

VENDIM
Nr. 00-2023-5688 (409), datë 23.11.2023

NË EMËR TË REPUBLIKËS

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

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

më datë 23.11.2023, përfundoi së shqyrtuari në seancë gjyqësore publike, çështjen administrative nr. 31003-00003-00-2023, që u përket palëve:

PADITËS: Bilbil Behari.

I PADITUR: Inspektorati Kombëtar i Mbrojtjes së Territorit.

Zyra e Përmbartimit Gjyqësor Privat me Përmbartues Gjyqësor Altin Vako.

OBJEKTI: Pavlefshmëri e titullit ekzekutiv, urdhër të detyrueshëm, vendim për dënim me gjobë nr. 32, datë 17.12.2014, gjobë në masën 500.000 lekë.

Kundërshtimin e veprimit përmbartimor nr. 271 prot., datë 7.3.2016 “Urdhër për vënien e sekuestros konservative”.

Kundërshtimin e veprimit përmbartimor nr. 272 prot., datë 7.3.2016 “Urdhër për vënien e sekuestros konservative”.

Kundërshtimin e veprimit përmbartimor nr. 273 prot., datë 7.3.2016 “Urdhër për vënien e sekuestros konservative”.

Detyrimin e palës së paditur t’i paguajë paditësit të gjitha shpenzimet gjyqësore dhe avokatore.

BAZA LIGJORE: Nenet 31, 32, 153 e në vijim dhe nenet 517, 518, 519, 609, 610 të Kodit të Procedurës Civile.

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË

Pasi dëgjoji relatimin e gjyqtarit Sokol Ngresi, shpjegimet e përfaqësueses të palës paditëse, Avokate Eda Grimci, shqyrtoi çështjen në seancë gjyqësore publike dhe bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Ka rezultuar e provuar gjatë shqyrtimit gjyqësor nga gjykatat e faktit se prej Inspektoratit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit (këtu e në vijim “IKMT”), me vendimin nr. 32, datë 17.12.2014, është marrë ndaj paditësit Bilbil Behari masa administrative gjobë në shumën 500.000 (pesëqind mijë) lekë, për kundërvajtjen administrative “Ndërtim tende me konstruksion druri e ndërtuar në hapësirë publike pa leje përkatëse”.

2. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, me vendimin nr. 1508 akti, datë 11.11.2015, ka vendosur pranimin e kërkesës, lëshimin e urdhrit të ekzekutimit për vendimin nr. 32, datë 17.12.2014, të Inspektoratit Ndërtimor Urbanistik Kombëtar (INUK, aktualisht IKMT) për subjektin fizik Bilbil Behari dhe urdhërimin e shërbimit përmbartimor për zbatimin e këtij vendimi.

3. Pranë shoqërisë përmbartimore, nga ana e palës së paditur IKMT është depozituar kërkesa për vënien në ekzekutim të titullit ekzekutiv vendimi për dënimin me gjobë nr. 32 prot., datë 17.12.2014, së bashku me urdhrin e ekzekutimit nr. 1508 akti, datë 11.11.2015, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë.

4. Nga përmbajtja e shkresës nr. 160 prot., datë 19.2.2016 “Lajmërim për ekzekutimin vullnetar të detyrimit”, rezulton se përmbartuesi gjyqësor privat Altin Vako ka njoftuar paditësin

për përmbushjen dhe ekzekutimin vullnetarisht të detyrimit kundrejt kreditorit IKMT. Për marrjen dijeni të kësaj shkrese ka nënshkruar shtetasja Lubjana Muça.

5. Më datë 7.3.2016, shoqëria përmbarimore ka vijuar procesin e ekzekutimit të detyrueshëm të titullit ekzekutiv dhe ka urdhëruar me urdhrin nr. 273 prot., datë 7.3.2016 vendosjen e sekuestros mbi llogaritë bankare të paditësit, me urdhrin nr. 271 prot., datë 7.3.2016, ka urdhëruar vënien e sekuestros konservative drejtuar Drejtorisë Rajonale të Shërbimit të Transportit Rrugor Tiranë dhe me urdhrin nr. 272 prot., datë 7.3.2016 ka urdhëruar vënien e sekuestros konservative drejtuar Qendrës Kombëtare të Regjistrimit, QKR Tiranë.

6. Pala paditëse, në datë 15.3.2016 i është drejtuar Gjykatës së Shkallës së Parë Tiranë, me padinë objekt gjykimi, duke kërkuar konstatimin e pavlefshmërisë së titullit ekzekutiv, urdhër të detyrueshëm, vendim nr. 32, datë 17.12.2014, për dënim me gjobë në masën 500.000 lekë dhe ka kundërshtuar veprimet e mësipërme përmbarimore, duke pretenduar se pala e paditur ka vepruar në kundërshtim me ligjin, pasi nga ana e IKMT-së, në marrjen e këtij vendimi nuk është respektuar forma dhe procedura e kërkuar nga ligji, e cila, kur konstatohet, prek në thelb vendimmarrjet e shprehura në aktet administrative të nxjerra respektivisht nga IKMT-ja. Po kështu, edhe nga përmbaruesi gjyqësor është tejkaluar procedura e njoftimit për ekzekutimin vullnetar të detyrimit pasi nuk ka ndjekur procedurat ligjore të çështjes objekt gjykimi.

7. Gjykata e Shkallës së Parë Tiranë, me vendimin nr. 2383, datë 23.3.2016, ka vendosur: “Shpalljen e moskompetencës lëndore për shqyrtimin e çështjes dhe dërgimin e akteve për kompetence Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë”.

8. **Gjykata e Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, me vendimin nr. 3492, datë 4.7.2016**, ka vendosur: *“Rrëzimin e padisë si të pabazuar në ligj dhe në prova [...]”*.

9. Gjykata ka arsyetuar në vendimin e saj se, [...]veprimi përmbarimor i kundërshtuar në rrugë gjyqësore nga pala paditëse Bilbil Behari, është pikërisht fillimi i ekzekutimit të detyrueshëm me urdhrin nr. 271 prot., datë 7.3.2016 për vënien e sekuestros konservative drejtuar Drejtorisë Rajonale të Shërbimit të Transportit Rrugor Tiranë, me urdhrin nr. 272 prot., datë 7.3.2016 për vënien e sekuestros konservative drejtuar Qendrës Kombëtare të Regjistrimit QKR Tiranë dhe me urdhrin nr. 273 prot., datë 7.3.2016 për vendosjen e sekuestros mbi llogaritë bankare të paditësit prej përmbaruesit gjyqësor privat Altin Vako. Nga sa më sipër rezulton se, që të jemi përpara kërkesave të nenit 610 të KPC-së për kundërshtimin e veprimeve përmbarimore si një nga mjetet mbrojtëse kundër ekzekutimit të titullit ekzekutiv, duhet të plotësohen tri kushte: vetëm palët mund të bëjnë ankim kundër veprimeve të përmbaruesit gjyqësor; ankimi duhet të paraqitet dhe të shqyrtohet në gjykatën e vendit të ekzekutimit; ankimi kundër veprimeve të përmbaruesit gjyqësor duhet të paraqitet në gjykatën e vendit të ekzekutimit, brenda 5 ditëve nga dita e kryerjes së veprimit të përmbaruesit gjyqësor i cili kundërshtohet, kur pala ka qenë e pranishme në kohën e kryerjes së veprimit ose brenda 5 ditëve nga dita e marrjes dijeni për veprimin e përmbaruesit gjyqësor i cili kundërshtohet, kur pala që e kundërshton atë, nuk ka qenë e pranishme në kohën e kryerjes së veprimit nga ana e përmbaruesit gjyqësor.

9.1 Nga sa më sipër, gjykata vlerëson se pala paditëse Bilbil Behari legjitimohet në paraqitjen e padisë për kundërshtim të veprimeve përmbarimore, si palë debitore në këtë procedurë ekzekutimi; padia është paraqitur më datë 15.3.2016 brenda afatit ligjor. Gjykata eidenton se veprimet përmbarimore, fillimi i ekzekutimit të detyrueshëm me anë të urdhrave nr. 271, 272 dhe 273 prot., datë 7.3.2016 të përmbaruesit gjyqësor privat Altin Vako, sipas të cilave është urdhëruar vendosja e sekuestros konservative mbi llogaritë, depozitat apo kreditë e debitorëve, si dhe bllokimi i çdo dokumentacioni të pronësisë së automjeteve, nga përmbajtja e tyre janë bazuar në urdhrin e ekzekutimit nr. 1508 akti, datë 11.11.2015, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë.

9.2 Gjykata, nëpërmjet lëshimit të urdhrit të ekzekutimit nr. 1508 akti, datë 11.11.2015 ka çmuar se vendimi i dënimit me gjobë nr. 32 prot., datë 17.12.2014 të palës së paditur IKMT është titull ekzekutiv dhe për ekzekutimin e tij përmbaruesi gjyqësor ka proceduar për lajmërimin e debitorit për ekzekutimin vullnetar dhe më pas, për ekzekutimin e detyrueshëm sipas neneve 510 e vijues të KPC-së. Për sa kohë titulli ekzekutiv nuk është deklaruar i pavlefshëm me vendim

gjyqësor, ai prodhon të gjitha efektet juridike dhe është i detyrueshëm për t'u zbatuar nga përmbaruesi gjyqësor, ashtu siç edhe në rastin konkret ka ndodhur. Nga analiza e provave të shqyrtuara në gjykim, nuk rezultoi asnjë provë që të mbështesë pretendimet e sipërcituara të palës paditëse. Gjykata eidenton se pretendimi i palës paditëse se nuk ka njoftim për lajmërimin për ekzekutim vullnetar nuk merret në konsideratë, për shkak se njoftimi quhet i kryer sipas nenit 131 të KPC-së edhe në kushtet që nuk nënshkruhet personalisht nga paditësi, por nga rrethi i personave që kjo dispozitë parashikon.

9.3 Së fundmi, Zyra e Përmbarimit Gjyqësor Privat me përmbarues gjyqësor Altin Vako ka vepruar në përputhje me parashikimet e KPC-së për sa i përket radhës së kryerjes së veprimeve përmbarimore. Kjo pasi, referuar këtyre parashikimeve, pala e paditur, pas regjistrimit të çështjes, me kërkesë të kreditorit, i ka dërguar palës paditëse lajmërim për ekzekutim vullnetar. Pas kalimit të afatit të parashikuar në ligj dhe pasi paditësi nuk ka vepruar për të ekzekutuar vullnetarisht titullin ekzekutiv sipas përmbajtjes e tij, atëherë ka marrë vendim për kalimin në fazën e ekzekutimit të detyrueshëm, duke vijuar më pas me kryerjen e veprimeve të tjera të parashikuara në ligj dhe që mundësojnë vënien në ekzekutim të titullit ekzekutiv në mënyrë të detyrueshme. Ndjekja e këtyre procedurave është e detyrueshme dhe ndikon në vlefshmërinë e veprimeve të kryera. Në rastin konkret, veprimet përmbarimore objekt padie janë kryer sipas parashikimeve ligjore.

10. Kundër vendimit nr. 3492, datë 4.7.2016, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, ka paraqitur ankim pala paditëse, Bilbil Behari, i cili ka kërkuar ndryshimin e këtij vendimi dhe pranimin e padisë.

11. **Gjykata Administrative e Apelit, me vendimin nr. 360, datë 12.10.2022**, ka vendosur: *“Lënien në fuqi të vendimit nr. 3492 (80-2016-3490, datë 4.7.2016 të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë [...]”*.

12. Gjykata ka arsyetuar në vendimin e saj se drejt ka vlerësuar Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, kur ka konstatuar faktin se titulli ekzekutiv, vendimi nr. 32, datë 17.12.2014 i IKMT-së është një titull ekzekutiv i vlefshëm dhe se nuk jemi në asnjë prej rasteve të parashikuara nga ligji kur një titull ekzekutiv është i pavlefshëm. Ndryshe nga sa pretendon pala ankuese në ankimin e saj, vendimi i dënimit me gjobë të IKMT-së i sipërpërmendur, i është njoftuar palës paditëse dhe kjo e fundit nuk ka ushtruar të drejtën e ankimit ndaj atij vendimi brenda afatit kohor ligjor. Ky fakt provohet nga vendimi i datës 11.11.2015, i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, nëpërmjet të cilit është lëshuar urdhri i ekzekutimit për këtë titull ekzekutiv. Ndryshe nga sa pretendon pala ankuese në ankimin e saj drejtuar kësaj gjykate, procesverbali nr. 1, datë 12.12.2014, “Për konstatimin e kundërvajtjes”, rezulton t'i jetë komunikuar paditësit Bilbil Behari, por ky i fundit ka refuzuar nënshkrimin e marrjes dijeni. Me refuzimin e nënshkrimit, pala paditëse konsiderohet e njoftuar dhe nuk mund të pretendojë në këto rrethana se nuk është njoftuar. Pretendimi në ankim i paditësit se akti administrativ vendimi nr. 32, datë 17.12.2014 i IKMT-së është një akt absolutisht i pavlefshëm, për shkak se është nxjerrë nga një organ administrativ në kapërcim të kompetencave të tij, pasi nxjerrja e këtij akti ishte kompetencë e INUV-së, është një pretendim i pabazuar në ligj.

