungesë të palëve të tjera, dhe si e diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Në datën 11.12.2015, është publikuar në Sistemin e Prokurimeve Elektronike procedura e prokurimit “Procedurë e Hapur” me nr. ref. - 19283-12-11-2015 me objekt “Riveshje dhe sistemim, asfaltim, masa inxhinierike, Këlcyrë–Përmet, loti 3”, me fond limit 461,986,558 lekë pa TVSH.

2. Në datën 11.1.2016, Autoriteti Kontraktor, Autoriteti Rrugor Shqiptar, zhvilloi procedurën e prokurimit, ndërsa në datën 22.1.2016 ky autoritet ka njoftuar operatorët ekonomikë pjesëmarrës, me anë të sistemit të prokurimeve elektronike (SPE) mbi rezultatet e vlerësimit të Komisionit të Vlerësimit të Ofertave (në vijim KVO), sipas të cilit rezultojnë: “1. “Cobial” sh.p.k., 294,347,892.3 lekë, skualifikuar; 2. “Alba Konstruksion” sh.p.k., 395,136,546 lekë, skualifikuar; 3. “Salillari” sh.p.k., 401,919,200 lekë, skualifikuar; 4. “Curri” sh.p.k., 407,848,091.7 lekë, skualifikuar; 5. “Arifaj” sh.p.k., 411,480,831 lekë, skualifikuar; 6. “Riviera” sh.p.k., 415,787,392.65 lekë, skualifikuar; 7. “Alko Impex General Construction”, 423,917,939 lekë, skualifikuar; 8. “Agbes Konstruksion” sh.p.k. & Arbëria sh.a., 434,806,792.35 lekë, kualifikuar; 9. “GPG Company” sh.p.k., 443,482,977.5 lekë, skualifikuar”.

3. Në datën 26.1.2016, operatori ekonomik “Cobial” sh.p.k., pasi është njoftuar për skualifikimin e ofertës së tij, ka paraqitur fillimisht ankim pranë autoritetit kontraktor, duke kundërshtuar vendimin e KVO-së. Me shkresën nr. 492/3 prot., datë 1.2.2016, Autoriteti Kontraktor i ka kthyer përgjigje palës ankimese për mospranimin e ankimit. Në datën 4.2.2016, shoqëria Cobial sh.p.k., ka paraqitur ankimin me të njëjtin objekt pranë Komisionit të Prokurimit Publik.

4. Komisioni i Prokurimit Publik (në vijim KPP), me vendimin numër 118, datë 4.3.2016, ka vendosur: “Të pranohet ankesën e operatorit ekonomik “Cobial” sh.p.k., për procedurën e prokurimit “Procedurë e Hapur” me nr. ref-19283-12-11- 2015 me objekt “Riveshje dhe sistemim, asfaltim, masa inxhinierike, Këlcyrë–Përmet, loti 3”, me fond limit 461,986,558 lekë pa TVSH... Të anulohet vendimin e KVO-së mbi skualifikimin e operatorit ekonomik “Cobial” sh.p.k. dhe të korrigjohet shkeljet, duke e kualifikuar këtë operator ekonomik. Autoriteti kontraktor, brenda 10 ditëve të verë në dijeni Komisionin e Prokurimit Publik për zbatimin e vendimit, duke dokumentuar veprimet e kryera...”.

5. Pas vendimit të KPP-së nr. 118, datë 4.3.2016, pala paditëse ka depozituar kërkesë për sigurimin e padisë, në datën 16.3.2016, për të cilën është vendosur refuzimi i saj nga gjykata administrative e shkallës së parë. Nuk rezultojnë që pala paditëse, pas kërkesës për sigurimin e padisë, të ketë paraqitur padi në gjykatë.

6. Në datën 22.4.2016, Autoriteti Kontraktor ka njoftuar operatorët, me anë të sistemit të prokurimeve elektronike mbi rezultatet e KVO-së. Në datën 27.4.2016, shoqëria “Agbes Konstruksion” sh.p.k., si përfaqësuese e Bashkimit të Operatorëve Ekonomik “Agbes Konstruksion” sh.p.k. dhe “Arbëria” sh.p.k. ka paraqitur ankim pranë Autoritetit Kontraktor kundër rikualifikimit të shoqërisë “Cobial” sh.p.k. Në datën 3.5.2016, Komisioni i Shqyrtimit të Ankesave pranë Autoritetit Kontraktor ka pranuar ankesën e Bashkimit të Operatorëve, shoqëria “Agbes Konstruksion” sh.p.k. dhe “Arbëria” sh.p.k., për procedurën e prokurimit, objekt gjykimi, duke vendosur kualifikimin e tij, si dhe skualifikimin e shoqërisë “Cobial” sh.p.k. dhe të gjitha shoqërive të tjera. Në këtë datë, Autoriteti Kontraktor ka njoftuar operatorët ekonomik pjesëmarrës, mbi rezultatet, në të cilat arriti Komisioni i Shqyrtimit të Ankesave pranë Autoritetit Kontraktor.

7. Në datën 9.5.2016, operatori ekonomik “Cobial” sh.p.k. ka paraqitur ankim pranë Autoritetit Kontraktor, duke kundërshtuar këtë vendim të KVO-së. Me shkresën nr. 3509/1 prot., datë 13.5.2016, autoriteti kontraktor ka njoftuar për mospranimin e ankimit. Në datën 17.5.2016, operatori ekonomik “Cobial” sh.a. ka paraqitur ankim pranë KPP-së, me të njëjtin objekt si në ankimin drejtuar Autoritetit Kontraktor.

8. Në datën 7.6.2016, KPP-ja, pasi ka shqyrtuar ankimin, me vendimin nr. 423, ka vendosur: “Të pranohet ankesën e operatorit ekonomik “Cobial” sh.p.k., për procedurën e prokurimit “Procedurë e hapur” me nr. ref-19283-12-11- 2015 me objekt “Riveshje dhe sistemim, asfaltim, masa inxhinierike, Këlcyrë–Përmet, loti 3”, me fond limit 461,986,558 lekë pa TVSH, procedurë e zhvilluar në datën 11.1.2016 nga Autoriteti Kontraktor, Autoriteti Rrugor Shqiptar. Të anulohet vendimin e KVO-së mbi skualifikimin e operatorit ekonomik “Cobial” sh.a. dhe të korrigjohet shkeljet, duke e kualifikuar këtë operator ekonomik....”.

9. Pas vendimit të KPP-së 423, datë 7.6.2016, pala paditëse ka depozituar në datën 13.6.2016 kërkesë për sigurimin e padisë, për të cilën është vendosur refuzimi i saj. Nuk rezulton që pala paditëse, pas kërkesës për sigurimin e padisë të ketë paraqitur padi në gjykatë.

10. Në datën 11.7.2016, pala e paditur, Autoriteti Rrugor Shqiptar, ka njoftuar operatorët nëpërmjet sistemit *online* mbi rezultatet e rivlerësimit ku në vend të parë është renditur shoqëria “Cobial” sh.p.k. me ofertë ekonomike më të ulët.

11. Në vijim, në përfundim të procedurës, Autoriteti Rrugor Shqiptar dhe operatori ekonomik “Cobial” sh.p.k. kanë lidhur kontratën me nr. 10065/10, datë 28.7.2016, me objekt “Riveshje dhe sistemim, asfaltim, masa inxhinierike Këlcyrë–Përmet”.

12. Duke pretenduar se nëpërmjet vendimeve të mësipërme janë cenuar interesat ekonomike, më datë 29.7.2016, pala paditëse i është drejtuar gjykatës me padinë objekt gjykimi.

13. **Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë**, me vendimin nr. 343, datë 7.2.2017, ka vendosur: “Mospranimin e padisë nr. 5363/189 akti, me palë paditëse: Shoqëria ‘Agbes Konstruktion’ sh.p.k. dhe ‘Arbëria’ sh.p.k.”.

13.1 Gjykata ka arsyetuar [...] se, nëpërmjet padisë të depozituar në gjykatë në datën 29.7.2016, pala paditëse ka bërë objekt konflikti gjyqësor vendimin nr. 118, datë 4.3.2016 dhe vendimin nr. 423, datë 7.6.2016, të KPP-së. Ndryshe nga sa ka pretenduar pala paditëse për marrjen dijeni të këtyre vendimeve (duke iu referuar datës 11.7.2016), rezulton se ka qenë në dijeni të tyre dhe, për rrjedhojë, padia në gjykatë nuk është paraqitur brenda 45 ditëve, ashtu siç e parashikon ligji nr. 49/2012.

14. Kundër vendimit të Gjykatës së Shkallës së Parë ka ushtruar **ankim** pala paditëse, e cila ka kërkuar prishjen e vendimit dhe kthimin e çështjes për rigjykim.

15. **Gjykata Administrative e Apelit** me vendimin nr. 43 (86-2020-47), datë 21.1.2020, ka vendosur: “Prishjen e vendimit nr. 343, datë 7.2.2017, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë dhe kthimin e çështjes për rigjykim në po atë gjykatë me tjetër trup gjykues.”.

15.1 Gjykata ka arsyetuar se, vendimi i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë është marrë në shkelje të parashikimeve procedurale, duke cenuar në thelb të drejtën e paditësit për akses në gjykatë dhe për një proces të rregullt ligjor. Sikurse rezulton nga përmbajtja e procesverbaleve, Gjykata e Shkallës së Parë ka vendosur kalimin e çështjes në seancë gjyqësore në datën 23.11.2016. Vendimi i mospranimin, në kundërshtim me nenin 39/2, të ligjit nr. 49/2012, duhej dhënë para se të jepej vendimi datë 7.11.2016, për kalimin e çështjes, për shqyrtimin e provave në seancë gjyqësore. Ky vendim i mospranimin të padisë është marrë në shkelje të parashikimeve ligjore dhe për pasojë çështja duhet të priset dhe të kthehet për rigjykim. Gjithashtu, gjykata ka vendosur apriori mospranimin e padisë, ndërkohë që objekt shqyrtimi përpara saj ishte edhe kërkimi i dytë i objektit të padisë, që ka të bëjë me shpërblimin e dëmit, kërkim ky i pavarur nga kërkimi i parë. Sikurse rezulton në objektin e padisë, pala paditëse ka kërkuar shfuqizimin e vendimeve nr. 118, datë 4.3.2016 dhe nr. 423, datë 7.6.2016, të KPP-së, vendimit datë 22.4.2016 dhe vendimit datë 11.7.2016, të KVO-së të Autoritetit Rrugor Shqiptar, si dhe shpërblimin e dëmit, kërkim për të cilin, në respektim të nenit 18/4, të ligjit nr. 49/2012, duhet të paraqitet në gjykatë brenda afatit 3-vjeçar, të parashikuar në ligjin e posaçëm, konkretisht në nenin 115 të KC-së, ku përcaktohet se parashkruhen brenda: “(dh) tre vjetëve paditë për shpërblimin e dëmit jokontraktor dhe paditë për kthimin e përfitimit pasuror pa të drejtë”, si dhe në nenin 17, të

ligjit nr. 8510, datë 15.7.1999, ku thuhet se *“kërkimi i shpërblimit për dëmet e shkaktuara nga organet e administratës shtetërore parashkruhet brenda 3 vjetësh nga çasti kur i dëmtuari merr dijeni për dëmin dhe organin që e ka shkaktuar atë.”*

15.2 Gjykata e apelit arsyeton se në thelb të padisë, pavarësisht mënyrës si është formuluar, realisht kërkohet shfuqizimi i vendimit të KPP-së dhe vendimit të KVO-së që ka dalë në zbatim të tij, si dhe shpërblimin e dëmit, për arsye se me daljen e vendimit nr. 423, datë 7.6.2016, të KPP-së, vendimi nr. 118, datë 4.3.2016 ka rënë dhe nuk ka sjellë pasoja. Lidhur me vendimin datë 11.7.2016, të KVO-së, rezulton se brenda 45 ditëve nga marrja dijeni, pala paditëse, në datën 29.7.2016, ka paraqitur padinë në gjykatë.

16. Kundër vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit ka ushtruar **rekurs** më datë 28.2.2020 Autoriteti Rrugor Shqiptar, i cili ka kërkuar prishjen e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë. Në rekurs ka pretenduar ndër të tjera:

- Arsyetimi i vendimit është dhënë në zbatim jo korrekt të ligjit nr. 49/2012;
- Gjykata ka cituar momentin procedural, kur është dhënë vendimi për mospranimin e padisë, por ka gabuar, pasi nuk ka shqyrtuar nëse vërtet afati i paraqitjes së padisë është respektuar apo jo nga pala paditëse;
- Për çështjen në tërësi nuk ka rëndësi momenti procedural i dhënies së vendimit të mospranimit, pasi arsyetimi i vendimit të shkallës së parë është i saktë dhe i bazuar në prova dhe në ligj;
- Qëndrimi i Gjykatës është i pabazuar pasi nuk ka verifikuar faktin dhe bazën ligjore, në të cilën është referuar gjykata e shkallës së parë. Sipas logjikës së Gjykatës Administrative të Apelit, kjo çështje duhet të kthehet për rigjykim dhe në seancë përgatitore të vendoset mospranimi i padisë, ndërkohë që një gjë e tillë ishte e verifikueshme nga vetë gjykata;
- Konstatimi i dytë i Gjykatës Administrative të Apelit është vendosja apriori nga Gjykata e Shkallës së Parë e mospranimit të padisë, ndërkohë që objekt shqyrtimi përpara saj ishte edhe kërkimi i dytë, që ka të bëjë me shpërblimin e dëmit, kërkim ky i pavarur nga kërkimi i parë. Edhe ky qëndrim i kësaj gjykate është i pambështetur në prova dhe në ligj, pasi nëse aktet administrative, të cilat janë objekt shqyrtimi gjyqësor, nuk shqyrtohen në themel, atëherë edhe kërkimi i shpërblimit të dëmit nuk qëndron, pasi në këtë mënyrë nuk provohet as shkaktimi i dëmit, as faji i palëve të paditura, as kundërligjshmëria e veprimeve/mosveprimeve dhe, si rrjedhojë, nuk formohet as lidhja shkakësore.

17. Kundër vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit ka ushtruar **rekurs** më datë 28.2.2020, KPP-ja, e cila ka kërkuar prishjen e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë. Në rekurs ka pretenduar ndër të tjera:

- Në mbështetje të nenit 18, pika 1, të ligjit nr. 49/2012, datë 3.5.2012, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, pala paditëse nuk legjitimohet *ratione temporis* për të kundërshtuar vendimin e KPP-së, duke qenë se padia është paraqitur në gjykatë tej afatit 45-ditor të parashikuar në këtë dispozitë;
- Ndryshe nga sa interpreton Gjykata Administrative e Apelit, palët kanë të drejtë të parashtrojnë pretendime, lidhur me arsyet që mund të çojnë në pushimin e gjykimin apo mospranimin e padisë, të tilla si juridiksioni, kompetenca, afati i ngritjes së padisë, si kërkesa procedurale, të cilat mund të ngrihen për sa kohë nuk është marrë vendimi për shqyrtimin e provave;
- Në rastin objekt shqyrtimi, gjykata, gjatë seancës gjyqësore, por para marrjes së vendimit për shqyrtimin e provave ka konstatuar se pala paditëse ka marrë dijeni për vendimet e kundërshtuara që me paraqitjen e kërkesës për marrjen e sigurimit të padisë, duke u ndodhur para fakteve të pakundërshtueshme se padia është ngritur jashtë afatit 45-ditor;

- Asnjë palë nuk mund të pretendojë një të drejtë, e cila tashmë është parashkruar. E drejta e një individi për të pasur akses në gjykatë rregullohet sipas disa rregullave procedurale, të cilat nuk mund të anashkalohen, për më tepër nga gjykatat më të larta, të cilat duhet të garantojnë respektimin e normave procedurale. Pala paditëse ka ngritur dhe kërkimin për shpërblimin e dëmit, e cila është e lidhur pazgjidhshmërisht me vërtetimin e paligjshmërisë së aktit administrativ. Një nga kushtet kumulative të shpërblimit të dëmit është faji. Në rast se nuk mund të vërtetohet paligjshmëria e aktit administrativ, kërkimi për shpërblim dëmi nuk mund të vazhdojë, pasi është një kërkim i varur nga fati i aktit administrativ, pasi konsiderohet si rregullim pasojash prej aktit të paligjshëm;

- Sa më sipër, përderisa e drejta e kundërshtimit të dy akteve administrative është parashkruar edhe rregullimi i pasojës për shpërblimin e dëmit nuk mund të vazhdojë të gjykohej;

- Gjykata Administrative e Apelit ka krijuar një precedent të rrezikshëm, duke legjitimuar ngritjen e një padie të parashkruar, duke bërë një interpretim të gabuar të normave procedurale. Për të gjitha argumentet e dhëna më sipër, vendimi i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, është i drejtë, i bazuar në ligj dhe në prova.

