VENDIM
Nr. 00-2026-2626 (231), datë 23.4.2026

NË EMËR TË REPUBLIKËS

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me trup gjykues të përbërë nga:
Sokol Sadushi - kryesues;
Arbena Ahmeti - anëtare;
Sokol Ngresi - anëtar;
Gentian Medja - anëtar;
Ervin Pupe - anëtar,
dhe sekretare gjyqësore Rexhina Kaçi, në seancë gjyqësore datë 23.4.2026, mori në shqyrtim çështjen administrative nr. 31003-02304-00-2018 akti, që u përket:
PADITËS: Shoqëria "Albdesign" sh.p.k.
E PADITUR: Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme (ish-Ministria e Punëve të Jashtme).
Me pjesëmarrjen e Avokaturës së Shtetit.
OBJEKTI: Përmbushjen e detyrimit që rrjedh nga fatura tatimore e shitjes nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, me vlerë 58.800 lekë.
Marrjen e masës për sigurimin e padisë, nëpërmjet vendosjes së sekuestros mbi llogarinë bankare të palës së paditur.
BAZA LIGJORE: Nenet 7, 10, 11, 15 e vijuese, 28 e vijuese të ligjit nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative"; nenet 31, 32, 154 e vijuese, 202 e vijuese të Kodit të Procedurës Civile; nenet 419, 420, 445 e vijuese, 450 e vijuese, 476 e vijuese, 486 e vijuese, 659 e vijuese, 690 e vijuese, 698 e vijuese të Kodit Civil.

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË,

pasi zhvilloi seancat gjyqësore më datë 31.3.2026 dhe më datë 23.4.2026, me qëllim zhvillimin e praktikës gjyqësore[1]; pasi u relatua çështja administrative prej gjyqtarit Sokol Sadushi; pasi dëgjoi palën e paditur Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme, përfaqësuar nga Avokatura e Shtetit, avokate shteti Denisa Skënderaj, e cila kërkoi mospranimin e rekursit të palës paditëse shoqëria "Albdesign" sh.p.k., dhe lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit, si dhe parashtroi se kufizimet që parashikojnë nenet 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", nuk gjejnë zbatim në mosmarrëveshjen objekt gjykimi; në mungesë të vullnetshme të palës paditëse shoqëria "Albdesign" sh.p.k.., dhe pasi e diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

[1] *Vendimi i ndërmjetëm datë 11.2.2026 i Kolegjit Administrativ për zhvillimin e praktikës gjyqësore për çështjen përkatëse është njoftuar me anë të publikimit dhe në faqen zyrtare të Gjykatës së Lartë, si më poshtë:* https://www.gjykataelarte.gov.al/sq/lajme/publiku/njoftim-vendim-per-zhvillim-te-praktikes-gjyqesore-date-11.02.2026

1. Nga dosja gjyqësore rezulton, se pala paditëse shoqëria "Albdesign" sh.p.k. ushtron aktivitetin e saj në fushën e shtypshkrimeve, printimeve në formate të mëdha, përpunim grafik, disenjim, stampime të ndryshme etj.

2. Nga ana e shoqërisë "Albdesign" sh.p.k., pretendohet se është prodhuar sasia e produktit të porositur letra adezive në sasinë 700 copë, e cila është dorëzuar pranë Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe se është lëshuar, gjithashtu, fatura tatimore e shitjes me nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, me vlerë 58.800 lekë.

3. Për këtë furnizim, pala e paditur nuk ka shprehur kundërshtime apo vërejtje lidhur me vlerën apo cilësinë e produktit, duke u konsideruar ato si të miratuara përfundimisht. Megjithatë, nga ana e palës së paditur, nuk është kryer pagesa për produktet e porositura, të cilat i ka marrë në dorëzim. Nga pala paditëse është paraqitur me cilësinë e provës fatura tatimore me nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, me të cilën ajo pretendon se malli është marrë në dorëzim nga pala e paditur pa asnjë vërejtje dhe është firmosur nga personi që ka marrë mallin në dorëzim, Rezart Tili.

4. Me shkresën "Kujtesë Noteriale" nr. 5520 rep., nr. 2026 kol., datë 11.11.2015, pala paditëse i është drejtuar palës së paditur, duke e njoftuar se ajo rezulton debitore kundrejt shoqërisë "Albdesign" sh.p.k., dhe duke e ftuar të shlyejë detyrimin brenda 10 ditëve nga data e marrjes dijeni. Nga pala e paditur nuk është kryer asnjë veprim në lidhje me përmbushjen e këtij detyrimi.

5. Në rrethanat kur Ministria e Punëve të Jashtme të Republikës së Shqipërisë nuk ka përmbushur detyrimin sipas faturës tatimore të shitjes nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, me vlerë 58.800 lekë, shoqëria "Albdesign" sh.p.k., më datë 7.4.2016 i është drejtuar Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë me padinë me objekt përmbushjen e këtij detyrimi dhe shpërblimin e dëmit të shkaktuar në formën e kamatëvonesave të arrira, fitimit të munguar.

6. Në seancën përgatitore të datës 4.5.2016, pala paditëse pakësoi objektin e padisë, duke hequr kërkimet për shpërblimin e dëmit të shkaktuar në formën e kamatëvonesave të arrira dhe fitimit të munguar, dhe duke mbajtur si objekt vetëm përmbushjen e detyrimit që rrjedh nga fatura tatimore e shitjes me vlerë 58.800 lekë, kërkesë kjo që u pranua me vendim të ndërmjetëm të gjykatës.

7. Pala e paditur prapësoi se pretendimet e paditësit nuk janë të bazuara në ligj. Likuidimi i kësaj fature nuk është i mundur, pasi furnizimi nuk është kryer në përputhje me procedurën ligjore për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve në institucionet shtetërore. Pala e paditur ka prapësuar se personat që kanë firmosur në emër të Ministrisë së Punëve të Jashtme nuk janë të legjitimuar sipas rregullave të prokurimit publik. Sipas saj, blerja e këtij malli duhej të kryhej vetëm nëpërmjet një procedure të rregullt ligjore.

8. Me urdhrin e prokurimit nr. 387, datë 23.9.2013, dhe ftesën për ofertë nr. 387/1, datë 23.9.2013, është kryer procedura e prokurimit elektronik. Personi që ka nënshkruar faturën në rastin konkret, sipas palës së paditur, nuk është personi i autorizuar për blerjen e këtij malli, pra nuk ka autoritetin të veprojë në emër të Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe, për rrjedhojë, procedura e ndjekur nuk është në përputhje me ligjin.

9. **Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë,** me vendimin nr. 3517 (80-2016-3544), datë 6.7.2016, ka vendosur: "*Rrëzimin e kërkesëpadisë si të pabazuar në ligj dhe në prova […]"*.

10. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë referon se shoqëria "Albdesign" sh.p.k. pretendoi se është prodhuar sasia e produktit të porositur letra adezive në sasinë 700 copë, e cila është dorëzuar pranë Ministrisë së Punëve të Jashtme. Për këtë shkak është lëshuar fatura tatimore e shitjes me nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, me vlerë 58.800 lekë, dhe se ky detyrim nuk është përmbushur nga pala e paditur.

11. Në rastin konkret, bazuar në nenin 35, pika 3, të ligjit nr. 49/2012, dhe në mungesë të formës së shkruar të veprimit juridik që pretendohet, gjykata arsyeton se është pala paditëse, e cila ka

barrën e provës për të provuar ekzistencën e marrëveshjes (kontratës) me palën e paditur për blerjen e letrave adezive.

12. Bazuar në sa më sipër, në arsyetimin e saj gjykata i referohet nenit 81, 420, 659, 663 të KC-së lidhur me detyrimet dhe elementet e kontratës etj. Në arsyetim, gjykata i referohet shprehimisht nenit 663 të KC-së, i cili parashikon si kushte të nevojshme për ekzistencën e kontratës, pëlqimin e palës që merr përsipër detyrimin, shkakun e ligjshëm në të cilin mbështetet detyrimi, objektin që formon lëndën e kontratës dhe formën e saj të kërkuar nga ligji. Referuar formës së kontratës për efekt vlefshmërie, gjykata arsyeton se kontratat e prokurimit publik janë ato kontrata nëpërmjet të cilave një organ i administratës publike siguron mallra dhe shërbime që i nevojiten për të plotësuar interesat e popullsisë. Lidhja e një kontrate administrative, ndryshe nga një kontratë e së drejtës private, kalon nëpërmjet një procedure të caktuar ligjore, e cila është e detyrueshme të zbatohet, pasi në të kundërt kjo do të sillte pavlefshmërinë e kontratës. Hartimi, lidhja, si dhe negocimi i kontratave publike të furnizimit kërkon që kjo të realizohet sipas një procedure administrative që zhvillohet në disa faza, të cilat janë të parashikuara në ligjin nr. 9643, datë 20.11.2006, "Për prokurimin publik", të ndryshuar, VKM-ja nr. 1, datë 10.1.2007, "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", dhe udhëzimin nr. 2, datë 18.2.2008, "Për procedurën e prokurimit me vlera të vogla".