12.1 Referuar ligjit nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, nenet 9, 10/1, Inspektorati Ndërtimor Urbanistik Kombëtar, midis të tjerave, ushtron edhe përgjegjësitë e inspektoratit ndërtimor e urbanistik të bashkisë, në rastet kur këta të fundit nuk i kanë ushtruar kompetencat e tyre kontrolluese në bazë të ligjit. Në të tilla rrethana, ky akt administrativ ka dalë nga organi kompetent dhe se nuk jemi në asnjë prej rasteve të pavlefshmërisë absolute të këtij akti administrativ. Pretendimi i palës ankuese se gjykata duhet të kishte patur parasysh rrethanat dhe provat e paraqitura, se arsyetimi i bërë është në interpretim totalisht të gabuar të ligjit specifik, janë pretendime të pabazuara. Gjykata e shkallës së parë i ka bazuar konkluzionet e saj në provat shqyrtuara gjatë procesit gjyqësor, si dhe në ligjin specifik të cilin e ka interpretuar në mënyrë të drejtë.

13. Kundër vendimit nr. 360, datë 12.10.2022, të Gjykatës Administrative të Apelit, ka paraqitur rekurs pala paditëse, Bilbil Behari, duke kërkuar ndryshimin e këtij vendimi dhe pranimin e padisë. Në rekurs ndër të tjera pretendohet:

- Vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit është dhënë në kundërshtim me ligjin;
- Nga përmbaruesi gjyqësor privat Altin Vako është tejkaluar procedura ligjore e njoftimit për ekzekutimin vullnetar të detyrimit;

- Paditësi, si rrjedhojë e moslajmërimit për ekzekutimin vullnetar të detyrimit, ka kërkuar pavlefshmërinë e ekzekutimit. Nga përmbaruesi gjyqësor nuk janë ndjekur procedurat ligjore sipas radhës, por është tejkaluar procedura duke kaluar në sekuestro. Për këtë arsye ne e kundërshtojmë atë si një veprim jo të ligjshëm;

- Duke iu referuar provave shkresore që na janë dhënë nga përmbaruesi gjyqësor më datë 7.3.2016, një ndër provat është dhe vendimi nr. 32, datë 17.12.2014, për dënimin me gjobë në vlerën 500.000 (pesëqind mijë) lekë vendosur nga IKMT-ja (ish-INUK). Duke iu referuar dhe procesverbalit të datës 1.12.2014, i cili na është vënë në dispozicion më datë 7.3.2016 për konstatimin e kundërvajtjes, nuk kemi njoftim për këtë procesverbal nga punonjësit e INUK-ut dhe INUV, pavarësisht se në procesverbal figuron emri Bilbil Behari dhe në fund të emrit është shkruar *refuzon*, gjë që nuk është e vërtetë, pasi paditësi lokalit e ka dhënë me qira, në bazë të kontratës së qirasë nr. 61 rep, dhe nr. 18/2 kol, lëshuar më datë 13.1.2014 para noteres Adelina K. Kareco;

- Punonjësit e IKMT-së janë paraqitur pranë lokalit më datë 12.12.2014 dhe kanë komunikuar me qiramarrësen Arta Kovaçi, duke i thënë se tenda duhet të hiqet brenda asaj dite, tendë të cilën paditësi e ka hequr po atë datë 12.12.2014. Gjatë ditës që është bërë heqja e tendës në mënyrë vullnetare dhe as në ditët në vazhdim, punonjësit e IKMT-së nuk janë paraqitur në lokal. Ndërsa, sipas vendimit, gjoba është vendosur pesë ditë më vonë dhe konkretisht më datë 17.12.2014, për të cilën jam vënë në dijeni më datë 7.3.2016 nga përmbaruesi gjyqësor privat Altin Vako;

- E drejta për t'u dëgjuar është një nga parimet kryesore që karakterizon rregullshmërinë e ekzistencës së një procesi të rregullt ligjor dhe ky parim kushtetues shtrihet në të gjitha procedurat ligjore, përfshirë edhe ato administrative;

- Në rastin konkret është vërtetuar se në nxjerrjen e këtyre akteve administrative nga palët e paditura nuk është respektuar forma dhe procedura e kërkuar nga ligji, e cila, kur konstatohet, prek në thelb vendimmarrjet e shprehura në aktet administrative të nxjerra respektivisht nga IKMT-ja;

- Akti absolutisht i pavlefshëm, që nga momenti i nxjerrjes së tij, nuk krijon dhe as nuk mund të krijojë pasoja juridike për të cilat është nxjerrë. Një akt i pavlefshëm nuk është akt, ai është në nulitet të plotë, aq sa nuk hyn kurrë në fuqi. Një akt i tillë nuk ka fuqi detyruese ndaj personave apo subjekteve të cilëve iu drejtohet dhe, si rrjedhojë, këta persona, ose çdo organ tjetër, mund të refuzojë drejtpërdrejt plotësimin e veprimeve që rrjedhin nga akti;

- Duke qenë të tilla dhe aktet administrative të nxjerra nga pala e paditur ndaj paditësit, ky i fundit nuk mund të përgjigjet për urdhërimet që rrjedhin nga akti, për shkak të pavlefshmërisë absolute të tyre dhe nuk mund të krijojë pasoja juridike. Konkretisht, ky vendim është marrë në kundërshtim me procedurat dhe parashikimet e dispozitave ligjore të KPA-së, neni 116, shkronja "c" e tij;

- Goditja e titullit ekzekutiv me pretendimin se ai është i pavlefshëm, detyrimi nuk ka ekzistuar ose është pakësuar apo shuar, përpara ose gjatë procesit të ekzekutimit të detyrueshëm, përfshin, para se gjithash rastet kur titulli nuk ka ekzistuar apo është absolutisht i pavlefshëm, titulli ka ekzistuar, por më pas është shfuqizuar, ka humbur fuqinë ekzekutive apo është deklaruar relativisht i pavlefshëm në një procedim administrativ, apo në një gjykim tjetër, kur pretendohet mungesa e legjitimitetit aktiv apo pasiv, sepse ekzekutimi ka filluar nga apo kundër një subjekti të ndryshëm nga ai që tregohet në titull;

- Ndërsa në rastin e vendimeve të formës së prerë, titulli ekzekutiv mund të goditet vetëm për fakte shuese apo penguese të ngjara pas marrjes formë të prerë të këtyre vendimeve, sikurse janë

përmbushja, parashkrimi apo shuarja e detyrimit (debisë), falja, përzierja apo kompensimi i detyrimit, formimi i një detyrimi të ri të ndryshëm nga detyrimi origjinal;

- Në rastin konkret, masa e gjobës së vendosur me vendim gjobë nr. 32, datë 17.12.2014, gjobë në masën 500.000 lekë të Inspektoratit Shtetëror Teknik dhe Industrial ka qenë e ankueshme sipas ligjit nr. 10279, datë 20.5.2010, "Për kundërvajtjen administrative". Në këtë logjikë shkon dhe neni 30, pika 1, shkronja "b", të ligjit nr. 10279/2010, në lidhje me arkëtimin e shumave të detyrimeve të masave administrative të marra nga organet e administratës.

- Nga përmbajtja e shkronjës "b" të pikës 1 të dispozitës së mësipërme, e drejta për të kërkuar ekzekutimin e kësaj mase i lind IMKT-së, pasi vendimi i gjykatës të ketë marrë formë të prerë. Nga analiza e provave të paraqitura në gjykim rezultoi se në lidhje me komunikimin e vendimit, pala e paditur nuk paraqiti asnjë provë apo akt shkresor ku të provonte marrjen dijeni të paditësit për "Vendim për dënim me gjobë" nr. 32, datë 17.12.2014, më datë 7.3.2016. Gjithashtu, edhe për procesverbalin nr. 1, datë 12.12.2014, "Për konstatimin e kundërvajtjes", paditësi Bilbil Behari nuk ka dijeni për këtë fakt.

- Sa më sipër, paditësi çmon se kjo shkresë përmban të dhëna jo të sakta për sa i përket njoftimit të vendimit me shkresën nr. 271, 272, 273 protokoll, datë 7.3.2016, nga përmbaruesi gjyqësor Altin Vako, urdhër për vënien e sekuestros konservative drejtuar Drejtorisë Rajonale të Shërbimit të Transportit Rrugor të IKMT-së palës paditëse e cila, sipas shënimeve të bëra në këtë njoftim, ka refuzuar firmën, por kjo nuk provohet me dëshmitarë, siç është e përcaktuar në ligjin për kundërvajtjen administrative apo në KPA, por kjo shkresë është firmosur vetëm nga inspektorët e palës së paditur.

- Vendimi i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, por edhe vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit, e cila ka lënë në fuqi vendimin e shkallës së parë, jo vetëm janë të paarsyetuara dhe të pambështetura në fakte e prova, por cenojnë rëndë të drejtat themelore e ligjore të paditësit, duke i mohuar të drejtën për një gjykim të drejtë në të gjitha shkallët e gjyqësorit".

II. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

A. Mbi nisjen e procedurës së gjykimit njëses

14. Nga aktet bashkëlidhur dosjes gjyqësore rezulton se me vendimin nr. 15196 akti, datë 2.12.2022, Gjykata Administrative e Apelit, ka vendosur: "*Pranimin e rekursit*" dhe nuk rezulton të jetë vënë në diskutim nëse ndaj vendimit përfundimtar të kësaj gjykate lejohet ushtrimi i rekursit në mbështetje të nenit 56 të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar.

15. Kolegji konstaton se praktika e tij gjyqësore lidhur me kufizimin e së drejtës së rekursit për shkak të vlerës në paditë me objekt pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv dhe kundërshtimin e veprimeve përmbarimore mbi këto tituj ekzekutiv, nuk ka qenë e njëtrajtshme. Në vendimin nr. 00-2021-1850, datë 7.10.2021, ku kundërshtoj vlefshmëria e titullit ekzekutiv "Vendim dërimi me gjobë" i nxjerrë prej IKMT-së dhe njëkohësisht kundërshtoheshin veprimet përmbarimore, është mbajtur qëndrimi se kufizimi i së drejtës së rekursit lidhet vetëm me vlefshmërinë e aktit (titulli ekzekutiv, vendimi i dënimit me gjobë) dhe sa i përket kundërshtimit të veprimtarisë së përmbaruesit, shkaqet e parashtruara në rekurs do të duhet të shqyrtohen në themel nga ana e Kolegjit, pavarësisht vlerës së vogël të titullit ekzekutiv. Në këtë vendim Kolegji ka vlerësuar se, "*Në mosmarrëveshjen objekt gjykimi rezulton se kundërshtohet, ndër të tjera, titulli ekzekutiv, vendim gjobe nr. 29, datë 4.5.2012 në vlerë 400.000 lekë. Në kohën e ushtrimit të rekursit (datë 20.4.2017), dyzetëfishi i pagës minimale në shkallë vendi ishte në vlerë më të lartë se vlera e objektit të padisë në mosmarrëveshjen objekt gjykimi. Në zbatim të VKM-së nr. 399, datë 3.5.2017 "Për përcaktimin e pagës minimale në shkallë vendi", paga minimale në rang vendi ka qenë 24.000 (njëzet e dy mijë lekë)... Në këto kushte, Kolegji vlerëson se për pikën e parë objekt padie, shkaqet e parashtruara në rekurs nuk mund të merren në shqyrtim në juridiksionin e Gjykatës së Lartë, pasi, në kuptim të nenit 56 të ligjit nr. 49/2012, vendimi nr. 2664 (86-2017-2788), datë 14.6.2017 i Gjykatës Administrative të Apelit është i paankimueshëm... Lidhur me kërkimin e dytë objekt padie, kundërshtimin e veprimeve përmbarimore, Kolegji vëren se paditësi nuk ka parashtruar në rekurs asnjë pretendim konkret për të cilin kundërshton vendimarrjen e gjykatave të faktit lidhur me veprimtarinë e përmbaruesit gjyqësor. Nga përmbajtja e rekursit rezulton se paditësi ka parashtruar se në kushtet ku padia ka për objekt*

pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv, nuk mund të libeshin pa u kundërshtuar edhe veprimet e përmbaruesit gjyqësor, por nuk kundërshtohet konkretisht asnjë veprim i përmbaruesit... Kolegji, nisur nga përmbajtja e kërkesëpadisë dhe shkaqeve të parashtruara në rekurs, konstaton se paditësi, kundërshtimin e veprimeve përmbarimore e parashtron si pasojë e kërimit të parë që lidhet me pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv dhe nuk parashtron asnjë shkak ose veprim konkret që kundërshtohet përmes rekursit. Në këto kushte, lidhur me objektin e dytë të kërimit, rekursi nuk ngre shkaqe të bazuara në nenin 58 të ligjit nr. 49/2012”

16. Në një rast tjetër të praktikës gjyqësore, vendimin nr. 00-2021-1432, datë 23.9.2021, Kolegji ka shqyrtuar kërkimin për pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv “Vendim dënimi me gjobë” të nxjerrë nga Zyra Shqiptare për të Drejtën e Autorit, si dhe pretendimet për paligjshmërinë e veprimeve të përmbaruesit gjyqësor, në funksion të ekzekutimit të titullit ekzekutiv, duke mbajtur qëndrimin se kufizimi i së drejtës së rekursit shtrihet, jo vetëm mbi titullin ekzekutiv, por vepron edhe mbi kërkimin për kundërshtimin e veprimeve përmbarimore të kryera në funksion të ekzekutimit të këtij titulli. Në këtë vendim, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka arsyetuar midis të tjerave se, “...qëllimi i ligjvënësit në vendosjen e kufizimeve të së drejtës për ankim për shkak vlerës së objektit të padisë, ka qenë shmangia e mbingarkesave të gjykimave të mosmarrëveshjeve administrative me vlerë të vogël padie, duke i dhënë fund gjykimit në shkallë të parë. Çmohet se një kufizim i tillë i shërben interesit publik, efektivitetit të gjykimit administrativ, si dhe ekonomisë gjyqësore, si parim që duhet të shtrihet në të gjitha nivelet e sistemit gjyqësor. Gjithashtu, Kolegji vlerëson se kufizimi për shkak vlere vepron për kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi, pavarësisht faktit nëse goditet dënimi administrativ si akt administrativ apo si titull ekzekutiv pasi, në interpretim teleologjik të nenit 53, shkronja “a”, të ligjit nr. 49/2012, qëllimi i ligjvënësit në parashikimin e këtij kufizimi ka qenë shmangia e juridiksionit rishikues të Gjykatës së Lartë lidhur me çështje administrative, objekti i padisë së të cilave përmban një vlerë më të vogël se masa e përcaktuar në ligj”.