18. Kundër vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit ka ushtruar **rekurs**, më datë 28.2.2020, Avokatura e Shtetit, e cila ka kërkuar prishjen e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë. Në rekurs ka pretenduar ndër të tjera:

- Gjykata ka gabuar në dhënien e vendimit, duke mos marrë në shqyrtim provat shkresore të depozituara në dosjen gjyqësore, duke mos konstatuar në mënyrë të plotë dhe të saktë gjendjen faktike të çështjes, duke keqinterpretuar dispozitat e ligjit procedural me pasojë pavlefshmërinë e vendimit të gjykatës;

- Gjatë gjykimit në shkallë të parë është provuar me prova (pjesë e dosjes gjyqësore) se padia e paraqitur për kundërshtimin e vendimeve të palës së paditur KPP-ja është e parashkruar, duke bërë kështu që Gjykata e Shkallës së Parë, në përfundim, të konkludonte se padia nuk plotëson kushtet formale të saj duke disponuar me mospranimin e padisë;

- Arsyeimi i përdorur nga gjykata është në kundërshtim me ligjin pasi, referuar kërkimit të paditësit, padia është e parashkruar. Paditësi nuk legjitimohet *ratione temporis* për të kundërshtuar vendimin nr. 118/2016, datë 4.3.2016 dhe nr. 423/2016, datë 7.6.2016, të KPP--ë, duke qenë se është paraqitur tej afatit 45-ditor, siç parashikohet në nenin 18, pika 1, të ligjit nr. 49/2012, datë 3.5.2012, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”;

- Lidhur me vendimin e KPP-së nr. 118/2016, datë 4.3.2016, pala paditëse ka depozituar kërkesë për sigurimin e padisë, në datën 16.3.2016, për të cilën është vendosur refuzimi i saj nga Gjykata Administrative e Shkallës së Parë; Edhe për vendimin e KPP-së 423/2016, datë 7.6.2016, pala paditëse ka depozituar kërkesë për sigurimin e padisë, në datën 13.6.2016, kërkesë për të cilën është vendosur refuzimi i saj;

- Parë në këtë kontekst, në raport me marrjen dijeni të vendimeve të KPP-së, si dhe afatin në të cilin është depozituar padia në gjykatë, e cila konsiston në datën 29.7.2016, por edhe duke iu referuar kërkimit të palës paditëse mbi shfuqizimin e aktit (e cila e kondicionon palën mbi afatet e paraqitjes së padisë) rezulton se pala paditëse nuk ka përmbushur një nga elementet e domosdoshëm, që gjykata të shqyrtojë në themel pretendimet e paditësit, siç është elementi kohë;

- Dukshëm, pala paditëse, ndryshe nga sa ka pretenduar për marrjen dijeni të këtyre vendimeve, rezulton se ka qenë në dijeni të tyre dhe padia në gjykatë nuk është paraqitur brenda 45 ditëve, ashtu siç e parashikon ligji nr. 49/2012;

- Lidhur me argumentin se, një ndër kërkimet e paditësit është edhe shpërblimi i dëmit, nuk e shmang paditësin nga detyrimi për të respektuar afatin e përcaktuar në nenin 18, të ligjit “Për gjykatat administrative” (LGJA), për sa kohë shpërblimi i dëmit vjen si një kërkim, i cili është i lidhur ngushtësisht me ligjshmërinë e aktit administrativ.

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

19. Më datë 11.4.2023, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (në vijim Kolegji) e planifikoi çështjen për shqyrtim në dhomë këshillimi. Kolegji konstatoi se, për sa i përket institutit të shpërblimit të dëmit jashtëkontraktor, vihen re praktika të ndryshme, në lidhje me faktin nëse ky kërkim është i ndërruar nga ai i kundërshtimit të ligjshmërisë së veprimit apo mosveprimit administrativ, si dhe për ndikimin që sjell në përlogaritjen e afatit për ngritjen e kësaj padie gjykimi më vete i padisë për paligjshmërinë e veprimit ose mosveprimit administrativ, që pretendohet se ka shkaktuar dëmin.

20. Ndryshe nga vendimi i Gjykatës objekt rekursi, gjykatat e faktit, në praktikën e ndjekur për çështjet e shpërblimit të dëmit jashtëkontraktor të shkaktuara nga veprimi/mosveprimi i organit publik kanë mbajtur qëndrimin se ky kërkim, kur ngrihet së bashku me kundërshtimin e paligjshmërisë së veprimit është një kërkim i ndërruar. Për disa nga qëndrimet e mbajtura, pabazueshmëria e kërimit për pavlefshmëri të akteve të palës së paditur, sjell automatikisht edhe rrëzimin e kërimit të palës paditëse për dëmshpërblim, për shkak të lidhjes organike të tyre. Gjithashtu, mbahet qëndrimi se kërkimi për dëmshpërblim nuk mbështetet në një shkak ligjor, nëse nuk ekziston fakti i paligjshëm.

21. Në rastet kur padia e paraqitur në gjykatë nuk është padi kundër veprimit administrativ dhe nuk është kundërshtuar asnjë veprim apo mosveprim i organit publik, që është thirrur me cilësinë e palës së paditur, por kërkohet dëmshpërblim, vihen re praktika gjyqësore sipas të cilave pala ka të drejtën të depozitojë drejtpërdrejt padinë në gjykatë, në zbatim të dispozitave të KC-së, sipas referencës në ligjin nr. 8510, datë 15.7.1999, “Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore”, i ndryshuar, dhe se sipas këtij ligji pala nuk ka detyrimin për shterimin e rrugës administrative. Gjithashtu është mbajtur qëndrimi se, nëse ligji i posaçëm ka një parashikim të qartë mbi mënyrën e ankimit, organin dhe afatin për paraqitjen si të ankimit administrativ dhe atij gjyqësor, pavarësisht se kërkimi i referohet ligjit për përgjegjësinë jashtëkontraktore, ligji specifik prevalon për sa i përket disponimit të padisë dhe vendimmarrjes së gjykatës. Në rastin e ligjit nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, kërkohet domosdoshmërisht eazurimi i ankimit administrativ para se të bëhet kundërshtimi i akteve në gjykatë, duke pasur në fokus si kërkim kryesor, atë të kontrollit të ligjshmërisë së veprimit administrativ (neni 63/2, 64/3 i ligjit) dhe, në varësi të interesave subjektive që kërkohen të mbrohen nga pala, mund të kërkohet dhe shpërblimi i dëmit. Pas lidhjes së kontratës, sipas këtyre qëndrimeve, Gjykata mund të shqyrtojë procedurën e prokurimit, vetëm për efekte deklarative të të drejtave të cenuara nga prokurimi dhe nëse ka vend që pala ankimuese të përfitojë shpërblimin e dëmit të pësuar.

22. Për sa i përket afatit të ngritjes së padisë, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, ka mbajtur qëndrimin se ky afat, referuar nenit 17, pika 1, të ligjit nr. 8510/1999, dhe nenit 120 të KC-së, që kanë pothuajse të njëjtën përmbajtje, fillon nga dita kur i dëmtuari ka ditur ose duhej të dinte për dëmin e pësuar dhe për personin që e ka shkaktuar (*shih vendimin nr. 00–2022– 1893 (300), datë 13.9.2022, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, vendimin nr. 00–2021–974 (83), datë 14.6.2021, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë*). Ndërkohë nga gjykatat e faktit, në rastet e kundërshtimit të aktit administrativ, që shoqërohet me kërkimin dytësor atë të shpërblimit të dëmit, është arsyetuar se pala paditëse i është drejtuar gjykatës brenda afatit ligjor për shfuqizimin e akteve administrative objekt gjykimi, pasi ka shteruar rrugën administrative të ankimit sipas parashikimit të ligjit për prokurimin publik, i lidhur me nenin 16, pika 1, të ligjit nr. 49/2012. Sa i përket kërimit për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, duke mos pasur detyrimin për shterimin e ankimit administrativ, në kuptim të nenit

16, pika 1, të ligjit nr. 49/2012, padia është paraqitur brenda afatit 3-vjeçar të parashkrimit të parashikuar nga neni 115, shkronja “dh”, i KC-së për paditë me objekt shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, lidhur me nenin 18, pika 4, të ligjit nr. 49/2012.

23. Për shkak të qëndrimeve të ndryshme të mbajtura dhe me qëllim njësimin e praktikës gjyqësore, në referim të nenit 62/a, pika 2, të ligjit nr. 49/2012, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në datën 18.4.2023, vendosi kalimin për shqyrtim në seancë gjyqësore të çështjes administrative nr. 31003-00556-00-2020 akti, duke shtruar këto çështjet për njësim:

- *A mund të ngrihet padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, të shkaktuar nga veprimi ose mosveprimi i organit publik, pa u kërkuar në të njëjtën padi, ose me padi të veçantë paligjshmëria e veprimit apo mosveprimit administrativ, që pretendohet se ka shkaktuar dëmin?*

- *Kur lind e drejta për ngritjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor të shkaktuar nga veprimi ose mosveprimi i organit publik dhe si ndikon në afatin e paraqitjes së kësaj padie gjykimi më vete i padisë për paligjshmërinë e veprimit ose mosveprimit administrativ, që pretendohet se ka shkaktuar dëmin?*

24. Në seancën gjyqësore të datës 26.5.2023, pala paditëse shoqëria “Agbes Construction” sh.p.k., përfaqësuar nga avokatja me prokurë ka deklaruar se i qëndron pretendimeve të ngritura gjatë gjykimit të çështjes, pa dhënë ndonjë opinion konkret lidhur me çështjet e shtruara për njësim.

25. Për shkak të interesit që paraqet njësimi, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, bazuar në nenin 62/a, pika 7. të ligjit nr. 49/2012, kërkoi paraqitjen e mendimit me shkrim nga Avokatura e Shtetit për çështjet ligjore të shtruara për njësim.

26. **Avokatura e Shtetit** ka depozituar mendimin me shkrim, në të cilin ka mbajtur qëndrimin në lidhje me pyetjet e shtruara për njësim dhe, ndër të tjera, ka parashtruar:

- Duke qenë se paligjshmëria e veprimit ose mosveprimit të organit publik është kusht *sine qua non* për lindjen e së drejtës për të kërkuar shpërblimin e dëmit, atëherë në rastin kur organi ka vepruar duke nxjerrë aktin administrativ ai duhet të kundërshtohet, në përputhje me afatet e parashikuara në ligj dhe krahas tij mund të kërkohej dhe shpërblimi i dëmit;

- Vetëm në rast se kërkohej pavlefshmëria absolute, pala mund t’i drejtohet në çdo kohë gjykatës, por për sa i përket kerkimit për shpërblimin e dëmit ky afat nuk duhet të tejkalohet afatin 3-vjeçar;

- Nisur nga natyra e kerkimeve, ato mund të paraqiten në të njëjtën padi ose në padi të ndara, por në çdo rast duhet të provohet paligjshmëria e veprimit ose mosveprimit që pretendohet se ka shkaktuar dëmin;

- Për sa i përket pyetjes së dytë të shtruara për njësim, që lidhet me afatin e paraqitjes së padisë për shpërblimin e dëmit më vete nga ai i kundërshtimit të aktit, theksojmë se si kur paraqitet në të njëjtën padi apo në padi të veçanta afati i shpërblimit të dëmit fillon nga dita që ka ditur ose duhet të dinte për dëmin e pësuar dhe për personin që e ka shkaktuar, e drejtë kjo që duhet të ushtrohet brenda afatit 3-vjeçar;

- Lidhur me themelin e rekursit, padia është e parashkruar, pasi pala paditëse ka kundërshtuar aktet objekt gjykimi jashtë afatit 45-ditor, sipas nenit 18, të ligjit 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, të ndryshuar, dhe për këtë shkak duhet të lihet në fuqi vendimi i Gjykatës së Shkallës së Parë.

III. Ligji i zbatueshëm për çështjet e shtruara për njësim

27. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë,

- në nenin 44 parashikohet: “Kushdo ka të drejtë të rehabilitohet dhe/ose të zhdëmtohet në përputhje me ligjin, në rast se është dëmtuar për shkak të një akti, veprimi ose mosveprimi të paligjshëm të organeve shtetërore.”;

28. Ligji nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar (*në vijim ligji nr.49/2012*);

- në nenin 17, pika 1, shkronja “F” parashikon se padia ngrihet: “f) për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, sipas ligjit të posaçëm”;

- në nenin 18, pika 1 parashikon: “Padia kundër veprimit administrativ paraqitet në gjykatë brenda 45 ditëve”. Ky afat fillon nga:

- b) data e njoftimit, sipas mënyrës së përcaktuar në ligj, të aktit administrativ, në rastet kur ky akt ankimohet drejtpërdrejt në gjykatë;

- c) data e botimit të aktit administrativ, në rastet kur ligji parashikon detyrimin për botimin e aktit;

- në nenin 18, pika 4 parashikon: “Paditë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor paraqiten në gjykatë, sipas afateve të parashikuara në ligjin e posaçëm”;

- në nenin 40, pika 1, shkronja “F” parashikon: “1. Gjykata, në vendimin e saj përfundimtar të pranimit, tërësisht ose pjesërisht të padisë, vendos: f) shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, sipas ligjit të posaçëm”;

29. Kodi i Procedurave Administrative,

- në nenin 15 parashikohet: “Parimi i përgjegjësisë - Organet publike dhe nëpunësit e tyre, kur kryejnë një procedurë administrative, mbajnë përgjegjësi për dëmet që u shkaktojnë palëve, në përputhje me legjislacionin përkatës”;

30. Ligji nr. 8510, datë 15.7.1999, “Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore”, në nenin 1 parashikon:

“- Organet e administratës shtetërore përgjigjen për dëmet pasurore dhe jopasurore jashtëkontraktore, që u shkaktojnë personave fizikë a juridikë, privatë, vendas a të huaj. Përgjegjësia jashtëkontraktore e organeve të administratës shtetërore rregullohet me dispozitat e këtij ligji dhe të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë”;

- në nenin 2 parashikon: “‘Përgjegjësi jashtëkontraktore e organeve të administratës shtetërore’ kuptohet detyrimi i organeve të administratës shtetërore për të shpërblyer dëmin që këto të fundit i kanë shkaktuar interesave të personave privatë në ushtrim e sipër të funksioneve të tyre publike.”;

- në nenin 3 parashikon: “Organet e administratës shtetërore përgjigjen për dëmet që u shkaktojnë personave fizikë a juridikë privatë, në rastet që vijojnë:

- a) kur kryejnë veprime a mosveprime të kundërligjshme;

- b) kur kryejnë veprime a mosveprime të ligjshme, por që sjellin dëmtimin e interesave të ligjshme të personave fizikë a juridikë privatë;

- c) kur, megjithëse kryejnë veprime a mosveprime të ligjshme, u shkaktojnë një dëm të pabarabartë subjekteve të cilëve u drejtohet ky veprim a mosveprim;

- ç) kur, për shkak të mosfunksionimit të mjeteve teknike me të cilat organet e administratës shtetërore ushtrojnë veprimtarinë e tyre, persona fizikë a juridikë privatë cenohen në interesat e tyre të ligjshme;

- d) kur u shkaktojnë një rrezik të vazhdueshëm personave fizikë a juridikë privatë;

- dh) kur kryejnë një akt korruptiv gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre.”;

- në nenin 4 parashikon: “Në ushtrimin e funksioneve shtetërore, punonjësit e organeve të administratës shtetërore nuk përgjigjen për dëmet shkaktuar personave fizikë a juridikë privatë në rastet e parashikuara në nenin 3. Punonjësit e organeve të administratës shtetërore, përjashtimisht, përgjigjen për dëmet që u shkaktojnë personave fizikë a juridikë privatë, kur vërtetohet se ata kanë vepruar me keqbesim. Në rastet e parashikuara në paragrafin 2 të këtij neni, organi shtetëror punëdhënës, pasi dëmshpërblen palën e dëmtuar, ka të drejtë të kërkojë nga punonjësi fajtor kthimin e shpërblimit që ka paguar”;

- në nenin 7 parashikon: “Nëse dëmi shkaktohet nga ndryshimi i një situate juridike ose faktike, e cila nga ana e saj, e ka origjinën në një akt të administratës shtetërore, organi kompetent i kësaj administrate mënjanon pasojat, nëpërmjet rivendosjes së gjendjes së mëparshme ose, kur një gjë e tillë është e pamundur, nëpërmjet vendosjes së një gjendjeje të ngjashme. Zhdukja e shkaqeve që sjellin dëmin nuk zbatohet kur rivendosja e gjendjes së mëparshme ose e një gjendjeje të ngjashme është e pamundur. Ky lloj dëmshpërblimi nuk zbatohet, gjithashtu, kur gjendja ekzistuese është shkaktuar nga një akt administrativ, i cili është bërë i pakundërshtueshëm për të dëmtuarin.”.