13. Referuar VKM-së nr. 1, datë 10.1.2007, "Për rregullat e prokurimit publik", kreu VI, pika 2, "Prokurimi me vlerë të vogël", procedura e prokurimit, në rastin e prokurimit me vlerë më të ulët se 400.000 (katërqind mijë) lekë në vit, për këtë parashikohet, se: *"a) Në fillim të vitit kalendarik, titullari i autoritetit kontraktor ose personi i autorizuar prej tij ngre një komision të veçantë, të përbërë prej 3 anëtarësh, nga të cilët njëri është kryetar, ose autorizon njësinë e prokurimit për të zbatuar këtë procedurë. c) Anëtarët e komisionit testojnë tregun për të marrë tregues për çmimet e punëve, mallrave ose të shërbimeve, të cilat i pasqyrojnë në një procesverbal të mbajtur dhe të nënshkruar nga të tre anëtarët. Bazuar në kriterin e çmimit më të ulët, komisioni përcakton fituesin. Anëtarët e komisionit i drejtohen operatorit ekonomik që ka ofruar çmimin më të ulët dhe bëjnë blerjen e mallrave, kryerjen e punëve ose të shërbimeve. Gjatë të gjithë procedurës duhet të mbahet procesverbal, i cili nënshkruhet nga të gjithë zyrtarët e përfshirë në proces, duke i bashkëlidhur faturat përkatëse. ç) ... Pagesa për prokurimet me vlerë të vogël bëhet sipas legjislacionit në fuqi. Në çdo rast, faturat e mallrave apo të shërbimeve duhet të jenë të rregullta e sipas legjislacionit në fuqi, si dhe të nënshkruhen nga anëtarët e komisionit. Faturat e lëshuara kanë vlerën e kontratës së lidhur."*.

14. Në vijim të arsyetimit gjykata i referohet edhe udhëzimit nr. 2, datë 18.2.2008, "*Për procedurën e prokurimit me vlera të vogla"*, të Agjencisë së Prokurimit Publik, pika 5, ku parashikohet, se: "*Titullari i autoritetit kontraktor ose personi i autorizuar prej tij nxjerr urdhrin e prokurimit ku përcaktohet natyra dhe sasia e mallrave, shërbimeve dhe punëve, të cilat kërkohen të prokurohen në këtë procedurë, sipas formularit nr. 2 bashkëlidhur. Anëtarët e komisionit të prokurimit me vlera të vogla testojnë tregun për të marrë tregues për çmimet e punëve, mallrave ose të shërbimeve, të cilat i pasqyrojnë në një procesverbal të mbajtur dhe të nënshkruar nga të tre anëtarët sipas formularit nr. 3 bashkëlidhur. Bazuar në kriterin e çmimit më të ulët, komisioni përcakton fituesin. Anëtarët e komisionit i drejtohen operatorit ekonomik që ka ofruar çmimin më të ulët dhe bëjnë blerjen e mallrave, kryerjen e punëve ose të shërbimeve. Gjatë të gjithë procedurës duhet të mbahet procesverbal, sipas formularit nr. 4 bashkëlidhur, i cili nënshkruhet nga të gjithë zyrtarët e përfshirë në proces, duke i bashkëlidhur faturat përkatëse*.".

15. Në referim të nenit 151, pika "c", të KPA-së, gjykata vlerëson se prokurimi i mallrave dhe i shërbimeve publike, në këtë rast për blerje letre adezive, klasifikohet si një kontratë

administrative, që i përket fushës së të drejtës publike. Në këtë rast kërkohet autorizimi për personat të cilët janë të ngarkuar të përfaqësojnë dhe të nënshkruajnë kontratën në emër të Ministrisë së Punëve të Jashtme. Në këtë kuptim, gjykata arsyeton se një kontratë administrative është e pavlefshme nëse njëra nga palët në kontratë nuk është kompetente për nënshkrimin e kontratës, pra kur është nënshkruar nga një përfaqësues, i cili nuk ka autoritetin të veprojë dhe kur është bërë në shkelje të formës dhe procedurës së kërkuar nga ligji. Gjithashtu, gjykata evidenton se të njëjtat rregulla që aplikohen për vlefshmërinë e aktit administrativ janë të zbatueshme edhe për kontratat administrative.

16. Gjykata arsyeton se me urdhrin e prokurimit nr. 387, datë 23.9.2013, ftesë për ofertë nr. 387/1, datë 23.9.2013 është kryer procedura e prokurimit elektronik. Në rrethanat ku rezultoi e provuar se personi që ka nënshkruar faturën, në rastin konkret, nuk është personi i autorizuar për blerjen e këtij malli, për rrjedhojë nuk ka autoritetin të veprojë në emër të Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe procedura e ndjekur nuk është në përputhje me ligjin, dy elemente thelbësore këto për vlefshmërinë e shpenzimeve të kryera nga institucionet shtetërore. Gjykata evidenton se pala paditëse nuk ka asnjë dokument që të provojë se është respektuar procedura e parashikuar nga ligji dhe aktet nënligjore të prokurimit publik. Bazuar në sa më sipër, ndër të tjera, gjykata konkludoi se fatura tatimore e shitjes nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, nuk është e vlefshme dhe e aftë të sjellë pasoja juridike për palën e paditur, pasi ky furnizim nuk është kryer në përputhje me procedurën ligjore për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve në institucionet shtetërore, pasi personat që kanë firmosur në emër të Ministrisë së Punëve të Jashtme nuk janë të legjitimuar sipas rregullave të prokurimit publik.

17. Në përfundim, gjykata çmoi se kërkimi i palës paditëse për detyrimin e të paditurit që të përmbushë detyrimin në vlerën 58. 800 lekë, gjendet i pambështetur në ligj dhe në prova dhe si e tillë duhet rrëzuar.

18. Kundër vendimit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë nr. 3517 (80-2016-3544), datë 6.7.2016, ka paraqitur **ankim** pala paditëse shoqëria "Albdesign" sh.p.k., e cila kërkoi ndryshimin e vendimit të gjykatës dhe pranimin e kërkesëpadisë.

19. Në vijim, ka paraqitur **kundërankim** pala e paditur ish-Ministria e Punëve të Jashtme, e cila ka kërkuar lënien në fuqi të vendimit nr. 3517 (80-2016-3544), datë 6.7.2016, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë.

20. **Gjykata Administrative e Apelit,** si shqyrtoi çështjen në dhomë këshillimi me vendimin nr. 2654, datë 27.6.2018, vendosi: *"Lënien në fuqi të vendimit nr. 3517, datë 6.7.2016, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë [...]*.".

21. Gjykata Administrative e Apelit ka vlerësuar se vendimi nr. 3517 (80-2016-3544), datë 6.7.2016, i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë është rrjedhojë e një procesi të zhvilluar në respektim të dispozitave të ligjit procedural dhe material dhe si i tillë duhet të lihet në fuqi. Duke ndjekur të njëjtën linjë arsyetimi sikurse gjykata e shkallës së parë, gjykata e apelit ka theksuar se pretendimeve të paraqitura në ankim u është dhënë zgjidhje me vendim nga gjykata e shkallës së parë. Ky vendim rezulton të jetë rrjedhojë e një analize të hollësishme të rrethanave të faktit e të ligjit që janë përcaktuar në mënyrë të plotë e të drejtë.

22. Gjykata e apelit vlerëson se me të drejtë ka çmuar dhe gjykata e shkallës së parë se fatura tatimore me nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, mbi të cilën pala paditëse mbështet kërkimet e saj, është e parregullt, pasi nuk është plotësuar sipas legjislacionit në fuqi, si dhe nuk është nënshkruar nga anëtarët e komisionit të ngarkuar për realizimin e këtij prokurimi.

23. Gjykata Administrative e Apelit, në analizë të vendimit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, të ankimit, të provave dhe fakteve objekt gjykimi, vlerëson se fatura

tatimore e shitjes nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, nuk është e vlefshme dhe e aftë të sjellë pasoja juridike për palën e paditur pasi ky furnizim nuk është kryer në përputhje me procedurën ligjore për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve në institucionet shtetërore, si dhe personat që kanë firmosur në emër të Ministrisë së Punëve të Jashtme nuk janë të legjitimuar sipas rregullave të prokurimit publik. Në analizë të dokumentacionit të dosjes objekt gjykimi rezulton e provuar, se personi që ka nënshkruar faturën në rastin konkret nuk është personi i autorizuar për blerjen e këtij malli, pra nuk ka autoritetin të veprojë në emër të Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe procedura e ndjekur nuk është në përputhje me ligjin, dy elemente thelbësorë këto për vlefshmërinë e shpenzimeve të kryera nga institucionet shtetërore. Pala paditëse nuk rezulton të ketë paraqitur një dokument që të provojë se është respektuar procedura e parashikuar nga ligji dhe aktet nënligjore të prokurimit publik. Gjykata ka arsyetuar ndër të tjera, se nga tërësia e provave shkresore, nga analiza që i bëhet KC-së, ligjit nr. 9643, datë 20.11.2006, "Për prokurimin publik", të ndryshuar, VKM-së nr. 1, datë 10.1.2007, "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", dhe udhëzimin nr. 2, datë 18.2.2008, "Për procedurën e prokurimit me vlera të vogla", rezulton se gjykata e shkallës së parë, në vendim është shprehur për të gjitha kërkesat që janë parashtruar në padi, pa kaluar kufijtë e saj.

24. Për sa sipër, Gjykata Administrative e Apelit ka vlerësuar se padia e paraqitur nga pala paditëse është e pabazuar në ligj dhe në prova dhe si e tillë duhet rrëzuar, qëndrim i mbajtur me të drejtë dhe nga gjykata e shkallës së parë.