17. Sa më sipër, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë konstaton se vihen re praktika të ndryshme gjyqësore, në lidhje me çështjen nëse do të gjejë zbatim kufizimi i së drejtës së ankimit (apel/rekurs), referuar neneve 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, kur objekt i mosmarrëveshjes është “pavlefshmëria e titullit ekzekutiv dhe/ose kundërshtimi i veprimeve përmbarimore” dhe titulli ekzekutiv përfaqëson një vlerë monetare nën limitimin e parashikuar nga ligji për lejimin e ushtrimit të ankimit (apel dhe rekurs).

18. Kolegji thekson se paqartësia e vazhdueshme në kohë e praktikës gjyqësore është e papajtueshme me parimin e shtetit të së drejtës dhe me parimin e sigurisë juridike. Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (në vijim “GJEDNJ”) në disa vendime, ndër to edhe në dhomën e madhe, ka vlerësuar se njëtrajtshmëria e zbatimit të ligjit nga jurisprudenca përbën garanci për zbatimin e parimit të sigurisë juridike, që është element thelbësor i shtetit të së drejtës (shih çështjen “Chapman v United Kingdom” vendim i GJEDNJ-së, datë 18.1.2001), duke pasur lidhje të drejtpërdrejtë edhe me garancitë e nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (në vijim “KEDNJ”).

19. GJEDNJ-ja ka vlerësuar se siguria juridike që duhet të përcjellë rendi juridik lidhur me përdorueshmërinë dhe parashikueshmërinë normative, duhet të jenë standard edhe për praktikën gjyqësore nomofilatike (shih çështjen “Lupaș and Others v. Romania”, ap. nos. 1434/02, 35370/02 dhe 1385/03, paragrafi 67, ECHR 2006 XV). Ajo ka pranuar se kundërshtitë e jurisprudencës janë të natyrshme dhe të qenësishme në të gjitha sistemet juridike, qoftë në gjykata të të njëjtës shkallë, qoftë në shkallë të ndryshme, apo qoftë edhe në autoritetin suprem më të lartë gjyqësor, duke konkluduar se kjo situatë nuk mund të jetë *apriori* në kundërshtim me nenin 6 të KEDNJ-së. Megjithatë, GJEDNJ-ja ka konkluduar se ajo që përbën shkelje të nenit 6 të KEDNJ-së në drejtim të ushtrimit të funksionit nomofilatik të autoritetit më të lartë gjyqësor në një vend janë disa rrethana: së pari, nëse në jurisprudencën e gjykatave ekzistojnë qëndrime krejt të ndryshme dhe të vazhdueshme mbi të njëjtën çështje juridike; së dyti, nëse e drejta e brendshme parashikon mekanizma ligjorë dhe proceduralë që synojnë efektivisht eliminimin e mungesës së koherencës në jurisprudencë; së treti, nëse këto mekanizma janë zbatuar nga autoriteti më i lartë gjyqësor dhe kush ka qenë efekti i prodhuar në praktikën gjyqësore. GJEDNJ-ja ka theksuar se juridiksioni gjyqësor suprem në çdo shtet duhet të tregojë vigjilencë në shquarjen dhe eliminimin e çdo

mungese koherence në jurisprudencën e gjykatave (*shih çështjen "Mariyka Popova dhe Asen Popov kundër Bullgarisë"*, *kërkesa nr. 11260/10, seksioni i 5-të i GJEDNJ-së, vendim nr. 11.4.2019, paragrafi 40*).

20. Zbatimi i njëjtë dhe uniform i ligjit ka për qëllim të garantojë parimin e sigurisë juridike. Nga ana tjetër, nevoja për të siguruar zbatimin uniform të ligjit nuk duhet të sjellë ngurtësimin dhe kufizimin e panevojshëm të zhvillimit të ligjit dhe as të vërë në dyshim parimin e pavarësisë së gjykatës. Zbatimi i njëtrajtshëm i ligjit është esencial për garantimin e parimit të sigurisë juridike dhe parashikueshmërisë të së drejtës, si pjesë e qenësishme e shtetit të së drejtës, ku qytetarët me të drejtë presin të trajtohen njësoj si të tjerët dhe të mbështeten në vendimmarrje të mëparshme për çështje të ngjashme, në funksion të parashikueshmërisë së të drejtës së tyre.

21. Paqëndrueshmëria e vendimeve gjyqësore "*në konflikt*" krijon një gjendje pasigurie, që ndikon në uljen e besimit të publikut në sistemin gjyqësor, i cili është një ndër elementet thelbësorë në një shtet të së drejtës. Njëtrajtësia në zbatimin e ligjit kontribuon në besimin publik ndaj sistemit gjyqësor dhe rrit besimin e publikut për drejtësi (*shih Vinčić dhe të tjerë kundër Serbisë, 44698/06, 1 dhjetor 2009*).

22. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (*në vijim Kolegji*), më datë 13.7.2023, pas shqyrtimit të çështjes në dhomë këshillimi me trup gjykues të përbërë nga tre gjyqtarë, vendosi kalimin e çështjes në seancë gjyqësore, me qëllim njësimin e praktikës, duke shtruar për njësim pyetjen:

"Në zbatim të neneve 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar, a kufizohet e drejta e ankimit/rekursit ndaj vendimeve përfundimtare të gjykatës administrative për padi me objekt 'Pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv', si dhe për ankimin ndaj veprimeve të përmbaruesit gjyqësor?"

23. Për shkak të interesit që paraqet çështja e shtruar për njësimin e praktikës gjyqësore, Kolegji, në mbështetje të nenit 62/a (7), të ligjit nr. 49/2012, kërkoi mendimin me shkrim nga Avokatura e Shtetit për çështjen ligjore të shtruar për njësim.

24. Avokatura e Shtetit, me shkresën nr. 4738 prot., datë 20.9.2023, ka depozituar mendimin me shkrim, në të cilin ka mbajtur qëndrimin në lidhje me pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv dhe kufizimin e së drejtës së ankimit për sa i përket vlerës së titullit ekzekutiv, i cili rrjedh nga një akt administrativ. Avokatura e Shtetit, ndër të tjera, ka parashtruar se ligjvënësi në përmbajtjen e neneve 45/a dhe 56/a të ligjit nr. 49/2012, ka përcaktuar tekstualisht pamundësinë e ushtrimit të ankimit/rekursit për kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, respektivisht me vlerë më të vogël se njëzet/dyzetfishti i pagës minimale në shkallë vendi.

25. Avokatura e Shtetit ka parashtruar në qëndrimin e saj se, duke pasur parasysh këtë fakt, si dhe përmbajtjen e nenit 14/1 të ligjit nr. 9780, datë 16.7.2007 "Për inspektimin dhe mbrojtjen e territorit nga ndërtimet e kundërligjshme", i ndryshuar, arrijmë në përfundimin se, nëse kundërvajtësi e ankimon vendimin me gjobë sipas përmbajtjes së nenit 14/1, të ligjit nr. 9780/2007, atëherë ai nuk lejohet të ushtrojë ankim/rekurs nëse gjoba është nën parashikimet ligjore të përcaktuara me nenet 45/a dhe 56/a të ligjit nr. 49/2012. Duke pasur parasysh këtë fakt, i njëjti qëndrim duhet mbajtur edhe në rastin se pranojmë që kundërvajtësi mund të kërkojë pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv. Kështu që kundërvajtësi nuk mund të ushtrojë ankim/rekurs, në fazën ekzekutive ndaj gjobave që janë nën parashikimet ligjore të përcaktuara me nenet 45/a dhe 56/a të ligjit nr. 49/2012.

B. Lidhur me çështjen e shtruar për njësim

B.1 Mbi paditë e ngritura në gjykimin administrativ në mbështetje të neneve 609 dhe 610 të Kodit të Procedurës Civile

26. Kolegji çmon të nevojshme të theksojë se, në ndryshim nga gjykimi civil ku subjektet mbartës të të drejtave subjektive i drejtohen drejtpërdrejt gjykatës për njohjen e kësaj të drejte të cenuar nga të tretët dhe rivendosjen e saj nëpërmjet rrugës gjyqësore, në gjykimin administrativ, mosmarrëveshja buron nga veprimtaria administrative e organeve publike, veprimtari kjo e shprehur nëpërmjet nxjerrjes së akteve administrative (individuale apo normative), kryerjes së veprimeve të tjera administrative, apo moskryerjes së veprimeve administrative nga organi publik për të ushtruar veprimtarinë përkatëse administrative në ushtrim të funksionit publik. Në

mungesë të ankimit ndaj një akti të nxjerrë, apo një veprimi tjetër administrativ, vullneti i organit publik i shprehur nëpërmjet këtyre formave, bëhet i ekzekutueshëm menjëherë, mjafton që akti administrativ të ketë hyrë në fuqi.

27. Sipas nenit 164 të KPA-së, akti administrativ mund të ekzekutohet vetëm pasi ka hyrë në fuqi. Nëse ndaj aktit nuk lejohet ankim administrativ, apo kur lejohet ankim, por ky i fundit nuk ka efekt pezullues, akti administrativ fillon të ekzekutohet menjëherë. Nëse ndaj aktit lejohet ankim administrativ, ai bëhet i ekzekutueshëm kur ndaj tij nuk është bërë ankim brenda afatit. Në të kundërt, kur është bërë ankim, akti bëhet i ekzekutueshëm pas njoftimit të vendimit që zgjidh ankimin nga organi administrativ epror, nëse ky i fundit e ka refuzuar apo nuk e ka pranuar apelimin. Pra, efektet e akteve administrative individuale, nëpërmjet ekzekutimit të tyre realizohen pasi ato të kenë hyrë në fuqi.

28. Në këtë aspekt, Kolegji e vlerëson të nevojshme t'i referohet kuptimit që jep ligji për titujt ekzekutivë. Referuar nenit 510 të KPC-së, në të cilin listohen titujt ekzekutivë, ku vendin kryesor e zenë vendimet e gjykatave e të arbitrazheve, vendase apo të huaja, por edhe disa nga aktet noteriale, apo aktet për dhënien e kredive bankare, përfshihen gjithashtu edhe aktet e tjera, që sipas ligjeve të veçanta konsiderohen si të tillë. Bazuar në nenin 7, të ligjit nr. 49/2012, që përcakton kompetencat lëndore të gjykatës administrative dhe nenin 17 të po këtij ligji, kuptohet që tituj ekzekutivë janë aktet administrative që përcaktohen në ligje të veçanta. Kjo nuk do të thotë se çdo akt administrativ i nxjerrë nga organi publik konsiderohet automatikisht titull ekzekutiv. Përkundrazi, tituj ekzekutiv janë vetëm ato akte administrative për të cilat shprehet legjislacioni i posaçëm. Kështu, sipas nenit 22, të ligjit nr. 10279, datë 20.5.2010, "Për kundërvajtjet administrative": *"1. Vendimi për kundërvajtjen administrative, që parashikon dënimin me gjobë, i vendosur nga organet administrative të përmendura në nenin 20 të këtij ligji, si dhe vendimet e parashikuara në nenin 21 të këtij ligji, përbëjnë titull ekzekutiv dhe për ekzekutimin e tyre ngarkohet shërbimi përbarimor ose/dhe organet e përcaktuara në kreun V të këtij ligji..."*. Edhe në nenin 30 të këtij ligji përcaktohet qartësisht se *"1. Gjoha dhe shumat, që duhet të paguhën sipas vendimit për kundërvajtjen administrative, të nxjerrë në përputhje me dispozitat e këtij ligji, paguhën nga kundërvajtësi brenda 10 ditëve, nga data kur: a) është njoftuar kundërvajtësi për vendimin e dënimit me gjobë, që përbën titull ekzekutiv;"*.