31. Kodi Civil,

- në nenin 608 parashikohet: “Personi që, në mënyrë të paligjshme dhe me faj, i shkakton tjetrit një dëm në personin ose në pasurinë e tij, detyrohet të shpërblejë dëmin e shkaktuar. Personi që ka shkaktuar dëmin nuk përgjigjet kur provon se nuk ka faj. Dëmi quhet i paligjshëm kur është rrjedhim i shkeljes ose i cenimit të interesave dhe i të drejtave të tjetrit, që mbrohen nga rendi juridik ose nga zakonet e mira.”;

- në nenin 640 parashikohet: “Dëmi pasuror që shpërblehet përbëhet nga humbja e pësuar dhe fitimi i munguar. Shpërblehen gjithashtu shpenzimet e kryera në mënyrë të arsyeshme për të shmangur ose pakësuar dëmin, ato që kanë qenë të nevojshme për të përcaktuar përgjegjësinë dhe masën e dëmit, si dhe shpenzimet e arsyeshme të kryera për të siguruar shpërblimin në rrugë jashtëgjyqësore.”;

32. Ligji nr. 9643 datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik” i ndryshuar dhe VKM-në nr. 914, datë 29.12.2014, “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”;

- në nenin 63, pika 1 parashikon: “Çdo person, që ka ose ka pasur interes në një procedurë prokurimi dhe kur është dëmtuar ose rrezikohet të dëmtohet nga një vendim i Autoritetit Kontraktor, i marrë në kundërshtim me këtë ligj, mund ta kundërshtojë vendimin.”,

- në nenin 63, pika 7, fjalia e fundit parashikon: “Mosndjekja e shkallëve të ankimit e bën ankesën të pavlefshme.”,

IV. Vlerësimi i Kolegjit mbi çështjet e ngritura për njësim

A. Në lidhje me çështjen e parë të shtruar për njësim

33. Me qëllim realizimin e një qëndrimi njësuës për çështjet e shtruara për diskutim, Kolegji vlerëson se analiza për konceptin e përgjegjësisë shtetërore dhe të afatit, brenda të cilit duhet të paraqitet padia për dëmshpërblim e lidhur me padinë për paligjshmërinë e veprimit ose mosveprimit administrativ, duhet të nisë nga parashikimet në Kushtetutë e në legjislacionin përkatës, si dhe nga qëndrimet që mbahen në praktikën gjyqësore vendase dhe ndërkombëtare.

1. Mbi konceptin e përgjegjësisë shtetërore

a) Përgjegjësia jashtëkontraktore e organeve të administratës shtetërore

34. E drejta për dëmshpërblim, që ka gjetur parashikimin e vet në nenin 44 të Kushtetutës sipas të cilit: “Kushdo ka të drejtë të rehabilitohet dhe/ose të zhdëmtohet në përputhje me ligjin”, realizohet me rikthimin në gjendjen e mëparshme të të dëmtuarit, për aq sa është e mundur, nëpërmjet rehabilitimit dhe, nëse kjo nuk është e mundur, me konvertimin e dëmit në shumë monetare. Elementet e përgjegjësisë jashtëkontraktore të organeve të administratës publike gjejnë rregullim në ligjin nr. 8510/1999, përjashtimisht rasteve kur ligjet e posaçme kanë përcaktuar këtë lloj përgjegjësie, duke rregulluar njëkohësisht mënyrën e kërimit, afatin dhe rastet e përfitimit të dëmshpërblimit.

35. Në ligjin nr. 8510/1999, jepet kuptimi për përgjegjësinë jashtëkontraktore, si një detyrim i organeve të administratës shtetërore për të shpërblyer dëmin pasuror dhe jopasuror, që u shkaktohet personave fizikë a juridikë, privatë, vendas a të huaj, në ushtrim e sipër të funksioneve të tyre publike. Koncepti për përgjegjësinë shtetërore me faj gjendet i parashikuar edhe në nenin 15 të KPA-së, ku përcaktohet se përgjegjësia jashtëkontraktore e administratës lind kur organi i administratës publike

apo nëpunësit e tyre, në mënyrë të paligjshme dhe me faj, i shkaktojnë një pale ose personave të tjerë të lidhur, një dëm në personin ose në pasurinë e tyre.

36. Për të analizuar institutin e shpërblimit të dëmit për rastet kur shteti është përgjegjës, krahas referimit në dispozitat ligjore të sipërcituara, nuk mund të shmanget rregullimi që bën KC-ja. Sipas nenit 608 e vijues të tij, për të konkluduar për dëmin jashtëkontraktor nevojitet ekzistenca e katër elementeve të përgjegjësisë: *a) ekzistenca e dëmit; b) paligjshmëria e veprimeve apo mosveprimeve të palës së paditur; c) ekzistenca e lidhjes shkakësore (dëmi të jetë rrjedhim i drejtpërdrejtë dhe i menjëhershëm i veprimit apo i mosveprimit); d) ekzistenca e fajit (në rastin konkret të palës së paditur) në shkaktimin e dëmit.* Në referim të këtij rregullimi që bëhet në KC-ja, dëmi pasuror sjell si pasojë cenimin e pasurisë së të dëmtuarit, në kuptimin e ngushtë ekonomik, pra humbjen e pasurisë (*deminutio patrimonii*) në mënyrë të paligjshme. Shpërblimi i dëmit pasuror, sipas nenit 640 të KC-së, përbëhet nga humbja e pësuar dhe fitimi i munguar, shpenzimet e kryera në mënyrë të arsyeshme për të shmangur ose pakësuar dëmin, ato që kanë qenë të nevojshme për të përcaktuar përgjegjësinë dhe masën e dëmit, si dhe shpenzimet e arsyeshme të kryera për të siguruar shpërblimin në rrugë jashtëgjyqësore.

37. Në ligjin nr. 8510/1999, i cili bën një rregullim të posaçëm të përgjegjësisë jashtëkontraktore, parashikohet shpërblimi i dëmit pasuror i shkaktuar nga veprimet a mosveprimet e organeve të administratës shtetërore, kthimi fizik i një sendi ose rivendosja e një të drejte të pezulluar për shkak të veprimeve ose mosveprimeve të administratës shtetërore, si dhe zhdukja e shkaqeve që sollën dëmin. Edhe rastet e lindjes së përgjegjësisë për shpërblimin e dëmit prej organeve të administratës shtetërore janë të përcaktuara qartësisht në nenin 3 të këtij ligji, ku parashikohet se: *“Organet e administratës shtetërore përgjigjen për dëmet që u shkaktojnë personave fizikë a juridikë privatë në rastet që vijojnë: a) kur kryejnë veprime a mosveprime të kundërligjshme; b) kur kryejnë veprime a mosveprime të ligjshme, por që sjellin dëmtimin e interesave të ligjshme të personave fizikë a juridikë privatë; c) kur, megjithëse kryejnë veprime a mosveprime të ligjshme, u shkaktojnë një dëm të pabarabartë subjekteve të cilëve u drejtohet ky veprim a mosveprim; ç) kur, për shkak të mosfunksionimit të mjeteve teknike me të cilat organet e administratës shtetërore ushtrijnë veprimtarinë e tyre, persona fizikë a juridikë privatë cenohen në interesat e tyre të ligjshme; d) kur u shkaktojnë një rrezik të vazhdueshëm personave fizikë a juridikë privatë; dh) kur kryejnë një akt korruptiv gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre.”*

38. Referuar këtyre parashikimeve ligjore, por edhe doktrinës dhe qëndrimeve që mbahen në praktikën gjyqësore, përgjegjësia shtetërore lind kur ekzistojnë domosdoshmëri kushtet bazë, që lidhen me ekzistencën e faktit dëmtues, të dëmit, si dhe të një lidhjeje shkakësore mes veprimit a mosveprimit dhe dëmit të ardhur. Përgjegjësia lind për gabimet e çdo organi publik ose të personit që ushtron një vullnet të caktuar shtetëror, vetëm nëse shkelja kryhet gjatë ushtrimit të funksionit publik. Shteti nuk përgjigjet për dëmtimet e shkaktuara nga një zyrtar, derisa ai nuk kryen ndonjë detyrë publike, që i është besuar. Përmbushja e detyrës publike kërkon një sjellje dhe veprim të rregullt nga ana e autoriteteve dhe e nëpunësve zyrtarë, të cilët duhet të respektojnë parimet bazë, mbi të cilat administrata funksionon. Një vendim i papërshtatshëm nuk mjafton të krijojë përgjegjësi, pasi duhet të ekzistojë një rast i qartë i mosushtrimit të detyrës, që sjell paligjshmëri.

39. Edhe shpërdorimi ose ushtrimi i paligjshëm i diskrecionit i bën autoritetet publike përgjegjëse për çdo dëmtim të shkaktuar ndaj një individi. Përgjegjësia shtetërore lind jo vetëm për ushtrim të paligjshëm të diskrecionit, por edhe për mosushtrim të paligjshëm të tij. Në rast se autoritetet publike nuk ofrojnë përfitimet ose lehtësitë, që janë të detyruara t'i ofrojnë sipas ligjit, nëse ka mosfunksionim të veprimtarisë administrative që mund të marrë forma nga më të ndryshme, si organizim i keq i shërbimeve, mungesë informacioni, mungesë mbikëqyrje, mosruajtje e informacioneve konfidenciale, moskorrigjim i informacioneve të pasakta, kur shihet se ato janë të gabuara, shkelje e detyrimit për shpejtësi dhe administrim, etj., nga të cilat cenohen subjektet privatë, duhet të vlerësohet si përgjegjësi e shtetit, kur parregullsia është e asaj natyre që normalisht një administratë e kujdesshme nuk do e

kishte lejuar. Pra, përgjegjësia shtetërore shkaktohet si nga veprimet, ashtu edhe nga mosveprimet e organeve publike të autorizuar për kryerjen e detyrave.

40. Përgjithësisht, përgjegjësia e administratës është një përgjegjësi me faj. Praktika gjyqësore ka pranuar një koncept të zgjeruar të asaj që përbën një faj administrativ. Kështu, faji në veprimet e administratës, përjashtimisht ndonjë rasti me dashje (veprim me dëshirën e plotë ose të qëllimshëm) shfaqet kryesisht në formën e pakujdesisë, neglizhencës, mosveprimit, ngadalësisë së tepruar, të premtimeve të pambajtura dhe veçanërisht në rastin e premtimeve të paligjshme. Një lloj premtimi konsiderohet “Akti i garancisë”, që sipas nenit 3, pika 1 të KPA-së “është një akt administrativ individual, me anë të të cilit organi publik, nëse kjo parashikohet me ligj të veçantë, mund të sigurojë paraprakisht, se ai do të nxjerrë ose nuk do të nxjerrë një akt të caktuar administrativ individual në një datë të mëvonshme.”. Kështu, kur premtimi është i qartë dhe i garantuar, administrata duhet ta përmbushë atë, sepse përndryshe do të ketë përgjegjësi për dëmin.

41. Natyrisht, për një shkelje të kryer me faj nga organi publik dhe që sjell një padi për dëmshpërblim, duhet të plotësohen disa kushte, që janë të lidhura kryesisht me dëmin dhe shkakun. Lidhur me dëmin duhet mbajtur në vëmendje se ai është domosdoshmërisht material/fizik ose në të holla, por mund të jetë edhe vetëm një shqetësim, çrregullim, dëm psikologjik, ose moral, i një shkalle apo përmase të tillë që passjell përgjegjësinë për shpërblimin e dëmit. Dëmi mund të jetë efektiv, ose një dëm i ardhshëm, por në çdo rast duhet të jetë i sigurt dhe jo hipotetik. Për sa i përket shkakut, duhet vlerësuar fakti se i përket paditësit të provojë se ka pësuar një dëm nga veprimet e padrejta të dëmtuesit dhe se ekziston lidhja shkakësore mes veprimit administrativ të paligjshëm dhe dëmit të shkaktuar. Pra, nevojitet të provohet se veprimet e administratës janë shkaku i dëmit të pretenduar.

42. Në rastin e përgjegjësisë jashtëkontraktore, që organi të mbajë përgjegjësi mjafton të provohet dëmi, fakti i padrejtë që ka sjellë dëmin dhe lidhja shkakësore. Si rregull, të dëmtuarit (paditësit) nuk i bie barra e provës për të provuar fajësinë në ardhjen e dëmit jashtëkontraktor, pasi prezumohet se dëmi është kryer me faj nga dëmtuesi. Nëse dëmtuesi ka vepruar pa faj, atëherë për të rrëzuar prezumimin e fajësisë i takon atij të provojë të kundërtën. Organi publik, më mirë se kushdo e di se çfarë e ka shtyrë të kryejë veprimin apo mosveprimin dhe se cila ka qenë sjellja e tij, pasi ndodhi dëmi, për të mënjeluar ardhjen apo shtimin e pasojave. Prandaj ligji ia ka ngarkuar organit publik të provojë se ka vepruar pa faj për t’u shkarkuar nga përgjegjësia. Organi publik mund t’i shpëtojë detyrimit, tërësisht ose pjesërisht, në qoftë se provon se dëmi ishte shkaktuar jo për faj të tij, por nga diçka tjetër, siç mund të jetë një veprim/mosveprim me faj i vetë paditësit, një veprim i një personi të tretë, ose një situatë e forcës madhore, si një ngjarje natyrore, krejt e jashtme nga palët dhe e paparashikueshme. Kjo parashikohet shprehimisht në nenin 11, pika 1, të ligjit nr. 8510/1999, sipas të cilit: “Në rast se, përveç veprimeve dhe mosveprimeve të organit të administratës shtetërore, në shkaktimin e dëmit kanë ndikuar edhe veprimet ose mosveprimet e të dëmtuarit, masa e dëmshpërblimit, që duhet të jepet, varet nga masa në të cilën dëmi është shkaktuar edhe nga i dëmtuari.”.