25. Kundër vendimit nr. 2654, datë 27.6.2018, të Gjykatës Administrative të Apelit, më datë 26.7.2018, ka paraqitur **rekurs** pala paditëse shoqëria "Albdesign" sh.p.k., përfaqësuar nga av. Dorian Çeliku, pasi ka marrë dijeni për arsyetimin e tij më datë 9.7.2018, duke kërkuar prishjen e vendimit nr. 2654, datë 27.6.2018, të Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë dhe dërgimin e çështjes për rishqyrtim në Gjykatën Administrative të Apelit me tjetër trup gjykues. Pala paditëse, shoqëria "Albdesign" sh.p.k., ka parashtruar në rekurs shkaqe të njëjta në përmbajtje sikurse në ankimin e paraqitur ndaj vendimit të gjykatës së shkallës së parë, ku ndër të tjera shkaqet në rekurs mund të përmblidhen, si vijojnë:

- Vendimet e gjykatave janë marrë në kundërshtim me ligjin material dhe procedural.
- Gjykatat bëjnë një interpretim të gabuar kryesisht të nenit 662 të KC-së, pa analizuar edhe nenet e tjera të KC-së, që përcaktojnë detyrimin, mënyrën e lindjes së detyrimeve etj.
- Gjykatat kanë gabuar në konkluzionin, se fatura tatimore e shitjes objekt kërkesëpadie, nuk është e vlefshme dhe e aftë të sjellë pasoja juridike për palën e paditur.
- Pala e paditur nuk ka shprehur kundërshtime apo reklamime në raport me vlerën apo cilësinë e produktit, duke e konsideruar atë si të miratuar përfundimisht. Ndërkohë, nga ana e palës së paditur nuk është kryer pagesa për produktet e porositura, të cilat i ka marrë në dorëzim.
- Gjykatat kanë gabuar në vlerësimin e marrëdhënieve juridike civile, që krijon një organ i administratës publike me palë të tjera private.
- Mosrespektimi i ligjit nga organet e administratës publike, nuk mund të shërbejë si justifikim për rëndimin e pozitës së palës tjetër që hyn në marrëdhënie juridike me ta.
- Gjithashtu, nga ana e palës paditëse, fatura e mësipërme tatimore e shitjes është deklaruar rregullisht pranë organeve tatimore, duke u pasqyruar edhe në librin e shitjeve të shoqërisë "Albdesign" sh.p.k., për muajin përkatës qershor 2013.
- Me "Kujtesë Noteriale" nr. 5520 rep., nr. 2026 kol., datë 11.11.2015, i është rikujtuar palës së paditur se ata rezultojnë debitorë kundrejt shoqërisë "Albdesign" sh.p.k., duke i ftuar të shlyenin detyrimin e tyre brenda 10 ditëve nga data e marrjes dijeni, por nga ana e tyre nuk është kryer asnjë veprim në lidhje me përmbushjen e këtyre detyrimeve (referon nenin 422, 455 të KC-së).

II. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

A. Procedura në Gjykatën e Lartë dhe shkaqet për zhvillimin e praktikës gjyqësore

i. Mbi çështjen e shtruar për zhvillim

26. Duke marrë në konsideratë vlerën e objektit të padisë objekt gjykimi, çështja e shtruar për zhvillim të praktikës gjyqësore lidhet me përcaktimin e shtrirjes lëndore të kufizimit të së drejtës së ankimit dhe të rekursit, të parashikuar në nenet 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012; pra, nëse ky kufizim vepron vetëm për paditë e renditura shprehimisht në këto dispozita, apo mund të shtrihet edhe mbi mosmarrëveshje të tjera administrative, kur vlera e tyre nuk e kalon pragun ligjor. Kjo pyetje nuk ka vetëm rëndësi procedurale. Ajo prek drejtpërdrejt raportin midis së drejtës kushtetuese të ankimit, qëllimit legjitim të ekonomisë gjyqësore dhe kërkesës për siguri juridike e parashikueshmëri në aksesin te gjykatat më të larta.

27. Problemi nuk qëndron nëse kufizimi i së drejtës së ankimit dhe të rekursit është, në parim, i lejueshëm. Kjo është pranuar si nga Kushtetuta, ashtu edhe nga jurisprudenca kushtetuese dhe ajo konventore. Problemi real që kërkon zgjidhje është se si duhet kuptuar përmbajtja e këtij kufizimi: nëse mjafton vetëm pragu monetar, apo nëse fusha e tij lëndore duhet të identifikohet në raport edhe me mënyrën se si ligji ka përkufizuar objektin e konfliktit administrativ në secilën nga katër shkronjat e neneve 45 dhe 56. Pikërisht kjo është edhe çështja kryesore që kërkon qartësim.

28. Edhe pse nuk jemi përpara një rasti klasik të njësimit në kuptimin e kundërthënies së plotë dhe të qëndrueshme të praktikës mbi të njëjtën pyetje, çështja kërkon zhvillim të praktikës, sepse shtron nevojën për të qartësuar dhe konsoliduar një drejtim interpretativ që praktika e Kolegjit Administrativ e ka shfaqur tashmë – se kufizimi sipas vlerës nuk lexohet thjesht në mënyrë aritmetike, por në raport me natyrën juridike të objektit të kundërshtuar, me qëllimin e ligjvënësit dhe me koherencën e sistemit të mjeteve të ankimit. Në këtë kuptim, problemi nuk qëndron te zëvendësimi i një standardi të mëparshëm, as te harmonizimi i qëndrimeve të kundërta, por te nevoja për ta përpunuar dhe sistemuar më tej një bazë interpretative tashmë të pranishme në praktikë.

29. Në veçanti, çështja kërkon të sqarohet, se, ndonëse në të katërta hipotezat e përcaktuara në nenet 45 dhe 56 të ligjit 49/2012, pragu monetar mbetet kusht i përbashkët dhe i domosdoshëm për veprimin e kufizimit, ligji nuk e përcakton në të njëjtën mënyrë objektin lëndor të këtij kufizimi në secilën prej tyre. Në shkronjat "a" dhe "b" ai i referohet shprehimisht aktit administrativ të formalizuar; në shkronjën "c" refuzimi i dhënies së një detyrimi në të holla duket sikur ngushtohet vetëm tek akti formal refuzues, ndërkohë që mund të shfaqet edhe përmes heshtjes ose mosveprimit; ndërsa në shkronjën "ç", ligjvënësi përdor termin "mosmarrëveshje" dhe jo më termin "akt administrativ". Pikërisht kjo kërkon një standard interpretativ më të qartë.

30. Në këtë kuptim, zhvillimi i praktikës gjyqësore nuk paraqitet si krijim i një linje të re sjelljeje, por si artikulim më i plotë dhe më sistematik i një linje tashmë të nisur. Kjo është arsyeja pse ndërhyrja e kërkuar në këtë rast ka natyrë zhvilluese. Ajo synon të formulojë më qartë standardin që del nga praktika ekzistuese, pa vendosur një vijë të re në kundërshtim me të dhe pa rrëzuar një standard të mëparshëm të konsoliduar.

ii. Mbi kuptimin e njësimit, zhvillimit dhe ndryshimit të praktikës gjyqësore

31. Neni 141 i Kushtetutës i jep Gjykatës së Lartë funksionin që, përmes interpretimit dhe zbatimit të ligjit, të sigurojë **njësimin** ose **zhvillimin** e praktikës gjyqësore, ndërsa për **ndryshimin** e praktikës gjyqësore rezervon kompetencën e Kolegjeve të Bashkuara. Ky dallim pasqyrohet edhe në rregullat e gjykimit të Gjykatës së Lartë dhe në KPC, nga ku del se zhvillimi i praktikës është koncept kushtetues procedural autonom, por me rregullim më pak të formalizuar se njësimi ose ndryshimi.

32. Zhvillimi i praktikës gjyqësore nënkupton formulimin, qartësimin, përpunimin ose konsolidimin e një standardi jurisprudencial për çështje me rëndësi të veçantë juridike. Ai përdoret, si kur jurisprudenca ende nuk është formuar plotësisht, ose kur çështja është e re, ashtu edhe kur ekziston tashmë një bazë interpretative ose një drejtim i caktuar jurisprudencial, i cili kërkon të qartësohet më tej, të përpunohet në mënyrë më të plotë ose të ngrihet në një shkallë më të lartë sistemimi. Në këtë kuptim, zhvillimi presupozon nevojën për ta avancuar një qëndrim ose standard, por pa e rrëzuar. Zhvillimi ka funksion *evolutiv* dhe *orientues*.

33. Njësimi i praktikës gjyqësore ka funksion *harmonizues* dhe *uniformues*. Ai përdoret kur në praktikë ekzistojnë dy ose më shumë qëndrime të ndryshme të së njëjtës çështje juridike, ose kur ka rrezik real që praktika të fragmentohet. Në këtë kuptim, njësimi nuk synon të përpunojë më tej një standard tashmë të pranuar, por të kapërcejë divergjencën dhe të harmonizojë qëndrimet e ndryshme jurisprudenciale duke vendosur një vijë të vetme interpretative, për raste të ngjashme.