29. Mbi këtë analizë ligjore, duke iu referuar katër rasteve, për të cilat në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, kufizohet e drejta për ankim apo rekurs, Kolegji çmon se nuk mund të konkludohet *apriori* se aktet administrative të listuara e kanë cilësinë e titullit ekzekutiv. I vetmi përjashtim mund të jetë për aktin administrativ të dënimit për kryerjen e një kundravajtje administrative, të cilin legjislacioni i posaçëm e konsideron titull ekzekutiv dhe që është menjëherë i ekzekutueshëm (shkronja "a"). Për rastet e tjera, ligji kërkon të kthehen në tituj ekzekutivë që të fillojë ekzekutimi i detyrueshëm. Referuar nenit 609 të KPC-së, ky titull ekzekutiv i formësuar nëpërmjet vendimit gjyqësor të formës së prerë që ka njohur të drejtën e subjektit, mund të kundërshtohet për pavlefshmëri vetëm për fakte të ngjara pas dhënies së këtyre vendimeve gjyqësore që kanë zgjidhur ankimin e subjektit pretendues. Në kushtet që në fazën e ekzekutimit të detyrueshëm të titullit ekzekutiv, lindin marrëdhënie juridike procedurale, si ndërmjet palëve që tërheqin të drejta apo mbartin detyrime nga ky titull, ashtu edhe ndaj përmbaruesit gjyqësor, si subjekti që, nëpërmjet veprimtarisë së tij procedurale, përmbush ekzekutimin e titullit, KPC-ja, ka parashikuar edhe një mjet tjetër mbrojtje, siç është ankimi ndaj veprimeve të këtij të fundit.

30. Për këtë fazë përfundimtare të procesit gjyqësor, në ndryshim nga gjykimi civil, ligji nr. 49/2012, në nenet 66 dhe 67 të tij ka parashikuar disa rregulla specifike mbi ekzekutimin e vendimit gjyqësor, procedurë e cila ndiqet nga gjyqtari që ka disponuar vendimin mbi çështjen. Ndërkohë, edhe në këtë rast, ekzekutimi i tij realizohet nga përmbaruesi gjyqësor, duke u njohur palëve në fazën e ekzekutimit, mundësinë që t'i kundërshtojnë veprimet e përmbaruesit gjyqësor, sipas nenit 610 të KPC-së.

31. Për të garantuar të drejtën për një proces të rregullt ligjor gjatë gjithë gjykimit civil/administrativ, KPC-ja ka parashikuar mjete procedurale efektive edhe në fazën e ekzekutimit të detyrueshëm. Në respektim të parimit të ligjshmërisë, për të ndrequr gabimet që mund të

bëhen nga përmbaruesit gjyqësor në ekzekutimin e detyrueshëm, si dhe për të shmangur dëmet që mund t'i vijnë të interesuarve nga ekzekutimi i detyrueshëm, ligji ka ofruar mjetin procedural të pavlefshmërisë së titullit ekzekutiv (neni 609 i KPC-së), si dhe kundërshtimin e veprimeve të përmbaruesit gjyqësor (neni 610 i KPC-së). Procesi gjyqësor i zhvilluar gjatë fazës ekzekutive konceptohet një dhe i vetëm, si zgjatim i procesit gjyqësor njohës, ku gjyqtari i ekzekutimit, nëpërmjet vendimeve që lëshon gjatë kësaj faze, kontrollon veprimtarinë ekzekutive të përmbaruesit gjyqësor, njëloj sikurse gjyqtari i çështjes së themelit kontrollon dhe drejton procesin gjyqësor njohës nëpërmjet urdhrave dhe vendimeve të ndërmjetme.

32. Lidhur me natyrën e mjeteve procedurale të parashikuara në nenet 609 dhe 610 të KPC-së, në vendimin njësuës nr. 392, datë 26.10.2022, të Kolegjit Civil Gjykatës së Lartë, është theksuar:

“...64. Të dyja mjetet e parashikuara në nenet 609 dhe 610 të KPC-së, edhe pse hyjnë në rrethin e mjeteve mbrojtëse të debitorit ndaj ekzekutimit të detyrueshëm të titullit ekzekutiv kanë: (i) shkak ligjor të ndryshëm; (ii) afate të ndryshme ankimi; (iii) mënyra mbrojtjeje të ndryshme; dhe (iv) pasoja dhe efekte të ndryshme ndaj palëve të përfshira në një procedurë ekzekutimi të detyrueshëm të titullit ekzekutiv.

65. Në nenin 609 të KPC-së, është parashikuar si mjet mbrojtjeje padia për kundërshtimin e titullit ekzekutiv, që ngrihet nga debitori kundër kreditorit.

66. Titulli ekzekutiv si koncept juridik, tregon ekzistencën e një të drejte subjektive materiale, të cënuar ose të papërmbyshur. Për këtë arsye, titulli ekzekutiv është burim i menjëhershëm dhe i drejtpërdrejtë i legjitimitetit të kreditorit për të iniciuar procesin e ekzekutimit të detyrueshëm, legjitimitet i cili buron nga fakti se subjekti që ka titullin ekzekutiv ose në favor të të cilit është lëshuar titulli ekzekutiv, ka dhe të drejtën e përfshirë në të.

67. Padia për goditjen e titullit ekzekutiv konstituon një gjykim themeli që përqendrohet mbi shqyrtimin e masës dhe sasisë së të drejtës materiale që gjendet në titullin ekzekutiv dhe si e tillë i nënshtrohet një gjykimi të zakonshëm kontradiktor. Me anë të kësaj padie, nëpërmjet vërtetimit të së kundërtës, debitori synon të kundërshtojë të drejtën e kreditorit, i cili nga ana e tij, synon të procedojë me ekzekutimin e detyrimit. Kjo padia, përmban elementet e një padie njohje negative. Shkaku ligjor i padisë së pavlefshmërisë së titullit ekzekutiv qëndron në të drejtën e debitorit, për t'u çliruar nga një detyrim, i cili rrjedh nga titulli ekzekutiv, për shkak të mospërputhjes ndërmjet realitetit që përfaqëson titulli ekzekutiv, me realitetin që ekziston efektivisht, kur e drejta e kreditorit nuk ka ekzistuar si e tillë që në origjinë ose për fakte shuese të ngjara pas formimit të titullit (shih vendim i Kolegjit Civil, nr. 214, datë 6.5.2010.)

[...]

70. Ndërkohë, kundërshtimi i veprimeve të përmbaruesit gjyqësor është mjet që ka për qëllim të godasë vlefshmërinë e akteve të procesit të ekzekutimit të detyrueshëm të titullit ekzekutiv, që realizohen nëpërmjet kryerjes ose moskryerjes së veprimeve të përmbaruesit gjyqësor. Në këto lloj gjykimesh, gjykata nuk shqyrton më themelësinë e së drejtës së kreditorit të cilësuar në titullin ekzekutiv, por vlerëson, nga pikëpamja procedurale, nëse ankimi është ngritur brenda afatit ligjor të parashikuar shprehimisht në nenin 610 të KPC-së dhe nëse veprimet e përmbaruesit gjyqësor janë kryer apo jo në përputhje me ligjin. Shkaku për të cilin mund të kundërshtohen gjyqësisht veprimet e përmbaruesit lidhen kryesisht me parregullsitë procedurale që mund të vërehen gjatë kryerjes së tyre nga ana e përmbaruesit, ose me mungesën e kushteve që duhen për të proceduar lidhur me ekzekutimin e një titulli ekzekutiv. (vendim nr. 658, datë 17.12.2014 i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë).

33. Mbi këtë analizë ligjore dhe jurisprudenciale, Kolegji vlerëson se, nisur nga objekti dhe shkak, këto dy mjete procedurale mbrojtje nuk kanë arsye të qëndrojnë së bashku në objektin e një padie, si kërtime autonome pasi, nëse kërkohet pavlefshmëria e pjesëshme apo tërësore e titullit ekzekutiv, pasoja e këtij kërkitimi çon detyrimisht në anulimin e një pjese apo të gjithë procesit të ekzekutimit të detyrueshëm dhe, në këtë kuptim, paditësi nuk ka në fokus të drejtpërdrejt, veprime apo mosveprime të caktuara të përmbaruesit. Ndërsa, kur kërkohet të deklarohet i paligjshëm një veprim apo mosveprim përmbarimor, paditësi ka pretendime lidhur me mënyrën se si po ekzekutohet ai. Mjeti i mbrojtjes sipas nenit 609 të KPC-së është padia, ndërsa mjeti i mbrojtjes sipas nenit 610 të KPC-së është ankimi, në kuptim të nenit 442/a të këtij Kodi. Këto mjete janë të dallueshme nga njëri-tjetri dhe jo automatikisht të bashkueshëm në një gjykim të vetëm.

B.2 Mbi proporcionalitetin e kufizimit të së drejtës së ankimit në paditë administrative me objekt pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv dhe/ose kundërshtimin e veprimeve përmbarimore

34. E drejta për t'iu drejtuar gjykatës me qëllim kundërshtimin e një akti të organeve të administratës publike konsiderohet si një e drejtë themelore autonome dhe si element i procesit të rregullt ligjor, parashikuar nga nenet 6 dhe 13 të KEDNJ-së dhe neni 42 i Kushtetutës. Në vetvete norma konventore dhe ajo kushtetuese sanksionojnë, jo vetëm të drejtën e individit për t'iu drejtuar gjykatës, por edhe detyrimin e shtetit që t'ia garantojë atij këtë akses. Gjithashtu, e drejta për t'iu drejtuar gjykatës, e parë nga këndvështrimi i nenit 42 të Kushtetutës dhe nenit 6 të KEDNJ-së, i cili siguron zbatimin efektiv të një procesi të rregullt ligjor, ka për qëllim t'u garantojë palëve në proces të drejtën për t'u dëgjuar dhe për t'i vendosur ato në çdo rast në pozita të barabarta para gjykatës, *(shih vendimin nr. 25, datë 10.5.2016 të Gjykatës Kushtetuese)*.

35. Duke iu referuar edhe praktikës së GJEDNJ-së në lidhje me të drejtën për t'iu drejtuar gjykatës, si element përbërës i së drejtës për një proces të rregullt ligjor, parashikuar në nenin 6/1 të KEDNJ-së, është pranuar se vendimet e autoriteteve administrative duhet t'i nënshtrohen kontrollit gjyqësor të pajisur me juridiksion të plotë, i cili duhet të sigurojë garancitë e tjera të kësaj Konvente. Megjithatë pranohet se e drejta e aksesit në gjykatë nuk është absolute, ajo mund të kufizohet, por kufizimi nuk duhet të jetë i tillë sa të cenojë të drejtën në thelbin e saj. Gjithsesi, një kufizim nuk do të jetë i pajtueshëm me nenin 6, pika 1, të KEDNJ-së, nëse nuk ndjek një qëllim të arsyeshëm dhe proporcional, midis asaj që synohet të arrihet dhe së drejtës *(shih vendimin Stanev kundër Bullgarisë nr. 36760/06, GJEDNJ 17.1.2012)*.

36. Në respektim të këtij parimi dhe në mbrojtje të interesit publik dhe të të drejtave e interesave të ligjshëm të personave privatë, të cenuara nga veprimtaria administrative e organeve publike, ligji nr. 49/2012, ka garantuar të drejtën e subjekteve për ta kundërshtuar aktin në rrugë gjyqësore. Në gjykimin administrativ, gjykata ka detyrimin të sigurojë nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor dhe brenda afateve të shpejta e të arsyeshme, mbrojtjen juridike të të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë të subjekteve, që mund të cenohen si pasojë e ushtrimit ose jo të funksioneve publike nga ana e organeve të administratës publike. Pjesë e procesit të rregullt, është edhe e drejta e palëve për t'u gjykuar nga një gjykatë e paanshme dhe e drejta për ta ankimuar vendimin në një gjykatë më të lartë. Bazuar mbi këtë parim, ligji nr. 49/2012 ka garantuar të drejtën e ankimit nga palët në proces, duke përcaktuar rregulla të qarta për ushtrimin e saj, duke nisur nga mjetet e ankimit, afatet, formën që duhet respektuar, si dhe kufijtë e ushtrimit të kësaj të drejte.

37. Lidhur me të drejtën e ankimit, në ligjin nr. 49/2012, ligjvënësi ka parashikuar kufizimin e kësaj të drejte, apelit apo rekursit, respektivisht ndaj vendimit përfundimtar të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë dhe Gjykatës Administrative të Apelit, për disa padi të parashikuara shprehimisht në ligj. Kështu, sipas nenit 45 të ligjit nr. 49/2012, i titulluar “Vendime të paankimueshme”: “Nuk lejohet ankim ndaj vendimeve përfundimtare të gjykatës administrative për padi me objekt:

a) kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;

b) kundërshtimin e aktit administrativ që përmban detyrim në të holla, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;

c) kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;

ç) mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi.”