43. Megjithatë përgjegjësia shtetërore konsiderohet si një përgjegjësi me faj, legjislacioni shqiptar pranon gjithashtu edhe detyrimin e organeve për të kompensuar të dëmtuarin, kur për shkak të veprimeve të ligjshme “u shkaktojnë një dëm të pabarabartë subjekteve të cilëve u drejtohet ky veprim a mosveprim.”. Legjislacioni ynë (referuar shkronjave “b” dhe “c”, të nenit 3, të ligjit nr. 8510/1999), ashtu si doktrina dhe praktika gjyqësore pranojnë se, në rrethana të caktuara, administrata mund ta gjejë veten edhe si përgjegjëse pa faj. Ndonjëherë veprimet administrative, për nga natyra e kryerjes apo fushëveprimi i tyre, krijojnë rreziqe të veçanta, në rastet kur veprohet në interes të publikut në mënyrë të ligjshme dhe pa asnjë faj. Siç pranohet edhe nga jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, do të bëhej fjalë për përgjegjësinë shtetërore, kur dëmi është shkaktuar nga sjellja jo e paligjshme e institucioneve të Komunitetit: “... vetëm nëse plotësohen njëkohësisht tri kushte: ekzistenca e dëmit që pretendohet se është pësuar,

lidhja shkakësore midis dëmit dhe veprimeve të institucioneve, si dhe karakteri i veçantë dhe jo i zakonshëm i dëmit” (T-184/95 RECT 28.4.1998 - Dorsch Consult v Council and Commission dhe C-237/98 P, datë 15.6.2000, e GJED-së).

44. Kolegji vlerëson se përgjegjësia pa faj rrjedh nga ideja se rreziku mund të lindë në disa situata, që janë ngjarje jo të përhershme dhe dëmi në këto raste është i veçantë dhe jo i zakonshëm, si p.sh. rasti i dëmtimit të një kalimtari nga përdorimi i armëve nga policia; rasti kur individë ndihmojnë administratën, pa qenë punonjës të saj, për të shpëtuar njerëz në raste përmbajtjes, zjarri, tërmeti; dëmet që vijnë për shkak të punëve publike, etj. Jurisprudenca gjyqësore ka pranuar se nuk do të ishte e drejtë të lihen pa u kompensuar shtetasit, që fatkeqësisht pësojnë dëme nga këto veprime. Për të gjitha këto raste është e kuptueshme që personat, për shkak se kanë pësuar një dëm, duhet të kompensohen nga shteti, edhe në qoftë se administrata publike nuk kishte asnjë faj. Nuk ka rëndësi ligjshmëria apo paligjshmëria e aktit, si dhe fakti nëse organi publik është me apo pa faj. Përgjegjësia e shtetit në raste të tilla, bazohet në nocionin e barazisë, d.m.th. në rast se të drejtat e një individi sakrifikohen në interes të publikut të gjerë, atëherë administrata publike duhet të kompensojë viktimën nga fondet e saj të përgjithshme.

b) Përgjegjësia shtetërore sipas praktikës gjyqësore ndërkombëtare

45. Dy janë dispozitat e Konventës Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut (në vijim KEDNJ-ja) që përcaktojnë të drejtën e individit për gjetjen e një rruge efektive në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore, si dhe të kërimit të shpërblimit të drejtë - neni 13 “E drejta për zgjidhje efektive” që parashikon se: “Çdokush, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e përcaktuara në këtë Konventë, ka të drejtën e një zgjidhjeje efektive (an effective remedy) para një organi kombëtar, pavarësisht se shkelja është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare” - dhe neni 41 “E drejta për një shpërblim të drejtë”, në të cilin pranohet se: “Kur Gjykata konstaton se ka pasur një shkelje të Konventës ose të protokolleve të saj, dhe nëse e drejta e brendshme e Palës së Lartë Kontraktuese lejon të bëhet vetëm një ndreqje e pjesshme, Gjykata, kur është e nevojshme, i akordon shpërblim të drejtë palës së dëmtuar”.

46. Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në vijim GJEDNJ-ja) ka evidentuar në trajtimin e rasteve për shkelje të nenit 13 të KEDNJ-së se, për t’u legjitimuar në kërkimin për dëmshpërblim, kërkuesi duhet të provojë se në vendin e tij mungojnë mjete për zgjidhje dhe shpërblim të këtyre shkeljeve ose masa e shpërblimit nuk është e plotë (*just satisfaction*), dhe se kërkesa për t’u shpërblyer, duhet të jetë e argumentuar, e provuar dhe jo haptazi e pambështetur (*shih çështjen nr. 7136/75, datë 25.3.1983, Silver dhe të Tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar*). Në gjetjen e një zgjidhjeje efektive dhe shpërblimin e dëmit, GJEDNJ-ja thekson se i dëmtuari duhet të kthehet në gjendjen e tij të mëparshme, për aq sa është e mundur.

47. Për sa i përket trajtimit të nenit 41 të Konventës, në lidhje me shpërblimin e dëmit, kundrejt organeve të administratës, gjykata ka referuar disa standarde, të cilat mund të merren parasysh edhe nga gjykatat vendase në trajtimin e padive të kësaj natyre. Sipas kësaj dispozite të Konventës, gjykatës i jepet kompetencë për të kompensuar palën për veprimin ose mosveprimin, që u bë shkak për të konstatuar shkeljen (*shih çështjet Qufaj Co sh.p.k. kundër Shqipërisë nr. 54268/00, 54–59, 18 nëntor 2004, Beshiri etj kundër Shqipërisë nr. 7352/03, datë 22 gusht 2006*). Në elementet e dëmit gjykata ka pranuar se përfshihen dëmi pasuror efektiv dhe ai moral (jopasuror) dhe se dëmi i pretenduar duhet të jetë real, i matshëm, e nga ana tjetër masa e shpërblimit vendoset sipas praktikës gjyqësore, kritereve dhe shkallëzimeve, që marrin parasysh gjykatat e brendshme (*shih çështjen nr. 25376/06, datë 16.12.2014, Rolanda Ceni kundër Italisë*). Për natyrën e dëmshpërblimit, gjykata ka theksuar se jo vetëm që duhet të ketë natyrë kompensuese, por edhe ndëshkuese, çka do të thotë se për të parandaluar ripërsëritjen e shkeljes, gjykata mund të japë një masë të lartë të shpërblimit të dëmit jopasuror (*shih çështjen Stradovnik kundër Slovenisë, nr. 24784/02, §§ 23–25, 13 prill 2006*).

48. Ndikim të madh për konsolidimin e praktikës gjyqësore, që lidhet me paditë e shpërblimit të dëmit dhe përgjegjësinë e shtetit, kanë gjithashtu vendimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED), e cila ka interpretuar dhe sqaruar parashikimet e Traktatit mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian (TFBE), përfshirë edhe nenin 340, që ka të bëjë me përgjegjësinë jokontraktore të Bashkimit Evropian (BE). Sipas këtij neni, BE-ja, në përputhje me parimet e përgjithshme të legjislacionit të shteteve anëtare, duhet të kompensojë të dëmtuarin për dëmin e shkaktuar nga institucionet ose punonjësit e saj në kryerjen e detyrave të tyre. Praktika gjyqësore e Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian është zhvilluar mbi parimet, që duhet të udhëheqin përgjegjësinë jokontraktore.

49. Me evoluimin që ka pësuar gradualisht praktika e kësaj gjykate, një nga vendimet më të dallueshme, që kërkon përdorimin e një kompensimi të caktuar, është çështja *Francoovich dhe Bonifaci kundër Italisë* (1991 ECR I-5357), sipas të cilës, për shkak të moszbatimit të direktivës “Mbi mbrojtjen e punonjësve në rast të paaftësisë paguese të punëdhënësit”, shteti u konsiderua “përgjegjës që të paguante shumat e papaguara”. Ndryshe nga qëndrimet e mëparshme se traktati nuk synonte të krijonte kompensime të reja, GJED-ja vendosi se parimi i përgjegjësisë së shtetit është i qenësishëm në traktat dhe se një padi për kompensim kundër shtetit për shkelje të së drejtës së BE-së, duhet të jetë e mundshme.

50. Në çështjen *Brasserie du Pêcheur SA kundër Gjermanisë dhe R kundër Sekretarit të Shtetit për Transportin C-46/93 dhe C-48/93*, GJED-ja u shpreh se parimi i detyrimit jokontraktor të Komunitetit është shprehje e parimit të përgjithshëm se “një akt i paligjshëm apo heqja e një të drejte i hap rrugë detyrimit për të ndrequr dëmin e shkaktuar”. Duke iu referuar nenit 258 të TBE-së, GJED-ja vendosi se shteti është përgjegjës, cildo qoftë nga organet e tij përgjegjës për shkeljen dhe pavarësisht nga ndarja e brendshme e kompetencave midis autoriteteve kushtetuese. Në këtë vendim, por edhe në të tjerë në vijim (*Bergaderm dhe të tjerë v Komisioni (Çështja C-352/98 P)*), GJED-ja ka vendosur tre kushte kumulative për të pasur përgjegjësi jokontraktore të BE-së: 1. rregulli ligjor i shkelur duhet të ketë si synim dhënien e të drejtave për individë; 2. shkelja duhet të jetë mjaft serioze; 3. duhet të ekzistojë një lidhje shkakësore direkte mes shkeljes së detyrimit që bie mbi BE-në dhe dëmeve të pësura nga personat e dëmtuar.

51. Në rastet e çështjeve *Brasserie du Pêcheur (Çështja C-46/93)* dhe *Factortame (Çështja C-48/93)*, Gjykata vendosi testin për një shkelje mjaft serioze si bazë për përgjegjësinë jokontraktore. Nëse institucioni i BE-së ka shkelur dukshëm dhe rëndë kufijtë e veprimit të tij, ai do të jetë përgjegjës. Në çështjen nr. 59/83, datë 06.12.1984 *Biovilac kundër Komisionit*, Gjykata indirekt pranoi se mbahet përgjegjësi edhe për akte të ligjshme të institucioneve të Komunitetit, duke vendosur katër kushte: 1. të ketë ardhur një dëm nga ky akt; 2. dëmi të jetë i jashtëzakonshëm; 3. dëmi të jetë i një natyre të veçantë, që i ka ardhur specifikisht të dëmtuarit, në ndryshim nga të tjerët; 4. dëmi nuk duhet të përbëjë një risk ekonomik.

52. Mbi këtë analizë që i bëhet konceptit të përgjegjësisë shtetërore, duke iu referuar legjislacionit dhe praktikës gjyqësore vendase e ndërkombëtare, që kanë vendosur disa standarde të gjithëpranuara ndërkombëtarisht, dhe në funksion të pyetjes së shtruar për njësim, Kolegji vlerëson se shkaktimi i një dëmi të paligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit administrativ, pavarësisht nëse është përgjegjësi me faj apo pa faj, i jep të drejtën subjektit privat që të rehabilitohet dhe/ose të zhdëmtohet. Sipas parimit të përgjegjësisë shtetërore, paraqitja e një padie për nxjerrjen e përgjegjësisë së organit publik për shkeljen e së drejtës së subjektit privat është mjeti i nevojshëm juridik që mund të përdoret. Përderisa, çështja që shtrihet për njësim është e lidhur me paditë dhe me natyrën që duhet të kenë kërkimet e subjektit privat për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, Kolegji vlerëson se është e nevojshme analiza edhe në këtë drejtim.

2. Mbi mjetet juridike që duhet të përdorë subjekti i cenuar dhe natyra e kërimit për përfitimin e shpërblimit të dëmit jashtëkontraktor

53. E drejta për të kërkuar shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor njihet si një nga llojet e padive administrative, që mund të ngrihet sipas ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” (i ndryshuar). Ky ligj përcakton juridiksionin e gjykatës administrative edhe për padinë e kërimit të shpërblimit të dëmit, që shkaktohet nga organet e administratës shtetërore. Referuar nenit 17, pika 1, shkronja “P”, të ligjit nr. 49/2012, padia ngrihet “për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, sipas ligjit të posaçëm”. Në ligjin nr. 8510/1999, që rregullon në mënyrë të posaçme përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore, evidentohen qartësisht: në kreun II “Llojet e dëmshpërblimit” (si “kthimi”, neni 5, “shpërblimi”, neni 6 dhe “zhdukja e shkaqeve që sjellin dëmin”, neni 7; në kreun III “Nocionet themelore të përgjegjësisë shtetërore” dhe në kreun IV “Procedurat për kërkimin dhe pagimin e dëmshpërblimit”.

54. Referuar rregullimeve, që bëhen në këtë ligj, *kthimi* është një nga llojet e dëmshpërblimit për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve administrative që realizohet në dy mënyra. Së pari: *kthimi fizik i një sendi*, që lidhet me kthimin e asaj që është marrë në mënyrë të paligjshme nga organi publik (si p.sh. kthimi i një mjeti të bllokuar sipas Kodit Rrugor) dhe së dyti: *rivendosja në vend e një të drejte të shkelur* padrejtësisht nga veprimet e organit administrativ (siç mund të jetë mohimi padrejtësisht që i bëhet një subjekti në dhënien e një leje, licence, granti, burse studimi etj.). *Shpërblimi* është lloji i dytë i dëmshpërblimit që lidhet me pagimin në të holla të dëmit të shkaktuar. Ky lloj shpërblimi kryhet në rastin kur dëmi është i tillë, që e bën të pamundur si kthimin e sendit në gjendjen që ka qenë fillimisht, ashtu edhe rivendosjen e të drejtës së shkelur. Sidoqoftë, shpërblimi në të holla mund të zbatohet edhe si baraspeshim i dëmit të shkaktuar, pavarësisht se është realizuar kthimi i sendit apo është bërë rivendosja e të drejtës. *Zhdukja e shkaqeve që kanë sjellë dëmin* është një mënyrë tjetër e dëmshpërblimit, të cilën dispozita ligjore e lidh me rastin e shkaktimit të dëmit një subjekti konkret si rrjedhojë e ndryshimit të një situate juridike apo faktike, e cila e ka origjinën e saj në një akt administrativ të organit kompetent. Në raste të tilla organi publik detyrohet të mënjanojë pasojat nëpërmjet rivendosjes së gjendjes së mëparshme, ose kur një gjë e tillë është e pamundur nëpërmjet vendosjes së një gjendjeje të ngjashme. Pra, nëse shkak për ardhjen e dëmit është akti administrativ dhe pasojat juridike që ka sjellë, atëherë shfuqizimi do të konsiderohet si zgjidhje për rikthimin e ligjshmërisë. Megjithatë, paragrafi i dytë, i nenit 7, të ligjit nr. 8510/1999, ka vendosur rregullin se ky lloj dëmshpërblimi nuk përmbushet ligjërisht në dy raste: “*kur rivendosja e gjendjes së mëparshme ose e një gjendjeje të ngjashme është e pamundur*”, si dhe “*kur gjendja ekzistuese është shkaktuar nga një akt administrativ, i cili është bërë i pakundërshtueshëm për të dëmtuarin*.”. Pikërisht, rasti i dytë që lidhet me pakundërshtueshmërinë e aktit administrativ (arsyet mund të jenë të ndryshme) dhe që e bën të pamundur përfitimin e dëmshpërblimit, do jetë pjesë e analizës në vijim të këtij vendimi.

55. Parashikime të detajuara të rasteve të përgjegjësisë shtetërore, si dhe të padive që mund të ushtrohen për përfitimin e dëmshpërblimit gjejnë rregullim edhe në disa ligje të posaçme, si p.sh.: ligji nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik” (neni 64/4/b); ligji nr. 119/2014, “Për të drejtën e informimit” (neni 26); ligji nr. 10 221, datë 4.2.2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi” (nenet 36, 37); ligji nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit” (neni 105); ligji nr. 9723, datë 3.5.2007, “Për Qendrën Kombëtare të Regjistrimit” (neni 73) etj. Ndërkohë që formulimi i nenit 14, paragrafi i fundit, të ligjit nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimeve”, sipas të cilit “*Në rast se në bazë të vendimit të formës së prerë të gjykatës, vendoset pranimi i padisë, i dëmtuari ka të drejtë të kërkojë nga inspektorati që ka dhënë vendimin, dëmshpërblimin për dëmin e shkaktuar*”, apo i nenit 36, të ligjit nr. 10 221, datë 4.2.2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi”, sipas të cilit: “*1. Padia i paraqitet gjykatës kompetente ... jo më vonë se 5 vjet nga*

dita që ka ndodhur sjellja e pretenduar diskriminuuese dhe jo më vonë se 3 vjet nga dita që i dëmtuari merr dijeni për këtë sjellje”, paraqesin situata ligjore specifike, për të cilat Kolegji do t’i bëjë pjesë të analizës në vijim, me qëllim dhënien përgjigje të pyetjes së dytë të shtruar për njësim.