34. Ndryshimi i praktikës gjyqësore dallon nga zhvillimi dhe njësimi. Ai nënkupton korrigjimin, riformulimin ose zëvendësimin e një standardi jurisprudencial tashmë të formuar, të identifikueshëm dhe të përdorur në praktikë, kur ky standard nuk mund të mbahet më si i drejtë. Për këtë arsye, ndryshimi presupozon ekzistencën e një standardi të mëparshëm që ka vepruar realisht si rregull interpretimi, por që, për shkak të kundërshtisë me ligjin, me Kushtetutën, me jurisprudencën e GJEDNJ-së me zhvillimet e mëvonshme ligjore ose me vetë koherencën e sistemit, kërkon ndërhyrje korrigjuese. Në këtë kuptim, ndryshimi nuk synon thjesht qartësimin ose përpunimin e mëtejshëm të një standardi ekzistues, por rivlerësimin kritik të tij dhe zëvendësimin e atyre pjesëve që nuk mund të mbahen më. Prandaj, ai përbën *një ndërhyrje korrigjuese* mbi një standard tashmë të vendosur.

35. Dallimi ndërmjet këtyre tri koncepteve qëndron, pra, në natyrën e ndërhyrjes mbi standardin jurisprudencial. Kur ekziston një bazë interpretative që duhet qartësuar, përpunuar ose konsoliduar më tej, kemi zhvillim. Kur ekzistojnë qëndrime të ndryshme, që duhet harmonizuar në një standard të vetëm, kemi njësim. Kur ekziston një standard i formuar, i identifikueshëm dhe i përdorur, por që nuk mund dhe nuk duhet të zbatohet më si i drejtë dhe, për këtë arsye, kërkon korrigjim ose zëvendësim, kemi ndryshim.

36. Pikërisht këtu qëndron dallimi thelbësor ndërmjet zhvillimit dhe ndryshimit. Zhvillimi vepron mbi një standard ekzistues për ta qartësuar ose përpunuar më tej, pa e përmbysur atë. Ndryshimi, përkundrazi, ndërhyn kur standardi ekzistues nuk mund të qëndrojë më i pandryshuar dhe kërkon korrigjim. Me fjalë të tjera, zhvillimi e avancon standardin; ndryshimi e korrigjon atë.

37. Nisur nga ky kuadër konceptual, sa herë që gjykata ndodhet përpara një standardi të mëparshëm e të përdorur në praktikë, dhe problemi nuk qëndron te nevoja për ta qartësuar më tej, por te fakti se ai standard është në kundërshtim me ligjin ose me jurisprudencën konvencionale dhe për këtë arsye nuk mund të mbahet më, atëherë nuk jemi para zhvillimit, por para ndryshimit të praktikës gjyqësore. Po kështu, kur çështja karakterizohet nga ekzistenca e qëndrimeve të ndryshme ose të papajtueshme mbi të njëjtën pyetje juridike që kërkojnë harmonizim në një vijë të vetme, nuk jemi para zhvillimit, por para njësimit.

38. Në rastin konkret, megjithatë, nuk rezulton të jemi as përpara një divergjence të konsoliduar jurisprudenciale që të kërkojë njësim, as përpara një standardi të mëparshëm, të formuar dhe të përdorur në mënyrë të qëndrueshme, i cili duhet korrigjuar ose zëvendësuar si i pasaktë, që të kërkojë ndryshim. Përkundrazi, praktika e Kolegjit Administrativ ka shfaqur tashmë një drejtim interpretativ, sipas të cilit kufizimi i së drejtës së ankimit dhe të rekursit nuk varet vetëm nga fakti nëse vlera e mosmarrëveshjes qëndron nën pragun ligjor, por edhe nga mënyra se si objekti real i konfliktit përputhet me hipotezën lëndore të parashikuar nga ligji. Pikërisht kjo bazë interpretative

kërkon të qartësohet, të përpunohet dhe të sistematizohet më tej, në mënyrë që të formulohet një standard më i plotë për të ardhmen.

39. Prandaj, çështja që lidhet me interpretimin e neneve 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012 paraqitet si rast tipik i zhvillimit të praktikës gjyqësore: jo sepse mungon çdo bazë jurisprudenciale, por sepse drejtimi ekzistues interpretativ duhet të ngrihet në një nivel më të lartë qartësie, koherence dhe sistemimi, sidomos për të sqaruar raportin ndërmjet kriterit të vlerës monetare, formës së shfaqjes së konfliktit administrativ dhe mënyrës se si ligji përcakton objektin lëndor të kufizimit në secilën prej katër hipotezave të parashikuara prej tij.

40. Në këto rrethana, për shkak të rëndësisë që ka çështja për zhvillimin e praktikës Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me trup gjykues të përbërë nga tre gjyqtarë, me vendimin e ndërmjetëm datë 11.2.2026, në zbatim të nenit 62, pika 1, shkronja "c", të ligjit nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", të ndryshuar, vendosi nisjen e procedurës për zhvillimin e praktikës gjyqësore dhe kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë gjyqësore.

41. Për zhvillimin e praktikës gjyqësore, Kolegji shtroi pyetjen: **A zbatohet kufizimi i së drejtës së ankimit dhe rekursit, i lidhur me vlerën e padisë dhe i parashikuar në nenet 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012, vetëm për llojet e padive të parashikuara shprehimisht në këto dispozita, apo shtrihet edhe mbi çdo padi tjetër në kompetencë të gjykatave administrative, kur vlera e padisë nuk e kalon pragun e përcaktuar?**

42. Kolegji, me trup gjykues të përbërë nga pesë gjyqtarë, mori në shqyrtim çështjen në seancë gjyqësore, me qëllim zhvillimin e praktikës dhe zgjidhjen e çështjes konkrete.

B. Legjislacioni kombëtar, standardet gjyqësore kombëtare dhe ato ndërkombëtare

i. Ligji i zbatueshëm

43. Neni 17 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon: "*1. Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. 2. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.*".

44. Neni 43 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon: *"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."*

45. Neni 45 i ligjit nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", parashikon: "*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*."

46. Neni 56 i ligjit nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", parashikon: "*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 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 dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi."

47. Neni 6 i KEDNJ-së parashikon: "*Çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht dhe brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, e krijuar me ligj, e cila do të vendosë si për mosmarrëveshjet në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tij të natyrës civile, ashtu edhe për bazueshmërinë e çdo akuze penale në ngarkim të tij. Vendimi duhet të jepet publikisht, por prania në sallën e gjykatës mund t'i ndalohet shtypit dhe publikut gjatë tërë procesit ose gjatë një pjese të tij, në interes të moralit, të rendit publik ose sigurisë kombëtare në një shoqëri demokratike, kur kjo kërkohet nga interesat e të miturve ose mbrojtja e jetës private të palëve në proces, ose në shkallën që çmohet tepër e nevojshme nga gjykata, kur në rrethana të veçanta publiciteti do të dëmtonte interesat e drejtësisë ...*".

48. Neni 18 i KEDNJ-së parashikon: *"Kufizimet e lejuara sipas kësaj Konvente ndaj të drejtave dhe lirive të sipërpërmendura nuk do të zbatohen për qëllime të ndryshme nga ato për të cilat janë parashikuar."*

ii. Premisat kushtetuese dhe konventore të kufizimit

49. Neni 43 i Kushtetutës e njeh ankimin si rregull, por lejon që ligji të parashikojë përjashtime për çështje civile ose administrative me rëndësi ose vlerë të vogël, në përputhje me kushtet e nenit 17 të Kushtetutës. Nga raporti ndërmjet këtyre dy dispozitave rezulton se kufizimi i së drejtës së ankimit është i lejueshëm vetëm nëse vendoset me ligj, ndjek një interes publik ose mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve, është proporcional dhe nuk cenon thelbin e së drejtës. Për rrjedhojë, Kushtetuta e lejon kufizimin, por nuk e bën atë vetëzbatueshëm. Përmbajtja konkrete e kufizimit duhet të parashikohet me ligj. Kjo është pikërisht edhe linja e theksuar nga Gjykata Kushtetuese, sipas së cilës rastet dhe mjetet e ankimit përcaktohen me ligj.

50. Në vendimin nr. 23, datë 25.4.2023, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar, se: *"... Rastet, kushtet dhe mjetet e ankimit përcaktohen me ligj ndaj është vetë ligji ai që njeh, garanton dhe njëkohësisht kufizon të drejtën e palës për të kundërshtuar një vendim të gjykatës më të ulët në një gjykatë më të lartë, pa e lënë këtë çështje në diskrecion të gjykatës. ... Ushtrimi efektiv i së drejtës së ankimit kërkon realizimin si të aspektit formal e procedural, ashtu edhe substancial, ndërsa kërkesat procedurale të ankimit janë të lidhura ngushtë me aksesin që duhet të ketë individi për ta ushtruar realisht këtë të drejtë ... kufizimi i parashikuar nga neni 56, shkronja "ç", i ligjit nr. 49/2012, nuk është zbatuar nga Gjykata e Lartë në nivel të mjaftueshëm qartësie. Mënyra e zbatimit të ligjit nga ajo gjykatë është e paarsyetuar dhe ka vendosur ndaj kërkuesit një barrë joproporcionale, e cila nuk respekton në këtë mënyrë balancën e drejtë dhe të nevojshme midis qëllimit për të garantuar respektimin e kushteve formale për të paraqitur rekurs në Gjykatën e Lartë, nga njëra anë dhe së të drejtës për t'iu drejtuar asaj gjykate, nga ana tjetër ...*".