38. Më tej, sipas nenit 56, të ligjit nr. 49/2012, i titulluar “Vendime të paankimueshme në Gjykatën e Lartë”: “Nuk lejohet rekurs ndaj vendimeve përfundimtare të Gjykatës Administrative të Apelit për padi me objekt:

a) kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;

b) kundërshtimin e aktit administrativ që përmban detyrim në të holla, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;

c) kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla, me vlerë më të vogël se detyrueshja e pagës minimale, në shkallë vendi;

ç) mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetuese dhe ligjore, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, me vlerë më të vogël se detyrueshja e pagës minimale, në shkallë vendi”.

39. Sipas dispozitave të mësipërme, kufizimi i së drejtës së ankimit është konceptuar ngushtësisht i lidhur me vlerën e ulët monetare të çështjes në kontekstin e një gjykimi administrativ. Në parim, e drejta e ankimit kundër një vendimi gjyqësor bazohet në rregullin se “nuk mund të ekzistojë një e drejtë pa të drejtën e ankimit”, ose “nuk ka të drejtë ankimi pa pasur një të drejtë”. Si e tillë, ajo përbën një nga aspektet kryesorë të së drejtës për akses në gjykatë dhe parashikohet edhe në KEDNJ dhe në protokollin e saj shtesë. Referuar dispozitave konventore dhe kushtetuese është e qartë se “të drejtën e ankimit” për në instancat më të larta gjyqësore e gëzon çdo individ që është gjykuar nga gjykatat. Kjo garanci është konsideruar nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese si një tejkalim pozitiv krahasuar me standardet që ofron në këtë drejtim KEDNJ-ja.

40. Lidhur me kufizimin e së drejtës së rekursit, Kolegji çmon të sjellë në vëmendje jurisprudencën e GJEDNJ-së, e cila ka vlerësuar se në parim, vendosja e disa kriterëve të pranueshmërisë për akses në Gjykatën e Lartë, përshtatet edhe me qëllimin e saj si gjykatë, pasi nuk mund të merret me çfarëdolloj çështjesh, por me çështje të një rëndësie të veçantë që i përshtatet rolit të saj. Kushtet e pranueshmërisë së një ankimi nga pikëpamja ligjore mund të jenë më strikte sesa për një ankim të zakonshëm (*Zubac kundër Kroacisë*; *Levages Prestations Services kundër Francës*, kërkesa nr. 21920/93, data e vendimit 23.10.1996). Në çështjen *Zubac kundër Kroacisë* (nr. 40160/12, vendimi datë 5.4.2018), ku është trajtuar çështja e kufizimit të së drejtës së rekursit për shkak vlere pranë Gjykatës së Lartë të Kroacisë, GJEDNJ-ja, ndër të tjera, ka theksuar: “...në kuptim të nenit 6 të KEDNJ-së, nuk mbart rëndësi nëse sistemi i brendshëm i një vendi vendos kufizime për akses në Gjykatën e Lartë dhe as qëllimi i këtyre kufizimeve. Edhe pse nuk ka mosmarrëveshje midis palëve për racione valoris e kufizimeve të aksesit në Gjykatën e Lartë, ato janë të lejueshme dhe legjitime, kur bëhen sipas qëllimit të normave. [...] Çështja është se si janë zbatuar këto kufizime për individin në rastin konkret. Në veçanti, çështja që shtrohet këtu është nëse Gjykata e Lartë, duke mos pranuar ankesën e kërkuar nga pikëpamja ligjore, ka zbatuar formalizëm të tepruar dhe nëse ky formalizëm ka ndikuar në mënyrë joproporcionale në mundësinë e saj për të marrë një vendim përfundimtar për mosmarrëveshjen pronësore nga gjykata, sipas legjislacionit të brendshëm përkatës. Pra, e vendos gjykatën përpara shqyrtimit/vlerësimit të mënyrës se si ka vepruar gjykata vendase, kur i ka kufizuar aksesin në gjykatë kërkuar. E drejta e aksesit në gjykatë duhet të jetë efektive dhe praktike, jo një iluzion teorik. Gjithsesi, e drejta e aksesit në gjykatë nuk është absolute, por mund të kufizohet, për shkak të natyrës së saj dhe kompetencave rregullatore që ka shteti, që mund të variojë në momente të ndryshme sipas nevojave të publikut dhe individëve. Në këtë mënyrë, shtetet anëtare gëzojnë marzh të gjerë vlerësimi. (...) Gjithsesi, kufizimet nuk duhet të cenojnë të drejtën për akses në gjykatë. Gjithashtu, kufizimi nuk mund të jetë i pajtueshëm me nenin 6 të KEDNJ-së, nëse nuk ka qëllim legjitim dhe proporcionalitet midis rregullit dhe asaj që synohet të arrihet. Neni 6 i KEDNJ-së nuk i detyron shtetet anëtare që të ngrenë gjykata apeli ose kasacioni. Kur këto gjykata ekzistojnë, atëherë duhet të garantohen rregullat procedurale të nenit 6 të KEDNJ-së, me qëllim që të garantohet e drejta e aksesit në gjykatë për zgjidhjen e çështjes dhe garantohen të drejtat themelore të njeriut. Nuk është detyrë e Gjykatës që të kontrollojë politikën shtetërore të kufizimit të së drejtës së ankimit në gjykatat e larta, nëse janë të përshtatshme ose jo, pasi gjykata shikon nëse pasojat janë apo jo në përputhje me KEDNJ-në. GJEDNJ-ja nuk zgjidh mosmarrëveshjen, por kontrollon se si është interpretuar ligji nga gjykata vendase, në përputhje apo jo me KEDNJ-në. Pra, mënyra se si zbatohet neni 6 i KEDNJ-së nga gjykatat e apelit apo të lartat, varet nga rrethanat e posaçme të procesit gjyqësor dhe duhet parë në tërësi të gjitha procedurat gjyqësore brenda vendit dhe rolin që kanë gjykatat në sistemin juridik. Kufizimet e ankimeve nga pikëpamja ligjore mund të jenë më strikte sesa për një ankim të zakonshëm. Për kufizimin e ankimit në gjykatat më të larta, GJEDNJ-ja ka marrë në konsideratë disa faktorë, pa u kufizuar vetëm në to, si: (i) parashikueshmëria e kufizimit; (ii) nëse është individ apo shteti ai që vuan pasojat e gabimeve të moslejimit të ankimit në gjykatën më të lartë; (iii) nëse kufizimet mund të konsiderohet formalizëm i tepruar... GJEDNJ-ja vëren se kërkesja është dëgjuar për pretendimet e saj në dy juridiksione të plota në shkallë të parë

dhe të dytë dhe të dyja kanë rrëzuar pretendimet e saj, e gjithashtu nuk ka pasur pretendime për mosgjykim të drejtë. Po kështu, Gjykata e Lartë ka juridiksion rishikues, pasi kontrollon nga pikëpamja ligjore ankimet dhe jo në themel, çka nënkupton se kufizimet ligjore për ankime të këtilla janë më strikte sesa ato të zakonshmet. Sa i takon parashikueshmërisë së kufizimit me ligj, tashmë gjykata ka vlerësuar në praktikën e saj se, të tilla ankime në vlerë të vogël nuk pranohen... GJEDNJ-ja konstaton se, vlerësimi i Gjykatës së Lartë ka qenë në funksion të miradministrimit të drejtësisë dhe në përputhje me parimin e sigurisë juridike, e si rezultat nuk përbën një formalizëm të tepruar. Këtu sigurohet më tepër efektiviteti i drejtësisë sesa kemi të bëjmë me formalizmin e tepruar. Për pasojë unanimisht nuk ka pasur shkelje të nenit 6 të KEDNJ-së”.

41. Kufizimi i së drejtës së rekursit, i materializuar në nenin 472 të KPC-së dhe më pas, në nenin 58 të ligjit nr. 49/2012, në përcaktimin në mënyrë shteruese të shkaqeve për të cilat mund të ushtrohet ky mjet ankimi, është një standard që respektohet në praktikën e Gjykatës së Lartë. Kufizimi i së drejtës së ankimit apo rekursit ndaj një vendimi gjyqësor për shkak vlere, sipas parashikimeve të neneve 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, është një risi që solli miratimi i ligjit nr. 49/2012, i cili, edhe pse në vetvete konkurren me disa parime kushtetuese, konkretisht të drejtën e aksesit që ka çdo subjekt për t’iu drejtuar gjykatës, për të pasur një proces gjyqësor të rregullt apo edhe të drejtën e ankimit kundër një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë, në thelb nuk i cenon ato. Neni 43 i Kushtetutës ka parashikuar se: “Kushdo ka të drejtë të ankohet kundër një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në ligj për kundërvajtje të lehta penale, për çështje civile ose administrative me rëndësi ose vlerë të vogël, në përputhje me kushtet e parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës”.

42. Përmbajtja e këtyre dispozitave është trajtuar edhe në vendimin njësuës nr. 3, datë 6.12.2013, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, ku theksohet: “...Me qëllim vlerësimin e zbatimit të parimit të proporcionalitetit kur me ligj vendoset një kufizim i një të drejte themelore, duhet të identifikohen interesat publike për të cilat është vendosur masa kufizuese. Në rastin konkret, interesi publik i identifikuar ka të bëjë me nevojën e një administrimi sa më të mirë, efektiv dhe efikas të drejtësisë, duke i dhënë zgjidhje sa më të shpejtë mosmarrëveshjeve administrative dhe arritjen e paqes sociale me kosto sa më të ulët për shtetin dhe publikun”.

43. Në zbatim të neneve 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, dhe qëndrimit të mësipërm unifikues, Kolegji ka vendosur tashmë disa standarde jurisprudenciale mbi kufizimin e rekursit për shkak vlere, duke theksuar se ky kufizim për kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi, vepron pavarësisht faktit nëse kundërshtohet dënimi administrativ si akt administrativ, apo si titull ekzekutiv, pasi, në interpretim teleologjik të nenit 56 shkronja “a” të ligjit nr. 49/2012, qëllimi i ligjvënësit në parashikimin e këtij kufizimi ka qenë shmangia e juridiksionit rishikues të Gjykatës së Lartë lidhur me çështje administrative, objekti i padisë së të cilave përmban një vlerë më të vogël se masa e përcaktuar në ligj. (shih vendimi nr. 00-2021-1850, datë 7.10.2021 të Kolegjit Administrativ). Kolegji ka interpretuar më tej kufizimin e së drejtës së rekursit edhe në rastet kur objekt padie janë disa akte administrative, të cilat individualisht janë nën kufizimin financiar të caktuar në ligjin nr. 49/2012, por të marra së bashku në objektin e padisë janë mbi vlerën e këtij kufizimi. Në këto raste, Kolegji ka vlerësuar se fakti që pala paditëse i ka bashkuar në një padi të vetme të gjitha kërkimet, nuk përlligj palët ndërgjyqëse që vlerën e padisë ta përcaktojnë si shumatore aritmetike të vlerës së çdo kërkitimi. (shih vendimi nr. 00-2023-2448, datë 23.3.2023 të Kolegjit Administrativ). Këto vendimmarrje tregojnë se Kolegji është prirur me fleksibilitet drejt zbatueshmërisë së kufizimit të së drejtës së rekursit për shkak të vlerës së vogël. Ky qëndrim është çmuar në përputhje me qëllimin e ligjvënësit mbi kufizimin e aksesit në gjykimin rishikues për çështjet gjyqësore të një rëndësie të pakët financiare. Ky kufizim është bazuar mbi kriterin e vlerës së padisë, respektivisht për vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi dhe për vlerë më të vogël se dhe dyzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi.

44. Nga sa më sipër, referuar jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese dhe GJEDNJ-së, si dhe në analizë të neneve 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, konstatohet se ligjvënësi ka përcaktuar qartësisht se cilat janë ato çështje për të cilat, e drejta e ankimit ndaj vendimeve

përfundimtare të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë dhe e drejta e rekursit ndaj vendimeve përfundimtare të Gjykatës Administrative të Apelit, nuk lejohet. Konstatohet se ky kufizim është i vendosur me ligj në përputhje me nenet 17 dhe 43 të Kushtetutës dhe synon të balancojë të drejtën e aksesit në gjykatë dhe procesit të rregullt, me nevojën e interesit publik për miradministrimin e drejtësisë.

45. Në analizë të dispozitave të mësipërme, konstatohet se për një kategori të caktuar çështjesh, kur akti administrativ apo vlera e padisë për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, është deri në një vlerë të caktuar (sa më sipër kriteri i kufizimit është përcaktuar qartë në nenet 45 dhe 56 të ligjit), respektivisht Gjykata Administrative e Apelit dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë nuk mund të investohen nëpërmjet mjetit të ankimit, apo të rekursit, për t'i marrë në shqyrtim vendimet përfundimtare të gjykatës administrative dhe ato të Gjykatës Administrative të Apelit. Ky kufizim i përcaktuar nga ligjvënësi, nuk është bërë pa qëllim dhe në asnjë rast ai nuk cenon parimet bazë të një procesi të rregullt gjyqësor, apo shkelje të të drejtave të subjekteve që marrin pjesë në këtë proces, referuar nenit 43 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe të nenit 13 të KEDNJ-së.