56. Sipas këtyre rregullimeve, që parashikohen në legjislacionin e posaçëm dhe në veçanti në ligjin nr. 8510/1999, subjekti i cenuar duhet të identifikojë llojin e dëmshpërblimit (*këthim, shpërblim ose zhdrukje e shkaqeve që sjell dëmin*) dhe, në varësi të tij, do të duhet të përcaktojë edhe objektin e kërimit të padisë. Nisur nga lloji i dëmshpërblimit, që kërkon subjekti i cenuar, çështja që shtrohet për zgjidhje para Kolegjit është *nëse padia për dëmshpërblim është e ndërvarur apo mund të paraqitet si një kërkim i ndarë dhe i pavarur nga llojet e padive, që parashikohen në nenin 17, të ligjit nr. 49/2012, siç janë padia për shfuqizimin e aktit, padia për detyrimin e organit për të nxjerrë aktin, padia për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit, etj?*

57. Nga parashikimet që bën legjislacioni i posaçëm, subjektit të cenuar, padyshim, që i lind e drejta për të paraqitur një padi për dëmshpërblim. Të drejtën e padisë, sipas nenit 15/a, të ligjit nr. 49/2012, e ka çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik. Referuar praktikës gjyqësore të konsoliduar të Gjykatës së Lartë, padia ka për garanci kushtetuese të drejtën për t’iu drejtuar gjykatës, ndërkohë që vetë paditësi duhet t’i referohet një situatë konkrete për të provuar cenimin ose shkeljen e një të drejte ose interesi të ligjshëm. Padia individualizohet nga tre elemente konkrete: i. subjektet ose palët; ii. objekti (vendimi konkret që i kërkohet gjykatës të shpallë për të mbrojtur të drejtën e cenuar ose të shkelur); dhe iii. shkaku (e drejta ose marrëdhënia juridike e cenuar që ndodhet në themel të kërkesës dhe fakti cenes). Çdo subjekt që pretendon se i është cenuar një e drejtë ose një interes i ligjshëm, nëpërmjet padisë, objektit dhe shkakut të saj, si dhe gjatë procesit gjyqësor duhet të identifikojë: i. marrëdhënien juridike nga i burojnë të drejtat apo interesat e ligjshme të shkelura; ii. personin/subjektin që e ka cenuar në të drejtën apo interesin legjitim; iii. faktin që përbën cenimin e të drejtës ose interesit të ligjshëm, veprimet ose mosveprimet e të paditurit, të cilat i kanë mohuar/cenuar të drejtën ose interesin e ligjshëm; iv. të drejtën që synon të mbrojë, e cila duhet të jetë konkrete dhe të ketë lindur para ngritjes së padisë (*shih më gjerë vendimin nr. 5, datë 30.10.2012, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë*). Pra, që të gëzojë mbrojtje ligjore, kërkitimi për njohjen ose për rivendosjen e një të drejte të shkelur ose të mohuar duhet të bëhet vetëm prej atij, të cilit i përket sipas ligjit e drejta e mohuar ose e shkelur prej një të treti (*legjitimimi aktiv*) dhe vetëm kundër atij që, me veprimet ose mosveprimet e tij mohon ose shkel të drejtën e kërkuar (*legjitimimi pasiv*).

58. Në aspektin e rivendosjes së të drejtave të cenuara, Kolegji konstaton se në praktikën gjyqësore janë evidentuar raste të ndryshme, kur paditësi, i është drejtuar gjykatës: a) me padinë për kundërshtimin e veprimit/mosveprimit administrativ dhe kërkimin e shpërblimit të dëmit, njëkohësisht, ose njëra pas tjetrës; b) vetëm me padinë për kundërshtimin e aktit administrativ; c) me padinë për shpërblimin e dëmit, pa e lidhur me padinë për shfuqizimin e aktit administrativ; d) me padinë për shpërblimin e dëmit, nëpërmjet konstatimit të pavlefshmërisë absolute të aktit, etj.

59. Për shkak të larmisë së padive që aplikohen në praktikën gjyqësore, Kolegji ka vlerësuar si të domosdoshëm mbajtjen e një qëndrimi njësuës, nëpërmjet shtrimit të pyetjes së parë. Padyshim që e drejta e disponimit të padisë për përcaktimin e objektit dhe shkakut ligjor, ku pala mbështet të drejtën e vet subjektive, i takon ekskluzivisht paditësit, por çështja shtrohet *nëse padia për shfuqizimin e aktit administrativ është gjithmonë kusht shterues, që padia për shpërblimin e dëmit të gëzojë mbrojtje ligjore, apo këto dy kërkitime/padi konsiderohen si autonome e të ndara nga njëra-tjetra?*

60. Për të konkluduar mbi këtë çështje, Kolegji vlerëson se, referimi në legjislacionin dhe praktikën gjyqësore ndërkombëtare, ndihmon për të analizuar qëndrimet që mbahen në legjislacionin dhe praktikën gjyqësore shqiptare, por edhe për të konkluduar për një zgjidhje sa më të drejtë dhe të pranueshme.

3. Raporti ndërmjet padisë për shfuqizimin e aktit administrativ dhe padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor sipas legjislacionit dhe praktikës gjyqësore ndërkombëtare.

61. Në praktikën gjyqësore të GJED-së, raporti ndërmjet një pretendimi për dëmshpërblim (neni 340 i TFBE-së) dhe një pretendimi për anulim/shfuqizim të një veprimi të paligjshëm administrativ (neni 263 i TFBE-së) është trajtuar gjerësisht. Në fillimet e praktikës së kësaj gjykate ishte normale të ekzistonte një lidhje apo ndërvarësi ndërmjet pranueshmërisë së këtyre padive dhe konstatimit paraprak të paligjshmërisë së sjelljes që përbënte shkakun e dëmit, për arsye se shumica e padive për dëmshpërblim bazohej në një veprim apo një mosveprim të paligjshëm të një institucioni komunitar. Fillimisht, GJED-ja u orientua në këtë drejtim (*çështja Plaumann 25/62, rec. 199, vendim i datës 15.7.1963*). Për shkak të një kufizimi që ishte vendosur për pranueshmërinë e padive ndaj akteve me efekt të përgjithshëm, qëndrimi i mësipërm e kufizonte seriozisht paraqitjen e padive për dëmshpërblim.

62. Për këtë arsye, GJED-ja e ndryshoi qëndrimin duke konkluduar, në kuadër të parimit të autonomisë së pretendimeve, se një padi për dëmshpërblim mund të pranohet, pa qenë e nevojshme të bëhet fillimisht një padi për shfuqizim (*vendim i 2 dhjetorit 1971, Zuckerfabrik Schoppenstedt, çështja 5/71, rec. 975*). Megjithatë, ekzistojnë raste kur padia për dëmshpërblim është konsideruar si një mjet i tërthortë për të arritur shfuqizimin e aktit. Kjo ndodh kur efekti i padisë për dëmshpërblim është i njëjtë me atë që do të kishte padia për anulim/shfuqizim, si p.sh. thjesht kthimi i shumës së mbajtur në mënyrë të paligjshme. Në këtë rast, dëmshpërblimi i kërkuar përputhet me avantazhin financiar, që ankuesi do të përfitonte nga padia për shfuqizim. Pra, duket qartë se paraqitja e një padie për dëmshpërblim, sipas GJED-së nuk ka qëllim tjetër veçse të shmangë kalimin e afatit të padisë për shfuqizim. Në këtë rast padia për dëmshpërblim do të konsiderohet e papranueshme (*vendim i datës 12 dhjetor 1967 Collignon, çështja 4/67, rec. 469; vendim i datës 26 shkurt 1986, Krohn cl Commission, çështja 175/84, rec. 753*).

63. Në parim, sipas praktikës së GJED-së pranohet se formalisht padia për dëmshpërblim dhe ajo për anulim/shfuqizim të aktit janë mjete ankimi të ndara nga njëra-tjetra. Në shumë raste është theksuar se padia për dëmshpërblim ka natyrë autonome. Kjo do të thotë që një palë mund të paraqesë një padi për dëmshpërblim, edhe nëse nuk ka kërkuar një shfuqizim të aktit që ka shkaktuar dëmin. Sipas gjykatës, individëve nuk u mohohet e drejta për t'iu drejtuar gjykatës për shpërblim dëmi sipas nenit 235 dhe nenit 288/2 të TFBE-së, pavarësisht se akti administrativ nuk është anuluar më parë, por megjithatë nevojitet të provohet se veprimi i institucionit ka një natyrë që përbën përgjegjësi për Komunitetin (*çështja OJ C 294 datë 2 dhjetor 2006, Reynolds Tobaço dhe të tjerët kundër Komisionit; çështja nr. T-415/03, datë 19 tetor 2005 Cofradía de Pescadores de San Pedro de Bermeo kundër Këshillit*). Pra, nga një pikëpamje praktike, duket sikur pranohet se kur dikush beson se një akt i BE-së është i paligjshëm, mund të kërkojë fillimisht shfuqizimin e tij (neni 263); nëse ka pësuar dëme për shkak të këtij akti, gjithashtu mund të kërkojë kompensim, njëkohësisht, ose më vonë (neni 340).

64. Sipas doktrinë juridike, por edhe qëndrimeve që mbahen në praktikën gjyqësore të GJED-së, rezulton se, ndërkohë që pretendimet për anulimin/shfuqizimin e aktit dhe ato për dëmshpërblim janë formalisht autonome, në praktikë vihet re se, bazuar në rrethanat e rastit konkret, ato mund të jenë të ndërlidhura. Si në praktikën gjyqësore të GJED-së, ashtu edhe të disa vendeve evropiane vihet theksi në qëndrimin se sigurimi i një anulimi/shfuqizimi të një akti administrativ mund të forcojë potencialisht një pretendim për dëmshpërblim, pasi vendos paligjshmërinë e aktit në fjalë. Ky qëndrim, që pranon formalisht autonominë e padive, por edhe me orientimin nga një lloj ndërvarësie mes tyre, duket përgjithësisht si më i pranuar. Kështu, në rastin *Plaumann & Co. v Komisioni* (*Çështja 25/62 e datës 15.7.1963*) pranohej fillimisht se palët mund të zgjedhin në mënyrë alternative anulimin/shfuqizimin e aktit administrativ kundrejt dëmshpërblimit, ndërkohë, që më pas, në rastin *Kühne & Heitz* (*Çështja C-453/00, e datës 13.1.2004*) preket raporti mes vendimeve administrative kombëtare dhe vendimeve

të GJED-së, duke treguar se si paditë për anulim/shfuqizim dhe paditë për kompensim për dëmin e ardhur mund të ndërveprojnë mes tyre. Edhe rasti *Aer Lingus dhe Ryanair v Komisioni* (Çështjet e Bashkuara T-500/12 dhe T-128/13) ofron një shembull praktik të ndërveprimit mes padive për anulim/shfuqizim të aktit administrativ dhe kompensimit për dëmin e shkaktuar.

65. Karakteri autonom i padisë për dëmshpërblim nga padia për anulim të aktit administrativ njihet formalisht në shumë shtete evropiane. Ka juridiksione që e lejojnë kërkimin për dëmshpërblim pa qenë e nevojshme të kërkohej anulimi/shfuqizimi i aktit administrativ që ka shkaktuar dëmin, ashtu si shfuqizimi i një akti administrativ nuk çon automatikisht në dëme e, për rrjedhojë, pretendime për dëmshpërblime, sepse nevojitet të përmbushen kushtet specifike për përgjegjësinë jashtëkontraktore. Pra, autonomia e dy llojeve të padive është parë në aspektin se, jo domosdoshmërisht, një padi për anulimin e aktit sjell edhe kompensimin e dëmit të shkaktuar. Kështu, Këshilli i Shtetit të Francës në çështjen “*Dame Cachet*” (vendim i vitit 1923) ka theksuar se “vetëm anulimi i një akti administrativ nuk çon automatikisht në kompensim të dëmit të shkaktuar.” Sipas këtij qëndrimi, kërkohej një padi e veçuar për dëmshpërblim dhe se paditësi duhet të pretendojë e provojë dëmin dhe lidhjen midis dëmit dhe aktit administrativ. Në vendimin *Époux Vassilikiotis* (viti 1997), Këshilli i Shtetit Francez ka mbajtur qëndrimin për autonominë e kërimit për anulimin e aktit administrativ dhe të kërimit për dëmshpërblim, duke konkluduar se “edhe nëse një padi për anulim nuk pranohet, një paditës mund të kërkojë e përfitojë dëmshpërblim nëse dëmi është konstatuar.” Sidoqoftë, paraqitja e dy llojeve të padive si të ndara nga njëra-tjetra është më e qartë në rastet e përgjegjësisë pa faj të organit publik.

66. Megjithatë, qëndrimi më i konsoliduar që evidentohet qartazi aktualisht në shumicën e vendeve me praktikë gjyqësore të zhvilluar (si: Gjermania, Franca, Mbretëria e Bashkuar, Italia, Spanja, etj.) dhe që i trajton të dyja paditë formalisht si të pavarura, ka orientuar drejt standardit se *konstatimi i paligjshmërisë mbi një padi për anulim/shfuqizim të aktit administrativ mund të përdoret apo të ndikojë në një padi për dëmshpërblim*. Kështu në vendimin nr. 3/2016, të Asamblesë Plenare të Këshillit të Shtetit Italian, është ritheksuar se: “të dyja kërkimet janë autonome, por një vendim i mëparshëm për anulimin e aktit administrativ që mund të konstatojë paligjshmërinë e këtij akti, më pas mund të përdoret në një kërkim të mëvonshëm për dëmshpërblim.” Në një tjetër vendim, Këshilli i Shtetit Italian (vendimi nr. 500/1999) ka shpjeguar “nevojën për një lidhje shkak-pasojë direkte mes aktit administrativ dhe dëmit për pretendimet për kompensim, edhe nëse akti është anuluar.” Në të njëjtën linjë qëndrimi është praktika gjyqësore gjermane që konfirmon se: “edhe pse janë mjete ankimi të ndara, një padi e suksesshme për anulim/shfuqizim të aktit administrativ në disa raste mund të përforcojë bazueshmërinë e një pretendimi të mëvonshëm për dëmshpërblim” (*Bundesverwaltungsgericht (Federal Administrative Court) decision on “Kalkar” (BVerfGE 55, 250), 2016*), praktika gjyqësore franceze që pranon se “të dyja mjetet janë të pavarura nga njëra-tjetra, por një konstatim i paligjshmërisë në bazë të një padie për anulim/shfuqizim akti administrativ mund të ndikojë në një padi për dëmshpërblim” (*Bianchi, Conseil d’État, 1873*), apo edhe praktika spanjolle që konfirmon qëndrimin se “pavarësisht se kërkimet janë autonome, konstatimi i paligjshmërisë së një akti mund të përforcojë një kërkim gjyqësor për dëmshpërblim.” (*STS (Sala de lo Contencioso), 3 korrik 2008 - Case 5602/2004*).