51. Në vendimin nr. 6, datë 20.1.2023, Gjykata Kushtetuese shqyrtoi kërkesën e paraqitur nga kërkuesi me objekt shfuqizimin si antikushtetues të shkronjave "a" dhe "b", të nenit 45, të ligjit nr. 49/2012, i cili ishte ndëshkuar me gjobë administrative në vlerën 100.000 lekë. Në rrethanat ku gjykata më e ulët është shprehur në vendim se ky i fundit ishte i formës së prerë dhe i paankimueshëm, për shkak se vlera e gjobës ishte nën kufirin ligjor të parashikuar nga neni 45 i

ligjit nr. 49/2012, kërkuesi kundërshtoi kushtetutshmërinë e kësaj dispozite dhe pretendoi cenimin e së drejtës së ankimit dhe të gjykimit nga një gjykatë e paanshme. Gjykata Kushtetuese, në këtë rast, vlerësoi se e drejta e ankimit nuk është absolute dhe se neni 43 i Kushtetutës lejon kufizimin e saj për çështje administrative me vlerë të vogël. Gjykata konkludoi se kërkuesi nuk kishte provuar një cenim real dhe të drejtpërdrejtë të të drejtave kushtetuese nga zbatimi i nenit 45 të ligjit nr. 49/2012.

52. Edhe standardi konventor është në të njëjtën linjë. Në çështjen "*Egic kundër Kroacisë*", GJEDNJ-ja vlerësoi, se, për shkak të natyrës së gjykimit në gjykatat, të cilat kontrollojnë nëse ligji është zbatuar drejt, mund të pranohet që procedura që ndiqet në këto raste të jetë më formale, lidhur me kërkesat për pranueshmërinë e ankimeve. Gjykata ritheksoi se e drejta e aksesit, sipas nenit 6/1 të Konventës nuk është absolute dhe mund t'u nënshtrohet kufizimeve të lejuara, veçanërisht në lidhje me kriteret e pranueshmërisë së ankimeve. Megjithatë, këto kufizime nuk duhet të kufizojnë aksesin, në atë masë që të cenojnë thelbin e së drejtës. Këto kufizime do të vlerësohen në respektim me Konventën vetëm nëse ndjekin një qëllim të ligjshëm dhe janë në përputhje me parimin e proporcionalitetit, ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit të synuar. Gjykata theksoi, gjithashtu, se, ndonëse interpretimi i së drejtës së brendshme u takon autoriteteve kombëtare, në këtë kuptim, autoritetet gjyqësore duhet të zbatojnë ligjin e brendshëm në mënyrë të parashikueshme, të qëndrueshme dhe transparente, në mënyrë që të garantohet parimi i sigurisë juridike etj. Të njëjtin qëndrim ka mbajtur GJEDNJ-ja edhe në çështjen "*Garzicic kundër Malit të Zi*".

53. Në çështjen "*Zubac kundër Kroacisë*", sikurse dhe në çështjen "*Karadza dhe Vaskov kundër Maqedonisë së Veriut*", GJEDNJ-ja përcakton standardet që zbatohen lidhur me kufizimet e aksesit në gjykatat më të larta, për efekt të vlerës së padisë *"ratione valoris"*, duke theksuar se vlerësimi i tyre duhet të bëhet duke respektuar parimin e proporcionalitetit, sigurisë juridike dhe efektivitetit të së drejtës. Gjykata theksoi se rregullat procedurale që kufizojnë aksesin, të drejtën e rekursit, duhet të jenë të parashikueshme për palët dhe të zbatohen në mënyrë të tillë që të mos vendosin barrë të pajustifikuar mbi individin. Gjithashtu, evidenton se formalizmi i tepruar në zbatimin e rregullave procedurale, veçanërisht kur pengon shqyrtimin e çështjes në themel, cenon të drejtën për akses efektiv në gjykatë. Vlerësimi nëse ekziston formalizëm i tepruar duhet të bëhet duke marrë parasysh tërësinë e rrethanave të çështjes, ku siguria juridike dhe administrimi i rregullt i drejtësisë të shërbejnë si kritere dalluese midis formalizmit të lejuar me formalizmin e tepruar procedural.

54. Gjithashtu, edhe në çështjen *"Beles dhe të tjerë kundër Republikës Çeke",* GJEDNJ-ja trajtoi parimin e sigurisë juridike, duke theksuar se ky parim kërkon që rregullat procedurale të jenë të parashikueshme. Në këtë drejtim, rregullat procedurale, nuk duhet të interpretohen në mënyrë të tillë që të pengojnë shqyrtimin në themel të çështjes, pasi interpretimi tepër strikt i rregullave procedurale që pasjellin mospranimin e çështjes për shqyrtim, cenon thelbin e së drejtës për akses në gjykatë, pra të drejtën për të pasur një proces të rregullt ligjor, sipas nenit 6/1 të Konventës.

55. Në çështjen *"Bulfracht Ltd kundër Kroacisë"* GJEDNJ-ja ka vlerësuar se vendosja e një pragu monetar, pra një vlere të përcaktuar që lidhet me mbrojtjen e së drejtës së cenuar, për ushtrimin e së drejtës së rekursit, me qëllim shmangien e mbingarkesës për çështje me rëndësi të vogël, në thelb përbën një qëllim legjitim dhe, në parim, është në përputhje me Konventën. Në këtë rast, vendosja e një kufizimi të tillë nuk është e ndaluar, për sa kohë respektohet parimi i proporcionalitetit. Gjykata ka theksuar se kushtet e pranueshmërisë së rekursit në gjykatat e

kasacionit mund të jenë më formale/strikte në raport me kushtet e pranueshmërisë së ankimeve të zakonshme.

56. Në çështjen *"Jovanovic kundër Serbisë",* GJEDNJ-ja ka trajtuar se zbatimi i ligjit duhet të jetë i parashikueshëm, i qëndrueshëm dhe transparent, me qëllim garantimin e parimit të sigurisë juridike. Gjykata ka theksuar, gjithashtu, se mungesa e transparencës dhe e parashikueshmërisë në kufizimin e një mjeti juridik, mund të konsiderohet joproporcional, kur palës i mohohet në mënyrë të papritur dhe të pajustifikuar, përdorimi i një mjeti juridik për të cilin ajo kishte krijuar pritshmëri të arsyeshme.

57. Bazuar në praktikën e mësipërme, rezulton se neni 6 i KEDNJ-së garanton aksesin në gjykatë dhe procesin e rregullt, por nuk detyron shtetet të krijojnë gjykata apeli ose kasacioni. Kur këto ekzistojnë, kushtet e pranueshmërisë mund të jenë më të rrepta, sidomos në gjykatat e larta, për sa kohë ndjekin një qëllim legjitim, janë të parashikueshme dhe nuk shndërrohen në formalizëm të tepruar. Jurisprudenca e GJEDNJ-së në çështjet *Bulfracht Ltd kundër Kroacisë, Egic kundër Kroacisë, Zubac kundër Kroacisë, Garzicic kundër Malit të Zi* dhe *Beles dhe të tjerë kundër Republikës Çeke* e pranon legjitimitetin e kufizimeve, që lidhen me vlerën e padisë *(ratione valoris),* por kërkon që ato të zbatohen në mënyrë të parashikueshme, proporcionale dhe pa formalizëm të tepruar.

58. Nga këto premisa del një përfundim i qartë: ***kufizimi i së drejtës së ankimit dhe të rekursit për mosmarrëveshje administrative me vlerë të vogël është i lejueshëm, por ai duhet të lexohet sipas formulimit të ligjit, të zbatohet në mënyrë të parashikueshme dhe të mos kthehet në pengesë formale që mbyll rrugën e shqyrtimit gjyqësor pa bazë të qartë normative.***

C. Arsyetimi i Kolegjit Administrativ për rregullin zhvillues

59. Në funksion të çështjes së shtruar për zhvillim, Kolegj çmon të ndalet në analizën ligjore, literale dhe qëllimore të neneve 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative".

60. Kolegji evidenton se neni 44 i ligjit nr. 49/2012 ndërton qartë raportin rregull-përjashtim. Mjetet dhe afatet e ankimit janë ato të KPC-së, *"përveç kur parashikohet ndryshe në këtë ligj"*. Pra, ankimi dhe rekursi janë rregulli, ndërsa nenet 45 dhe 56 janë përjashtimet.

61. Përjashtimi nuk mund të lexohet në mënyrë kaq të ngushtë sa të bëhet jofunksional, por nuk mund të lexohet as në mënyrë të zgjeruar sa të prodhojë kategori të reja të paparashikuara nga ligjvënësi. Vetë formulimi i neneve 45 dhe 56 tregon se ligjvënësi nuk ka përdorur formulën "çdo padi administrative me vlerë nën prag", por *"padi me objekt",* dhe më pas ka renditur katër kategori të posaçme. Kjo tregon se kriteri i zgjedhur nga ligjvënësi është i dyfishtë: jo vetëm *vlera e vogël*, por edhe *lloji i caktuar i mosmarrëveshjes*.

62. Megjithatë, ky konstatim duhet saktësuar se nuk kemi të bëjmë me kritere alternative. Vlera monetare mbetet kushti bazë, i përbashkët dhe i domosdoshëm në të katërt nënparagrafët (shkronjat) e neneve 45 e 56. Ajo që ndryshon është mënyra se si ligji identifikon objektin lëndor të kufizimit, pra nëse ai e lidh këtë objekt me një akt administrativ të formalizuar, apo me vetë llojin material të mosmarrëveshjes.