46. Në interpretim teleologjik të kufizimit të së drejtës së ankimit/rekursit, për paditë me objekt të përcaktuar qartë në nenet 45 dhe 56 të ligjit, Kolegji vlerëson se ky kufizim duhet të jetë i zbatueshëm edhe në proceset gjyqësore që mund të lindin në fazën e ekzekutimit të këtyre akteve administrative, të kthyera tashmë në tituj apo të ekzekutimit të vendimeve gjyqësore përfundimtare që kanë shqyrtuar ankimin individual ndaj një akti administrativ refuzues, ose mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar. Nuk mund të ketë dy qasje të ndryshme në gjykatë, kur ndaj një akti administrativ me vlerë të përcaktuar e drejta e ankimit të kufizohet, në referencë të neneve 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012 dhe ndaj të njëjtit akt administrativ, tashmë i shndërruar në titull ekzekutiv dhe i paraqitur me një kërkim tjetër të objektit të padisë, referuar nenit 609 të KPC-së në “pavlefshmëri titulli ekzekutiv”, e drejta e ankimit të mos kufizohet, referuar dispozitave të mësipërme, por të ndjekë të gjithë shkallët e gjykimit. Në respektim të *ratio* të neneve 45 dhe 56 të ligjit, Kolegji vlerëson se qëllimi i ligjvënësit është kufizimi i së drejtës së ankimit për shkak vlerë, pavarësisht natyrës ekzekutive të aktit.

47. Për një kategori të caktuar çështjesh (për shkak të natyrës që kanë dhe vlerës së vogël që ato përfaqësojnë), ligjvënësi ka gjykuar, duke e sanksionuar në ligj, se një shkallë apeli është më se e mjaftueshme për subjektet që janë në proces gjyqësor, në mënyrë që ato të marrin një vendim përfundimtar dhe të formës së prerë, referuar nenit 43 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Përfundimi i tyre në dy shkallë gjykimi do të bënte që pikërisht këto çështje të mos zvarriten pafundësisht në gjykim, por të marrin formë të prerë dhe vendimi të jetë përfundimtar. Kjo e bën procesin gjyqësor administrativ më efektiv dhe më të shpejtë. I njëjti parim vlen dhe për çështjet kur nga ligjvënësi është çmuar e përshtatshme që shqyrtimi i tyre të përfundojë brenda gjykimit njëshkallësh, pa pasur akses për ushtrimin e ankimit. Kolegji çmon këtë qëndrim në përputhje të plotë edhe me jurisprudencën e GJEDNJ-së, e cila ka theksuar se neni 6/1 i KEDNJ-së nuk i detyron shtetet anëtare të ngrenë gjykata apeli apo gjykata kasacioni. Një shtet që nuk ka ngritur të tilla gjykata, duhet t'i garantojë qytetarëve të tij përmes gjykatës së shkallës së parë të drejtat themelore të njeriut (*Zubac v. Croatia, kërkesa nr. 40160/12, data e vendimit 5 prill 2018, § 80, Platakou v. Greece, kërkesa nr. 38460/97, data e vendimit 11 janar 2001, parag. 38*).

48. Në mënyrë të posaçme, neni 56 i ligjit nr. 49/2012, ka pasur parasysh edhe natyrën e gjykimit në Gjykatë të Lartë, si një gjykatë ligji. Ligjvënësi ka përcaktuar qartësisht se Gjykata e Lartë nuk mund të ngarkohet pa shkak, me volum pune dhe shqyrtim dosjesh, për të cilat gjykimi me dy shkallë është më se i mjaftueshëm, si dhe në kundërshtim me natyrën e gjykimit që kryen kjo gjykatë. (*shih vendimin nr. 462, datë 3.5.2017 të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë*). Qëllimi i ligjvënësit në vendosjen e kufizimeve të së drejtës për ankim për shkak vlerës së objektit të padisë, ka qenë shmangia e mbingarkesave të gjykimeve të mosmarrëveshjeve administrative me

vlerë të vogël padie, duke i dhënë fund gjykimit në shkallë të parë. Çmohet se një kufizim i tillë i shërben interesit publik, efektivitetit të gjykimit administrativ, si dhe ekonomisë gjyqësore, si parim që duhet të shtrihet në të gjitha nivelet e sistemit gjyqësor (*shih vendimi nr. 00-2021-993, datë 24.06.2022*).

49. Kufizimi i ushtrimit të ankimit për shkak vlere, duhet të veprojë edhe për sa i përket kërimit për kundërshtimin e veprimeve përmbarimore, të cilat lidhen pikërisht me ekzekutimin e aktit, për të cilin gjykata rishikuese ka akses të kufizuar. Kolegji vlerëson se me ankimin e kundërshtimit të veprimeve përmbarimore, të parashikuar nga neni 610 i KPC-së kundërshtohet mënyra e ligjshmëria e zhvillimit të vetë procesit të ekzekutimit të titullit ekzekutiv, për shkak të mosrespektimit të ligjit në vendimmarrjen dhe veprimet e përmbaruesit. Këto parregullsi formale ekzistojnë në ato raste kur aktet dhe sjelljet procedurale të përmbaruesit përbëjnë zbatim të gabuar të ligjit procedural civil, apo janë akte e sjellje të kryera nga përmbaruesi duke zbatuar gabim ligjin procedural në çështjen konkrete që procedohet për ekzekutim.

50. Në këtë mënyrë, kundërshtimi i veprimeve përmbarimore është një mjet procedural (ankim) që legjitimon palët të kundërshtojnë veprimet ose mosveprimet e përmbaruesit gjyqësor dhe jo mjet ankimi për të shqyrtuar themelsinë dhe bazueshmërinë në ligj të një titulli ekzekutiv. Shkaku për të cilin mund të kundërshtohen gjyqësisht veprimet e përmbaruesit lidhen kryesisht me parregullsitë procedurale që mund të kryhen prej tij, ose me mungesën e kushteve që duhen për të proceduar lidhur me ekzekutimin e një titulli ekzekutiv. Këto parregullsi formale ekzistojnë në ato raste kur aktet dhe sjelljet procedurale të përmbaruesit përbëjnë zbatim të gabuar të ligjit procedural civil, apo janë akte e sjellje të kryera në zbatim të gabuar të ligjit procedural në çështjen konkrete që procedohet për ekzekutim.

51. Kolegji vlerëson se gjykata administrative rishikuese, ndodhur në kushtet e pamundësisë së shqyrtimit të (pa)ligjshmërisë së titullit ekzekutiv, nuk mund të gjykojë as ligjshmërinë e veprimeve përmbarimore të kryera në funksion të aktit i cili karakterizohet nga aksesit i kufizuar në gjykatë. Kolegji orientohet në këtë qasje duke pasur në vëmendje se veprimtaria administrative në kuadër të ekzekutimit të titullit ekzekutiv me vlerë të vogël, karakterizohet nga e njëjta peshë relative në kuadër të kufizimit të aksesit në gjykatë, pasi veprimtaria përmbarimore kryhet në funksion të ekzekutimit të titullit, për atë masë dhe vlerë sa titulli rezulton i ligjshëm nga gjykimi pranë gjykatës së shkallës së parë ose gjykatës së apelit, varësisht vlerës së aktit.

52. Lidhur me vlerën e padisë në fazën e ekzekutimit të detyrueshëm, për shkak të kufizimit të së drejtës së ankimit/rekursit, ajo do të përcaktohet në përputhje me rregullin e përcaktuar në nenin 70 të KPC-së.

53. Në përfundim Kolegji vlerëson se, edhe për kërkimin për kundërshtimin e veprimeve përmbarimore, kur titulli ekzekutiv për të cilin është kryer veprimi përmbarimor është një akt individual administrativ me vlerë të përcaktuar i cili kushtëzohet nga mosushtimi i ankimit dhe rekursit sipas neneve 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, do të duhet të aplikohet i njëjti kufizim për sa i përket ushtrimit të ankimit apo rekursit si për titullin ekzekutiv.

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

54. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, bazuar në arsyetimin e mësipërm, referuar çështjes së shtruar për njësim, arrin në këtë përfundim njësuës:

“Në zbatim të neneve 45 dhe 56 të ligjit me nr. 49/2012, i ndryshuar, për padi me objekt “pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv”, për tituj të përcaktuar në pikat “a”, “b”, “c” dhe “ç” të këtyre neneve, si dhe për ankimin ndaj veprimeve të përmbaruesit gjyqësor, për ekzekutimin e këtyre titujve, e drejta e ankimit/rekursit ndaj vendimeve përfundimtare të gjykatës administrative do të kufizohet në përputhje me parashikimet e bëra nga ligjvënësi në këto dispozita.”

D. Në lidhje me rekursin e palës paditëse

55. Në rastin konkret rezulton se ndaj paditësit Bilbil Behari është sanksionuar me vendimin nr. 32, datë 17.12.2014 të IKMT-së dënimi me gjobë, në masën 500.000 (pesëqind mijë) lekë, për kundërvajtjen administrative “*të ndërtimit tende me konstruksion druri e ndërtuar në hapësirë publike pa leje përkatëse*”, nga ku më pas, nga pala e paditur është kërkuar, nëpërmjet përmbaruesit gjyqësor

fillimi i procedurës së ekzekutimit të këtij akti administrativ. Në padinë e paraqitur gjykatës për zgjidhjen e mosmarrëveshjes, paditësi ka kërkuar pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv, aktit nr. 32, datë 17.12.2014 të IKMT-së të shndërruar në titull ekzekutiv.

56. Në kohën e ushtrimit të rekursit (2022), në referim të VKM-së nr. 604/2022, kufizimi monetar për ushtrimin e rekursit ishte në vlerën 1.360.000 (*paga minimale sipas aktit nënligjor është 34.000 lekë*), rrjedhimisht rekursi është ushtruar për një mosmarrëveshje, e cila është nën vlerën e parashikuar në ligj për lejimin e ushtrimit të rekursit.

57. Në zbatim të sentencës njëseuese e në mbështetje të nenit 56, të ligjit nr. 49/2012, Kolegji arrin në përfundimin se pala paditëse ka ushtruar rekurs ndaj një vendimi për të cilin nuk lejohet e drejta e ushtrimit të këtij mjeti procedural, rrjedhimisht Kolegji duhet të vendos mospranimin e rekursit.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, mbështetur në nenet 62/a dhe 63(1)(a)(2) të ligjit nr. 49/2012 “Për Gjykatat Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, i ndryshuar,

VENDOSI:

1. Mospranimin e rekursit të paraqitur nga pala paditëse, Bilbil Behari kundër vendimit nr. 360, datë 12.10.2022, të Gjykatës Administrative të Apelit.

2. Ky vendim botohet në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më 23.11.2023

Kryesues: Sokol Sadushi

Anëtar: Arbena Ahmeti, Asim Vokshi, Sokol Ngresi

Anëtar (mendim paralel) : Gentian Medja

MENDIM PARALEL

(Gjyqtari Gentian Medja)

Në çështjen administrative me nr. 31003-00003-00-2023 akti që i përket:

PADITËS: Bilbil Behari

I PADITUR: Inspektorati Kombëtar i Mbrojtjes së Territorit.

Zyra e Përmbarimit Gjyqësor Privat me Përmbarues Gjyqësor Altin Vako.

OBJEKTI: Pavlefshmëri e titullit ekzekutiv, urdhër të detyrueshëm, vendim për dënim me gjobë nr. 32, datë 17.12.2014, gjobë në masën 500.000 lekë.

Kundërshtimin e veprimit përmbarimor nr. 271 prot., datë 7.3.2016 “Urdhër për vënien e sekuestros konservative”.

Kundërshtimin e veprimit përmbarimor nr. 272 prot., datë 7.3.2016 “Urdhër për vënien e sekuestros konservative”.

Kundërshtimin e veprimit përmbarimor nr. 273 prot., datë 7.3.2016 “Urdhër për vënien e sekuestros konservative”.

Detyrimin e palës së paditur t’i paguajë paditësit të gjitha shpenzimet gjyqësore dhe avokatore.

BAZA LIGJORE: Nenet 31, 32, 153 e në vijim dhe nenet 517, 518, 519, 609, 610, të Kodit të Procedurës Civile.

1. Në zbatim të nenit 307/2, të Kodit të Procedurës Civile, nenit 1/2, nenit 63, të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar, si dhe nenit 35/3, të ligjit nr. 98/2016, “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në

Republikën e Shqipërisë”, unë, gjyqtari Gentian Medja, me cilësinë e anëtarit të trupës gjyquese kam të njëjtin qëndrim me shumicën e Kolegjit. Kjo për sa i përket disponimit në lidhje me rastin konkret duke vendosur për mospranimin e rekursit, si edhe për sa i përket konkluzionit në lidhje me rregullin e së drejtës për kufizimin e së drejtës së ankimit dhe rekursit për çështjet që kanë për objekt pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv sipas nenit 609 të KPC-së. Por, ndaj qëndrim të ndryshëm me atë të shumicës në lidhje me njësimin e praktikës, për sa i përket kufizimit të së drejtës së ankimit dhe rekursit edhe për çështjet me objekt kundërshtimin e veprimeve përmbartimore, sipas nenit 610 të KPC-së.