67. E njëjta situatë paraqitet edhe në disa vende të rajonit (si: Greqia, Kroacia, Rumania, Bulgaria, etj.), që, në respekt të parimit mbi mbrojtjen gjyqësore efektive, trajtojnë natyrën autonome të padive për dëmshpërblim dhe padive për anulimin/shfuqizimin e aktit administrativ, duke konfirmuar se të dyja kërkimet mund të paraqiten veçmas në gjykatë, por rezultati i njërit gjykim mund të ndikojë në tjetrin [vendimi 2347/2017, datë 22 shtator 2017, i Këshillit të Shtetit, Greqi (Council of State Decision 2347/2017); Çështja 2128/11 (Judgment Pž-2128/11) e Gjykatës së Lartë Administrative të Kroacisë; vendimi nr. 13611/2013, i Gjykatës Supreme Administrative të Bullgarisë]]. Në praktikën e Këshillit të Shtetit të

Greqisë nënvizohet ndarja dhe autonomia mes kërkimeve për anulimin e aktit administrativ dhe për dëmshpërblim, por nuk përjashtohet as ndërveprimi mes tyre. Në qëndrimet e mbajtura në praktikën gjyqësore të këtyre vendeve konkludohet se: “një rezultat pozitiv në një gjykim për anulimin e aktit administrativ mund të përforconte një pretendim të mëvonshëm për dëmshpërblim.” (*vendimi nr. 3667/2019, Gjykata e Lartë e Kasacionit dhe Drejtësisë e Rumanisë*). Pra, sipas këtij qëndrimi, pretendimet për anulimin e aktit administrativ dhe pretendimet për dëmshpërblim janë autonome nga njëra-tjetra, por mund të jenë edhe të ndërthurura.

68. Mbi sa më sipër, evidentohet pikësëpari se, shkaktimi i dëmit një subjekti privat për shkak të një veprimi apo mosveprimi administrativ, pavarësisht se administrata publike është përgjegjëse me faj apo pa faj, i jep të drejtën të përdorë para gjykatës padinë, si mjetin juridik më të përshtatshëm për nxjerrjen e përgjegjësisë shtetërore. Padyshim që raporti ndërmjet padive për dëmshpërblim dhe padive për anulimin e aktit administrativ në çdo shtet anëtar të BE-së, por edhe në shtete të tjera, mund të ndikohet nga faktorë të ndryshëm, përfshirë traditat ligjore kombëtare, legjislacionit dhe elaborimit i jurisprudencës bashkëkohore. Megjithatë, Kolegji vlerëson të nevojshme të theksojë se, ndërsa ka një tendencë të përgjithshme për të njohur formalisht autonominë e këtyre padive, pranohet qartazi ndërveprimi mes tyre dhe se, pavarësisht se janë mjete ankimi të ndara, një padi e suksesshme për shfuqizimin e aktit administrativ mund të përdoret apo të ndikojë në një padi për dëmshpërblim.

69. Mbi këtë analizë të kryer konstatohet se padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor që rrjedh nga sjellja e organit publik paraqitet proceduralisht autonome, në lidhje me padinë për kundërshtimin e ligjshmërisë së veprimit apo mosveprimit administrativ që pretendohet se ka shkaktuar dëmin. Kjo pasi, përgjegjësia administrative për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor mund të lindë jo vetëm në rastin e sjelljeve të paligjshme, por edhe në raste kur organet shtetërore ushtrojnë veprimtari të ligjshme (neni 3, i ligjit nr. 8510/1999). Në rastin e përgjegjësisë pa faj, padia për kërkimin e përgjegjësisë jashtëkontraktore për shkak të një veprimi a mosveprimi të ligjshëm të organit administrativ është autonome dhe nuk kushtëzohet e as kërkon paraqitjen e ndonjë padie ndaj veprimit apo mosveprimit administrativ, ndërsa në rastin e sjelljes së paligjshme të organeve publike, padia për shpërblimin e dëmit mund të ngrihet si njëkohësisht me atë për kërkimin e paligjshmërisë së sjelljes administrative, ashtu edhe më pas. Nga ana tjetër, kur dëmi jashtëkontraktor i shkaktuar rrjedh nga veprimi ose mosveprimi i paligjshëm i organit publik (që nuk përbën pavlefshmëri absolute), mosshterimi nga paditësi i rrugës administrative (kur është e detyrueshme) apo gjyqësore të ankimit, brenda afateve të parashikuara në ligj, passjell mungesën e njërit nga elementet e domosdoshme për lindjen e përgjegjësisë nga shkaktimi i dëmit, që është veprimi apo mosveprimi i paligjshëm. ***Përjashtimisht, në rastin e dëmit jashtëkontraktor të ardhur nga mosveprimi i paligjshëm i organit publik, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor nuk cenohet në çdo rast nga moskundërshtimi veçmas i kësaj sjelljeje të organit publik, kur pala provon se kjo rrugë ankimi nuk do të mund të mbronte efektivisht të drejtat ose interesat e ligjshme të saj.*** Gjithashtu, nëse akti administrativ i organit publik që ka shkaktuar dëmin, preket nga rastet e pavlefshmërisë absolute, atëherë padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor nuk kushtëzohet nga konstatimi paraprakisht i pavlefshmërisë absolute të aktit me padi të veçantë, por ky konstatim mund të bëhet edhe gjatë gjykimit të padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor. Megjithatë, në dallim nga kërkimi për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të një akti administrativ, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor do i nënshtrohet afatit të parashkrimit të padisë, siç është parashikuar nga neni 17, i ligjit nr. 8510, datë 15.7.1999, “Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore” (i ndryshuar).

70. Duke iu referuar çështjes së shtruar për njësim dhe me qëllim dhënien e përgjigjes për pyetjen e parë, Kolegji konkludon se: ***“Në çdo rast që paraqitet një padi është e domosdoshme të analizohen***

veprimet ose mosveprimet e të paditurit, që brenda ose jashtë një procedure administrative, i kanë cenuar të drejtën ose interesin e ligjshëm subjektivit privat, duke i sjellë një dëm konkret. Kushtet ligjore të shpërblimit të dëmit jashtëkontraktor kërkojnë të përmbushen në mënyrë kumulative dhe paditësi duhet të argumentojë ligjërisht, se cili ka qenë veprimi/mosveprimi i palës së paditur që i ka shkaktuar dëmet e pretenduara dhe përse duhet të mbahet përgjegjës për shpërblimin e dëmit. Nëpërmjet identifikimit qartësisht të veprimit ose mosveprimit të organit publik, që është bërë shkak për shkeljen e konstatuar dhe që ka sjellë në mënyrë të drejtpërdrejtë dëmin për subjektin privat, arrihet të qartësohet natyra e padisë dhe objekti i kërimit. Në këtë mënyrë përcaktohet edhe raporti autonom apo i ndërvuar mes padisë për dëmshpërblim dhe padisë për shfuqizimin e aktit, si dhe fakti nëse padia për shfuqizimin e aktit administrativ është kusht shterues, që padia për shpërblimin e dëmit të gëzojë mbrojtje ligjore.”.

B. Rregulli i së drejtës për çështjen e parë të shtruar për njësim

71. Referuar kësaj analize të hollësishme që i bëhet legjislacionit shqiptar në këndvështrim edhe të parimeve që elaborohen në praktikën gjyqësore vendase e ndërkombëtare të gjithëpranuar, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë arrin në përfundimin njësoj si më poshtë vijon:

1. Padia për kërkimin e shpërblimit të dëmit jashtëkontraktor, të shkaktuar nga veprimi ose mosveprimi i organit publik është proceduralisht e pavarur nga padia, me të cilën kërkohet paligjshmëria e veprimit apo mosveprimit administrativ që pretendohet se ka shkaktuar dëmin. Padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor mund të bashkohet në një padi të vetme me padinë për paligjshmërinë e veprimit apo mosveprimit administrativ, ashtu si mund të ngrihet edhe pas padisë për kërkimin e paligjshmërisë së sjelljes së organit publik, por gjithnjë brenda afateve të parashkrimit të përcaktuara nga ligji i posaçëm.

2. Në rastin kur paligjshmëria e veprimit apo mosveprimit administrativ pretendohet si shkak thelbësor i dëmit dhe si e tillë përbën edhe vetë shkakun e padisë për dëmshpërblim, atëherë padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, ndonëse proceduralisht është e pavarur, në kuptimin material ndërvaret nga fati i padisë për paligjshmërinë e veprimit apo mosveprimit administrativ.

C. Në lidhje me çështjen e dytë të shtruar për njësim

72. Kolegji thekson se, për të konkluduar mbi zgjidhjen e çështjes së dytë të shtruar për njësim, duhet të analizohen me radhë të dy nënpyetjet se “1. Kur lind e drejta për ngritjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor të shkaktuar nga veprimi ose mosveprimi i organit publik dhe si ndikon në afatin e paraqitjes së kësaj padie gjykimi më vete i padisë për paligjshmërinë e veprimit ose mosveprimit administrativ që pretendohet se ka shkaktuar dëmin?”

1. Momenti i lindjes të së drejtës për ngritjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor

73. Parashkrimi, është një institut juridik që i përket të drejtës materiale, i cili lidhet me të drejta subjektive të parashikuara në ligj dhe drejtohet kundërpadisë në kuptimin material, duke shkaktuar shuarjen e saj (i quajtur ndryshe si parashkrim shues). Parashkrimi i padisë përmban dy elemente thelbësore: a) kalimin e një periudhe kohe të caktuar (që njihet si afat i parashkrimit të padisë); dhe b) mosveprimin e titullarit për të ushtruar këtë të drejtë gjatë kësaj kohe, në rastet kur ai mund dhe duhej të vepronte. Koncepti i parashkrimit është përcaktuar në nenin 112 të KC-së, sipas të cilit “E drejta e padisë që nuk është ushtruar brenda afatit të caktuar në ligj, shuhet dhe nuk mund të realizohet më me anë të gjykatës ose të organit tjetër kompetent.”.

74. Për të vlerësuar nëse ka kaluar apo jo afati i paraqitjes së padisë, si pasojë e mosveprimit të titullarit të saj, me rëndësi është përcaktimi i saktë i momentit të lindjes të së drejtës, nga fillon edhe llogaritja e afatit. Sipas nenit 117 të KC-së, afati i parashkrimit të padisë fillon nga dita, kur subjektit i

ka lindur e drejta e padisë. Pikërisht, momenti i lindjes të së drejtës së padisë përcaktohet si fillim i ecjes së afatit të parashkrimit, pasi vetëm me lindjen e kësaj të drejte mund të flitet për mosveprim të titullarit dhe vetëm kur cenohet e drejta subjektive lind e drejta e padisë për mbrojtjen e saj (*shih vendimin nr. 273, datë 28.5.2015, të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë*).

75. Çështja, që shtrohet për zgjidhje para Kolegjit, është e lidhur me interpretimin që duhet bërë veçanërisht për parashkrimin e padive, që listohen në nenin 18, të ligjit 49/2012. Konkretisht, padia kundër veprimit administrativ paraqitet në gjykatë brenda 45 ditëve, duke përcaktuar disa nga momentet që shërbejnë për fillimin e këtij afati. Sipas rregullimit që bëhet në këtë dispozitë ligjore, parashkrimi për padinë ndaj veprimit/mosveprimit administrativ fillon me momentin e marrjes dijeni për kryerjen e këtij veprimi, apo të përfundimit të afatit ligjor, brenda të cilit duhej të kryhej veprimi administrativ, ndërsa në lidhje me padinë për kërkimin e dëmit jashtëkontraktor të shkaktuar nga organet e administratës shtetërore, neni 18, i ligjit 49/2012, referon te afatet që parashikohen në legjislacionin e posaçëm. Konkretisht, në nenin 17, të ligjit nr. 8510/1999, që është ligji i posaçëm në këtë drejtim, përcaktohet se: “Kërkimi i shpërblimit për dëmet e shkaktuara nga organet e administratës shtetërore parashkruhet brenda 3 vjetësh nga çasti kur i dëmtuari merr dijeni për dëmin dhe organin që e ka shkaktuar atë”, ndërsa në nenin 120 të KC-së parashikohet se: “parashkrimi i padisë fillon nga dita kur i dëmtuari ka ditur ose duhej të dinte për dëmin dhe personin që e ka shkaktuar atë.”.

76. Në zbatim të këtyre rregullimeve ligjore, Kolegji vlerëson se, si moment i parë për marrjen dijeni për shkaktimin e dëmit konsiderohet çasti kur i dëmtuari është i ndërgjegjshëm dhe arrin të kuptojë dhe të perceptojë, apo do të duhej të kuptonte e perceptonte në mënyrë të qartë për dëmin e pësuar, për shkak të veprimeve a mosveprimeve të organit administrativ. Dijenja për dëmin e pësuar mbetet një moment përcaktues. Prandaj, nuk mund të flitet për kalim të afatit të paraqitjes së padisë, në rastin kur personi nuk ka mundur të paraqesë kërkesën për dëmshpërblim, sepse nuk ka qenë i informuar për ngjarjen që ka shkaktuar dëmin (*Adams et al Commission, çështja 145/83, rec. 3539*). Momenti i dytë, po aq i rëndësishëm është kur personi i dëmtuar arrin të identifikojë qartë dhe të kuptojë se cili është organi që i ka shkaktuar dëmin. Të dyja këto momente (dijenja për dëmin e pësuar dhe për organin publik që e ka shkaktuar) duhet të jenë plotësuar në mënyrë kumulative, në mënyrë që procesi gjyqësor administrativ të mos ketë mangësi në përcaktimin e momentit të lindjes të së drejtës për ngritjen e padisë për dëmshpërblim, si dhe të legjitimitetit substancial/procedural të palëve ndërgjyqëse në gjykim. Barra e pretendimit dhe provimit të sa më sipër i përket paditësit, i cili duhet ta saktësojë si element që në përmbajtjen e aktit procedural të kërkesëpadisë.

77. Fillimi i parashkrimit, i lidhur me momentin kur i dëmtuari dinte apo duhej të dinte për dëmin e pësuar dhe për shkaktarin e tij (organin publik), është një rregullim i rëndësishëm, por i përgjithshëm. Duhet të mbahet në vëmendje se e drejta për të ndërmarrë veprimin ligjor, ngritjen e padisë, fillon kur pala e cenuar bëhet e ndërgjegjshme për dëmin e zbuluar dhe shkakun e tij. Kolegji vlerëson se si pikënisje e parashkrimit nuk mjafton të konsiderohet fakti që ka shkaktuar dëmin dhe identifikimi i organit, pa i lidhur ato edhe me momentin kur i dëmtuari arrin të zbulojë dhe të konkretizojë dëmin (*vendim i GJED-së, i datës 27 janar 1982, Birra Eubrer, çështja 256/80, rec. 85*). Pra, kushtet e përgjegjësisë nuk konsiderohen të përmbushura përderisa dëmi nuk është materializuar, ose kur nuk është zbuluar ende. Në këtë rast, pala e dëmtuar ka detyrimin e ushtrimit të kujdesit të zakonshëm, në mënyrë që të marrë dijeni për sa më sipër. Pra, në rastin kur fakti mund të ketë ndodhur (si, p.sh. nga prishja e një impianti radioaktiv, ose nga përdorimi i një medikamenti vjen një dëm që nuk shfaqet menjëherë te individ i cenuar, por pas disa viteve), vetëm identifikimi konkret (zbulimi) i dëmit do të konsiderohet si moment përcaktues për fillimin e afatit të paraqitjes së padisë. I dëmtuari nuk duhet të hamendësojë apo të perceptojë se dëmi prezumohet se i ka ardhur nga një organ publik, por nevojitet të ketë prova

të mjaftueshme dhe bindëse mbi provueshmërinë e këtij fakti dhe në veçanti mbi evidentimin konkret të dëmit.