63. Nga ana tjetër, vetë ligji nr. 49/2012 nuk e lidh gjykatën me cilësimin procedural që pala i jep padisë. Ai ndërton juridiksionin administrativ mbi kategori të ndryshme konfliktesh: *akt administrativ individual; akt nënligjor normativ; kontratë administrative publike; mosveprim; marrëdhënie pune; dëm jashtëkontraktor* etj. Kjo do të thotë, se për të përcaktuar nëse një çështje përfshihet ose jo në nenet 45 dhe 56, vendimtare nuk është vetëm mënyra si është formuluar kërkimi, por natyra juridike reale e mosmarrëveshjes. Me fjalë të tjera, rëndësi ka lloji material i mosmarrëveshjes, jo vetëm formulimi i padisë.

64. Në këtë këndvështrim, filtri i neneve 45 dhe 56 nuk duhet parë si mekanizëm që vepron vetëm mbi bazën e vlerës së kërkimit, por si kufizim që zbatohet kur pragu monetar i parashikuar nga ligji bashkohet me natyrën lëndore të mosmarrëveshjes, sipas hipotezave të renditura shprehimisht në dispozitë. Kjo premisë interpretative ruan koherencën e tekstit të ligjit dhe logjikën e nenit 43 të Kushtetutës, duke shmangur shndërrimin e filtrit sipas vlerës në një mekanizëm universal për çdo çështje administrative me vlerë të vogël.

65. Shkronja "a" e neneve 45 dhe 56 paraqet rastin më të qartë në formulim, pasi lidhet me *"kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative"*. Këtu objekti i mosmarrëveshjes, në parim, përkon me përmbajtjen e aktit dhe ligjvënësi ka vlerësuar, se nën pragun përkatës (njëzetëfishi/dyzetfishi), kontrolli gjyqësor në një shkallë të mëtejshme mund të përjashtohet. Megjithatë, edhe në këtë kategori, praktika e Gjykatës së Lartë ka treguar se kufizimi nuk mund të zbatohet në mënyrë mekanike vetëm nga vlera monetare e gjobës, pa u vlerësuar natyra e plotë e dënimit administrativ dhe pasojat konkrete që ai sjell. Kjo del qartë në vendimin nr. 00-2021-418 (41), datë 25.3.2021, D. Arapaj, ku Kolegji Administrativ vlerësoi se fakti që gjoba e vendosur ishte 6.000 lekë nuk prezumonte *apriori* shtrirjen e kufizimit të nenit 45 edhe mbi masën administrative plotësuese të pezullimit të lejes së drejtimit.

66. Rëndësia e këtij vendimi (dhe e disa të tjerëve), nuk qëndron vetëm te zbatimi i shkronjës "a", por te standardi metodologjik që ai vendos. Në atë vendim, Kolegji theksoi, se: *"në zbatimin e drejtë të këtij kufizimi ligjor, në funksion të garantimit të të drejtave themelore kushtetuese, gjykata duhet të vlerësojë në çdo rast rëndësinë dhe pasojën konkrete të çdo dënimi administrativ"*, si dhe gjoba dhe pezullimi i lejes së drejtimit: *"duhet të vlerësohen dhe të konsiderohen se qëndrojnë të pavarura nga njëri-tjetri, pikërisht për shkak të natyrës së ndryshme që kanë, por edhe të pasojave që sjellin"*. Ky arsyetim ka rëndësi më të gjerë se rasti konkret, sepse tregon se kufizimi sipas vlerës nuk është një operacion thjesht aritmetik, por kërkon vlerësim të natyrës juridike të objektit të kundërshtuar dhe të pasojave reale që ai sjell për subjektin.

67. Sidoqoftë, në planin e strukturës normative të dispozitës, shkronja "a" mbetet e lidhur me kundërshtimin e një akti administrativ të formalizuar. Kjo do të thotë se, në këtë hipotezë, pragu monetar vepron mbi një objekt lëndor të identifikuar qartë në formën e aktit administrativ dënues.

68. Shkronja "b" i referohet "*kundërshtimit të aktit administrativ që përmban detyrim në të holla."* Këtu elementi monetar nuk është pasojë dytësore e një raporti tjetër juridik, por vetë përmbajtja e aktit të kundërshtuar. Pra, konflikti ka si objekt të drejtpërdrejtë një akt administrativ monetar. Edhe këtu mbetet i vlefshëm qëndrimi në vendimin D. Arapaj, se nuk është e mjaftueshme prania e një vlere monetare, por duhet parë se çfarë lloj objekti juridik është vërtet në shqyrtim.

69. Edhe shkronja "b", ashtu si shkronja "a", e lidh objektin e kufizimit me një akt administrativ të formalizuar. Në këtë rast, vlera monetare nuk vepron në mënyrë të shkëputur, por mbi një objekt të identifikuar qartë nga ligji si akt që përmban detyrim në të holla.

70. Pika interpretative që kërkon zhvillim praktike qëndron te shkronja "c", e cila parashikon: *"kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla*." E lexuar ngushtësisht, kjo dispozitë do të mbulonte vetëm rastin kur organi publik ka nxjerrë një akt formal refuzues. Një lexim i tillë nuk pajtohet me kuptimin e vetë ligjit nr. 49/2012, i cili e njeh mosveprimin administrativ si burim autonom të mosmarrëveshjes administrative dhe lejon padinë për të detyruar organin publik të kryejë veprimin që ka refuzuar ose për të cilin ka heshtur. Për pasojë, shkronja "c" duhet kuptuar në mënyrë materiale dhe funksionale, jo vetëm si refuzim i shprehur me akt, por si mosdhënie e një detyrimi në të holla nga organi publik, që mund të shfaqet si me akt, ashtu edhe me heshtje ose mosveprim, kur në thelb kemi të njëjtin konflikt juridik.

71. Ky interpretim funksional i shkronjës "c" është në përputhje edhe me standardin e GJEDNJ-së kundër formalizmit të tepruar. Në çështjen *Zubac,* gjykata theksoi se, për kufizimet *ratione valoris*, duhen marrë në konsideratë parashikueshmëria e kufizimit dhe rreziku që zbatimi i tij të kthehet në pengesë të pajustifikuar për shqyrtimin e çështjes. Në *Beles dhe të tjerë kundër Republikës Çeke,* ajo vuri në dukje se një interpretim tepër i rreptë i një rregulli procedural, që pengon shqyrtimin në themel, mund të cenojë vetë thelbin e së drejtës për gjykatë. Prandaj, një lexim sipas të cilit mjafton që administrata të mos nxjerrë akt formal për ta nxjerrë çështjen jashtë filtrit të shkronjës "c", do të ishte tepër formalist dhe pak i parashikueshëm.

72. Për rrjedhojë, te shkronja "c", pragu monetar vijon të mbetet po aq i domosdoshëm sa në hipotezat e tjera, por objekti lëndor i kufizimit nuk mund të reduktohet vetëm tek ekzistenca e një akti formal refuzues. Refuzimi i dhënies së një detyrimi në të holla nga organi publik, për nga vetë natyra e konfliktit, mund të shfaqet jo vetëm me akt, por edhe me heshtje ose mosveprim. Pikërisht këtu del në pah se, krahas kriterit të përbashkët të vlerës, ligji kërkon të merret në konsideratë edhe lloji i mosmarrëveshjes që ka në themel mosdhënien e përfitimit monetar.

73. Megjithatë, ky interpretim material i shkronjës "c" ka një kufi të qartë. Ai nuk e shndërron dispozitën në një klauzolë të përgjithshme për çdo mosmarrëveshje administrative me shumë të vogël parash. Që një çështje të përfshihet te shkronja "c", objekti i konfliktit duhet të jetë pikërisht *mosdhënia e një detyrimi në të holla nga organi publik* (me akt apo me heshtje). Kur shuma e kërkuar është vetëm pasojë e një raporti juridik tjetër, me natyrë të ndryshme, atëherë nuk jemi më përpara hipotezës së shkronjës "c", por përpara një kategorie tjetër mosmarrëveshjeje administrative. Kjo është e domosdoshme për të mos zgjeruar përjashtimin përtej vullnetit të ligjvënësit.

74. Shkronja "ç" e neneve 45 dhe 56 e bën këtë dallim edhe më të qartë. Ajo nuk përdor më formulimin "kundërshtimin e aktit", por termin *"mosmarrëveshjet",* që lidhen me sigurimet shoqërore e shëndetësore, ndihmën ekonomike dhe pagesën e aftësisë së kufizuar. Kjo zgjedhje terminologjike tregon se ligjvënësi, në disa raste, ka kaluar nga përshkrimi formal i një lloj padie tek përkufizimi material i një lloji të caktuar konfliktesh juridike. Pra, vetë ligji konfirmon, se për nenet 45 dhe 56, rëndësi ka jo vetëm *lloji i padisë*, por edhe *lloji material i mosmarrëveshjes*. Po aq qartë, shkronja "ç" tregon edhe kufirin. Ajo nuk përfshin çdo mosmarrëveshje administrative me vlerë të vogël, por vetëm një kategori sektoriale të caktuar.