1. Në lidhje me rregullin e së drejtës për çështjen e shtruar për njësim

2. Siç u përmend më lart, nuk bashkohem me qëndrimin e shumicës për sa i përket kufizimit të së drejtës së ankimit dhe rekursit edhe për çështjet me objekt kundërshtimin e veprimeve përmbartimore, sipas nenit 610 të KPC-së. Në arritjen e këtij konkluzioni mendoj se është e rëndësishme të mbahet parasysh që vendimet për këto çështje nuk parashikohen shprehimisht në vendimet për të cilët nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, kufizojnë të drejtën e ankimit për shkak të vlerës; natyra e ndryshme e gjykimit që paraqesin çështjet me këtë objekt gjykimi në raport me ato të parashikuara në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012 dhe me objekt pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv; dhe faktin që kufizimi i ankimit në një gjykatë më të lartë për këto çështje nuk respekton parimin e proporcionalitetit.

3. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe ligjet kanë njohur një gamë lirish dhe të drejtash politike, ekonomike, sociale dhe kulturore dhe së bashku me to kanë parashikuar instrumente që mund të shfrytëzohen nga subjektet me qëllim që këto të drejta të jenë efektive dhe konkrete. Kushtetuta, neni 42 i saj dhe Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut, neni 6, kanë garantuar të drejtën për t’iu drejtuar gjykatës me qëllim kundërshtimin e një akti të organeve të administratës publike. Kjo e drejtë duhet kuptuar së bashku me të drejtën për një proces të rregullt ligjor. E drejta për një proces të rregullt, e garantuar nga neni 6 § 1, duhet interpretuar në dritën e parimit të sundimit të ligjit, që kërkon ekzistencën e një rruge gjyqësore efektive e cila lejon të kërkojnë të drejtat civile (*shih vendimin Bëlesh dhe të tjerë kundër Çekisë, nr. 47273/ 99, GJEDNJ 11.11.2002*).

4. E drejta për një proces të rregullt ligjor përfshin një gamë të gjerë elementesh që duhen respektuar, ndër të cilët edhe e drejta për ta ankimuar vendimin në një gjykatë më të lartë. Neni 43 i Kushtetutës, parashikon se “*Kushdo ka të drejtë të ankohet kundër një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë, ...*”, ndërsa ligji nr. 49/2012 dhe Kodi i Procedurës Civile kanë parashikuar rregulla më të hollësishme në lidhje me vendimet e ankimueshme, rastet kur ato mund të ankimohen, aktet që i duhen bashkëngjitur, afatet dhe procedurat që duhen ndjekur.

5. E drejta për tu ankuar në një gjykatë më të lartë nuk është një e drejtë absolute, por mund të ketë edhe kufizime në rrethana të caktuara. Neni 43 i Kushtetutës sanksionon parimin që kushdo mund të kundërshtojë një vendim gjyqësor në një gjykatë më të lartë, ndërsa mundësinë e kufizimit e parashikon si një rast përjashtimor. Për çështjet administrative, kjo e drejtë mund të kufizohet në ato raste, kur ky kufizim parashikohet shprehimisht në ligj, për çështje administrative me rëndësi ose vlerë të vogël, në përputhje me kushtet e parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës.

6. Edhe GJEDNJ-ja, në jurisprudencën e saj, ka pranuar mundësinë e kufizimit të aksesit në gjykatë, në kuptim të nenit 6, pika 1, të KEDNJ-së. “*E drejta për t’iu drejtuar gjykatës, nga e cila e drejta për akses është njëri aspekt, nuk është absolute; ajo u nënshtrohet kufizimeve që rrjedhin heshturazi veçanërisht në lidhje me kushtet e pranueshmërisë së një ankimi, meqenëse nga vetë natyra kërkon rregullimin nga Shteti, i cili gëzon një kufi të caktuar vlerësimi në këtë drejtë. Megjithatë, këto kufizime nuk duhet të kufizojnë apo pakësojnë aksesin e një personi në një mënyrë apo shtrirje të tillë që dëmton vetë thelbin e së drejtës. Së fundi, kufizime të tilla nuk janë në përputhje me nenin 6 § 1, nëse ato nuk ndjekin qëllimin e legjitimuar ose nëse nuk ekziston një marrëdhënie e arsyeshme e proporcionalitetit ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit të ndjekur (shih vendimin Shkalla kundër Shqipërisë, nr. 26866/05, GJEDNJ 10.5.2011)*”

7. Në përputhje me nenet 43 dhe 17 të Kushtetutës, KPC-ja, në nenin 472 të tij dhe ligji nr. 49/2012 në nenin 58, kanë kufizuar të drejtën e rekursit vetëm për shkaqet e parashikuara

shprehimisht në ligj. Përveç kufizimit të shkaqeve për të cilat mund të bëhet rekurs, parashikimit të kushteve të pranueshmërisë së ankimit, ligji nr. 49/2012, në nenet 45 dhe 56, ka shkuar më tej, duke parashikuar vendime ndaj të cilëve nuk mund të ushtrohet e drejta e ankimit. Konkretisht, ka kufizuar të drejtën e ankimit në gjykatën e apelit në vlerën më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi, dhe të drejtën e rekursit në Gjykatën e Lartë në vlerën më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi, për vendime përfundimtare në lidhje me padi që kanë për objekt: a) kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se (respektivisht) njëzetfishi/dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; b) kundërshtimin e aktit administrativ që përmban detyrim në të holla, me vlerë më të vogël se (respektivisht) njëzetfishi/dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; c) kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla, me vlerë më të vogël se (respektivisht) njëzetfishi/dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; ç) mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, me vlerë më të vogël se (respektivisht) njëzetfishi/dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi.

8. Referuar përmbajtjes së neneve të mësipërme, vlerësoj se ligji nr. 49/2012 e ka kufizuar të drejtën për të paraqitur ankim në një gjykatë më të lartë, duke iu referuar, në mënyrë kumulative, dy kritereve; së pari, llojit të kërimit të padisë, i cili duhet të jetë një nga llojet e padive të parashikuara në këto nene dhe së dyti, vlerës së objektit të padisë.

9. Në përputhje me parimet që justifikojnë kufizimin e të drejtave, qëllimin e legjitimuar dhe proporcionalitetin, vlerësoj se ligji, me anë të të cilit vendosen këto kufizime, duhet të jetë i saktë dhe i qartë. Gjykata Kushtetuese, në mënyrë konsekuente, ka mbajtur qëndrimin se *“Parimi i sigurisë juridike kërkon domosdoshmërisht një formulim të qartë të normave ligjore, pasi një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit për t’i dhënë asaj kuptime të ndryshme dhe me pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma juridike. Është kërkesë e parimit të sigurisë juridike fakti se një ligj në tërësi, pjesë apo dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme. (shih vendimet nr. 34, datë 20.12.2005 dhe nr. 31, datë 19.11.2003 të Gjykatës Kushtetuese).*

10. Në rastet kur norma ligjore nuk është plotësisht e qartë është detyrë e gjykatave ose organeve të tjera, të ngarkuara me ligj, që mangësi të caktuara t’i plotësojnë natyrshëm përmes interpretimit dhe zbatimit në praktikë. Interpretimi i normave ligjore duhet të bëhet përmes rregullave të caktuara të interpretimit gramatikor, logjik, historik, sistematik (dhe jo vetëm) me qëllim nxjerrjen e qëllimit të vërtetë të normës. Padyshim që interpretimi i normës dhe nxjerrja e qëllimit të vërtetë të saj nuk është kurdoherë një proces i thjeshtë. Përkundrazi, në raste të caktuara paraqet vështirësi dhe kërkon impenjim. Megjithatë, ajo çfarë duhet të ketë në vëmendje gjykata është që në interpretimin e një norme duhet të tregojë vetëpërmbajtje dhe të mos kalojë kufijtë e kompetencës së saj që përmes interpretimit të krijojë një normë të re.

11. Në rastin e normave ligjore që kufizojnë të drejta themelore, interpretimi i tyre duhet bërë duke mbajtur në vëmendje, së pari, që kufizimi duhet të përcaktohet shprehimisht në ligj dhe, më pas, të ndjekë një qëllim të ligjshëm dhe të jetë proporcional, pa ndryshuar thelbin e së drejtës. Në rastet kur ligji nuk është i qartë në lidhje me kufizimin, atëherë ai duhet interpretuar në mënyrë të ngushtë, strikte, pa i dhënë atij një kuptim të zgjeruar duke mbizotëruar interpretimi në favor të mbrojtjes së të drejtës. Gjykata Kushtetuese, në mënyrë konsekuente ka mbajtur qëndrimin: *“Kriteri i parë për t’u analizuar është “kufizimi vetëm me ligj” i të drejtave dhe lirive themelore të individit. Qëllimi i këtij kriteri është ofrimi i garancive sa më të plota në rastin e kufizimeve dhe, për këtë shkak, vetëm organi më i lartë ligjvënës duhet të jetë kompetent. Shprehja “vetëm me ligj” ka kuptimin që në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në çmim të ligjvënësit dhe jo të organeve të tjera. Konteksti në të cilin është përdorur toqfalëshi “vetëm me ligj” nuk lejon të bëhet interpretim i zgjeruar. Kjo edhe për faktin se një interpretim i tillë i normave kushtetuese mund të bëhet vetëm në aspektin pozitiv, kur ky interpretim shkon në favor të mbrojtjes së të drejtave dhe jo e kundërta. Rregullimi i parashikuar në nenin 17 për kufizimin e të drejtave dhe lirive vetëm me ligj ka të bëjë edhe me përcaktimin e kompetencës së një organi konkret, që në këtë rast është Kuvendi. Një shprehje e tillë të referon në kompetencën e organit ligjvënës*

dhe nxjerrja e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla cenon kompetencat e këtij organi (sibih vendimet nr. 25, datë 28.4.2014; nr. 20, datë 4.4.2014; nr. 20, datë 11.7.2006 të Gjykatës Kushtetuese).

12. Në të njëjtën linjë me shumicën e Kolegjit, jam i mendimit se kufizimi i së drejtës për të paraqitur ankim në një gjykatë më të lartë, i parashikuar në nenet 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012, referuar kriterit të vlerës së objektit të padisë në raport me llojet e padive për të cilat aplikohet ky kufizim sipas neneve 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012, është në përputhje me nenet 43 dhe 17 të Kushtetues dhe nenet 6 e 13 të KEDNJ-së, pasi ndjek një qëllim legjitim, sepse synon të balancojë të drejtën e aksesit në gjykatë dhe procesit të rregullt, me nevojën e interesit publik për miradministrimin e drejtësisë. Nga ana tjetër vendos një raport proporcional mes këtyre interesave sepse pavarësisht se konflikti që shqyrtohet përfaqëson një vlerë të vogël monetare përsëri subjekteve u mundësohet që të kenë akses në të paktën një shkallë të sistemit gjyqësor, duke e bërë atë një mjet efektiv në kuptim edhe të nenit 13 të KEDNJ-së.

13. Bashkohem me qëndrimin e shumicës së Kolegjit, që kufizimi i së drejtës për të paraqitur ankim në një gjykatë më të lartë, i parashikuar në nenet 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012, aplikohet edhe në paditë që kanë për objekt pavlefshmërinë e një titulli ekzekutiv, sipas nenit 609 të KPC-së, në ato raste kur e drejta që përmban titulli i nënshtrohet këtyre kufizimeve. Në arritjen e këtij konkluzioni mendoj se është e rëndësishme të mbahet parasysh titujt ekzekutiv sipas nenit 510 të KPC-së dhe natyra e gjykimit të padive me objekt pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv, që parashikohen në nenin 609 të KPC-së, i cili parashikon se: *“Debitori mund të kërkojë në gjykatën kompetente të vendit të ekzekutimit që të deklarohet se titulli ekzekutiv është i pavlefshëm ose se detyrimi nuk ekziston, ose ekziston në një masë më të vogël ose është shuar më pas.”*

14. Në kuptim të nenit 510 të KPC-së dhe nenit 65 të ligjit nr. 49/2012, në gjykimin administrativ, titulli ekzekutiv përfaqëson ose një vendim gjyqësor i cili ka disponuar në lidhje me një të drejtë të pretenduar nga një subjekt i caktuar ose përbën një akt administrativ, në fuqi, i cili është bërë i ekzekutueshëm, sipas nenit 164 të KPA-së.

15. Lidhur me natyrën e kësaj padie, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, në vendimin njësoes nr. 392, datë 26.10.2022, ka mbajtur qëndrimin: *“65. Në nenin 609 të KPC-së, është parashikuar si mjet mbrojtjeje padia për goditjen e titullit ekzekutiv, që ngrihet nga debitori kundër kreditorit.*

66. Titulli ekzekutiv si koncept juridik, tregon ekzistencën e një të drejte subjektive materiale, të cenuar ose të papërmblusur. Për këtë arsye, titulli ekzekutiv është burim i menjëhershëm dhe i drejtpërdrejtë i legjitimitetit të kreditorit për të iniciuar procesin e ekzekutimit të detyrueshëm, legjitimitet i cili buron nga fakti se subjekti që ka titullin ekzekutiv ose në favor të të cilit është lëshuar titulli ekzekutiv, ka dhe të drejtën e përfshirë në të.