78. Përcaktimi i momentit të marrjes dijeni për faktin dhe për organin që ka shkaktuar dëmin konkret është një çështje që lidhet me dinamika të ndryshme, si me mënyrën e rregullimit që bëjnë ligjet e posaçme, ashtu dhe me qëndrimet e ndryshme që vërehen në praktikën gjyqësore. Kështu, p.sh. për paditë me objekt shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, kur nga veprimi i paligjshëm i organit publik ka nisur një hetim penal për ngjarjen që ka shkaktuar dëmin ose ka filluar një gjykim për shqyrtimin e paligjshmërisë së aktit administrativ, rezultojnë praktika gjyqësore të ndryshme, lidhur me momentin e lindjes të së drejtës për ngritjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor. Disa qëndrime përkrahin teorinë e nisjes së afatit të parashkrimit në momentin kur gjykimi i këtyre çështjeve ka përfunduar me vendim gjyqësor të formës së prerë. Në këtë drejtim, mund të ketë ndikuar edhe ndonjë rregull përjashtimor që bëhet në legjislacionin e posaçëm. Kështu në nenin 14, paragrafi i fundit, të ligjit nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimeve”, parashikohet shprehimisht se: “Në rast se në bazë të vendimit të formës së prerë të gjykatës, vendoset pranimi i padisë, i dëmtuari ka të drejtë të kërkojë nga inspektorati që ka dhënë vendimin, dëmshpërblimin për dëmin e shkaktuar”. Gjithashtu, në praktikën gjyqësore është mbajtur edhe qëndrimi tjetër, që pranon nisjen e afatit të parashkrimit të padisë me kohën e marrjes dijeni efektive për dëmin.

79. Një tjetër moment për llogaritjen e parashkrimit shues të padisë (që njihet më tepër si teorik dhe jo aq i ndeshur në praktikë), gjendet i parashikuar në nenin 17, pika 2, të ligjit nr. 8510/1999, sipas të cilit: “Në rastin kur dëmi shkaktohet nga ndryshimi i situatës, në vend të marrjes dijeni për dëmin, futet koncepti i marrjes dijeni për rrethanat, të cilat e kanë bërë situatën të kundërligjshme.”. Nisur nga ky rregullim ligjor, pavarësisht se ndryshimi i situatës nuk parashikohet shprehimisht në nenin 3 të këtij ligji, momenti i fillimit të ngritjes së padisë për këto raste do të konsiderohet kur i dëmtuari *vihet në dijeni për rrethanat e reja të kundërligjshme* që passollën dëmin, si edhe kur njeh organin që ka shkaktuar këtë dëm. Ka raste në praktikën gjyqësore kur ndaj aktit administrativ, i cili ka shteruar me zbatimin e tij dhe që konsiderohet se ka pushuar efektet juridike (si p.sh. një leje ndërtimi e sjell dëmin shumë kohë pas zbatimit të saj), subjekti i cenuar nuk kundërshton në gjykatë shfuqizimin e aktit (që nuk ka më efekte juridike), por ngre padinë për kërkimin e dëmshpërblimit.

80. Nga të gjithë këto situata që paraqiten në praktikën gjyqësore apo edhe në ndonjë ligj të veçantë, e rëndësishme për palët në gjykim është të provojnë faktet. Si rregull, ai që pretendon një të drejtë ka detyrimin të provojë faktet, ku mbështet pretendimet. Paditësit duhet të provojë se kur ka rënë në dijeni të dëmit konkret të ndodhur (ose të rrethanave që passollën dëmin), si dhe të organit që e ka shkaktuar këtë dëm. Ligji 49/2012, ka sjellë risi për barrën e provës në një proces administrativ, që vlerësohet në varësi të objektit të padisë. Ngarkimi i organit publik me barrën e provës u referohet atyre gjykimeve, që kanë për objekt kundërshtimin e aktit apo veprimit administrativ (të nxjerrë me nismën e vetë organit), mosmarrëveshjet që rrjedhin nga marrëdhëniet e punës, etj. Ndërkohë që, për paditë me objekt shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor në ligjin nr. 49/2012, nuk ka ndonjë parashikim specifik. Për pasojë, në zbatim të nenit 2/2 të po këtij ligji do gjejnë zbatim dispozitat e KPC-së. Sipas këtij të fundit, për padi me objekt shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor barrën e provës e ka paditësi për të provuar ekzistencën e kushteve, se ka pësuar dëmin nga veprimet e padrejta të dëmtuesit dhe se ekziston lidhja shkakësore mes tyre. Paditësit nuk i bie barra e provës për të provuar fajësinë në ardhjen e dëmit jashtëkontraktor, pasi ai prezumohet se është kryer me faj nga dëmtuesi.

81. Duke analizuar parashikimet ligjore të sipërcituara, por edhe qëndrimet e ndryshme të mbajtura në praktikën gjyqësore, lidhur me momentin e lindjes të së drejtës për ngritjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, Kolegji vlerëson se nuk mund të konkludohet *a priori* se në të gjitha rastet, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor ndaj organeve publike duhet të ngrihet vetëm pas

përfundimit të gjykimeve me një vendim gjyqësor të formës së prerë. Kushtëzimi i ngritjes së padisë së dëmshpërblimit, me përfundimin e gjykimeve me vendim gjyqësor të formës së prerë paraqitet si një rast përjashtimor dhe i varur veçanërisht nga rrethanat që mund të krijohen për pamundësinë apo vështirësinë në evidentimin e shkaktarit të dëmit, ndërkohë që dijenia e subjektit të cenuar për dëmin konkret (ose për rrethanat që passollën dëmin), si dhe për organin që e ka shkaktuar këtë dëm mbetet si moment përcaktues.

82. Mbi sa më sipër, Kolegji arrin në përfundimin njësoj se, **me përjashtim të rasteve kur vetë ligji ka bërë një rregullim të posaçëm, lindja e së drejtës për ngritjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor është e lidhur në mënyrë të drejtpërdrejtë me momentin kur subjekti i dëmtuar ka marrë ose duhej të merrte dijeni për ekzistencën ose zbulimin e dëmit konkret dhe jo hipotetik (ose të rrethanave të reja të kundërligjshme që passollën dëmin) të shkaktuar nga veprimet a mosveprimet e organit publik që identifikohet qartësisht si shkaktar i dëmit.**

2. A ka ndikim në afatin e paraqitjes së padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor gjykimi më vete i padisë për paligjshmërinë e veprimit ose mosveprimit administrativ, që pretendohet se ka shkaktuar dëmin? Raporti mes këtyre padive.

83. Për zgjidhjen e kësaj çështjeje, që shtrohet para Kolegjit, nevojitet paraprakisht të trajtohet shkurtimisht afati i padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor. Kjo lloj padie paraqitet në gjykatë, sipas afateve të parashikuara në ligjin e posaçëm, afat i cili fillon kur i dëmtuari vihet në dijeni qartësisht për ekzistencën e faktit apo të rrethanave të reja të kundërligjshme që kanë shkaktuar dëmin e evidentuar dhe të konkretizuar. Për të ngritur padinë e kërimit të shpërblimit të dëmit, si në ligjin e posaçëm, ashtu edhe në KC parashikohet një afat trevjeçar, i cili pranohet edhe nga referimi që bëhet në nenin 18, pika 4, të ligjit nr. 49/2012. Nga ana tjetër, specifika e gjykimit administrativ është se në pikën 7 të kësaj dispozite gjendet rregullimi se: “afatet e mësipërme janë të prera dhe shkëlqja e tyre shkaktën humbjen e të drejtës së padisë”, si dhe “këto afate shqyrtohen nga gjykata edhe kryesisht”. Pra, ligji i posaçëm nr. 49/2012, në nenin 18(7) të tij ka vendosur një rregull të ndryshëm nga ai i parashikuar në nenin 125 të KC-së, që do të gjejë zbatim ekskluzivisht për gjykimet administrative dhe lidhet me mundësinë dhe detyrimin e gjykatës administrative që të marrë parasysh vetë afatin e parashkrimit, edhe pa u ngritur kjo çështje nga palët. Kjo është në përputhje me parimet e gjykimit administrativ, e konkretisht me nenin 3(2), të ligjit nr. 49/2012, sipas të cilit “gjykata administrative zbaton parimin e mbrojtjes së interesit publik dhe të të drejtave e interesave të ligjshëm të personave privatë.”.

84. Në vijim, Kolegji vlerëson se paditë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, për sa nuk është parashikuar ndryshe në ligjin e posaçëm, do t'i nënshtrohen edhe rregullimeve të KC-së që lidhen me afatet, ndërprerjen, pezullimin e tyre, etj.

85. Për t'iu rikthyer analizës së çështjes së shtruar për njësim, Kolegji vlerëson të nevojshme të theksojë se, krahas kuptimit të rolit të gjykatës në vlerësimin e afatit trevjeçar të paraqitjes së padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor nga organet shtetërore, duhet të qartësohet gjithashtu raporti ndërmjet kësaj padie me padinë e shqyrtimit të ligjshmërisë së veprimit/mosveprimit administrativ; pra, çështja shtrohet nëse afati për paraqitjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor ndikohet nga detyrimi për paraqitjen më parë të një padie të veçantë të shqyrtimit të ligjshmërisë së veprimit/mosveprimit administrativ?

86. Për sa i përket zbatimit të afateve kohore të paraqitjes së padive, GJEDNJ-ja është shprehur se në respekt të së drejtës për mbrojtje efektive nga gjykatat, këto afate nuk duhet të zbatohen në mënyrë të tillë që të pengojë palët nga përdorimi i mjeteve që kanë në dispozicion dhe, po ashtu, as të pengojë shqyrtimin në themel të pretendimeve (*shih vendimet e GJEDNJ-së, në çështjet Miragall Escolano dhe të tjerë kundër Spanjës, §§ 33 dhe 37, 2000-I; Zvolkský e Zvolská kundër Republikës së Çekisë, §§ 51, 53–54, 2002-IX*). Në interpretim të legjislacionit zbatues dhe praktikës së GJEDNJ-së, me lindjen e së drejtës, pala që

pretendon shkaktimin e dëmit ka të drejtën e ngritjes së padisë për rivendosjen e të drejtave dhe pavarësisht mjetit të përdorur (si ajo e ngritjes në mënyrë të pavarur nga shpërblimi i dëmit, të padisë së shfuqizimit të aktit administrativ, të veprimit/mosveprimit të organit publik), kjo nuk pasjell afate të reja. Gjithashtu, në çështjen “*Affaire Stubbings ET Autres c. Royaume-Uni (Requête no 22083/93; 22095/93)*”, është arsyetuar se gjykatat duhet të tregojnë kujdes, në lidhje me humbjen e të drejtës së palës për të mbrojtur interesat e dëmtuara. Gjykata ka rekomanduar se afatet e parashkrimit sipas legjislacionit të brendshëm duhet të mbahen parasysh, por duhet të kihet kujdes në përlogaritjen e këtij afati, i cili fillon në momentin që pala ka pasur njohuritë e duhura ose mundësi për të konstatuar natyrën e dëmit të pësuar, atribuirimin e dëmit në fjalë me një veprim ose mosveprim.

87. Mbi sa më sipër, Kolegji vlerëson se në eventualitetin që pala ka paraqitur fillimisht padinë e shfuqizimit të aktit, pa kërkuar njëkohësisht dhe atë të shpërblimit të dëmit jashtëkontraktor, ndërkohë që brenda afatit 3-vjeçar nga dijenia për dëmin dhe organin që e ka shkaktuar paraqet këtë padi, gjykata, në varësi të kërkesave procedurale të palëve, mund të vendosë bashkimin e të dyja padive në një të vetme (*duke i gjykuar së bashku, nëse kjo është e mundshme proceduralisht*) ose pezullimin e gjykimit për padinë e shpërblimit të dëmit deri në vërtetimin e paligjshmërisë së veprimit.

88. Çështja paraqitet ndryshe nëse padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, të shkaktuar nga veprimi ose mosveprimi administrativ paraqitet si një padi më vete dhe e pashoqëruar dhe as e paraprirë me padinë për shqyrtimin e paligjshmërisë së veprimit/mosveprimit administrativ. Për të vlerësuar suksesin ose dështimin e një padie të tillë nevojitet të mbahen në vëmendje, përfundimet që janë nxjerrë në sentencën njësuere të çështjes së parë të shtruar për zgjidhje se, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor dhe padia për paligjshmërinë e veprimit a mosveprimit administrativ janë proceduralisht të pavarura nga njëra-tjetra, ashtu siç paraqiten në kuptimin material edhe të ndërvarura. Nxjerrja e përfundimit njësuere se këto dy padi janë sa autonome aq edhe të ndërvarura nga njëra-tjetra, lidhet me faktin se në një gjykim administrativ, organet publike nuk përgjigjen vetëm kur cenohen në mënyrë të paligjshme interesat e palëve të treta, por edhe në rastet kur megjithëse organet kryejnë veprime a mosveprime të ligjshme, u shkaktohet një dëm i pabarabartë subjekteve të cilëve u drejtohet ky veprim a mosveprim. Kështu, në rastin e përgjegjësisë pa faj, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor nuk kushtëzohet dhe as nuk mund të jetë e ndërvarur nga ngritja paraprakisht e ndonjë padie ndaj veprimit apo mosveprimit administrativ, që në fakt nuk kontestohen për paligjshmëri, por vlerësohen si të ligjshëm. E njëjta situatë është edhe kur akti administrativ i organit publik që ka shkaktuar dëmin preket nga rastet e pavlefshmërisë absolute, atëherë padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor nuk do të kushtëzohet nga konstatimi paraprakisht i pavlefshmërisë absolute të aktit me padi të veçantë, pasi një konstatim i tillë mund të bëhet edhe gjatë gjykimit të padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor. Rastet e sipërpërmendura, pa përjashtuar edhe të tjera nuk kërkojnë domosdoshmëri paraqitjen e një padie për shfuqizimin e aktit përpara paraqitjes së padisë për dëmshpërblim.

89. Pra, në rastin kur pretendimi për shkakun e paligjshëm bazohet në pavlefshmërinë absolute të aktit administrativ, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor nuk kushtëzohet nga e para. Arsyeja është thelbësore, sepse konstatimi i pavlefshmërisë absolute të një akti administrativ mund të bëhet në çdo kohë, duke e paraqitur si pretendim edhe gjatë shqyrtimit të padisë për dëmshpërblim. Për rrjedhojë, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor mund të ngrihet brenda 3 vjetëve, nga çasti kur i dëmtuari merr dijeni për dëmin dhe organin që e ka shkaktuar atë.

90. Sigurisht që nuk mund të jetë e njëjta situatë, kur shkaku i padisë lidhet me pretendimin se në themel të përgjegjësisë për shpërblimin e dëmit, qëndron paligjshmëria e veprimit a mosveprimit administrativ, kontrolli i të cilit mund të kryhet vetëm në rrugë gjyqësore nëpërmjet ngritjes së padisë përkatëse. Në këtë rast, për evidentimin dhe pranimin e përgjegjësisë civile jashtëkontraktore nevojitet

të vërtetohet lidhja shkakësore ndërmjet sjelljes së paligjshme (veprimit a mosveprimit) me faj të organit publik dhe dëmit të shkaktuar. Kjo është zgjidhje që shkon në referim të konceptit *condicio sine qua non*, sipas të cilit, ardhja e pasojës së dëmshme nuk do të vërtetohej nëse nuk do të kishte ndodhur shkak, sjellja e paligjshme dhe me faj e personit përgjegjës për shkaktimin e dëmit (*shih vendimin njëses nr. 12, datë 14.9.2007, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë*). Në këtë rast, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor do të rezultonte e pasuksesshme, pa u kërkuar në të njëjtën padi ose me padi të veçantë paligjshmëria e veprimit apo mosveprimit administrativ.

91. Mbi sa më sipër, Kolegji arrin në përfundimin njëses se:

1. Kur paligjshmëria e veprimit apo mosveprimit të organit publik është shkak për caktues të shkeljes së konstatuar që ka sjellë në mënyrë të drejtpërdrejtë dëmin konkret për subjektin, atëherë ngritja në afat e padisë për shqyrtimin e paligjshmërisë së veprimit/mosveprimit administrativ ndikon në mënyrë thelbësore mbi përfundimin e gjykimit administrativ, në lidhje me pranimin apo rrëzimin e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, por nuk ndikon në llogaritjen e afatit për paraqitjen e kësaj padie, sipas ligjit nr. 49/2012.