75. Edhe në këtë hipotezë, megjithatë, përdorimi i termit "mosmarrëveshje" nuk e zbeh dhe as e zëvendëson kriterin e vlerës. Përkundrazi, ai tregon vetëm se objekti lëndor i kufizimit është përcaktuar nga ligjvënësi në mënyrë materiale dhe jo përmes referimit të një akti formal administrativ. Pra, edhe shkronja "ç" vepron vetëm kur një mosmarrëveshje e tillë është njëkohësisht brenda kategorisë së posaçme të renditur dhe nën pragun monetar të parashikuar nga ligji.

76. Ky është dallimi i nevojshëm me kategoritë e tjera të juridiksionit administrativ. Kështu, mosmarrëveshjet e punës kanë në qendër ligjshmërinë e marrëdhënies së punës dhe pasojat e saj, ndërsa shuma monetare e kërkuar, si paga e prapambetur, dëmshpërblimi për afatin e njoftimit, procedurën apo vjetërsinë në shërbim, është pasojë e këtij raporti. Gjithashtu, kontratat administrative publike, përfshirë prokurimin publik, kanë në qendër ekzistencën, vlefshmërinë, interpretimin ose përmbushjen e raportit kontraktor administrativ. Edhe këtu, elementi monetar është zakonisht pasojë e debatit mbi vetë bazën juridike të detyrimit. Aktet nënligjore normative kanë natyrë të përgjithshme dhe abstrakte dhe janë të papajtueshme me logjikën e përjashtimit të çështjeve me rëndësi ose vlerë të vogël.

77. Në të gjitha këto kategori, shuma mund të jetë e vogël, por natyra juridike e konfliktit nuk është ajo e shkronjave “b”, “c” ose “ç”. Prandaj, pragu monetar, sado i rëndësishëm, nuk mjafton vetë për të tërhequr kufizimin, nëse objekti real i mosmarrëveshjes nuk përputhet me hipotezën lëndore të parashikuar në ligj.

78. Pikërisht në këtë pikë duhet evidentuar se praktika e Kolegjit Administrativ nuk shërben vetëm si mbështetje e përgjithshme për legjitimitetin e kufizimit, por si linjë interpretative orientuese. Nga praktika e deritanishme e Kolegjit Administrativ nuk rezulton vetëm pranimi në parim i legjitimitetit të kufizimit të së drejtës së ankimit dhe të rekursit për shkak vlere, por edhe një prirje e qartë interpretative, që ky kufizim të mos zbatohet në mënyrë mekanike vetëm mbi bazën e shumës monetare. Si vendimi D. Arapaj, ashtu edhe vendimi njësues nr. 00-2023-5688 (409), datë 23.11.2023, tregojnë se Kolegji Administrativ është orientuar drejt një leximi material dhe teleologjik të neneve 45 dhe 56, duke vlerësuar jo vetëm vlerën, por natyrën juridike të objektit të kundërshtuar, pasojat që ai sjell dhe qëllimin e ligjvënësit për kufizimin e juridiksionit rishikues të gjykatave më të larta. Në këtë kuptim, vendimi i zhvillimit të praktikës nuk paraqitet si shkëputje nga jurisprudenca ekzistuese, por si vijim, qartësim dhe konsolidim i një vije interpretative që vetë Kolegji Administrativ e ka shfaqur tashmë në praktikën e tij.

79. Vendimi njësues nr. 00-2023-5688 (409), datë 23.11.2023, merr në këtë aspekt rëndësi të posaçme, sepse aty Kolegji ka arsyetuar se qëllimi i ligjvënësit në vendosjen e kufizimit sipas vlerës ka qenë shmangia e juridiksionit rishikues të Gjykatës së Lartë për çështje administrative, objekti i të cilave ka vlerë nën pragun ligjor, dhe se ky kufizim duhet të lexohet në mënyrë teleologjike, në përputhje me këtë qëllim. Po ky vendim tregon se vetë Kolegji e ka trajtuar filtrin sipas vlerës jo si barrierë numerike, por si mekanizëm që kërkon të identifikojë objektin real të konfliktit dhe lidhjen e tij me kategorinë juridike që ligjvënësi ka dashur të filtrojë. Kjo i jep forcë të posaçme argumentit në këtë vendim dhe e bën më të besueshme sentencën zhvilluese.

80. Në këtë mënyrë, praktika ekzistuese nuk imponon një zgjidhje të re, por mbështet nevojën për ta formuluar më qartë standardin se vlera monetare është kushti i përbashkët i kufizimit, ndërsa objekti lëndor i tij nuk përcaktohet njësoj në të gjitha nënparagrafët e neneve 45 dhe 56. Pikërisht ky saktësim i bën më koherente njëra me tjetrën premisat kushtetuese, premisat interpretative të ligjit dhe vetë praktikën e Kolegjit Administrativ.

81. Nga sa më sipër, del se çështja nuk kërkon as harmonizimin e qëndrimeve të kundërta, as korrigjimin e një standardi të mëparshëm që nuk mund të mbahet më, por formulimin më të qartë e më sistematik të standardit që duhet të udhëheqë interpretimin e neneve 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012. Pikërisht për këtë arsye, zgjidhja e saj duhet të marrë formën e një vendimi zhvillues, i cili, duke u mbështetur në premisat kushtetuese, konventore dhe ligjore të analizuara më sipër, të nxjerrë në pah kriteret mbi të cilat vepron kufizimi i së drejtës së ankimit dhe të rekursit dhe mënyrën se si duhet identifikuar objekti lëndor i tij në secilën nga hipotezat e parashikuara nga ligji.

82. Bazuar në arsyetimin e mësipërm, në interpretim sistematik dhe teleologjik të neneve 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, Kolegji konkludon në këtë sentencë zhvilluese:

83**. Në interpretim të neneve 45 dhe 56 të ligjit nr. 49/2012, në dritën e neneve 17 dhe 43 të Kushtetutës dhe të standardeve konventore për aksesin në gjykatë, kufizimi i së drejtës së ankimit dhe të rekursit është i lejueshëm vetëm si përjashtim i parashikuar shprehimisht me ligj, i justifikuar nga një qëllim legjitim dhe i zbatueshëm në mënyrë proporcionale. Në të katërta rastet, kriteri i vlerës është i njëjtë, ndërsa objekti lëndor i kufizimit përcaktohet ndryshe nga ligji për secilën hipotezë.**

84**. Në rastet e parashikuara nga shkronjat "a" dhe "b", objekti lëndor i kufizimit lidhet me kundërshtimin e një akti administrativ të formalizuar, përkatësisht të aktit ndëshkues për kundërvajtje administrative dhe të aktit që përmban detyrim në të holla. Në këto raste, pragu monetar zbatohet mbi një objekt të përcaktuar shprehimisht nga ligji në formën e aktit administrativ.**

85**. Në rastin e shkronjës "c", kufizimi mbështetet po ashtu mbi kriterin e vlerës monetare, por objekti i tij nuk kufizohet vetëm tek ekzistenca e një akti formal refuzues. Refuzimi i dhënies së një detyrimi në të holla nga organi publik përfshin jo vetëm rastin kur ai shprehet me akt administrativ, por edhe rastin kur ai manifestohet me heshtje ose mosveprim. Për rrjedhojë, në këtë hipotezë, objekti i kufizimit përcaktohet jo vetëm nga forma e jashtme e refuzimit, por nga vetë natyra e mosmarrëveshjes që ka për objekt mosdhënien e përfitimit monetar nga organi publik.**

86**. Në rastin e shkronjës "ç", ligjvënësi nuk i është referuar kundërshtimit të një akti administrativ të caktuar, por një kategorie të posaçme mosmarrëveshjesh, të përcaktuara në mënyrë materiale. Edhe në këtë rast, kriteri i vlerës mbetet kusht i domosdoshëm për zbatimin e kufizimit, ndërsa termi "mosmarrëveshje" përcakton vetëm objektin lëndor të tij.**

87**. Për rrjedhojë, kufizimi i parashikuar në nenet 45 dhe 56 nuk mund të kuptohet as si i lidhur vetëm me ekzistencën e një akti formal administrativ, as si i zbatueshëm ndaj çdo mosmarrëveshjeje administrative me vlerë të vogël. Ai gjen zbatim vetëm kur përmbushen njëherazi dy kushte: vlera e mosmarrëveshjes të jetë nën pragun ligjor përkatës dhe objekti i saj të përputhet me hipotezën lëndore të parashikuar në secilën nga shkronjat përkatëse të dispozitave të sipërcituara.**

Ç. Zgjidhja e çështjes konkrete

88. Duke iu referuar çështjes objekt gjykimi, standardi i mësipërm çon në përfundimin se mosmarrëveshja e paraqitur nga shoqëria "Albdesign" sh.p.k. nuk ka si objekt të drejtpërdrejtë kundërshtimin e një akti administrativ që përmban detyrim në të holla, as kundërshtimin e një akti apo mosveprimi që refuzon dhënien e një detyrimi në të holla, në kuptimin e shkronjave "b" dhe "c", të neneve 45 dhe 56, të ligjit nr. 49/2012.

89. Nga rrethanat e çështjes dhe mënyra si është trajtuar ajo në gjykatat e faktit rezulton se debati lidhet me ekzistencën dhe vlefshmërinë e vetë bazës juridike të pretenduar për pagesë, konkretisht me furnizimin, faturën, autorizimin e personit që e ka nënshkruar dhe respektimin ose jo të rregullave të prokurimit publik. Në këto kushte, elementi monetar prej 58.800 lekësh nuk përbën objektin tipik të mosmarrëveshjes së parashikuar nga nenet 45 dhe 56, por pasojë të konfliktit mbi vetë burimin juridik të detyrimit. Për këtë arsye, çështja konkrete klasifikohet në fushën e mosmarrëveshjeve kontraktore administrative/prokurimit publik dhe nuk bie në fushën e kufizimeve të parashikuara nga nenet 45 dhe 56 vetëm për shkak të vlerës së vogël të shumës së kërkuar.