67. Padia për goditjen e titullit ekzekutiv konstituon një gjykim themeli që përqendrohet mbi shqyrtimin e masës dhe sasisë së të drejtës materiale që gjendet në titullin ekzekutiv dhe si e tillë i nënshtrohet një gjykimi të zakonshëm kontradiktor. Me anë të kësaj padie, nëpërmjet vërtetimit të së kundërtës, debitori synon të kundërshtojë të drejtën e kreditorit, i cili nga ana e tij, synon të procedojë me ekzekutimin e detyrimit.

Kjo padë, përmban elementet e një padie njohje negative. Shkakuj ligjor i padisë së pavlefshmërisë së titullit ekzekutiv qëndron në të drejtën e debitorit, për t'u çliuar nga një detyrim i cili rrjedh nga titulli ekzekutiv, për shkak të mospërfutjes ndërmjet realitetit që përfaqëson titulli ekzekutiv, me realitetin që ekziston efektivisht, kur e drejta e kreditorit nuk ka ekzistuar si e tillë që në origjinë ose për fakte shuese të ngjara pas formimit të titullit (sibih vendim i Kolegjit Civil, nr. 214, datë 6.5.2010.)”

16. Padia për pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv, në kuptim të nenit 609 të KPC-së, fokusohet në vlerësimin nëse kanë ndodhur fakte të tillë që kanë shkaktuar shuarjen e kredisë së kreditorit, siç mund të jenë shuarja, falja, parashkrimi i ekzekutimit apo edhe nëse e drejta në themel nuk ka ekzistuar ndonjëherë, për shkak të pavlefshmërisë së titullit.

17. Në zbatim të nenit 609/2 të KPC-së, kur titulli ekzekutiv është një vendim gjyqësor, debitori mund të kundërshtojë ekzekutimin e titullit vetëm për fakte të ngjara pas dhënies së vendimit. Sa më sipër, pretendimet që mund të ngrihen në këtë lloj gjykimi, ndryshojnë në raport me faktin se çfarë përbën titull ekzekutiv.

18. Në ndryshim nga rasti kur titulli ekzekutiv është një vendim gjyqësor, kur titulli ekzekutiv që vihet në ekzekutim është një akt administrativ, pavlefshmëria e titullit mund të kërkojë jo vetëm për fakte që kanë ndodhur pas konstituimit të titullit ekzekutiv por edhe për pavlefshmëri

të vetë titullit, kur ekzistojnë kushtet dhe rrethanat për ta kërkuar këtë dhe kur këto kërkime nuk kanë qenë pjesë e një gjykimi tjetër për të cilin gjykata të jetë shprehur me vendim përfundimtar. Në këtë kuptim, vlerësoj se kur titulli ekzekutiv është një akt administrativ dhe kërkohet pavlefshmëria e titullit ekzekutiv për shkak të pavlefshmërisë së vetë aktit administrativ, natyra e gjykimit, palët pjesëmarrëse dhe shkak i padisë përputhen plotësisht me padinë ku kundërshtohet një akt administrativ, sipas një gjykimi të zakonshëm, vendimmarrja për të cilën i nënshtrohet kufizimeve të neneve 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012.

19. Po ashtu edhe në rastet, kur titulli ekzekutiv është një vendim gjyqësor që disponon në lidhje me të drejta subjektive nga ato të përcaktuara në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012 apo një akt administrativ dhe titulli kundërshtohet për fakte dhe rrethana që kanë ndodhur pas konstituimit të tij, natyra e gjykimit dhe fokusi i tij nuk kapërcen kufijtë e së drejtës së njohur përmes titullit por kufizohet vetëm në verifikimin e rrethanave që kanë çuar në shuarjen e kësaj të drejte apo detyrimi.

20. Sa më sipër, bazuar në natyrën e njëjtë të gjykimit që paraqesin këto çështje dhe kufijtë e shqyrtimit gjyqësor të kësaj padie, e cila, në asnjë rast, nuk kapërcen kufijtë e së drejtës së njohur përmes titullit, ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën e Kolegjit që kufizimet e parashikuara në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012 zbatohen edhe në paditë për pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv sipas nenit 609 të KPC-së, në ato raste kur e drejta që përmban titulli i nënshtrohet këtyre kufizimeve.

21. Në ndryshim nga shumica e Kolegjit, ndaj qëndrim të ndryshëm në lidhje me shtrirjen e këtij kufizimi edhe në kërkesat për kundërshtimin e veprimeve përmbartimore për titujt ekzekutiv që i nënshtrohen këtij kufizimi, për arsye se vendimmarrja e gjykatës në këtë rast nuk plotëson kriterin e llojit të kërimit sipas neneve 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012 dhe as të vlerës së objektit të padisë.

22. Jam i mendimit që vendimi gjyqësor në lidhje me kërkesa për kundërshtimin e veprimeve përmbartimore nuk i nënshtrohet kufizimit të së drejtës së ankimit sepse vendimi për këtë lloj kërkitimi nuk parashikohet shprehimisht në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, dhe as mund të kuptohet nga interpretimi i këtyre neneve. Kjo për shkak se, natyra e çështjeve me objekt kundërshtimin e veprimeve përmbartimore nuk është as e njëjtë dhe as e ngjashme me çështjet që parashikohen në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, apo me pavlefshmërinë e titujve ekzekutiv, sipas nenit 609 të KPC-së.

23. Lidhur me natyrën e kësaj padie, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, në vendimin njëses nr. 392, datë 26.10.2022, ka mbajtur qëndrimin: *“...kundërshtimi i veprimeve të përmbartuesit gjyqësor është mjet që ka për qëllim të godasë vlefshmërinë e akteve të procesit të ekzekutimit të detyrueshëm të titullit ekzekutiv, që realizohen nëpërmjet kryerjes ose moskryerjes së veprimeve të përmbartuesit gjyqësor. Në këto lloj gjykimesh, gjykata nuk shqyrton më themelësinë e së drejtës së kreditorit të cilësuar në titullin ekzekutiv, por vlerëson, nga pikëpamja procedurale, nëse ankimi është ngritur brenda afatit ligjor të parashikuar shprehimisht në nenin 610 të KPC-së dhe nëse veprimet e përmbartuesit gjyqësor janë kryer apo jo në përputhje me ligjin. Shkakun për të cilin mund të kundërshtohen gjyqësisht veprimet e përmbartuesit lidhen kryesisht me parregullsitë procedurale që mund të vërehen gjatë kryerjes së tyre nga ana e përmbartuesit, ose me mungesën e kushteve që duhen për të proceduar lidhur me ekzekutimin e një titulli ekzekutiv.”.*

24. Sa më sipër, ky lloj kërkitimi, qartazi, dallon nga gjykimet e themelit që parashikohen në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, dhe nga gjykimi për pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv. Përmbartuesi gjyqësor nuk vlerëson të drejtën dhe as vlefshmërinë e titullit por ndjek procedurat ligjore për ekzekutimin e tij. Për rrjedhojë, në këtë gjykim, objekt shqyrtimi janë veprimet e përmbartuesit gjyqësor dhe jo e drejta në themel dhe as shuarja e saj. Në fokusin e këtij gjykimi është vlerësimi i ligjëshmërisë së veprimeve të përmbartuesit dhe nuk vlerësohet e drejta mes palëve dhe as vlefshmëria e titullit.

25. Natyra e ndryshme e këtij gjykimi në raport me gjykimin e themelit ku shqyrtohet e drejta apo me gjykimin për pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv ndikon edhe në krijimin e një ndërgjyqësie të ndryshme. Në rastin e gjykimit të themelit apo të pavlefshmërisë së titullit, meqenëse vihet në diskutim e drejta apo shuarja e saj, gjykimi zhvillohet mes mbajtësit të së drejtës së pretenduar

apo kreditorit kundër personit që ka shkelur këtë të drejtë apo debitorit. Ndërsa në rastin e kundërshtimit të veprimeve përmbarimore, gjykimi nuk zhvillohet mes dy subjekteve që kontestojnë të drejtën apo titullin por pretendimet i drejtohen përmbaruesit gjyqësor në lidhje me ligjshmërinë e veprimeve të tij.

26. Përveç faktit që nuk përfshihen në grupin e çështjeve që parashikohen në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, jam i mendimit që vlera e kërimit në gjykimet për kundërshtimin e veprimeve përmbarimore jo në çdo rast përputhet me vlerën e së drejtës që përfaqëson titulli ekzekutiv. Është e vërtetë që përmbaruesi gjyqësor fillon procedurat ekzekutive me qëllim nxjerrjen e kredisë së kreditorit që përfaqëson vlerën e titullit ekzekutiv, por vjelja e detyrueshme e kësaj kredie mund të kalojë përmes veprimeve përmbarimore nga më të ndryshmet, të cilat në rrethana të caktuara nuk mund të konsiderohen si të një rëndësie të vogël.

27. Në KPC janë parashikuar veprimet që kryen përmbaruesi në lidhje me ekzekutimin e një titulli ekzekutiv, të cilat, për të përmendur vetëm disa prej tyre, fillojnë me lajmërimin për ekzekutim vullnetar, kalimin në ekzekutim të detyrueshëm, vendosjen e sekuestrove konservative dhe ekzekutive, vlerësimin apo edhe shitjen në ankand. Në ekzekutimin e një titulli ekzekutiv, përmbaruesi nuk mjaftohet vetëm në gjetjen e shumave monetare apo të një llogarie bankare dhe ekzekutimin e titullit mbi këtë shumë monetare. Në funksion të ekzekutimit të titullit ekzekutiv, përmbaruesi gjyqësor ka të drejtë që të realizojë një sërë veprimesh. Pavarësisht vlerës së titullit ekzekutiv, përmbaruesi mund të vendosë sekuestrimin e sendeve të luajtshme dhe të paluajtshme, pavarësisht vlerës së tyre, e cila në raste të caktuara mund ta tejkalojë disa herë vlerën e titullit ekzekutiv apo edhe kufirin monetar që kufizon të drejtën e ankimit, mund të vlerësojë sendin e sekuestruar, të kërkojë pjesëtimin dhe ta nxjerrë në shitje në ankand. Në këtë kuptim, kundërshtimi i veprimeve përmbarimore në lidhje me veprime që drejtohen ndaj sendeve që kanë vlerë më të lartë se kredia që kërkohet të vilet, e në disa raste edhe disa herë më e lartë se vlera kufi për të cilën ligji kufizon ankimin, nuk mund të konsiderohet më si një çështje me rëndësi të vogël, për të cilën mund të kufizohet e drejta e ankimit në një gjykatë më të lartë, sipas nenit 43 të Kushtetutës. Në ndryshim nga rasti kur gjykohet themeli i së drejtës apo vlefshmëria e titullit, ku është e qartë vlera në konfliktin, në kundërshtimin e veprimeve përmbarimore vlera në konflikt mund të kalojë vlerën e kufirit monetar, pavarësisht vlerës së titullit ekzekutiv.

28. Siç është argumentuar më lart, me qëllim që të justifikohet kufizimi i së drejtës së ankimit në një gjykatë më të lartë, duhet që ky kufizim, në funksion të parimit të proporcionalitetit, të argumentohet si një balancë e drejtë mes të mirës së përgjithshme që lidhet me miradministrimin e drejtësisë me kufizimin e së drejtës për akses në gjykatë. Duke iu referuar kundërshtimit të veprimeve përmbarimore dhe duke pasur në vëmendje natyrën e këtyre veprimeve, të drejtat që mund të cenohen, vlerësoj që kufizimi i së drejtës së ankimit në këtë rast nuk është në përputhje me parimin e proporcionalitetit sipas nenit 17 të Kushtetutës dhe nenit 6/1 të KEDNJ-së. Jam i mendimit se në rastet kur objekt gjykimi janë vlerësimi i ligjshmërisë së veprimeve të përmbaruesit gjyqësor, i drejtuar mbi sende që kanë një vlerë disa herë me të lartë se kufiri i parashikuar në ligj, balanca mes miradministrit të drejtësisë apo aksesit në gjykatë duhet të anojë nga kjo e fundit, sepse interesi i kërkuesit është më i lartë se kufiri monetar i parashikuar në ligj dhe nuk mund të konsiderohet më si një çështje me rëndësi të vogël.

II. Në lidhje me rekursin e palës paditëse

29. Ndaj të njëjtin qëndrim me shumicën e Kolegjit për sa i përket disponimit në lidhje me rekursin e palës paditëse. Për sa i përket kërimit për pavlefshmërinë e titullit ekzekutiv, aktit nr. 32, datë 17.12.2014 të IKMT-së, të shndërruar në titull ekzekutiv, vlera e padisë është nën vlerën e parashikuar për rekurs sipas nenit 56 të ligjit nr. 49/2012, prandaj ndaj vendimit nuk mund të paraqitet rekurs. Ndërsa për sa u përket kërtimeve në lidhje me kundërshtimin e veprimeve përmbarimore, pala paditëse nuk ka ngritur shkaqe nga ato të parashikuara në nenin 58, të ligjit nr. 49/2012, prandaj, në zbatim të neneve 62/a dhe 63, pag. 1/a dhe pag. 2, duhet vendosur mospranimi i rekursit.

Gjyqtar: Gentian Medja