2. Në rastin kur subjektit i shkaktohet një dëm konkret për shkak të një veprimi a mosveprimi të ligjshëm të organit publik (rasti i përgjegjësisë pa faj) ose kur pretendimi për shkakun e paligjshëm bazohet në pavlefshmërinë absolute të aktit administrativ, padia për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor mund të paraqitet brenda 3 vjetësh, nga çasti kur i dëmtuari ka marrë dijeni ose duhej të merrte dijeni për ekzistencën ose zbulimin e dëmit konkret dhe për organin që e ka shkaktuar atë.

3. Vetëm në rastin kur për shkak të rrethanave është absolutisht e pamundur të identifikohet qartësisht organi publik, shkaktar i dëmit, dhe për ngjarjen ka filluar një procedim penal që i pamundëson të dëmtuarit të zbulojë vetë në mënyrë të pavarur faktet me rëndësi për ngritjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, ose në rastin kur ligji i posaçëm ka parashikuar shprehimisht shqyrtimin paraprakisht si gjykim më vete të padisë për paligjshmërinë e veprimit ose mosveprimit administrativ që pretendohet se ka shkaktuar dëmin, fillimi dhe llogaritja e afatit për ngritjen e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor kushtëzohet nga përfundimi i çështjeve të mësipërme me vendim gjyqësor të formës së prerë.

V. Në lidhje me zgjidhjen e çështjes konkrete

92. Kolegji vlerëson të nevojshme të theksojë se, në rastin konkret ligji që rregullon mosmarrëveshjen në gjykim është ligji nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, tashmë i shfuqizuar nga ligji nr. 162, datë 23.12.2020. Në këtë aspekt, Kolegji konkludon se rregulli i së drejtës i shtruar për njësim në këtë vendim nuk është i kufizuar vetëm për kohën e zgjidhjes së mosmarrëveshjes konkrete, por edhe për rastet e tjera në të ardhmen që lidhen me kërkimin e shpërblimit të dëmit jashtëkontraktor, ndërkohë që për zgjidhjen e rastit në shqyrtim referimi do të bëhet në ligjin nr. 9643/2006.

a) Ligji i zbatueshëm për çështjen në shqyrtim

93. Ligji nr. 9643 datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, i ndryshuar dhe VKM-ja nr. 914, datë 29.12.2014, “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”;

- në nenin 63, pika 1, parashikon: “Çdo person, që ka ose ka pasur interes në një procedurë prokurimi dhe kur është dëmtuar ose rrezikohet të dëmtohet nga një vendim i Autoritetit Kontraktor, i marrë në kundërshtim me këtë ligj, mund ta kundërshtojë vendimin.”;

- në nenin 63, pika 7, fjalë e fundit parashikon: “Mosndjekja e shkallëve të ankimit e bën ankesën të pavlefshme.”;

- në nenin 64, pika 3, parashikon: “Përpara lidhjes së kontratës, Komisioni i Prokurimit Publik, kur gjykon se një vendim apo veprim i autoritetit kontraktor ka shkelur ndonjë nga dispozitat e këtij ligji, ka të drejtë:

a) të nxjerrë një interpretim për rregullat ose parimet ligjore, që duhet të zbatohen për objektin e ankesës;

b) të anulojë, plotësisht ose pjesërisht, një veprim ose vendim të autoritetit kontraktor, të nxjerrë në kundërshtim me ligjin. Kjo përfshin edhe të drejtën për të hequr të gjitha ato specifikime teknike ose llojet e tjera të specifikimeve që bien ndesh me këtë ligj;

c) të udhëzojë autoritetin kontraktor të korrigjojë shkeljet dhe më pas të vazhdojë me procedurën e prokurimit të kontratës;

ç) të urdhërojë anulimin e procedurave për shpalljen e kontratës fituese.”;

- në nenin 64, pika 4, parashikon: “Pas lidhjes së kontratës, kur Komisioni i Prokurimit Publik gjykon se një vendim apo veprim i autoritetit kontraktor është në kundërshtim me ndonjë nga dispozitat e këtij ligji, ka të drejtë:

a) të nxjerrë një interpretim, në lidhje me rregullat ose parimet ligjore që duhet të zbatohen për objektin e ankesës;

b) të marrë një vendim deklarativ, në bazë të të cilit pushteti gjyqësor mund të dëmshpërblejë ankuesin, që ka pësuar humbje ose dëme, si rezultat i shkeljes së këtij ligji;

c) të marrë masa ndaj personave përgjegjës, sipas parashikimeve në këtë ligj.”;

- në nenin 64/2, pika 1 parashikon: “b) t’i japë autoritetit kontraktor, të përfshirë, një vendim me shkrim, për të ndalur sjelljen e jashtëligjshme, brenda një afati të caktuar kohor.”.

94. Kolegji thekson se, në rastin konkret ligji që rregullon mosmarrëveshjen në gjykim është ligji nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik” (i ndryshuar), tashmë i shfuqizuar nga ligji nr. 162, datë 23.12.2020. Duke iu referuar nenit 64 të ligjit të kohës së zgjidhjes së mosmarrëveshjes, rezulton të jenë parashikuar kompetencat që ka KPP-ja kur investohet nga subjektet e interesuara në një procedurë prokurimi, llojet e ndryshme të vendimeve që merren gjatë dy fazave, para dhe pas lidhjes së kontratave, si dhe mundësia e ankimit administrativ dhe, më pas, edhe të paraqitjes së padisë në gjykatë.

95. Duke pasur në vëmendje natyrën e punëve publike që prokurohen nëpërmjet një procedure të detajuar që kërkon përfundimin brenda një kohe të arsyeshme, çdo operator sipas fazës në të cilën ndodhet procedura e prokurimit, referuar nenit 63, pika 1, të ligjit 9643/2016, mund të kundërshtojë vendimin brenda afatit të caktuar. Që të ketë efekt ankimi administrativ dhe më tej padia në gjykatë, kërkohet shterimi më parë i ankimit administrativ. Pra, paraqitja e ankimit administrativ dhe shqyrtimi fillimisht nga Autoriteti Kontraktor, më pas nga KPP-ja nënkupton përdorimin në mënyrë shteruese nga subjekti i cenuar të të gjithë mjeteve juridike, që i ka njohur ligji përpara se të paraqesë padinë në gjykatë.

96. Rregullimet që bëhen në ligjin nr. 9643/2006 kanë përcaktuar, në radhë të parë, domosdoshmërinë e shterimit të të gjithë shkallëve të ankimit administrativ (sepse përndryshe ankesa shpallet e pavlefshme – neni 63, pika 7), ashtu siç kanë orientuar subjektin e cenuar se, ngritja paraprakisht e padisë për shqyrtimin e paligjshmërisë së veprimit/mosveprimit administrativ, ndikon në suksesin e padisë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor. Në këtë mënyrë ligji ka përcaktuar njëkohësisht edhe një lloj varësie të këtyre padive nga njëra-tjetra.

97. Duke iu rikthyer çështjes në shqyrtim, Kolegji vlerëson se, në kushtet kur pala paditëse ka pretenduar se i është shkaktuar dëm nga marrja e një vendimi të paligjshëm të KPP-së dhe të Autoritetit Kontraktor për kualifikimin, skualifikimin e operatorëve konkurrues, kërkimi i saj për shpërblimin e dëmit ka qenë i varur nga kërkimi për kundërshtimin e aktit administrativ respektiv.

Prandaj, padinë për shpërblimin e dëmit paditësi nuk e ka veçuar nga padia për shfuqizimin e aktit. Në këtë aspekt, paraqitja nga pala paditëse e padisë me dy kërtime është në linjën e qëndrimit të mbajtur për çështjen e parë të shtruar për njësim, sipas të cilës *kur paligjshmëria e veprimit apo mosveprimit administrativ pretendohet si shkak thelbësor i dëmit, atëherë padia për dëmshpërblim, ndonëse proceduralisht është e pavarur, në kuptimin material ajo ndërvaret nga fati i padisë për paligjshmërinë e veprimit apo mosveprimit administrativ.*

98. Në rastin në shqyrtim rezulton se kjo padi është ngritur nga pala paditëse ndaj veprimeve të Autoritetit Rrugor Shqiptar dhe KPP-së mbi kualifikimin, sipas saj të paligjshëm, të operatorit ekonomik “Cobial” sh.p.k. që ka passjellë lidhjen e kontratës për kryerjen e punëve publike. Pikërisht, referuar pretendimit për kundërligjshmërinë e veprimtarisë së organit publik dhe me qëllim rivendosjen e të drejtave të cenuara pasurore e jopasurore, pala paditëse ankohet, në lidhje me këtë procedurë prokurimi, duke i kërkuar gjykatës që të shprehet për kërkimin në lidhje me shpërblimin e dëmit të shkaktuar dhe fitimin e munguar.

99. Në kushtet kur pala paditëse ka pretenduar se ky dëm është shkaktuar nga marrja e një vendimi të paligjshëm të KPP-së dhe të Autoritetit Kontraktor që kanë sjellë lidhjen e kontratës me operatorin tjetër konkurrues, kërkimin e saj në lidhje me shpërblimin e dëmit, e ka orientuar nga pretendimi edhe për paligjshmërinë e aktit administrativ. Një padi e tillë e detyronte Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë jo thjesht të kryente verifikimin e parakushteve procedurale për ngritjen e kësaj padie, siç është ai i vlerësimit të afatit për kundërshtimin e aktit administrativ, por t’i jepte përgjigje përfundimtare kërkit të dytë mbi dëmshpërblimin.

100. Pala paditëse ka kundërshtuar në gjykatë më datë 29.7.2016, si vendimin e KPP-së nr. 118, datë 4.3.2016, ashtu dhe vendimin nr. 423, datë 7.6.2016, ndërkohë që nuk është orientuar dhe as ka pasur në vëmendje parashikimet që bën ligji nr. 9643/2006, “Për prokurimin publik” (ligji i kohës së zgjidhjes së mosmarrëveshjes konkrete). Përderisa pala paditëse nuk ishte dakord me zgjidhjen e dhënë nga KPP-ja me vendimin nr. 118, datë 4.3.2016, që kualifikoi për procedurën e prokurimit operatorin ekonomik “Cobial” sh.p.k., kishte të drejtë që sipas nenit 64/3, të ligjit nr. 9643/2006, të paraqiste padi në gjykatë për shqyrtim të mosmarrëveshjes administrative. Nuk rezulton që pala paditëse të ketë ushtruar një të drejtë të tillë, përveç paraqitjes në datën 16.3.2016 të një kërkesë për sigurimin e padisë, për të cilën është vendosur refuzimi i saj. Pas refuzimit nga gjykata të kësaj kërkesë, pala paditëse i është drejtuar përsëri me ankim Autoritetit Kontraktor, duke kundërshtuar rikualifikimin nga KPP-ja të shoqërisë “Cobial” sh.p.k. Kolegji vlerëson se mosparaqitja në afat e padisë ndaj vendimit nr. 118, datë 4.3.2016, të KPP-së, por 4 muaj më vonë, në datën 29.7.2016, i ka hequr të drejtën paditësit të kundërshtojë në gjykatë këtë vendim. Pavarësisht se Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, për shkak të tejkalimit të afatit ligjor, ka vendosur pas shqyrtimit gjyqësor të provave mospranimin e padisë, kjo nuk e bën të cenueshëm vendimin në këtë pjesë, sepse edhe vetë Kolegji konkludon se padia është jashtë afatit ligjor.

101. Megjithëse KPP-ja, me vendimin nr. 118, datë 4.3.2016, ka vendosur “*të anulojë vendimin e KVO-së mbi skualifikimin e operatorit ekonomik “Cobial” sh.p.k. dhe të korrigjojë shkeljet, duke e kualifikuar këtë operator ekonomik*”, Autoriteti Kontraktor, në kundërshtim me nenin 64, pika 3, shkronja “b” dhe nenin 64/2, pika 2, të ligjit nr. 9643/2006, nuk ka zbatuar këtë vendim të KPP-së. Në datën 3.5.2016, Komisioni i Shqyrtimit të Ankesave pranë Autoritetit Kontraktor ka marrë një tjetër vendim dhe ka pranuar ankesën e palës paditëse, duke vendosur skualifikimin e shoqërisë “Cobial” sh.p.k. dhe të gjitha shoqërive të tjera. Pas ribërjes së ankesës nga shoqëria “Cobial” sh.p.k., KPP-ja, me vendimin nr. 423, datë 7.6.2016, është rishprehur duke vendosur “*të anulojë vendimin e KVO-së mbi skualifikimin e operatorit ekonomik “Cobial” sh.a. dhe të korrigjojë shkeljet, duke e kualifikuar këtë operator ekonomik....*”. Edhe ndaj këtij vendimi, pala paditëse ka depozituar në datën 13.6.2016, kërkesë për sigurimin e padisë, për

të cilën është vendosur përsëri refuzimi i saj, ndërkohë që padinë në gjykatë e ka paraqitur në datën 29.7.2016; pra, dukshëm tej afatit ligjor.

102. Arsyetimi që përdor Gjykata Administrative e Apelit se pala paditëse është vënë në dijeni për këtë vendim të KPP-së në datën 11.7.2016, është dukshëm i pabazuar. Ndryshe nga sa pretendon pala paditëse, në lidhje me marrjen dijeni të këtyre vendimeve, duke iu referuar datës 11.7.2016, “pretenduar si vendim”, rezulton se nuk ka vendimmarrje në këtë datë, por vetëm një shkresë të Autoritetit Kontraktor (ARRSH), bazuar në vendimin nr. 423, datë 7.6.2016, të KPP-së, nëpërmjet të cilës janë njoftuar subjektet pjesëmarrëse mbi renditjen përfundimtare të ofertuesve. Fakti që pala paditëse ka depozituar në datën 13.6.2016, kërkesën për sigurimin e padisë provon dijeninë e saj të plotë për vendimin, objekt gjykimi. Në këto kushte, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë ka vlerësuar drejtë se, referuar datës së marrjes dijeni efektive (datë 16.3.2016 dhe datë 13.6.2016) për vendimet objekt kundërshtimi, padia është paraqitur jashtë afatit ligjor sipas parashikimeve të nenit 18, pika 1, shkronja “a”, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”.

103. Për sa i përket kërimit tjetër për detyrimin e palëve të paditura solidarisht për shpërblimin e dëmit dhe fitimin e munguar, Kolegji konstaton se Gjykata Administrative e Shkallës së Parë nuk arsyeton se përse mospranimi i padisë për kërkimin e parë i shtrin efektet edhe mbi kërkimin e dytë. Në mungesë të shkaqeve për të cilat ky kërkim konsiderohet i papranueshëm, gjykata, në këtë rast, kishte detyrimin ligjor ta shqyrtonte atë në themel, duke zgjidhur mosmarrëveshjen. Për këtë arsye, Kolegji vlerëson se vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit për prishjen e vendimit dhe dërgimin e çështjes për rigjykim, lidhur me këtë kërkim, është i drejtë dhe duhet të lihet në fuqi. Në rigjykim, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë duhet të zgjidhë çështjen, në përputhje me ligjin dhe me sentencën njësuere të këtij vendimi.

PËR KËTO ARSYE,

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

VENDOSI:

1. Lënien në fuqi të vendimit nr. 43 (86-2020-47), datë 21.1.2020, të Gjykatës Administrative të Apelit për sa i përket kërimit për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor.

2. Prishjen e vendimit nr. 43 (86-2020-47), datë 21.1.2020, të Gjykatës Administrative të Apelit dhe lënien në fuqi të vendimit nr. 343, datë 7.2.2017, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, sa i përket kërimeve për kundërshtimin për paligjshmëri të akteve administrative, vendimit nr. 118/2016, datë 4.3.2016 dhe vendimit nr. 423/2016, datë 7.6.2016, të Komisionit të Prokurimit Publik; vendimit datë 22.4.2016 dhe vendimit datë 11.7.2016 të Komisionit të Vlerësimit Ofertave të Autoritetit Rugor Shqiptar.

3. Ky vendim botohet në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më 15.4.2024.

Kryesues: Sokol Sadushi

Anëtarë: Sokol Ngresi, Arbena Ahmeti, Asim Vokshi, Gentian Medja