90. Pra, edhe sikur shuma e pretenduar të jetë nën pragun ligjor, kjo nuk mjafton për të tërhequr kufizimin, për sa kohë objekti real i konfliktit nuk përputhet me ndonjërën nga hipotezat lëndore të renditura në ligj. Në rastin konkret, debati nuk ka në themel as një akt administrativ monetar tipik, as refuzimin e dhënies së një detyrimi në të holla në kuptimin e shkronjës "c", por vetë ekzistencën dhe vlefshmërinë e raportit juridik nga i cili pretendohet detyrimi.

91. Për pasojë, në çështjen konkrete, rekursi nuk mund të konsiderohet i përjashtuar thjesht mbi bazën e pragut monetar. Zgjidhja më e arsyeshme dhe më koherente me tekstin e ligjit, me logjikën e Kushtetutës dhe me standardin e praktikës gjyqësore është që kjo mosmarrëveshje të trajtohet si

mosmarrëveshje kontraktore administrative në fushën e prokurimit publik, ndaj së cilës kufizimi i neneve 45 dhe 56 nuk gjen zbatim vetëm për shkak të vlerës së vogël të shumës së pretenduar.

92. Kolegji vëren, se rekursi i paraqitur nga pala paditëse, shoqëria "Albdesign" sh.p.k., është depozituar brenda afatit prej 30 (tridhjetë) ditësh, parashikuar në nenin 443/2 të KPC-së. Gjithashtu, rekursi u është komunikuar palëve, të cilat nuk kanë paraqitur kundërrekurs.

93. Në rrethanat ku Kolegji konkludoi se kufizimi i parashikuar nga neni 56 i ligjit nr. 49/2012 nuk gjen zbatim në këtë çështje, rrjedhimisht vlerëson se rekursi i palës paditëse kundër vendimit nr. 2654, datë 27.6.2018, të Gjykatës Administrative të Apelit plotëson kushtet e pranueshmërisë për t'u marrë në shqyrtim dhe përmban shkaqe nga ato të parashikuara në nenin 58 të ligjit nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", të ndryshuar. Kjo dispozitë, pas datës 5.5.2017, parashikon, se: "*Vendimet e shpallura nga Gjykata Administrative e Apelit, në rastet që parashikohen në këtë ligj, mund të ankimohen me rekurs në Gjykatën e Lartë: a) për zbatim të gabuar të ligjit material ose procedural, të një rëndësie themelore për njësimin, sigurinë dhe/ose zhvillimin e praktikës gjyqësore; b) kur vendimi i ankimuar është i ndryshëm nga praktika e Kolegjit Administrativ ose e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë; c) ka shkelje të rënda të normave procedurale, me pasojë pavlefshmërinë e vendimit ose të procedurës së gjykimit".*

94. Pala rekursuese ka pretenduar se gjykatat kanë zbatuar gabim ligjin material lidhur me kushtet e nevojshme për vlefshmërinë e faturës, në raport me lindjen e detyrimit, duke parashtruar se moszbatimi i ligjit nga organi publik nuk mund t'i ngarkohet palës tjetër, e cila ka marrë pjesë në procedurën e prokurimit publik dhe se gjykatat kanë gabuar në interpretimin e marrëdhënies juridike të krijuar ndërmjet palëve. Kolegji vlerëson se këto pretendime përbëjnë shkak rekursi në kuptim të nenit 58, shkronja "a", të ligjit nr. 49/2012. Në këto kushte, vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit duhet të prishet dhe çështja të kthehet për rishqyrtim, me tjetër trup gjykues.

95. Nga aktet e administruara rezulton se pala rekursuese, shoqëria "Albdesign" sh.p.k., ka prodhuar 700 copë letra adezive, të cilat janë marrë në dorëzim nga ish-Ministria e Punëve të Jashtme dhe për rrjedhojë është lëshuar fatura tatimore e shitjes me nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, me vlerë 58.800 lekë. Nga ana tjetër, pala e paditur ka kundërshtuar likuidimin e faturës me arsyetimin se furnizimi nuk është kryer sipas procedurës së posaçme të prokurimit publik, të parashikuar nga ligji nr. 9643, datë 20.11.2006, "Për prokurimin publik", i ndryshuar, VKM-ja nr. 1, datë 10.1.2007, "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", dhe udhëzimi nr. 2, datë 18.2.2008, "Për procedurën e prokurimit me vlera të vogla". Në rrethanat ku malli është marrë në dorëzim dhe fatura është nënshkruar nga pala e paditur, kjo e fundit nuk ka kryer pagesën, pasi sipas saj, fatura nuk është nënshkruar nga personi i autorizuar, sipas parashikimeve të ligjit të posaçëm.

96. Kolegji çmon të theksojë se gjykatat kanë vendosur të rrëzojnë padinë, duke konkluduar se është e pabazuar në ligj, pasi sipas tyre, fatura tatimore me nr. serial 07231886, datë 14.6.2013, me vlerë 58.800 lekë nuk është e vlefshme dhe nuk është e aftë të sjellë pasoja juridike, në rrethanat kur furnizimi nuk është kryer në përputhje me procedurën ligjore për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve në institucionet shtetërore, pasi subjekti që ka nënshkruar faturën, nuk ka autoritetin të veprojë në emër të Ministrisë së Punëve të Jashtme.

97. Kolegji thekson, se megjithëse personi që ka nënshkruar faturën (pala e paditur) konsiderohet se nuk është personi i autorizuar, ky konstatim, në vetvete, nuk mjafton për të rrëzuar padinë, pa një hetim të plotë dhe të gjithanshëm mbi marrëdhënien juridike të krijuar ndërmjet

palëve. Në këtë rast, Kolegji evidenton se respektimi i procedurës së prokurimit i ngarkohet organit publik, i cili gëzon pozitë superiore në raport me palën private.

98. Në rrethanat ku sipas gjykatave rezulton e provuar se malli është dorëzuar, por nuk është kryer pagesa, gjykatat kishin detyrimin të identifikonin marrëdhënien juridike të krijuar ndërmjet palëve. Palët, të cilat hyjnë në një marrëdhënie juridike kanë detyrimin të sillen me korrektesë dhe mirëbesim në përmbushjen e të drejtave dhe të detyrimeve. Mosrespektimi i rregullave të parashikuara në ligjin e posaçëm dhe pasoja e këtyre veprimeve, nuk mund t'i ngarkohen *apriori* palës private, kur provohet se ka ofruar mallin dhe se është marrë efektivisht në dorëzim.

99. Gjykatat më të ulëta nuk kanë hetuar sjelljen e palëve, nëse kanë qenë në mirëbesim, dhe as momentin kur pala e paditur ka marrë dijeni, se personi i paautorizuar ka nënshkruar faturën. Vetëm pas sqarimit të këtyre rrethanave, në ballafaqim me faktet e provuara, gjykata do të mund të identifikonte llojin e marrëdhënies juridike të lindur mes palëve, efektet juridike të dorëzimit dhe pranimit të mallit, si dhe ligjin material përkatës.

100. Kolegji vëren, se në rishqyrtim, gjykata e apelit duhet të sqarojë plotësisht rrethanat dhe faktet që lidhen me mosmarrëveshjen objekt gjykimi, duke bërë një cilësim të saktë të fakteve dhe veprimeve që lidhen me të, si dhe të ballafaqojë rrethanat e faktit të provuara në raport me ligjin e zbatueshëm. Ky ballafaqim duhet të jetë konkret, i verifikueshëm dhe i shoqëruar me arsyetim.

101. Përfundimi i gjykatës i materializuar në vendimin përfundimtar duhet të jetë rrjedhojë e një analize tërësore dhe objektive të provave (neni 37 i ligjit nr. 49/2012, si dhe neni 126 i Kodit të Procedurës Civile).

102. Për rastin objekt shqyrtimi, Kolegji, në referencë të natyrës juridike të mosmarrëveshjes, shkakut të lindjes së saj, akteve që ndodhen në dosjen gjyqësore e të administruara gjatë gjykimit, objektit dhe shkakut ligjor të padisë, pretendimeve e prapësimeve të palëve, të vendimeve të gjykatave të faktit, shkaqeve të rekursit vlerëson se vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit nuk është rrjedhojë e respektimit dhe e zbatimit të drejtë të ligjit material dhe procedural, prandaj ky vendim duhet të prishet dhe çështja duhet të kthehet për rishqyrtim në atë gjykatë me tjetër trup gjykues.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë bazuar në nenin 58, nenin 62, pika 1, shkronja "c", si dhe nenin 63, pika 1, shkronja "c", të ligjit nr. 49/2012, "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", i ndryshuar,

VENDOSI:

Prishjen e vendimit nr. 2654, datë 27.6.2018, të Gjykatës Administrative të Apelit dhe dërgimin e çështjes për rishqyrtim në atë gjykatë me tjetër trup gjykues.

Ky vendim botohet në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më 23.4.2026.

Kryesues: Sokol Sadushi
Anëtarë: Arbena Ahmeti, Sokol Ngresi, Gentian Medja, Ervin Pupe